



Legislación de Desastres: Hacia un Marco Normativo en las Américas

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS PARA REVISIÓN Y COMENTARIOS EN EL FORO DE LAS AMÉRICAS SOBRE LEYES, NORMAS Y PRINCIPIOS RELATIVOS A LA RESPUESTA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRE (IDRL)¹.

23 y 24 Abril de 2007
Ciudad de Panamá, Panamá

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., ni de ninguno de sus Estados Miembros.

I. Introducción

Las Américas, es una región con una gran de riqueza, dotada de aproximadamente de 30% de los recursos hídricos y de las zonas mas importantes de biodiversidad del mundo, entre otros patrimonios naturales y culturales, pero también es una región significativamente vulnerable a los desastres naturales. Desde 1996 a 2005, unos 1,262 de los 6,417 desastres globales ocurrieron en la región²; una región donde ningún país tiene una legislación específica que aborda de manera exhaustiva el tema de los desastres naturales. Sin embargo, a nivel Global los países han tratado el tema en el marco del derecho humanitario desde el Siglo 18, concentrando su atención en los desastres antropogénicos tales como la guerra. No se tomaron pasos prácticos relacionados a la legislación de gestión emergencias y desastres naturales hasta mediados del Siglo 19, pero en los 1700s muchos doctrinarios progresistas del derecho tales como Batel y Wolf, escribieron sobre principios del derecho internacional tales como la solidaridad entre Estados denle el contexto de los desastres naturales.³ Estos son precedentes importantes a varios tratados multilaterales que han sido negociados hasta la fecha en el área, incluyendo la convención de Kyoto sobre los procedimientos aduaneros,⁴ la convención sobre asistencia de defensa civil para mejorar operaciones de respuesta a los desastres,⁵ la convención de ayuda alimenticia⁶ y el convenio

¹ Por Claudia S. de Windt, especialista Legal del Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA, con contribuciones de Pedro Bastidas, Pablo Gonzalez, Isis Marquez y Maria del Mar Zavala

² 2006, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Society, World Disaster Report. Total Number of Reported Disasters by continent and year 1996-2005. Disasters referred to those with a natural or technological trigger only and does not include wars, conflicts related famines, diseases or epidemics.

³ 2007, Toman, Jiri. International Disaster Response Law, Evolution and Present State of the Legal Regulations of International Disaster Prevention and Relief.

⁴ Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros, Kyoto, 18 de mayo de 1973

⁵ Convención Marco de Asistencia de Defensa Civil, 22 de mayo de 2000

⁶ Convención de Ayuda Alimenticia de 1967, revisado en 1999.



Tampere.⁷ Más recientemente, en 2005, los países han aprobado a nivel multilateral el Marco de acción de Hyogo para implementar la Estrategia de Yokohama, que está vinculado con docenas de acuerdos relacionados a los desastres naturales. Sin embargo, a nivel regional, en las Américas, solamente hay un instrumento vinculante en vigor. A pesar de que, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991, una convención negociada en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ofrece un marco básico para abordar los aspectos claves de la asistencia ante los desastres, solamente ha sido ratificada por tres países.

Paralelamente al incremento en el número de desastres naturales en la región, los países han establecido a nivel sub-regional instituciones tales como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPDRADE), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y la Agencia del Caribe 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. No obstante, a nivel nacional, las disposiciones legales en la mayoría de los casos son escasas y dispersas y algunas de ellas no han sido elaboradas para ser aplicables a la función que cumplen. La Mayoría de las disposiciones legales o resoluciones que abordan la gestión de desastres han surgido como una respuesta improvisada o en respuesta a una situación de emergencia.

Durante el periodo de huracanes del 2005, las pérdidas en daños fueron de aproximadamente 80 mil millones de dólares. Aproximadamente 100,000 viviendas fueron destruidas⁸, así como recursos naturales que son la base de la actividad económica y desarrollo de algunos países de la región, particularmente de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés). Esta clase de desafíos en áreas claves de las economías nacionales, junto con los aspectos sociales y ambientales que impactan al desarrollo, urgen la necesidad de un enfoque exhaustivo para abordar los temas legales relacionados con la gestión y mitigación de los desastres.

El objetivo de este documento es ofrecer un resumen de la visión general del marco normativo y legislación actual a nivel nacional y regional para abordar la reducción de los riesgos a los peligros naturales y el manejo de emergencias en las Américas. Igualmente serán analizados, las fortalezas y debilidades de estos marcos y su estructura vis á vis el incremento de la intensidad y frecuencia de los desastres en la región con el fin de proponer algunas ideas y siguientes pasos que permitan fortalecer la capacidad de la región para prepararse y responder ante los desafíos emergentes en esta área. Se tomarán en consideración en el análisis, casos de estudios sobre los principios y normas en situaciones específicas de emergencias en países de la región, así como los temas abordados en la iniciativa sobre leyes, normas y principios relativos a la respuesta internacional en casos de desastre (IDRL por sus siglas en inglés), de la Federación Internacional de la Cruz Roja. La iniciativa IDRL busca analizar cómo los marcos legales a nivel internacional, regional y nacional, pueden enfrentar los desafíos en las operaciones internacionales de socorro de desastres de mejor manera a través de un análisis de los vacíos y la identificación de elementos comunes en los marcos legales existentes.

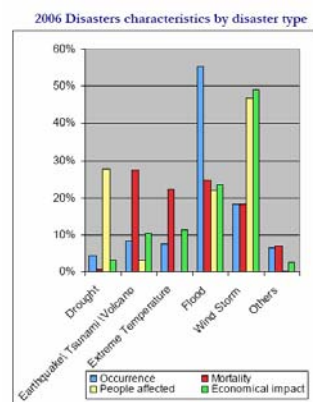
⁷ Convenio Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe de 1998

⁸ August 2005, Organization of American States, Department of Sustainable Development Policy Series #7” The Economics of Natural Disasters”.

II. Desafíos Emergentes

En Latinoamérica y en el Caribe, las economías son extremadamente dependientes de los recursos naturales, los cuales proveen una red segura para los pobres. Por lo tanto la variabilidad climática, y el incremento de la frecuencia y la intensidad de los desastres tienen gran impacto en la región. Esto se puede demostrar a través de los efectos consistentes del recurrente fenómeno de El Niño Southern Oscillation Phenomenon (ENSO por sus siglas en inglés). Por ejemplo, en 1997-1998, El Niño en Ecuador contribuyó a la pérdida de cosechas y elevó el desempleo provocando un incremento en la pobreza de un diez por ciento en los municipios afectados⁹.

Recientemente, el costo económico de los desastres naturales también ha aumentado dramáticamente. De acuerdo al Banco Mundial, al menos 16 países de la región son países en desarrollo¹⁰, para los cuales los costos financieros de los eventos extremos del clima representan la pérdida de una gran proporción del PIB, aún si el costo absoluto es más elevado en los países desarrollados¹¹. Las proyecciones científicas demuestran que el cambio climático aumentará la presión y la vulnerabilidad que tienen los países en desarrollo ante los desastres, causando impactos significativos en los modos de vida y la salud¹².



Fuente: Marzo 2007. Estrategia internacional para la reducción de las catástrofes UN/ISDR y el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) Université Catholique de Louvain. No. 8, Datos sobre Desastres: Una Perspectiva Balanceada”.

Alguno de los impactos ya son visibles en áreas tales como el aumento en el nivel del mar, la transmisión de enfermedades y la disponibilidad del agua, en donde las proyecciones estiman un 70% de aumento en el número de personas con dificultades severas para tener acceso al agua.

⁹ The Economics of Climate Change: The Stern Review, Cambridge University Press 2007

¹⁰ July, 2006. Worldbank List of Economies

(<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>)

¹¹ World Bank, 2004. Charlotte Benson and Edward Clay. Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters

¹² Paris, February 2007, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers formally approved at the 10th Session of Working Group I of the IPCC,.



Es importante destacar que los países más vulnerables a los desastres naturales tales como los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo son también los países más vulnerables a los impactos del cambio climático, incluyendo las inundaciones. Además, el impacto de los desastres paraliza el desarrollo económico y social en todos los países en desarrollo, mientras se entiende que a su vez la clave para reducir la vulnerabilidad es el desarrollo.

Estos desafíos emergentes ejemplifican cómo los países están sujetos a presiones en muchas áreas de las actividades humanas y la efectividad de sus marcos legales e institucionales son constantemente puestos a prueba en el mismo espectro de frentes. La planificación, mitigación y respuesta de los desastres naturales son áreas muy amplias y por lo tanto están sujetas a posibles conflictos con otras jurisdicciones. Esto nos lleva al punto de la necesidad de analizar como los aspectos relacionados con los desastres naturales han sido abordados desde una perspectiva legal con miras a minimizar los desafíos actuales a través de acciones concertadas en todos los niveles.

III. Marcos legales institucionales relacionados con los desastres naturales a nivel nacional: visión general de las tendencias en la región

Hasta hace poco, los países han trabajado exclusivamente en el diseño de estrategias enfocadas en la respuesta y asistencia de los desastres, más no en la prevención y mitigación. Como resultado, el desarrollo legislativo más significativo en esta materia se ha sido enfocado en la respuesta y asistencia. La razón es obvia, ya que lo que implica la prevención y mitigación en muchos casos no es tan claro como lo que implica la asistencia y respuesta.

3.1 Tendencias del enfoque legal en cuanto a la Respuesta de Desastres

La evolución de la legislación relacionada con los desastres es consistente al enfocarse en tres áreas que incluyen A) Declaración de Estado de Emergencias y Poderes de Emergencias; b) Establecimiento y atribuciones de agencias de protección civil y de gestión de emergencias y c) Salud.

a) Declaración de Estado de Emergencia y Poderes de Emergencia

Muchos de los países de la región cuentan con disposiciones constitucionales relacionadas a la declaración de un estado de emergencia y estas disposiciones han otorgado tradicionalmente poderes de estado de emergencia al Ejecutivo. Menos países tienen legislación suplementaria relacionada al tema. Sin embargo, no siempre es claro cuáles elementos deben estar presentes para llenar los requisitos de derecho para el estado de emergencia, ni si los desastres naturales cumplen con estos elementos como lo hacen las guerras civiles o los conflictos armados.

Las disposiciones relativas al estado de emergencia han sido un tema muy delicado en la región, ya que siempre surgen preguntas relacionadas a la rendición de cuentas dadas las restricciones que los poderes de emergencia ponen sobre las libertades civiles y la democracia. Por otro lado es públicamente reconocido que la habilidad que los gobiernos tienen para tomar decisiones expeditas y asignar recursos bajo circunstancias catastróficas son aspectos cruciales en la gestión de desastres.

Bajo circunstancias de estado de emergencia el 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 hay varios decretos y resoluciones que tratan aspectos específicos sobre desastres previos y se concentran en la distribución del agua, la reglamentación de la comunicación y la prensa, y la aceptación de ayuda, entre otros. Estos instrumentos regulatorios responden a eventos naturales específicos y son considerados como un precedente importante, a pesar de su naturaleza aislada. Por este motivo, deberían formar parte del proceso de toma de decisiones bajo circunstancias de estado de emergencia.

b) El Establecimiento y las Atribuciones de las 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, lo que no siempre queda claro es la capacidad de estas agencias de cumplir a cabalidad con su papel, a medida que la legislación les otorga un sinnúmero de atribuciones 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 en áreas tales como la salud, el medio ambiente, las viviendas, comunicaciones y la planificación, entre otras. Otro tema clave es la disponibilidad de recursos y la capacidad de estas agencias de tratar con la amplitud de temas incluidos en la mitigación de desastres como en la planificación. Además, el desafío mayor sigue siendo la cooperación y coherencia entre jurisdicciones.

c) Salud¹³

El marco legal nacional de salud en la mayoría de los países de la región provee una 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. Si se requieren disposiciones adicionales, el Ejecutivo debe intentar mantener en la medida de lo posible del marco general. No obstante, en general este no es el caso y muchas veces se toman decisiones contradictorias. Los siguientes párrafos proveen una breve perspectiva general de lo que ha sido la tendencia y algunos de los desafíos persistentes en el área.

Gestión del Agua

Los temas relacionados a la gobernabilidad del agua en la región son extremadamente complejos, y en particular más complejos a medida que se relacionan al acceso al agua potable para el

¹³ Organización Pan Americana de la Salud, 2000, Legislación sobre Desastres en Latinoamérica y el Caribe.



consumo humano, ya que el porcentaje de la población que no tiene acceso al agua potable ha aumentado constantemente en la última década, a pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esto se refleja en varios cuerpos de leyes y normas que se superponen y en como una falla en el enfoque de la gestión del agua de una manera integrada ha causado una brecha legislativa y otorgado a distintos ministerios y varios cuerpos administrativos, como las autoridades nacionales del agua, la potestad para tratar los temas complejos relacionados al manejo del agua, en los niveles político y operativo. Sin embargo, en situaciones de desastre, la estructura compleja que trata con el manejo del agua y que se superpone a menudo parece desaparecer ya que las leyes de protección civil designan la autoridad a cargo del suministro del agua, usualmente el Ministerio de la Salud, o en su defecto el Ejecutivo utilizando poderes de estado de emergencia designa a este ministerio la facultad de regular los aspectos relacionados al acceso al agua y su calidad.¹⁴

Sin embargo, persisten vacíos en el marco legal institucional relacionado a la planificación para que el impacto de los desastres en la calidad del agua y su disponibilidad sea menor, facilitando así los esfuerzos necesarios durante y después del desastre.

Disposición de Cadáveres

Varios países en la región tienen instrumentos legales que regulan la disposición de cadáveres y que generalmente incluyen como objetivo la necesidad de prevenir enfermedades y epidemias. Sin embargo, no siempre es claro cómo se debe actuar bajo ciertas circunstancias y en este aspecto, es ilustrativo referirse a casos en los cuales las víctimas no pueden ser identificadas o son desmembradas. Este tipo de vacío se trata generalmente de caso en caso, tomando en cuenta los derechos de los difuntos y evitando entierros comunes y la cremación de cuerpos no-identificados.

Asistencia Médica

Es importante tener en cuenta que la norma es que los países solamente permitan que los profesionales que cumplan con los requisitos nacionales curriculares obtengan licencias para ejercer la profesión médica. Estas disposiciones son aplicables en situaciones de desastre y emergencia, pero en muchos casos, el Ejecutivo que utiliza sus poderes bajo el estado de emergencia tiene permitido pedir asistencia médica internacional sin tener en cuenta los requisitos del derecho nacional. Algunas de las leyes relacionadas a la práctica de la medicina en la región proveen excepciones e incluyen un papel para las agencias de gestión de desastres en la supervisión de la conducta del personal médico internacional. No obstante, persisten desafíos, ya que el personal voluntario provee los primeros auxilios y no hay un mecanismo que asegure la diligencia correspondiente en el otorgamiento de asistencia en estos casos. Tratando de enfrentar este desafío, se ha iniciado un diálogo en la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la facilitación del ejercicio de la medicina en situaciones de desastres.

¹⁴ Organización Pan Americana de la Salud, 2000, Legislación sobre Desastres en Latinoamérica y el Caribe.



Donaciones de Alimentos, Medicinas y Materiales Médicos

Los países en la región han sido consistentes en sus marcos legales estableciendo que todas las medicinas y materiales médicos deben ser aprobados tanto por el país donante como por el país destinatario para su uso médico, no deben estar expirados y deben cumplir ciertos requisitos de trazabilidad. Algunos países llegan al punto de proteger los derechos de propiedad intelectual establecidos en sus leyes. En el caso de los alimentos, es importante tener en cuenta que la mayoría de las leyes regulan la calidad de la comida y en algunos casos requieren que sea registrada y aprobada tanto por el país donante como por el destinatario. Además, el desafío más importante dentro del área de salud que persiste en los países de la región es que bajo las circunstancias de desastres, las autoridades no funcionan en su capacidad normal. Por ende, la verificación de los estándares de calidad, salud y seguridad resultan exacerbadas en condiciones difíciles por la capacidad limitada y deficientes mecanismos de cumplimiento. En este sentido, es importante evaluar si un sistema que fomente contribuciones en efectivo sería una mejor opción.

Mientras que las leyes y disposiciones mencionadas proveen un marco básico en la mayoría de los países, en algunos temas generales relacionados a los desastres, muchas son muy amplias y carecen de normas que apoyen su implementación. Es obvio que las disposiciones son dispersas, que los conflictos de jurisdicción son frecuentes y los grupos de interés o actores principales no siempre son claramente definidos.

3.2 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 naturales, con la inclusión de un enfoque integrado del multiriesgo que permite la introducción del manejo de desastres y la mitigación. El enfoque de Hyogo es consistente con la visión de los Jefes de Estado y Gobiernos, quienes en el contexto del proceso de la Cumbre de las Américas, en la Declaración de la ciudad de Quebec de Abril de 2001, se comprometieron a “...fortalecer la cooperación hemisférica y las capacidades nacionales para desarrollar un enfoque más integrado en el manejo de desastres naturales. Continuaremos implementando políticas que mejoren nuestra capacidad para prevenir, mitigar y atender las consecuencias de los desastres naturales. Acordamos estudiar medidas que faciliten el acceso oportuno a recursos financieros para atender las necesidades de emergencia.”

Previo a Hyogo, muchos asuntos importantes relacionados con la prevención y la necesidad de fortalecer los marcos legales en esta área fueron abordados en distintos foros políticos, inclusive en las Cumbres de las Américas.

*Elaborarán la capacidad para predecir, preparar y mitigar las posibles consecuencias de sucesos de origen natural y los provocados por el hombre; promoverán la reducción de la vulnerabilidad; adoptarán y harán cumplir mejores códigos y estándares de construcción; asegurarán prácticas de uso adecuado del suelo; prepararán inventarios y evaluaciones sobre la vulnerabilidad de facilidades e infraestructura fundamental; predecir la variabilidad de los cambios climáticos, y la elevación del nivel del mar, al igual que para examinar sus posibles impactos; y en este sentido, crearán el marco jurídico requerido y establecerán mecanismos de cooperación para compartir y tener acceso a los avances de la ciencia y la tecnología y su aplicación en la alerta temprana, preparación y mitigación de estos peligros; **Plan de Acción de la Ciudad de Quebec 2001***



*Manifestamos nuestra preocupación por el incremento de la intensidad de los desastres naturales o causados por el hombre y su impacto devastador en las vidas humanas, la infraestructura y las economías en el Hemisferio. Hacemos un llamado a la acción a nivel nacional, regional e internacional para fortalecer los programas de manejo de desastres, incluyendo un incremento en la capacidad de preparación, desarrollo de sistemas de alerta temprana, mitigación de riesgos y recuperación y reconstrucción después del desastre y asistencia técnica y financiera, según corresponda, particularmente para países vulnerables a los mismos para reducir su impacto. Apoyamos los esfuerzos en curso para explorar la participación de los sectores público y privado en medidas comprensivas de seguro de riesgo contra catástrofes. **Cuarta Cumbre de las Américas, Declaración de Mar de Plata, 2005.***

A pesar de que en la región la mayoría de los países han firmado y ratificado acuerdos claves tales como Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto, hay muy pocas áreas dentro de la planificación de mitigación de peligros en donde la legislación nacional se ha desarrollado significativamente. Preocupaciones relacionadas con la planificación del uso de las tierras y el acceso equitativo a las tierras son sólo algunos de los grandes dilemas de desarrollo que no se han resuelto en la región y uno de los que tiene un impacto significativo en los asentamientos y en la vulnerabilidad a los peligros naturales.

Grupos de países como los países del Caribe han trabajado en modelos de legislación de preparación de desastres sin éxito en su implementación. Aunque, en dos áreas se ha realizado un progreso considerable: códigos de construcción y seguro y reaseguro.

Los códigos y estándares de construcción son normas para la construcción de edificios que aseguran un nivel mínimo de seguridad para sus ocupantes. Un código apropiado de construcción debe incorporar una interpretación profunda de las fuerzas que imponen los peligros naturales en el área regulada.

Varios países en la región se han involucrado en esfuerzos por desarrollar códigos de construcción adecuados que provean una infraestructura más segura, otros han optado por incorporar disposiciones específicas relacionadas a la zonificación y requisitos de construcción dentro de sus leyes existentes. Por ejemplo en el Caribe la Organización de Estados del Caribe Oriental han diseñado el “Código Uniforme de Construcción del Caribe” y un modelo de política de gestión de albergues de emergencia y un manual. El modelo de legislación de Preparación para Desastres del Caribe que fue mencionado anteriormente también incluye la planificación territorial como un elemento clave. 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 albergue como son las escuelas y hospitales a través de programas de retrosección.



Sin embargo, el cambiar la cultura de la construcción es un proceso largo y arduo que aún se encuentra en movimiento en la región junto con los esfuerzos por fortalecer las instituciones para llegar a una cultura de monitoreo y cumplimiento de marcos legales.

3.2.2 Seguros y Reaseguros

Partiendo por el interés mostrado por los países de la región a nivel político para crear mecanismos de transferencia de riesgo, como los seguros, en la región, muchos países han llevado a cabo distintos esfuerzos relacionados a los seguros y reaseguros. En este sentido, es fundamental decir que cuando los instrumentos de seguros se encontraban en su estado inicial, no incluían la cobertura de las “*actos fortuitos o de fuerza mayor*”. Hasta la fecha, en la mayoría de los países los propietarios de casas con hipotecas están requeridos a tener seguros de propiedad, que generalmente como requisito cubren desastres con la excepción de inundaciones, terremotos y actos de terrorismo.

El interés principal de los países de involucrarse en esfuerzos relacionados a los seguros, es que el compartir los riesgos logra una reducción en el costo de la gestión de riesgos¹⁵. 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, como es la categoría de un huracán o la escala Richter que clasifica la fuerza de los terremotos. Este tipo de contratos sirven como una solución a corto plazo mientras que los países se involucran en un proceso de fortalecimiento de los marcos legales mencionados relacionados a la mitigación para reducir el costo de las primas y la estructura de monitoreo y cumplimiento para asegurar la responsabilidad y competitividad de las compañías de seguro.

Otro avance innovador que comprende varios instrumentos vinculantes es la Facilidad de Seguro contra Riesgo Catastrófico del Caribe (CCRIF)¹⁶ que fue lanzada recientemente por el Banco Mundial y los países del CARICOM.

El propósito del CCRIF es de proveer a los gobiernos con seguros basados en un índice contra pérdidas gubernamentales causadas por desastres naturales.

La Facilidad permitirá que los gobiernos del CARICOM puedan comprar cobertura igual a un seguro de continuidad empresarial que les proveería 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. El uso de indicadores como los mencionados anteriormente antes que ser

¹⁵ 2002, Washington DC. Planificación y Protección Financiera para sobrevivir los desastres. Kari Keipi, Justin Tyson

¹⁶<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20939758~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html>



una función del daño incurrido permitirá el pago rápido de solicitudes a la Tesorería del país afectado. Algunos de los elementos en la estructura legal de este instrumento incluyen un fondo de fideicomiso, acuerdos de país y la formulación de los estatutos de la Facilidad, y normas operacionales y para las inversiones. Un factor clave en el éxito de esta Facilidad es que los países puedan pagar sus primas, y aunque se han explorado diferentes opciones, muchos enfrentan restricciones que deben ser tratadas relacionadas a sus marcos legales para la planificación del presupuesto y la apropiación de recursos.

IV. Desafíos Legales a Nivel Nacional Relacionados a los Desastres Naturales

Los estudios de caso llevados a cabo por la Federación Internacional de la Cruz Roja (IFRC)¹⁷ en el contexto de la iniciativa sobre leyes, normas y principios relativos a la respuesta internacional en casos de desastre, resaltan que existen múltiples desafíos en el área de ayuda y respuesta. Mientras que algunos son el resultado del multilateralismo y cooperación entre estados al estar vinculados al movimiento internacional de personas y materiales; otros tienen que ver con aspectos propios de la gobernabilidad y la rendición de cuentas ya que están relacionados a la calidad de la ayuda, la calificación del personal internacional, o simplemente al cumplimiento, acceso a la justicia y transparencia.

*4.1 Desafíos Legales Derivados de la Colaboración Internacional en la Respuesta a los Desastres*¹⁸

El aumento en el número e intensidad de desastres naturales ha llevado a mayores llamados para recibir ayuda internacional para tratar con los impactos catastróficos de desastres en la vida humana, la salud e infraestructura. Como resultado, más organizaciones se han involucrado, aumentando también el movimiento internacional de personas para ayuda humanitaria. Los gobiernos enfrentan el tener que 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. Este no es un problema con organizaciones que son conocidas por trabajar en esta área por décadas, como es el caso de la Sociedad de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ya que tienen códigos de conducta y están cubiertas por acuerdos internacionales como la Convención de Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre o tienen acuerdos que regulen su estatus en vigencia.

Sin embargo, esto se convierte en un problema con organizaciones que tradicionalmente han tenido otros propósitos, incluyendo religiosos, que en vista de la necesidad urgente, han ampliado

¹⁷ March 2003, International Federation of the Red Cross, International Disaster Response Law Project (IDRL), Report on the findings from South Asia, Southern Africa and Central America.

¹⁸ March 2003, International Federation of the Red Cross, International Disaster Response Law Project (IDRL), Report on the findings from South Asia, Southern Africa and Central America.
March 2007, International Federation of the Red Cross, International Disaster Response Law Project (IDRL), Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala.



el alcance de su trabajo. Determinar el estatus de estas organizaciones es siempre un desafío, dado que generalmente no hay tiempo para suscribir un acuerdo que regule su estatus jurídico resultando en organizaciones que operan de facto y que tratan el tema solamente en el caso de que surja un problema.

Otro desafío importante es la identificación del personal de ayuda y el cumplimiento de los requisitos de inmigración. Para organizaciones que se benefician de los privilegios e inmunidades, la inmigración generalmente no es un problema, como tampoco son los permisos para el personal de ayuda. Para organizaciones que sí son reconocidas, los requisitos de inmigración suelen ser dispensados en respuesta a la urgencia de la situación, siempre que éstos sean cumplidos en algún punto. Para otras organizaciones la inmigración es un problema ya que los estados asistidos pueden rehusar la entrada del personal de ayuda, basados en la falta de recursos de acomodarlos, entre otras razones. Un tema relacionado a la identificación del personal es su relevancia en términos del estatus del personal y sus calificaciones, que fue discutido brevemente anteriormente, ya que el personal de ayuda de las organizaciones gubernamentales internacionales está generalmente protegido con inmunidad judicial de conformidad con convenciones como la Convención de las Naciones Unidas sobre Privilegios e Inmunidades. Particularmente porque se entiende que el personal está haciendo sus mejores esfuerzos en el marco de una obligación de medios y no de una obligación de resultados. No obstante, las organizaciones no-gubernamentales están expuestas a contingencias y litigios con relación a su desempeño en cualquier operación que lleven a cabo y esto puede ser tanto un obstáculo para futuras operaciones de asistencia como también un peso significativo para el país afectado y las organizaciones humanitarias.

La importación de bienes y equipos de socorro también es desafiante ya que la mayoría de los países de la región tienen tarifas enormes sobre los equipos requeridos para la asistencia. Las organizaciones con privilegios e inmunidades y con un estatus reconocido en los países asistidos generalmente no tienen muchos inconvenientes en esta área, aunque los estudios de caso sí muestran una falta de conocimiento por parte de los oficiales de gobierno sobre sistema internacional de respuesta en general, limitando la implementación de las disposiciones en detrimento de las organizaciones internacionales humanitarias.

En el caso de los equipos de telecomunicación, la burocracia es un desafío significativo 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. A pesar de los esfuerzos por mejorar la situación relacionada al uso de equipos de telecomunicaciones en casos de desastre, como es la Convención Tampere¹⁹, superar barreras y mejorar la comunicación en estos tiempos difíciles sigue siendo un obstáculo significativo.

4.2 Desafíos Legales en el área de Gobernabilidad y Rendición de Cuentas

Es importante tener en cuenta como varios desafíos legales están relacionados fuertemente a la gobernabilidad y la rendición de cuentas. En la mayoría de los países hay marcos legales generales que son aplicables en operaciones de respuesta a los desastres y también hay algunas disposiciones legales existentes que pueden ser útiles en la planificación. No obstante, el estrés

¹⁹ Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations of 1998.



que impone un desastre en el sistema nacional de gobernabilidad conjugado con las atribuciones múltiples y de alcance amplio que las agencias civiles de protección o de gestión de desastres han sido asignadas, contribuye de manera significativa a muchos de los desafíos ya mencionados. Adicionalmente, la naturaleza transversal de las operaciones de desastres implica que un número de actores debe involucrarse y a menudo tienen una capacidad limitada que hace que la coordinación no sea una tarea fácil ya que estas debilidades son agravadas por la urgencia de la situación. La afluencia mencionada de personal internacional y de materiales de socorro también pone más peso sobre el sistema, y sobre la seguridad que los estados afectados que tienen la responsabilidad de proveer bajo estas situaciones de estado de emergencia. Un ejemplo ilustrativo de esto son las actividades criminales y de saqueo que se llevaron a cabo durante el Huracán Katrina en Nuevo Orleans durante el verano de 2005. Algunos de los desafíos descritos derivados de la colaboración internacional pueden también agravarse por el “efecto de los medios de comunicación”. El uso por parte de la prensa de imágenes de las víctimas y de los sitios afectados genera compasión, y tiene un gran impacto en la afluencia de ayuda a los países afectados. Además de presionar al sistema, esto también aumenta las preocupaciones relacionadas a la gobernabilidad y responsabilidad, ya que la libertad de expresión puede ser utilizada potencialmente en perjuicio de los derechos de la población afectada. En este sentido, se deben tomar pasos importantes para conscientizar sobre las regulaciones y principios de derecho humanitario existentes y la necesidad de respetar los derechos de las personas afectadas por los desastres. El principio de no hacer daño debe ser aplicado en todas las instancias y en todas las connotaciones aplicables en situaciones de desastres, en particular las del derecho internacional y del Juramento Hipocrático.

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. Esta es una tarea muy compleja, nuevamente dada la naturaleza transversal de los elementos que necesitan conjugarse para la mitigación y la planificación. Uno de los requisitos principales en los países en vía de desarrollo es la disponibilidad de los recursos para capacitar y fortalecer la habilidad de los gobiernos de proveer ayuda y respuesta como el principal interesado y responsable en esta materia. El presupuesto de muchos países en la región está sujeto a las disposiciones constitucionales que otorgan un poder muy limitado al Ejecutivo para apropiarse de recursos sin el escrutinio parlamentario, que es un elemento importante para la rendición de cuentas, dados los ejemplos de corrupción en operaciones de desastres pasadas, pero aún así la estructura del proceso de planificación del presupuesto dificulta la disponibilidad de los recursos para tratar estas situaciones imprevistas. En este sentido, es importante que los gobiernos encuentren maneras de tratar este tema de una manera transparente, realzando, como fue mencionado anteriormente, el marco legal relacionado a la planificación, dado como también fue mencionado anteriormente, que el desarrollo legislativo más significativo ha sido orientado a la respuesta. Para poder lograr esto, es necesario tomar un enfoque multisectorial y que tome en cuenta a todos los grupos de



interés, promoviendo la participación pública a través de políticas específicas, identificando mecanismos integrados de reducción de desastres y realzando sistemas de alerta temprana entre otras áreas.

V. Marcos Legales e Institucionales Regionales sobre Desastres Naturales: enfrentando desafíos a través de la acción en común

Así como a nivel global y otras regiones, en las Américas, mientras que el único instrumento vinculante en vigencia es la Convención Interamericana para facilitar Asistencia a Desastres de 1991 (la Convención Interamericana), negociado dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), hay varias estructuras institucionales que operan a nivel político y principios no vinculantes con una influencia significativa como precedentes al desarrollo legislativo en la región.

5.1 Estructuras Regionales y Principios No Vinculantes

En 1999, la Asamblea General de la OEA pasó la Resolución 1682 (XXIX-O/99), que establece el Comité Interamericano para La Reducción de Desastres Naturales (CIRDN). El comité está encabezado por el Secretario General de la OEA y compuesto por el Presidente del Consejo Permanente de la OEA, el Secretario General Adjunto y líderes de instituciones relevantes de desarrollo del sistema Interamericano y de las Naciones Unidas.

El propósito del CIRDN es de actuar como foro principal del Sistema Interamericano para analizar temas relacionados a los desastres naturales y otros desastres, incluyendo la prevención y mitigación de sus efectos, en coordinación con los gobiernos de los Estados miembros; organizaciones nacionales, regionales e internacionales competentes; y organizaciones no gubernamentales.

El CIRDN es responsable por coordinar la implementación y actualización del Plan Interamericano Estratégico para Políticas sobre Reducción de Vulnerabilidad, Manejo de Riesgo y Respuesta a Desastres (IASP), que desde 2003 está siendo implementado a nivel regional, sub-regional y nacional a través de la colaboración de distintos grupos de interés y actores identificados por el mismo plan. Dentro de la OEA, los países de la región también han establecido el Fondo Interamericano de Emergencia como un mecanismo de apoyo para situaciones de emergencia.

Además, el Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA ha establecido sociedades y acuerdos de cooperación, a través de los años, y hace poco estableció la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (INDM, en sus siglas en inglés), con el objetivo de ofrecer apoyo al intercambio de información sobre desastres pasados, reducción de vulnerabilidad, prácticas y estrategias de preparación y respuestas, y mitigación de desastres naturales para la gestión de riesgos de peligros naturales y mitigación de desastres naturales dentro de las políticas públicas y los planes de desarrollo nacional y regional; mejorar la coordinación de la cooperación internacional y planes de inversión; y apoyar la implementación de los acuerdos multinacionales para los sistemas transfronterizos de alerta temprana e intercambio de información.

Durante la Primera Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible, los países expresaron su visión de las políticas en el área de desastres naturales en la



región, que incluye apoyar el INDM. Todos estos mecanismos tienen como objetivo apoyar la institucionalidad sub-regional como CAPRADE, CEPREDENAC y CDERA fortaleciendo sus respectivos roles en la gestión de desastres.

Asimismo, las resoluciones de la Asamblea General de la organización, han proporcionado principios y guías para abordar los desafíos discutidos en este documento, por ejemplo al establecer la necesidad de ratificar instrumentos como las convenciones Interamericana y de Tampere.

21. Nosotros reafirmamos nuestro compromiso de seguir avanzando en los compromisos y marcos internacional aplicable, incluyendo a través del desarrollo, la implementación e integración de la preparación para los desastres, la gestión en las políticas planes y programación para el desarrollo sostenible.

35. Continuar con el intercambio de información y de experiencia sobre el mapeo de las zonas de riesgo, sistemas de alerta temprana centrados en la población, y otros aspectos técnicos de la reducción del riesgo a través de la Red Interamericana de Mitigación de Desastres, y otros mecanismos e iniciativas regionales.

Declaración de Santa Cruz + 10

Aunque la naturaleza de estas estructuras y principios solo garantizan un ámbito limitado, sería interesante que los países de la región las utilicen como plataformas para desarrollar instrumentos tales como la Convención Interamericana y progresar de manera significativa en ésta área.

5.2 La Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991

La Convención Interamericana (anexo 1) no es un instrumento muy reconocido, ya que solo tiene fuerza de ley en Panamá, Perú y Uruguay. Sin embargo, esta convención responde a la necesidad de alejarse de los instrumentos no vinculantes y reconocer la potencial contribución del derecho internacional en el área de desastres. La convención es aplicable cuando un Estado Parte preste asistencia en respuesta a una solicitud de otro Estado Parte y provee un exhaustivo marco general para abordar aspectos relativos a la respuesta de desastres al tratar los siguientes aspectos:

- Solicitudes ofrecimientos y aceptaciones de asistencia
- Mecanismos de Coordinación Nacional
- Dirección y control de la asistencia
- Medios de transporte. equipos y abastecimientos
- Vías de acceso y de tránsito
- Personal
- Seguridad
- Protección al Personal de auxilio
- Costos
- Reclamos e indemnización
- Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales



Es relevante señalar que algunas disposiciones en la Convención abordan los desafíos enfrentados en la actualidad por los países de la región en situaciones de desastres. Por ejemplo, en el área de coordinación y asistencia, establece el requerimiento de una autoridad coordinadora nacional así como los mecanismos a través de los cuales se debe solicitar ayuda. 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.

Asimismo, la convención detalla claramente la naturaleza expedita y la necesidad de proveer identificación para el personal de asistencia y cumplir con los requisitos migratorios necesarios. Además dispone la protección para los equipos y el personal. Abordando, además la responsabilidad civil del personal y de los Estados auxiliares.

Con relación a los equipos y abastecimientos, la convención establece que estos estarán libres de impuestos o fiscalización y que deberán ser liberados de manera expedita.

La ratificación de este instrumento podría ser una solución a los aspectos relacionados al estatus de organizaciones no gubernamentales, ya que estas podrían beneficiarse de la protección de la Convención. Esta protección le podría ser otorgada bajo dos circunstancias, si las organizaciones forman parte de una misión de asistencia bajo el comando de un Estado parte o un organismo internacional o por acuerdo mutuo con el estado asistido. La única excepción a dicha protección sería que el personal de las organizaciones no gubernamentales no se beneficiaría de inmunidad jurisdiccional en materia penal, civil o administrativa en el estado asistido por actos relacionados a la prestación de asistencia²⁰.

Finalmente, aunque los principios que están siendo discutidos en el marco del IDRL tienen un ámbito mayor, estos están reflejados en la Convención, por lo que son una herramienta complementaria muy útil para los países que busquen implementar o desarrollar la legislación nacional.

VI. Avanzando en la región

Para apoyar los objetivos de reducción de riesgos de desastres la región debería continuar trabajando hacia un enfoque integrado y multidisciplinario en el fortalecimiento de los marcos legales.

Las estructuras existentes y principios no vinculantes deben ser considerados. Asimismo, la ratificación de la Convención Interamericana y la adopción de los principios del IDRL deben pensarse detenidamente, ya que estos abordan varios de los desafíos que actualmente enfrenta la región. En el 2005, la adopción del marco de acción de Hyogo, incluyó el compromiso de desarrollar los marcos legales para la prevención y preparación de desastres, incluyendo la preparación para la asistencia internacional cuando sea requerida. Este es un marco valioso que podría servir de parámetro a medida que los países de la región continúan emprendiendo esfuerzos en esta área. En este sentido habría que considerar como las prioridades de acción del marco de Hyogo podrían servir como base para el desarrollo y fortalecimiento de un enfoque legal a los desastres naturales:

²⁰ *Artículos XVI and XI a) Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991*



1. Garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.

- Los marcos legales deben permitir la apropiación / asignación de recursos para el desarrollo y la implementación de políticas de reducción de riesgo.
- Ratificando los instrumentos legales y principios internacionales relevantes, tomando medidas para su implementación.
- Promoviendo la participación comunitaria por medio de medidas y disposiciones específicas en las leyes u otros instrumentos sobre acceso a la información.

2. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.

- Clara definición de los actores y sus respectivos papeles
- Abordando los asuntos relacionados a la preparación desde una perspectiva legal incluyendo los sistemas de alerta temprana
- Asegurar el acceso a la información dentro de las provisiones legales que abordan la conscientización del riesgo y la participación comunitaria.

3. Crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

- Asegurando el acceso a la información en las disposiciones legales que abordan la cultura del riesgo y la participación comunitaria
- Proveyendo mecanismos de consulta sobre asuntos que puedan afectar a comunidades vulnerables haciendo énfasis en áreas de alto riesgo.
- Apoyando esfuerzos relacionados con el fortalecimiento de los marcos legales que permitan el establecimiento de mecanismos de seguro en la región.

4. Reducir los factores fundamentales del riesgo

- Fomentando la gestión sostenible de los ecosistemas a través del cumplimiento y la aplicación de compromisos internacionales y la legislación nacional al respecto.
- Promoviendo el desarrollo de legislación sobre la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático en la región.

5. Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel

- Estableciendo un diálogo sobre los beneficios de la Convención Interamericana
- Siguiendo los lineamientos de directrices y principios no vinculantes en esta área incluyendo los principios del IDRL.
- Continuando el apoyo a las estructuras y mecanismos existentes como la RIMD, CIRD, FONDEM.

Finalmente, al considerar estas ideas, los países que han ratificado la Convención Interamericana deben continuar fortaleciendo sus capacidades para la implementación y trabajar con otros países en identificar los obstáculos y fortalecer sus capacidades en las áreas de aplicación de la Convención.



Anexo I

CONVENCION INTERAMERICANA PARA FACILITAR LA ASISTENCIA EN CASOS DE DESASTRE

Preámbulo

CONSIDERANDO que con frecuencia ocurren desastres, catástrofes y otras calamidades que destruyen la vida y amenazan la seguridad y bienes de los habitantes del continente americano;

TENIENDO PRESENTE el alto sentido de cooperación que anima a los Estados de la región frente a tales hechos que afectan al bienestar de los pueblos del Continente;

PERSUADIDOS de que el sufrimiento humano causado por esas calamidades puede aliviarse de manera mas eficaz e inmediata si dicha cooperación dispusiera de un instrumento que facilitará y regulará los procedimientos internacionales para la prestación de asistencia en tales casos;

CONSCIENTES de que un verdadero espíritu de solidaridad y de buena vecindad entre los Estados americanos se ha manifestado en casos de desastre y que ese espíritu puede fortalecerse mediante una preparación que permita actuar con mas eficacia,

LOS ESTADOS PARTES han acordado lo siguiente:

Artículo I

Aplicabilidad

- a. La presente Convención se aplicará cuando un Estado Parte preste asistencia en respuesta a una solicitud de otro Estado Parte, salvo que lo acuerden de otra manera.
- b. Para fines de la presente Convención, la aceptación de un Estado Parte del ofrecimiento de auxilio por otro Estado Parte será considerada como solicitud de asistencia.

Artículo II

Solicitudes ofrecimientos y aceptaciones de asistencia

- a. Las solicitudes, ofrecimientos y aceptaciones de asistencia, dirigidos por un Estado Parte a otro serán transmitidos por los canales diplomáticos o por la Autoridad Nacional Coordinadora de acuerdo con las circunstancias.
- b. El Estado auxiliador al ocurrir un desastre mantendrá consultas con el Estado auxiliado a fin de recibir de este último información sobre el tipo de auxilio que se considere más apropiado prestar a las poblaciones afectadas como consecuencia de dicho desastre.
- c. Con el objeto de facilitar la prestación de asistencia, los Estados Partes que la acepten deberán notificar rápidamente a sus autoridades nacionales competentes y/o a la Autoridad Nacional Coordinadora para que



otorguen las facilidades del caso al Estado auxiliador, de acuerdo con la presente Convención.

Artículo III

Autoridad Nacional Coordinadora

a. A los efectos de lo dispuesto en el artículo II, cada Estado Parte designará, de acuerdo con su legislación interna, una Autoridad Nacional Coordinadora, que tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

i. Transmitir, cuando fuera del caso, las solicitudes de asistencia y recibir los ofrecimientos de otros Estados Partes.

ii. Coordinar la asistencia dentro de su jurisdicción nacional, en los términos del artículo IV de la presente Convención.

b. Cada Estado Parte notificará a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, a la brevedad posible, la designación de su respectiva Autoridad Nacional Coordinadora.

c. El Presidente del Comité Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia de la Organización de los Estados Americanos coordinará la cooperación del Comité con las Autoridades Nacionales Coordinadoras de los Estados Partes.

d. Ocurrido un desastre en un Estado Parte, al establecerse los primeros contactos oficiales entre dicho Estado y el Presidente del Comité Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia, o su representante en funciones, este último ofrecerá al Estado afectado sus servicios para alertar al Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre.

e. La Secretaría General notificará a los Estados Partes de la designación de las Autoridades Nacionales Coordinadoras, y de los cambios que sobre éstas le comuniquen los Estados Partes. Igualmente, la Secretaría General hará circular, periódicamente, un boletín informativo acerca de la organización, funciones, procedimientos y métodos de trabajo de las Autoridades Nacionales Coordinadoras.

Artículo IV

Dirección v control de la asistencia

a. Salvo que se acuerde otra cosa, la responsabilidad general de la dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia, dentro de su territorio, corresponderá al Estado auxiliado.

b. Cuando la asistencia incluya personal el Estado auxiliador deberá designar, en consulta con el Estado auxiliado, la persona que tendrá a su cargo la supervisión operacional directa del personal y equipo aportados. La persona designada ejercerá dicha supervisión en coordinación con las autoridades pertinentes del Estado auxiliado.

c. Salvo que se acuerde otra cosa, el Estado auxiliado proporcionará, en la medida de su capacidad, instalaciones y servicios locales para la adecuada y eficaz administración de la asistencia. Hará también todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio a tales efectos por el Estado auxiliador o en nombre suyo.



Artículo V

Medios de transporte. equipos v abastecimientos

Los medios de transporte, equipos y abastecimientos, debidamente identificados, enviados por los Estados Partes para actividades de asistencia podrán entrar, transitar y salir del territorio del Estado auxiliado. Igualmente podrán transitar por el territorio de los Estados Partes que deban cruzar para la prestación del auxilio. En los casos contemplados anteriormente estarán exonerados de pagar impuestos, tasas o cualesquiera otros tributos. De igual manera, en los casos antes mencionados, el Estado auxiliado o el de tránsito pondrán su mejor empeño en agilizar o en su caso dispensar las formalidades aduaneras, y en facilitar el tránsito de tales medios de transporte, equipos y abastecimientos. Asimismo, en ambos casos, se respetarán las áreas restringidas que el Estado auxiliado o el Estado de tránsito determine, de conformidad con lo dispuesto en el artículo VIII.

Artículo VI

Vías de acceso y de tránsito

El Estado auxiliado tendrá el derecho de indicar las vías de acceso y los lugares de destino final de los medios de transporte, equipos y abastecimientos. El Estado de tránsito tendrá también el derecho de indicar las vías de tránsito de tales medios de transporte, equipos y abastecimientos.

Artículo VII

Personal

- a. El personal del Estado auxiliador, en adelante denominado "personal de auxilio," podrá entrar, transitar y abandonar el territorio del Estado auxiliado y del Estado de tránsito que sea parte de esta Convención, según sea necesario para cumplir su misión. A estos efectos, cada Estado Parte proporcionará a dicho personal los documentos y facilidades migratorias necesarias, conforme a la legislación del Estado respectivo.
- b. El Estado auxiliador y el Estado auxiliado harán todos los esfuerzos posibles para proporcionar al personal de auxilio documentación u otros medios que permitan su identificación en tal carácter.

Artículo VIII

Áreas restringidas

Los Estados Partes, en la aplicación de esta Convención, deberán respetar las áreas restringidas así designadas por el Estado auxiliado.

Artículo IX

Apoyo del Estado auxiliado

El Estado auxiliado procurará ofrecer el apoyo que sea necesario al personal de auxilio, la asesoría e información pertinentes y, de ser indispensable, servicios de traducción e interpretación.

Artículo X

Riesgos



Los Estados Partes que presten auxilio harán todos los esfuerzos a su alcance para proporcionarlo con pericia y evitar negligencia, sin que ello implique garantía de que no ocurrirán daños.

Artículo XI

Protección al Personal de auxilio

- a. El personal de auxilio que haya sido debidamente notificado al Estado auxiliado y aceptado por éste y por las respectivas Autoridades Nacionales Coordinadoras no estará sujeto a la jurisdicción penal, civil ni administrativa del Estado auxiliado por actos relacionados con la prestación de asistencia.
- b. Lo dispuesto en el inciso (a) no se aplicará a actos ajenos a la prestación de la asistencia ni, tratándose de acciones civiles o administrativas, a faltas intencionales de conducta o negligencia grave.
- c. El Estado auxiliado, de conformidad con su derecho interno, podrá extender el trato prescrito en el inciso (a) de este artículo a sus nacionales o sus residentes permanentes que formen parte del personal de auxilio.
- d. El personal de auxilio tiene el deber de respetar las leyes y reglamentaciones del Estado auxiliado y de los Estados de tránsito. El personal de auxilio se abstendrá de llevar a cabo actividades políticas u otras incompatibles con dichas leyes o con las disposiciones de la presente Convención.
- e. Las acciones judiciales emprendidas contra el personal de auxilio o contra el Estado auxiliador serán conocidas y podrán ser resueltas en los tribunales del Estado auxiliado.

Artículo XII

Reclamaciones e Indemnización

- a. El Estado auxiliado renuncia a cualquier reclamación por daños o perjuicios que pudieran plantearse contra el Estado auxiliador o contra el personal de auxilio como consecuencia de la prestación del auxilio.
- b. El Estado auxiliado subrogará al Estado auxiliador y al personal de auxilio en caso de reclamaciones por daños o perjuicios que surjan del cumplimiento de la prestación del auxilio que pudieran ser planteadas contra el Estado auxiliador o contra el personal de auxilio por terceras partes.
- c. El presente artículo no se aplicará a actos ajenos al cumplimiento de la prestación de auxilio ni a faltas intencionales o negligencia grave.
- d. El Estado auxiliador y el Estado auxiliado que resulten afectados colaborarán estrechamente entre sí a fin de facilitar la resolución de las reclamaciones o procesos judiciales a que se refiere este artículo.
- e. El Estado auxiliado podrá contratar un seguro para responder por los presuntos daños que pudiese ocasionar el Estado auxiliador o el personal de auxilio.

Artículo XIII

Las disposiciones previstas en los artículos XI y XII podrán ser modificadas por acuerdo expreso entre el Estado auxiliador y el Estado auxiliado.

Artículo XIV



Costos

Salvo lo previsto en los artículos IX y XII, el auxilio prestado correrá por cuenta del Estado que preste el auxilio, sin costo alguno para el Estado auxiliado, excepto acuerdo en contrario.

Artículo XV

Relación con acuerdos existentes

En caso de discrepancia entre la presente Convención y otros acuerdos internacionales en que sean parte el Estado auxiliador y el Estado auxiliado prevalecerá la disposición que facilite con mayor amplitud el auxilio en caso de desastre y favorezca el apoyo y protección al personal que presta tal auxilio.

Artículo XVI

Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales

- a. Las organizaciones internacionales gubernamentales que presten auxilio en casos de desastre podrán, con el consentimiento del Estado auxiliado, acogerse *mutatis mutandis* a los preceptos de esta Convención.
- b. Los Estados y organizaciones internacionales gubernamentales que presten auxilio podrán incorporar en sus misiones de auxilio a personas privadas, físicas o jurídicas o a organizaciones internacionales no gubernamentales; esas personas se beneficiarán de la protección que ofrece esta Convención.
- c. Un Estado Parte que solicite auxilio podrá, por acuerdo con una organización no gubernamental, nacional o internacional, aplicar las disposiciones de esta Convención al personal de la Organización, con la salvedad de que no será automáticamente aplicable a dicho personal el párrafo (a) del artículo XI.
- d. Los acuerdos a que se refieren los párrafos (a) y (c) de este artículo no tendrán efectos respecto de terceros Estados.

Artículo XVII

Firma

La presente Convención estará abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XVIII

Ratificación

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XIX

Adhesión

La presente Convención queda abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XX



Reservas

Los Estados Partes podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla, ratificarla o adherir a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo XXI

Entrada en vigor

La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el segundo instrumento de ratificación. Para cada Estado que ratifique la Convención o adhiera a ella después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo XXII

Vigencia

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualesquiera de los Estados Partes podrá denunciarla. El instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año, contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, quedando subsistente para los demás Estados partes.

Artículo XXIII

Depósito, registro, publicación y notificación

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia auténtica de su texto para su registro y publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de su Carta Constitutiva. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados miembros de esta Organización y a los Estados que hayan adherido a la Convención acerca de las firmas y los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como de las reservas que se formularen.