

Legislación

Legislación de desastres: hacia un marco normativo en las Américas¹

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son exclusivamente para fines informativos y no representan las opiniones ni las posiciones oficiales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ni de ninguno de sus Estados Miembros.



Foto: Dirección Civil de Haití

Las Américas, una región de gran riqueza natural, también de gran vulnerabilidad a los desastres de origen natural. Desde 1996 a 2005, unos 1,262 de los 6,417 desastres globales han azotado a la región; un territorio donde ningún país tiene una legislación específica que aborda de manera exhaustiva el tema de los desastres de origen natural. Como respuesta al incremento en el número de éstos, en 2005 los países aprobaron a nivel multilateral el Marco de Acción de Hyogo para implementar la Estrategia de Yokohama. A nivel subregional, los países cuentan con instituciones tales como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y la Agencia del Caribe de Respuestas ante la Emergencia de Desastres (CDERA, por sus siglas en inglés) para apoyar esfuerzos en los aspectos de la gestión y mitigación de los desastres.

Aunque el derecho relacionado a los desastres de origen natural, que surge del derecho humanitario, ha evolucionado a nivel multilateral y subregional, existen todavía muchas oportunidades y desafíos por abordar. Por ejemplo, a nivel regional, solamente existe un instrumento vinculante en vigor: la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991 (Convención Interamericana). A nivel nacional, las disposiciones legales en la mayoría de los casos son escasas y dispersas y la mayoría han surgido de manera improvisada o en respuesta a una situación de emergencia. Los países de las Américas deben concentrar sus esfuerzos para fortalecer las instituciones e instrumentos legales ya existentes, como la Convención Interamericana, de manera que tengan más y mejores herramientas para enfrentar a los desastres de origen natural.

¹Este artículo está basado en un documento de discusión elaborado por Claudia S. de Windt, especialista Legal del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de los Estados Americanos, con contribuciones de Pedro Bastidas, Pablo Gonzalez, Isis Marquez y Maria del Mar Zavala (<http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/idrl-amforum-oea-sp.pdf>) para el Foro de las Américas sobre Leyes, Normas y Principios Relativos a la Respuesta Internacional en Casos de Desastre (IDRL) realizado en la ciudad de Panamá en Abril de 2007

Legislación



Foto: IPNS/Stock

En Latinoamérica y el Caribe, las economías son extremadamente dependientes de los recursos naturales. Por lo tanto, la variabilidad climática y el incremento en la frecuencia y la intensidad de los desastres tienen impactos devastadores en la región. El impacto de éstos paraliza el desarrollo económico y social en todos los países en desarrollo mientras que, a la vez, la clave para reducir la vulnerabilidad es el desarrollo.

Tendencias del enfoque legal en cuanto a la respuesta de desastres

Hasta hace poco, los países han trabajado exclusivamente en el diseño de estrategias enfocadas en la respuesta y asistencia de los desastres, mas no en la prevención y mitigación. Como resultado, el desarrollo legislativo nacional más significativo en esta materia se ha concentrado en la respuesta y la asistencia. La evolución de la legislación relacionada con los desastres ha sido consistente al enfocarse en tres áreas que incluyen: a) la declaración de Estado de Emergencias y Poderes de Emergencias; b) el establecimiento y atribuciones de agencias de protección civil y de gestión de emergencias y c) la salud.

a) Declaración de Estado de Emergencias y Poderes de Emergencias

Las disposiciones relativas al estado de emergencia han sido un tema muy delicado en la región. Bajo circunstancias de estado de emergencia, el Poder Ejecutivo tiene la autoridad de decidir sobre

temas que normalmente estarían bajo el escrutinio parlamentario. No obstante, el alcance de estos poderes está limitado por el principio de la legalidad incluido en muchas constituciones de la región y bajo el cual los poderes discrecionales están sujetos a los valores fundamentales de la ley, incluyendo la expresión de los derechos humanos. Los tomadores de decisión deben justificar sus decisiones. En este sentido, es importante tomar en consideración que en la región existen varios decretos y resoluciones que tratan aspectos específicos sobre desastres previos. Estos instrumentos regulatorios responden a eventos naturales específicos y son considerados como un precedente importante, a pesar de su naturaleza aislada.

b) Establecimiento y atribuciones de agencias de protección civil y de gestión de emergencias

La mayoría de los países en la región han establecido agencias de protección civil o de gestión de emergencias con programas y en algunos casos hasta sistemas nacionales, regionales y descentralizados que operan en conjunto con comités de emergencia. Sin embargo, la capacidad de abarcar la totalidad de atribuciones de estas agencias es cuestionable debido a su amplitud, a medida que la legislación les otorga un sinnúmero de facultades incluyendo la autoridad de planificar y mitigar desastres en adición a la gestión y la respuesta. Con frecuencia esto resulta en una superposición con las jurisdicciones y competencias de otras instituciones.

Legislación

c) Salud

El marco legal nacional de salud en la mayoría de los países de la región incluye legislación efectiva y exhaustiva que usualmente se aplica en situaciones de desastres, en áreas tales como la gestión del agua, la disposición de los cadáveres, la ayuda médica y las donaciones de alimentos, medicinas y materiales médicos. Como en muchos países no existen normas específicas sobre asuntos relacionados a la salud en situaciones de desastres, el marco nacional de salud aplicable bajo circunstancias normales debe regir en estas situaciones de la mejor manera posible.



Foto: Plan Paraguay/Luis Vera

El cambio hacia un enfoque integrado: visión general de las tendencias en la perspectiva legal de la preparación de los desastres

La adopción del Marco de Acción de Hyogo ha cambiado la perspectiva del enfoque legal ante los desastres de origen natural, con la inclusión de un enfoque integrado del multiriesgo que permite la introducción del manejo de desastres y la mitigación.

A pesar de que en la región la mayoría de los países han firmado y ratificado varios acuerdos claves, existen muy pocas áreas dentro de la planificación de mitigación de peligros en donde la legislación nacional se ha desarrollado significativamente. Algunos países han formado grupos, como es el caso de los estados del Caribe, para

trabajar en modelos de legislación de preparación ante desastres. Aunque su implementación no ha sido exitosa, se ha progresado considerablemente en las áreas relativas a los códigos de construcción, seguros y reaseguros.

Por ejemplo, la Organización de Estados del Caribe Oriental ha diseñado el "Código Uniforme de Construcción del Caribe" y un modelo de política de gestión de albergues de emergencia con un manual para su uso e implementación. En otros países de la región, el Consejo Internacional de Códigos (ICC) ha estado trabajando en apoyar esfuerzos en esta área como lo ha hecho la OEA en el fortalecimiento de pautas para la construcción de lugares que sirvan como albergues como son las escuelas y hospitales a través de programas de adecuación.

Seguros y Reaseguros

El interés principal de los países de involucrarse en esfuerzos relacionados a los seguros, es que al compartir los riesgos se logra una reducción en el costo de la gestión de riesgos. Sin embargo, como las primas dependen de acciones relacionadas a la mitigación y planificación, los países han estado analizando áreas en donde los marcos legales deben ser fortalecidos para asegurar que las medidas de mitigación se establezcan, reduciendo el costo de la implementación de estos mecanismos.

En algunos países los esfuerzos en esta área se han llevado a cabo a nivel contractual, a través de acuerdos de transferencia de riesgos con compañías de seguros, basando los pagos en las pérdidas o en indicadores que no toman en cuenta las pérdidas. Otro avance innovador que comprende varios instrumentos jurídicos vinculantes es la Facilidad de Seguro contra Riesgo Catastrófico del Caribe (CCRIF) lanzada recientemente por el Banco Mundial y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Legislación



Foto: J. Jenkins

La facilidad permitirá que los gobiernos del CARICOM puedan comprar cobertura igual a un seguro de continuidad empresarial que les proveerá un pago temprano de efectivo luego de un evento mayor de desastre, y así permitirles sobrepasar la falta de liquidez que suele ser típica luego de un desastre.

Desafíos legales derivados de la colaboración internacional en la respuesta a los desastres

El aumento en el número e intensidad de desastres ocasionados por fenómenos naturales también ha motivado a que más organizaciones se involucren, aumentando también el movimiento internacional de personas para ayuda humanitaria. Los gobiernos se ven forzados a tratar con nuevas organizaciones no gubernamentales que entran a países extranjeros con propósitos de proveer socorro sin que haya mecanismos establecidos para el escrutinio apropiado.

Otro desafío importante es la identificación del personal de ayuda y el cumplimiento de los requisitos de inmigración. La importación de bienes y equipos de socorro también es desafiante ya que la mayoría de los países de la región tienen tarifas significativas sobre los equipos requeridos para la asistencia. En el caso de los equipos de telecomunicación, el desafío es aún mayor, ya que estos equipos están sujetos a mayor escrutinio por parte de los gobiernos por su valor estratégico y su potencial impacto en la seguridad nacional.

Bajo situaciones de emergencia, los países deben poder fomentar la coordinación en tres dimensiones. Primero, en la evaluación de impactos y los daños; segundo, en la evaluación de la necesidad

de asistencia y ayuda; y tercero, en la evaluación de la capacidad de recibir y absorber la asistencia.

El conocimiento y el fortalecimiento institucional juegan un papel importante en todas estas dimensiones. Una manera en que los países puedan tratar estos temas es a través del fortalecimiento de marcos legales para la planificación y la mitigación. Las estructuras existentes y principios no vinculantes deben ser considerados.

Un ejemplo de una estructura existente es la Convención Interamericana, que aunque solo tiene fuerza de Ley en Panamá, Perú y Uruguay, responde a la necesidad de alejarse de los instrumentos no vinculantes y reconoce la potencial contribución del derecho internacional en el área de desastres. Algunas disposiciones en la Convención abordan los desafíos enfrentados en la actualidad por los países de la región en situaciones de desastres, que han sido mencionados. La convención también establece procedimientos relativos al personal de ayuda y la responsabilidad de supervisión de las labores de asistencia por parte del Estado asistido. La ratificación de la Convención Interamericana debe pensarse detenidamente y conjuntamente con las necesidades de los países de la región para abordar los actuales desafíos.

Para mayor información contactar a:
 Claudia S. de Windt, CDeWindt@oas.org
 Especialista Legal del Departamento de Desarrollo Sostenible de
 la Organización de los Estados Americanos
 001-202-458-6914 202-458-3560
www.oas.org/dsd