

Fase 3: Devolución y asistencia técnica

Qué se hace	Cómo se hace	Dónde se hace	Quién lo hace	Con qué se hace	Cuánto cuesta
3.1. Devolución a autoridades municipales y técnicos, y copia a entidad nacional responsable para la planificación	Actos formales de devolución y discusión sobre los posibles usos, y análisis del tipo de capacitación y acompañamiento requeridos	En municipalidad, con Autoridades y con Técnicos Municipales	Especialista + técnicos municipales	Mapa municipal de amenazas en copias digital, impreso en papel y manita vinílica + guías de funcionamiento y metodologías de mapeo en DVD	DVD = aprox. 50 US\$ Mapas impresos en papel = 300 US\$
3.2. Asistencia técnica en su uso	Asistencia técnica personalizada in situ a técnicos municipales para uso del software, uso de mapas y actualización de base de datos	Oficinas municipales de planificación	Especialista + Oficina Municipal encargada (intercambio entre Oficinas Municipales para fortalecimiento de capacidades y conocimientos en el uso de esta herramienta) Asesor y/o técnicos municipales	Días del especialista (cupos de hasta 3 días)	Entre 30 y 300 US\$ por día según precio del consultor
3.3. Institucionalización de la base de datos del riesgo	Asesoría institucional orientada a lograr acuerdo municipal e incorporar al presupuesto municipal para: a) financiar el trabajo de actualización del mapeo municipal de amenazas, b) financiar medidas de reducción de riesgos, c) aplicar análisis de riesgo en la planificación e inversión municipal para infraestructuras.	Municipalidad		Cálculo de costos, borradores de acuerdos municipales para legalizar la aplicación permanente	

Fase 4: Uso y actualización

Qué se hace	Cómo se hace	Dónde se hace	Quién lo hace	Con qué se hace
4.1. Usos municipales	Uso en administración, planificación y gestión financiera municipal, por ejemplo en el análisis de riesgo para la inversión, en toma de decisiones y en permisos de construcción, crecimiento urbano y prestación de servicios	Oficinas municipales, Municipal, eventos locales, reuniones de Consejos o comités para el mejoramiento de las comunidades	Técnicos municipales, autoridades, vecinos organizados y líderes comunitarios	Copias de mapas y copias de bases de datos georeferenciadas digitales y manuales para el manejo y actualización de las bases de datos de amenazas. 1 CD/DVD con la información digital
4.2. Reproducción y apropiación local	Elaboración (o mejoramiento) de mapa comunitario de amenazas; elaboración de mapa para identificar medidas de reducción de riesgos; uso en elaboración de planes y reglamentos en gestión del riesgo; elaboración de planes locales de emergencia y de evacuación	Local comunitario; lugares principales	Organización comunitaria; escuelas (para reproducción y señalización)	Papel kraft (papel madera) u otros; materiales varios (sobre todo locales)
4.3. Actualización y ampliación	Eventos comunitarios; eventos municipales	Comunidades; oficinas municipales	Organización comunitaria; técnicos municipales; personal regional de entidades nacionales	Según necesidades: nuevas versiones de mapa de amenazas

LeYES y Normas



La necesidad de contar con una preparación jurídica más sólida para la asistencia internacional en caso de desastres en las Américas



Foto: Perú/IFRC

Por Isabelle Granger
Coordinadora para las Américas Programa
Internacional de Leyes, Normas y Principios para
la Respuesta a Desastres
isabelle.granger@ifrc.org

El contexto de los desastres

Durante las tres últimas décadas, la región de las Américas ha tenido que hacer frente al impacto de más de 2,500 desastres originados por intervenciones humanas o por eventos naturales recurrentes. Estos desastres han ocasionado la muerte de más de 500,000 personas y sus devastadoras consecuencias han afectado a más de 200 millones más. Estudios recientes¹ muestran que la cantidad de desastres de origen natural ha aumentado de forma alarmante durante este período de 30 años. Según las estadísticas mundiales², entre 1990 y 1999 se produjeron anualmente unos 200 desastres meteorológicos confirmados, lo cual demuestra una tendencia que aumentó esta cantidad a 350 desastres meteorológicos al año durante el período comprendido entre 1999 y el 2009.

Este aumento de las amenazas naturales representa un gran reto para los gobiernos de los Estados afectados y permite observar la continua necesidad de contar con asistencia internacional de respuesta frente a los desastres.

Los gobiernos en las Américas están demostrando un mayor interés político en las leyes, las reglas y los principios relativos a la respuesta internacional en caso de desastres, al igual que compromisos más sólidos para fortalecer la coordinación de la ayuda humanitaria. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) apoya de forma activa a los actores estatales de toda la región para que mejoren su preparación jurídica frente a los desastres, mientras se hace énfasis en la continua necesidad de contar con medidas proactivas, a fin de velar por una administración rápida y eficiente de la asistencia internacional dirigida a las poblaciones que resultan afectadas por los desastres.

Recientes operaciones³ han demostrado claramente los importantes retos que puede imponer para los gobiernos afectados el ingreso de una gran cantidad de actores. Los problemas reglamentarios incluyen asuntos relativos a las visas, a los despachos de aduana, a fallas en el control de calidad, a la coordinación y a la complementariedad de la ayuda internacional. La reglamentación excesiva en ciertas áreas origina atascamientos burocráticos innecesarios que demoran el ingreso de la ayuda. Estos problemas pueden retrasar la prestación de asistencia a las víctimas principales, cuyas vidas se han trastornado debido a algún desastre de gran magnitud y que necesitan ayuda y apoyo de forma inmediata y eficaz. Una reglamentación insuficiente en otras áreas permite que la calidad sea inadecuada y no se coordinen los esfuerzos, con lo cual también se incide negativamente en las personas necesitadas.

Para abordar la mayor cantidad y variedad de actores internacionales preparados para ofrecer asistencia en caso de grandes desastres, se necesitan sólidos marcos jurídicos para facilitar la ayuda internacional y la asistencia inicial para la recuperación, al igual que para velar por que las personas necesitadas reciban una ayuda rápida y eficaz. Por ello, la IFRC, en colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, diversos gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros actores que participan en las respuestas internacionales en caso de desastres, elaboró las "directrices para la facilitación y la reglamenta-

ción nacional de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastres y asistencia para la recuperación inicial" ("directrices IDRL").

Las directrices IDRL

En el 2001, la IFRC lanzó su programa titulado "Leyes, Normas y Principios para la Respuesta Internacional a los Desastres" (IDRL, por sus siglas en inglés), a fin de examinar los asuntos jurídicos dentro de la ayuda internacional en caso de desastres y las operaciones de recuperación. En el transcurso de varios años, el programa IDRL encomendó la elaboración de más de 24 estudios regionales y nacionales y se comunicó con los gobiernos, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las ONG y las agencias de la ONU, para identificar asuntos jurídicos en común que surgieran en las operaciones internacionales en caso de desastres. Se descubrió que existía un conjunto de problemas jurídicos en común, debido en gran parte a la falta de preparación jurídica en el ámbito nacional. Estos incluyen tanto barreras al acceso (tales como problemas con las visas, despacho de aduanas, impuestos y cargos, y problemas relativos a la personalidad jurídica), como fallas en el control de calidad, la coordinación y la complementariedad de la ayuda internacional, especialmente en relación con la asistencia de los actores no estatales.

En el 2006-2007, el programa IDRL encabezó un proceso global de consulta para elaborar las directrices. Éstas se basaron en las normas y el de-



Foto: Haití/IFRC

1 Centro de Estudios sobre el Cambio Climático —Cruz Roja y Media Luna Roja: <http://www.climatecentre.org/>
2 Ídem.

3 Para citar algunos ejemplos, se puede hacer referencia al tsunami en el océano Índico del 2004, al huracán Katrina en el 2005, al terremoto de Pisco en el 2007 y, más recientemente, al terremoto de Haití en el 2010.



Foto: IFRC

recho internacional existente y su propósito fue recomendar soluciones prácticas para los problemas en común que se mencionaron con anterioridad. Los Estados partes de las Convenciones de Ginebra las adoptaron durante la trigésima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en noviembre del 2007. La Conferencia exhortó a los gobiernos a utilizar las directrices para fortalecer sus marcos jurídicos relativos a la respuesta internacional en caso de desastres e invitó a las Sociedades Nacionales de la IFRC a promover y a respaldar tales esfuerzos.

Asimismo, en las resoluciones adoptadas en el 2008, el 2009 y el 2010, la Asamblea General de la ONU y el ECOSOC (AG/ONU Nos. 63/139, 63/141, 63/137, 64/76 y AG ECOSOC no. A/65-E 2010) exhortaron a los Estados miembros a utilizar las directrices IDRL.

La necesidad de contar con mejores marcos jurídicos en las Américas

Entre los ejemplos que demuestran una mayor voluntad política para fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria se incluyen la adopción de la Resolución 2492 en junio del 2009 por parte de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, y el establecimiento de un grupo de trabajo para evaluar los mecanismos legislativos y de coordinación existentes en el campo de la asistencia humanitaria y en caso de

desastres de origen natural. En este contexto, los Estados de la región, las organizaciones subregionales, las organizaciones internacionales y otros actores identificados en el campo de la ayuda humanitaria participaron en una reunión el 8 y el 9 de diciembre del 2010 bajo el tema "fortalecimiento de la asistencia humanitaria". En la reunión se examinaron las experiencias, las prácticas y los reglamentos relacionados con la coordinación de la asistencia humanitaria en el hemisferio, utilizando las directrices IDRL como base del análisis. Posteriormente, esta evaluación servirá como base para elaborar un plan regional de acción y aplicar las recomendaciones para permitir una asistencia humanitaria coordinada, eficaz y expedita en el caso de desastres de origen natural.

Los gobiernos de la región también adoptaron la Declaración de Florianópolis (en el 2009) y la Declaración de Buenos Aires (en el 2010) durante la Reunión Regional sobre el Mejoramiento de la Cooperación Humanitaria Internacional en América Latina y el Caribe, y establecieron un grupo de trabajo para la creación de un compendio jurídico regional, con base en las directrices. El objetivo de este compendio es crear una herramienta que facilite la labor de los gobiernos de la región en la recopilación, dentro de sus legislaciones nacionales, de información pertinente para la reglamentación y la facilitación de la respuesta internacional en caso de desastres. Al mismo tiempo, el compendio busca ayudar a los gobiernos a identificar



Foto: IFRC

los puntos fuertes de sus marcos jurídicos relacionados con la preparación y la respuesta en caso de desastres, y áreas que podrían fortalecerse en la preparación frente a desastres futuros. Una vez que lo finalicen los Estados, el compendio permitirá el rápido acceso a la información sobre los procedimientos jurídicos existentes en los distintos países de la región durante un desastre. El compendio será una herramienta que permitirá mejorar la cooperación entre los países y otros actores humanitarios internacionales durante los desastres.

Las organizaciones subregionales también han reconocido el papel tan importante de los mecanismos subregionales de cooperación y asistencia humanitaria durante los desastres. Por ejemplo, el Comité Andino para la Prevención y la Atención de Desastres (CAPRADE) ha utilizado las directrices IDRL para elaborar nuevas guías para sus miembros en cuanto a la asistencia mutua durante los desastres. Otros actores que han venido examinando el tema de la preparación jurídica para la cooperación en caso de desastres son los Estados caribeños, los cuales adoptaron en 1991 el Acuerdo para Establecer la Agencia del Caribe de Respuesta a Emergencias de Desastres. El ente se centra en la coordinación y en la facilitación de asistencia mutua en entornos relativos a las respuestas. La agencia, que en el 2009 cambió su nombre por Agencia del Caribe para la Gestión de Emergencias de Desastres (CDEMA, por sus siglas en inglés), también está trabajando en el desarrollo de una legislación modelo sobre desastres para sus Estados miembros. Por su parte, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) también adoptó algunos mecanismos de cooperación para la respuesta a los desastres entre sus Estados miembros.

Una mayor colaboración jurídica en las Américas: El papel de la Cruz Roja

Varios Estados en las Américas muestran una mayor sensibilización sobre su exposición a los riesgos de las amenazas naturales y han adquirido más interés en mejorar su preparación jurídica para enfrentar los desastres. Como ejemplo se puede citar el Gobierno de Panamá, el cual ya ha adoptado nuevas reglas administrativas con base en las directrices IDRL. Asimismo, después del huracán Katrina y la afluencia sin precedentes de ayuda internacional hacia los Estados Unidos, el gobierno de ese país estableció políticas y procedimientos para gestionar la asistencia internacional en caso de futuros desastres internos: el Concepto de Operaciones de un Sistema de Asistencia Internacional. Entre otras cosas, estos procedimientos, elaborados para abordar casos extraordinarios, definen papeles y responsabilidades de las principales agencias de los Estados Unidos cuando se solicitan o se aceptan ofertas internacionales de asistencia, en respuesta a desastres catastróficos. También se establecen procedimientos para la gestión, la aceptación y la distribución de donaciones internacionales.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, tanto en el ámbito mundial como en las Américas, en calidad de entes auxiliares de las autoridades públicas en el campo de la ayuda humanitaria, son actores importantes en el desarrollo y la implementación de políticas y planes nacionales relativos a la gestión de desastres. En colaboración con la IFRC, las Sociedades Nacionales ofrecen asistencia focalizada a los gobiernos, a fin de fortalecer la preparación jurídica para la asistencia internacional en caso de desastres.



Foto: Ecuador/US Navy/Kauffman

Actualmente, tanto la IFRC como las Sociedades Nacionales se encuentran promoviendo varios proyectos de asistencia técnica en las Américas en el marco del programa IDRL. Con estos proyectos se abarca tanto a América Latina como al Caribe, con el propósito primordial de ofrecer recomendaciones a los gobiernos, de conformidad con las directrices IDRL, en torno a las áreas de los marcos reglamentarios que se relacionan con la asistencia internacional en caso de desastres y que podrían desarrollarse o fortalecerse aún más. Esta participación activa ha catalizado el uso de las directrices IDRL por parte de los gobiernos en las Américas.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y sus gobiernos en Colombia, Perú y Haití representan ejemplos sobre las continuas labores destacables en el campo del fortalecimiento de los marcos jurídicos para la asistencia internacional en caso de desastres. La metodología común de estos proyectos incluye una serie de investigaciones jurídicas relativas a los marcos nacionales existentes y pertinentes para la asistencia internacional en caso de desastres; consultas entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, sus gobiernos, las organizaciones internacionales y no gubernamentales; entrevistas con los principales actores en las tareas de respuesta frente a un desastre; y la identificación de acciones pertinentes de seguimiento, con miras a aplicar las recomendaciones formuladas. Se espera que estas recomendaciones contribuyan a mejorar la eficacia y la calidad de las ope-

raciones de asistencia internacional y ayuden a clarificar los papeles y las responsabilidades de los diferentes actores involucrados.

Tanto en Colombia como en Perú, esta iniciativa de la Cruz Roja cumple con una función complementaria dentro de los actuales procesos gubernamentales dirigidos a actualizar sus leyes relativas a los desastres. En Haití, en el contexto de la gran afluencia de asistencia internacional recibida después del terremoto del 12 de enero del 2010, el proyecto de asistencia técnica también busca ofrecer recomendaciones prácticas sobre una serie de mecanismos que podrían establecerse para facilitar y supervisar la ayuda internacional, y contribuir a desarrollar nuevos reglamentos de emergencia para la asistencia internacional en caso de desastres.

Actualmente, también hay conversaciones entre la IFRC, las Sociedades Nacionales y los gobiernos de la región para emprender nuevos estudios colaborativos sobre marcos jurídicos nacionales para reglamentar la asistencia prestada en caso de desastres, similares a los que se estarán llevando a cabo en Colombia, Haití y Perú en el 2011. En colaboración con sus Sociedades Nacionales miembros, la IFRC también ofrece apoyo a las organizaciones regionales en el marco de sus labores para fortalecer la cooperación internacional sobre la preparación jurídica para la asistencia internacional en caso de desastres.

Producciones y Más



Foto: Tomás Jorquera Sepúlveda