

¡Ni papeleo ni vacíos jurídicos! Las Leyes sobre la Respuesta Internacional a los Desastres no dejan áreas oscuras en la respuesta a los desastres



Como reza el viejo adagio: “Muchas manos en un plato hacen mucho garabato”, en cualquier situación de emergencia por desastre, la llegada masiva de ayuda internacional, fruto de las más excelsas intenciones altruistas y filantrópicas, puede representar importantes desafíos para el país afectado si no media una cuidadosa coordinación y gestión. Durante años, muchas naciones han mejorado su capacidad para mitigar y responder a los efectos de los desastres. No obstante, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los peligros naturales significa que los desastres a veces abruman y limitan la capacidad interna para responder. La cooperación internacional sigue siendo, por lo tanto, esencial en la satisfacción de las necesidades humanitarias de las comunidades afectadas.

El 12 de enero de 2010, un sismo de gran envergadura, que registró 7.3 en la Escala de Richter, arrasó la nación de Haití. Los estimados finales registraron la pérdida de vidas humanas de poco más de 230,000 personas, con otros 2 millones de personas desplazadas. El Gobierno de Haití calculó que 250,000 residencias y 30,000 edificaciones comerciales habían colapsado o estaban gravemente dañadas, incluida la sede de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Estas pérdidas insalvables traen consigo inexorablemente repercusiones debilitantes para las instituciones altamente centralizadas del país, dejándolas en un estado de severa debilidad. En el periodo inmediato tras el evento, la comunidad global, naturalmente, se movilizó para ofrecer ayuda internacional a gran escala. Actores procedentes de Gobiernos extranjeros, organizaciones donantes, organizaciones regionales, ONG, grupos religiosos y organizaciones humanitarias, llegaron a Haití muy poco tiempo después para brindar los tan necesarios suministros de ayuda y personal preparado. Esto se complementó con la presencia de organizaciones que ya operaban con anterioridad en Haití, como los Movimientos Internacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otras ONG con el mandato de garantizar la seguridad ciudadana y la seguridad pública. Uno de los retos confrontados tras el terremoto, sin embargo, fue que los actores internacionales no podían registrarse con prontitud ante las autoridades haitianas, siguiendo el procedimiento vigente, ya que este procedimiento estaba diseñado para ONG que desempeñaban en el país actividades a largo

plazo de ayuda al desarrollo, en lugar de una respuesta de emergencia a corto plazo.

Algunos de los problemas más comunes que las agencias confrontaron durante la prestación de ayuda son los que se derivan de la burocracia nacional al iniciar las operaciones de auxilio. Algunas de estas experiencias van desde restricciones burocráticas y demoras en el despacho aduanal de los bienes y equipos de ayuda, hasta la imposición de cargos y otros impuestos a los artículos que son parte de la asistencia, dificultades y retrasos en la obtención y renovación de visas y permisos para el personal humanitario. Los problemas en la obtención de reconocimiento legal de las calificaciones profesionales extranjeras en el caso del personal especializado, particularmente en la arena de la medicina, y las dificultades en la inscripción legal de organizaciones humanitarias foráneas, condujeron a restricciones en la apertura de cuentas bancarias y contratación de personal local, lo cual se sumó a todas estas problemáticas. Además, la ausencia de una coordinación apropiada con las autoridades locales se ha citado también con frecuencia, por ejemplo, como factor que ha conducido a la importación de artículos de ayuda que no se corresponden con las necesidades identificadas, el uso de personal inadecuadamente entrenado y la importación de personal ignorando la capacidad local.

Es aquí donde se encuentran los campos de la ley y de los desastres, para facilitar y regular las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y recuperación inicial. La sobre-regulación en algunas áreas conduce a embotellamientos innecesarios, con lo cual se enlentece la entrada y distribución de ayuda, mientras que la sub-regulación precipita los esfuerzos de baja calidad y no coordinados. Por un lado esto significa que los Gobiernos tienen sobre sí la carga de una multitud de problemáticas administrativas [y políticas], mientras que por la otra, los agentes de la ayuda que se presta se sienten frustrados por lo que ellos consideran demoras en gran medida de tipo burocráticas. Al final, las principales víctimas de estos enfoques fragmentarios y casuísticos siguen siendo esas familias que necesitan un apoyo inmediato.

En el empeño por abordar algunas de estas inquietudes, la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) entabló en el 2001 amplias consultas a fin de diseñar proyectos de leyes y planes para los problemas en materia normativa más comunes en las operaciones de socorro internacional en caso de desastres. Tras una serie de foros regionales de alto nivel en los que los Gobiernos, las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones internacionales y las ONG ofrecieron sus ideas, nacieron las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial ("las Directrices IDRL"). Estas Directrices no vinculantes, una amalgama del derecho de los tratados, del derecho suave y del derecho consuetudinario, persiguen ser un grupo de recomendaciones para los Gobiernos, las organizaciones humanitarias y las organizaciones regionales en la definición de estándares mínimos de calidad en los que deben insistir en lo referido a la asistencia humanitaria. Ello incluye los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como los tipos de facilidades legales que los proveedores de la ayuda necesitan para llevar a cabo su trabajo con eficacia. Definen además las responsabilidades de los Estados afectados y de los actores contribuyentes, las facilidades jurídicas para la entrada y las operaciones del personal, los bienes y equipos, la provisión de un estatus legal interno temporal y las facilidades para las organizaciones de ayuda humanitaria, por solo mencionar algunos renglones.

Situar la respuesta a los desastres en el contexto de las sociedades del Gran Caribe es ubicarla entre una serie de dicotomías y matices, ya que confronta realidades ampliamente diferentes en materia

jurídica y sociopolítica. La fuerte primacía que siempre se le ha concedido al Ejército en América Latina lo ha convertido en una fuerza decisiva a la hora de moldear la vida legislativa, política e institucional. Esta historia del prestigio militar en América Latina se puede contrastar con las características de la respuesta del Caribe anglófono, la cual descansa grandemente en los esfuerzos voluntarios y las estructuras no militares. De ahí que, al abordar la respuesta a los desastres, la comparación de América Latina con el Caribe arroja una yuxtaposición de Ejército versus mecanismos civiles. Adentrándose en la jurisprudencia salen a la luz tradiciones legales dispares en la región, con una tradición del Derecho Civil ampliamente ejercida en Latinoamérica y un Derecho Común que se deriva del Derecho Común Inglés adoptado en todo el Caribe de habla inglesa.

En la región, Colombia, Perú y Haití iniciaron ya cambios legislativos para mejorar sus marcos jurídicos para la respuesta internacional en caso de desastre. Jamaica está encabezando el Caribe anglo hablante en el desarrollo de posturas políticas para recibir la ayuda internacional en situaciones de desastre, mientras que Trinidad y Tobago y Santa Lucía se encuentran en el proceso de realización de amplios análisis de su marco legislativo en esta área. En el caso de Jamaica, varias consultas entabladas entre múltiples actores revelaron que mientras que las leyes de gestión de desastres no abordan en este momento la facilitación de la ayuda internacional, muchos de los elementos clave de las Directrices IDRL se vieron reflejados en las prácticas y procedimientos desarrollados con el decursar del tiempo por el sistema de respuesta ante desastre del país. Además, la nación cuenta con un mecanismo de ayuda ante desastres relativamente sólido, con una serie de planes acreditados y directrices de procedimiento que estipulan cómo responderán las distintas agencias en caso de un desastre de envergadura. El objetivo que persiguen este y todos los países es enmarcar el contexto nacional dentro de la perspectiva global, entendiendo que no existe una única solución que sirva a todos.

El Informe del 2004 del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio admite abiertamente que “Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Los Estados requieren de la cooperación de otros Estados para garantizar su propia seguridad”. Queda claro que las agencias de respuesta interna y la capacidad local tienen un papel primario que jugar en la satisfacción de las necesidades humanitarias en caso de ocurrencia de un desastre, rol que no se debe distorsionar, sino más bien complementar con los esfuerzos internacionales de ayuda. Conscientes de la necesidad de fortalecer todo el marco jurídico e institucional para la prevención, mitigación, preparación y ayuda en situaciones de desastre, se aprobó la promoción de las Directrices IDRL entre los Estados Miembros como actividades permanentes de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). En el 2013, la Asociación formó parte de un Panel de Expertos, junto con la IFRC, para intercambiar la amplia gama de experiencias en la incorporación de las IDRL a la legislación nacional. La AEC ofreció además una plataforma para una consulta más profunda con los Estados Miembros sobre el “Proyecto de Decreto Modelo en caso de Emergencia”. La preparación en el terreno legal ofrece una contribución esencial al fortalecimiento de la responsabilidad en la respuesta a los desastres y, lo que es más importante, a la emisión de una respuesta a tiempo y coordinada a escala interna e internacional, que pueda salvar vidas y garantizar la dignidad de los que son considerados víctimas.

George Nicholson es el Director de Transporte y Reducción del Riesgo de Desastres y Nayaatha Taitt es la Asistente de Investigación de Transporte y Reducción del Riesgo de Desastres. Los comentarios u opiniones pueden ser enviados a feedback@acs-aec.org