

CAPITULO 3: MECANISMOS INTERNACIONALES DE ASISTENCIA

Este Capítulo describe y analiza los mecanismos internacionales existentes con el fin de evaluar daños, reparar, reconstruir, rehabilitar, reemplazar y reducir la vulnerabilidad de componentes esenciales de infraestructura de transporte. Se consideran internacionales a aquellos mecanismos que involucran a una o más partes fuera de la región Centroamericana, ya sean Estados o sus agencias de cooperación, proveedores de bienes y servicios, instituciones internacionales de crédito u organizaciones internacionales en general. La estructura de este Capítulo es similar a la del Capítulo 2 en cuanto a que describe cada mecanismo por subsector aéreo, marítimo y terrestre y por grupos de componentes vulnerables.

Lo expuesto en el presente capítulo se encuentra contenido de forma esquemática en los Cuadros números 1.1 (daños) y 1.2 (reducción de vulnerabilidad), transporte aéreo, 2.1 (daños) y 2.2 (reducción de vulnerabilidad), transporte marítimo y 3.1 (daños) y 3.2 (reducción de vulnerabilidad), transporte terrestre, específicamente en la segunda columna correspondiente a mecanismos o procesos internacionales para facilitar la asistencia.

3.1 Transporte Aéreo

3.1.1 Mecanismos de evaluación de daños, reparación, rehabilitación, reconstrucción y remplazo de componentes esenciales de infraestructura

3.1.1.1 Componentes esenciales para prestar servicios de navegación aérea de propiedad de COCESNA y aquellos que siendo de propiedad de la autoridad de aviación civil local son mantenidos por COCESNA: radares SSR y PSR, NDB, VOR, DME e ILS, instalaciones de los mismos y vías de acceso en caso que estén instalados en lugares remotos, sistemas de provisión de energía eléctrica y sistemas informáticos

Como se mencionara en el Capítulo 1, existen ciertos componentes de infraestructura esenciales para prestar servicios de navegación aérea que sólo pueden conseguirse fuera de la región centroamericana. En caso que alguno de ellos resulte dañado por fenómenos naturales, COCESNA, siempre que no cuente con los componentes o repuestos dañados en depósito, emite órdenes de compra a través de su gerente y dispone de recursos económicos propios para adquirirlos en el extranjero. En este sentido COCESNA cuenta con una lista organizada de proveedores, intenta introducir mejoras tecnológicas en los productos que adquiere y tiene en general recursos económicos para restablecer el funcionamiento de su infraestructura en un tiempo relativamente breve dependiendo de la magnitud de daño.

3.1.1.2 Componentes esenciales para prestar servicios de navegación aérea de propiedad de las autoridades aeronáuticas locales: radares SSR y PSR, NDB,

VOR, DME, ILS, torres de control y sistemas de telecomunicaciones aeronáuticas

En caso que los mismos se dañaran a consecuencia de fenómenos naturales, cada autoridad aeronáutica se hace cargo de ellos en cuanto a procurar los bienes y servicios necesarios en la medida de sus posibilidades. En caso de no contar con repuestos, dinero para adquirir nuevos componentes o personal técnico capacitado, se efectúa un pedido por escrito a COCESNA quién procede a asistirlos, siempre y cuando cuente con los recursos económicos y siguiendo el procedimiento que se describe en la sección 2.1.1.2. sobre mecanismos regionales.

Dicho mecanismo se puede calificar como formal considerando que se presenta en el ámbito de asistencia regional y mediante un instrumento legal como es el convenio constitutivo de COCESNA por el cual los Estado partes delegan en ella la prestación de servicios aeronáuticos. Además, y como se explica en la sección 2.1.1.2, COCESNA planea extender su actual ámbito de competencia para ajustarse a lo establecido en el Estatuto, resultando esta una oportunidad inmejorable para plasmar el presente mecanismo en un instrumento que contemple evaluación de daños, reparación, rehabilitación, reconstrucción y remplazo de componentes dañados por fenómenos naturales, acciones de reducción de vulnerabilidad, mecanismos de financiación y acuerdos con el sector privado que hagan la asistencia previsible en tiempo y forma.

3.1.1.3 Pistas, calles de rodaje, plataformas, edificios, terminales aéreas, sistemas de energía eléctrica, balizas para iluminación de pistas, equipos de seguridad e incendio, y depósitos y sistemas de bombeo de combustible

No se han localizado instrumentos o convenios que prevean mecanismos internacionales para reparar, rehabilitar, reconstruir y remplazar, los componentes mencionados de infraestructura aérea. Existen sólo procesos aislados que dependen de la capacidad local de las autoridades aeronáuticas de contactar proveedores internacionales de bienes y servicios, sin que existan acuerdos convenidos con antelación a la situación de emergencia. Otra instancia posible consiste en recurrir a la asistencia internacional solicitando a los Estados cooperantes, a través de sus embajadas, los componentes, repuestos o servicios necesarios.

Existe también la posibilidad de contar con asistencia técnica por parte de OACI, ya que los Estados centroamericanos son signatarios del acuerdo constitutivo de la institución, en relación con el suministro de bienes.¹ Así, bajo varias modalidades, OACI

¹ OACI es el organismo regulador de la Organización de las Naciones Unidas rector de la aviación civil internacional. La necesidad de normalizar y regular la circulación aérea como un hecho de trascendencia mundial, llevó a la convocatoria en 1944 de la Conferencia de Chicago, que concluyó con la firma del llamado Convenio de Chicago en Diciembre de 1944. Este convenio regula las relaciones jurídicas entre los Estados y sus derechos y obligaciones en materia aeronáutica, y acuerda la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) como encargada de velar por la aplicación del convenio y completarlo con los anexos técnicos. Actualmente existen 18 anexos al convenio, la mayoría de los cuales fueron firmados por los Estados centroamericanos.

puede gestionar la compra de equipos a solicitud de las autoridades de aviación civil. El procedimiento consiste en el envío de personal a cargo de las oficinas de suministros o compra de las direcciones de aviación civil a las oficinas de OACI en Canadá para que colaboren con los expertos locales en redacción de contratos, evaluaciones de compra y adquisición efectiva de los productos pertinentes. Sin embargo este procedimiento no resulta aplicable a adquisiciones de emergencias y se ignora si los técnicos de OACI incluyen consideraciones relativas a reducción de vulnerabilidad o mitigación de daños de los efectos de fenómenos naturales en su trabajo de asistencia técnica.

Respecto de los aeropuertos privatizados (Honduras) o en proceso de privatización (Costa Rica), no se ha podido tener acceso, en caso de que existan, a los acuerdos establecidos entre los entes estatales respectivos y las empresas concesionarias a fin de saber si se ha convenido formalmente entre ellos el mecanismo a seguir para evaluar daños, reparar, rehabilitar, reconstruir y reemplazar componentes esenciales de infraestructura aérea dañados por fenómenos naturales.

3.1.2 Mecanismos de reducción de vulnerabilidad

3.1.2.1 Componentes esenciales para prestar servicios de navegación aérea de propiedad de COCESNA y aquellos que siendo de propiedad de la autoridad de aviación civil local son mantenidos por COCESNA: radares SSR y PSR, NDB, VOR, DME e ILS, instalaciones de los mismos y vías de acceso en caso que estén instalados en lugares remotos, sistemas de provisión de energía eléctrica y sistemas informáticos

COCESNA, como se expresara en el Capítulo 2, no cuenta con un plan formal que involucre reducción de vulnerabilidad a fenómenos naturales, sin embargo se encuentra inmersa en un proceso constante de modernización de equipos de manera de mitigar los efectos de daños causados no sólo por desastres naturales sino por cualquier tipo de acción que pudiera afectar sus servicios, y por ello poner en riesgo la seguridad aérea. En este sentido se intenta adquirir equipos de tecnologías avanzadas para evitar problemas de obsolescencia y de tecnologías abiertas, de modo que se puedan adquirir sustitutos o repuestos de parte de cualquier proveedor.

Para ello recurre con frecuencia a fondos provistos por entidades fuera de la región centroamericana para proyectos de modernización. El prestigio de COCESNA y el carácter esencial del servicio que presta, facilitan la disponibilidad de recursos financieros en forma de donaciones, financiamientos no reembolsables o de baja tasa de interés. La institución cuenta también con recursos propios integrados en su mayor parte por dinero proveniente del pago de servicios de protección de vuelo proporcionados a operadores aéreos, entre ellos empresas aéreas comerciales y vuelos corporativos privados. También se reciben fondos en compensación por la prestación de transmisión de mensajes aeronáuticos y la renta de canales de comunicaciones.

Así, es práctica sistemática de COCESNA incorporar medidas de mitigación de daños por mejoras tecnológicas, adquirir tecnologías abiertas y establecer contactos y convenios con organizaciones y donantes extranjeros de modo que cualquier riesgo, incluso el provocado por fenómenos naturales sea previsto en la medida de lo posible para garantizar efectivamente la seguridad aérea en la región.

3.1.2.2 Componentes esenciales para prestar servicios de navegación aérea de propiedad de las autoridades aeronáuticas locales: radares SSR y PSR, NDB, VOR, DME, ILS, torres de control y sistemas de telecomunicaciones aeronáuticas

3.1.2.3 Pistas, calles de rodaje, plataformas, edificios, terminales aéreas, sistemas de energía eléctrica, balizas para iluminación de pistas, equipos de seguridad e incendio y Depósitos y sistemas de bombeo de combustible

No existen mecanismos internacionales formalizados en instrumentos o acuerdos entre Estados, entidades o el sector privado que faciliten asistencia en materia de reducción de vulnerabilidad. Debe mencionarse sin embargo, la tarea que cumple OACI como entidad reguladora mundial de aviación civil estableciendo estándares y prácticas recomendadas para los Estados contratantes, para cuya implementación adecuada presta cooperación técnica.² Entre sus proyectos típicos de asistencia técnica, se menciona el establecimiento de infraestructura técnica requerida para aviación civil, rehabilitación de aeropuertos, diseño de comunicaciones y sistemas de tránsito aéreo. COCESNA en Centroamérica ejecuta muchos de esos proyectos, desarrollando actividades que en ocasiones implican invertir conjuntamente para implementar nuevos sistemas aeronáuticos de telecomunicaciones, navegación aérea y vigilancia así como programas de capacitación de personal.

Dichos estándares y prácticas, si bien no se refieren específicamente a desastres naturales, constituyen indudables medidas de reducción de vulnerabilidad y mitigación de daños al disminuir la vulnerabilidad de la infraestructura aérea a todo tipo de riesgos y por ello también a fenómenos naturales. OACI cuenta también con estándares sobre medidas de seguridad en los aeropuertos y equipos necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia, pero el grado de acatamiento de dichas normas por parte de los aeropuertos centroamericanos está bajo cuestionamiento y no existen mecanismos de ejecutividad adecuados para hacerlas cumplir.

3.2 Transporte Marítimo

² OACI presta una importante función como agencia a cargo de ejecutar proyectos relacionados a aviación civil financiados por donantes a través del Bureau de Cooperación Técnica. Incluso OACI puede colaborar en la identificación de donantes y en las negociaciones correspondientes. Cuenta además con un programa regular de cooperación técnica que es cubierto por las contribuciones regulares de los Estados contratantes. Para información adicional en la materia consultar la página web en http://www.icao.int/ica/en/tcb_desc.htm

3.2.1 Mecanismos para evaluación de daños, reparación, rehabilitación, reconstrucción y remplazo de componentes esenciales de infraestructura

3.2.1.1 Canales de acceso a puertos

Los servicios de dragado y en algunos casos el mantenimiento del mismo deben ser solicitados, en algunos casos, a proveedores extranjeros. En este sentido se trata de un servicio que se contrata y paga con recursos provenientes de las autoridades portuarias en caso que cuenten con ellos. De lo contrario deben procurar ayuda de la cooperación internacional, gestionar préstamos y en caso de urgencia, solicitar fondos del gobierno nacional. Fuera de estas instancias, no se ha localizado un mecanismo organizado y formal que permita contar con prontitud con el servicio de dragado de canales a fin de restablecer el funcionamiento portuario luego de un desastre natural. No existen acuerdos preconvenidos con el sector privado o público internacional para que dicho servicio se preste en condiciones óptimas y con un mecanismo de reembolso previsto y conveniente para las partes.

3.2.1.2 Tanques de combustible, tuberías para el transporte de hidrocarburos, sistemas de bombeo de hidrocarburos y depósitos de sustancias peligrosas

No hay un mecanismo formal internacional que se refiera específicamente a reparación, rehabilitación, reconstrucción y reemplazo de los componentes de infraestructura mencionados en caso que sean dañados por un fenómeno natural.

Dado que en general, dichos componentes se encuentran en manos privadas, ya sea en propiedad o algún tipo de concesión de servicios, son los propietarios o concesionarios, tal como lo manifestaran las autoridades encuestadas, quienes debe solventar y llevar adelante las tareas necesarias para restablecer el funcionamiento del servicios de transporte y almacenamiento de hidrocarburos y sustancias peligrosas en puerto. En tal sentido, los representantes de empresas privadas con autoridad suficiente para ello, contratan los bienes y servicios que necesiten para efectuar los trabajos necesarios que les permitan continuar a la brevedad con sus actividades comerciales. Los gastos son solventados con patrimonio propio o con recursos provenientes de los seguros en caso que se hayan contratado las pólizas respectivas.

Se desconoce que existan acuerdos entre los concesionarios o propietarios de tal infraestructura y las autoridades portuarias en cuanto a quién debe gestionar y solventar económicamente la reparación, rehabilitación reconstrucción y reemplazo de componentes dañados.

Existen, sin embargo, mecanismos que prevén acciones de mitigación de daños y respuesta para enfrentar emergencias y un sistema de cooperación para supuestos de derrames de hidrocarburos y sustancias peligrosas, los que son mencionados a continuación.

Además de ellos hay un amplio espectro de empresas que prestan servicios en operaciones de respuesta y mitigación en caso de derrames de hidrocarburos a las que pueden recurrir las autoridades portuarias. Muchas de ellas se integran por compañías petroleras y en algunos casos por autoridades portuarias que en general no alcanzan el nivel de inversión para gozar de una membresía plena.

3.2.1.2.1 Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos

Adoptado el 30 de noviembre de 1990, entró a regir el 13 de mayo de 1995 y fue elaborado por la OMI a solicitud de las naciones industrializadas con el fin de desarrollar medidas complementarias para prevenir la contaminación por hidrocarburos (OMI, 1990). Su propósito es crear un marco legal global para la cooperación internacional para combatir los incidentes de derrames de hidrocarburos. El Salvador es el único de los Estados centroamericanos que lo firmó y ratificó.³

El convenio contiene un sistema de cooperación para respuesta en casos de derrames de hidrocarburos que incluye servicios de consultoría, asistencia técnica y suministro de equipos. La asistencia debe ser solicitada por los Estados a través de las autoridades coordinadoras y puntos focales que se designen, disponiéndose de un sistema de reembolso de los gastos que las operaciones de ayuda ocasionen. Al respecto, la parte que solicite la asistencia puede requerir a la OMI colaboración en la identificación de fuentes de financiación. Los principios en materia de reembolso de gastos se establecen en un anexo del convenio, disponiéndose que, si la parte que brindó asistencia lo hizo a pedido de otra, el gasto debe ser reembolsado, no así si quien prestó la asistencia lo hizo a su exclusiva iniciativa. Se dispone también la forma en que los gastos deben ser calculados y se prevé que la parte asistida solicite a la asistente que el pago de los gastos de asistencia se pospongan o reduzcan de acuerdo a las circunstancias. Entre ellas, se presta especial consideración a las necesidades de los países en desarrollo.

Se prevén también medidas de mitigación de daños. En este sentido, las partes firmantes se comprometen a adoptar medidas concretas para enfrentar situaciones de contaminación por hidrocarburos, ya sea en el plano nacional o en cooperación con otros países. Específicamente se recomienda la creación de planes de emergencia para enfrentar los problemas derivados, entre otros, de las operaciones de carga y descarga de hidrocarburos y de las infraestructuras portuarias necesarias para manejo de hidrocarburos que puedan presentar riesgo de contaminación. Dichos planes deben estar coordinados con los sistemas nacionales de respuesta en caso de contaminación. En consecuencia, muchos Estados del Caribe han desarrollado planes de emergencia propios⁴ y planes de contingencia.⁵ Existe también el denominado Plan de las Islas del

³ Ver la página web en <http://www.comitemaritime.org/ratific/imo/imo14.html>

⁴ Ver la página web en <http://www.curbiz.com/> y <http://www.dehs.bs/contingency.htm>

⁵ Ver la página web en <http://www.energy.gov.tt/enviro.html>

Caribe para Cooperación, Respuesta y Preparación en casos de Derrames de Hidrocarburos.⁶

El convenio requiere también que cada parte individualmente o en cooperación con otros países, y conforme sea apropiado, con la industria petrolera y marítima, autoridades portuarias y otras entidades relevantes, establezca niveles mínimos de equipos necesarios para respuesta en materia de derrame de hidrocarburos proporcionales al riesgo involucrado y programas para su uso adecuado. Se deben organizar proyectos de simulaciones de respuesta, entrenamiento de personal y planes para coordinar las comunicaciones y la respuesta ante derrame de hidrocarburos.

Adicionalmente se busca extender el efecto del convenio más allá de la contaminación por hidrocarburos y en consecuencia, se insta a las partes a aplicar las disposiciones pertinentes del convenio, en la medida de lo posible y cuando proceda, a casos de derrames de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, hasta tanto se adopte y entre en vigor un instrumento aplicable a dichos elementos.

Cabe mencionar sin embargo que las medidas de mitigación de daños previstas en el convenio son de bajo acatamiento y no hay un mecanismo efectivo que garantice la ejecutividad de las mismas.

3.2.1.2.2 Clean Caribbean Cooperative, (CCC) (Cooperativa Caribe Limpio)

Se trata de una corporación norteamericana sin fines de lucro con sede en el Estado de la Florida en los Estados Unidos de América, integrada por la mayoría de las principales compañías petroleras internacionales que operan en la cuenca del Caribe, América Central, América del Sur, Bahamas y Bermuda (área de operación).⁷ La misma pone a disposición de quién lo necesite y dentro de su área de acción, equipos y proveedores de servicios altamente especializadas en el manejo de derrames de hidrocarburos y sistemas de apoyo coordinados para operaciones de respuesta y mitigación en caso de derrames de hidrocarburos basados en la cooperación de los gobiernos nacionales y la industria petrolera. CCC actúa movilizandolos recursos para enfrentar la emergencia bajo un sistema de respuesta coordinado y diferenciado dependiendo de quien solicite el servicio.

En caso que quien solicite la intervención sea miembro de CCC, el instrumento legal utilizado para concretar la cooperación es un contrato preejecutado de venta. En caso que no lo sea, la asistencia resulta disponible bajo contratos de venta, los que incluyen cláusulas para la readquisición del equipo por parte de la cooperativa disminuyendo el costo total del mismo. En caso que no se proceda a la readquisición de los mismos, el

⁶ Ver la página web en <http://www.dehs.bs/contingency.htm>

⁷ Ver la página web en <http://www.cleancaribbean.org/ccc.html>

dinero obtenido en pago se invierte en nuevos equipos de manera de contar con un depósito adecuado para enfrentar futuras emergencias.

Producido el derrame de hidrocarburos, los recursos necesarios para la asistencia son enviados a solicitud de una agencia del gobierno del país afectado. La movilización de los equipos, las operaciones de manejo y respuesta y las obligaciones financieras son responsabilidad exclusiva de quién solicitó la ayuda y de quién causó el derrame.

3.2.1.3 Sistema de atraque, sistema eléctrico, rompeolas, radios, radares, antenas, faros, boyas, bodegas de almacenamiento, edificio administrativo, pavimento de área de circulación portuaria, canales internos de desagüe, sistema de alcantarillado, sistema de agua potable, grúas descargadoras y transportadoras de contenedores (cimentación de grúas estacionarias o líneas férreas de grúas móviles)

Como se mencionara en el Capítulo 2, los bienes y servicios necesarios para actuar en casos en que dichos componentes resulten dañados por fenómenos naturales son contratados por las propias autoridades portuarias a nivel local. Se pueden también presentar solicitudes a entidades cooperantes vía embajadas que son en ciertos casos y sujeto a disponibilidad brindados en forma gratuita. No se han localizado mecanismos formales de asistencia que en forma coordinada provean dichos componentes, sus partes y servicios en caso que resulten dañados. Si algunos de los componentes se encuentran en manos privadas, se estima que son los concesionarios o propietarios quienes deben afrontar las tareas y gastos para rehabilitar la infraestructura. Se ignora si los Estados y las empresas concesionarias han previsto en los acuerdos de concesión responsabilidades o facilidades en la materia.

3.2.2 Mecanismos de reducción de vulnerabilidad

3.2.2.1 Canales de acceso a puertos

Se desconoce la existencia de convenios o acuerdos formales que contengan mecanismos de reducción de vulnerabilidad en relación con servicios de dragado. Se ignora si se incluyen cláusulas contractuales de garantía o seguros en caso de daños por fenómenos naturales como medidas de mitigación de daños.

3.2.2.2 Tanques de combustible, tuberías para el transporte de hidrocarburos, sistemas de bombeo de hidrocarburos y depósitos de sustancias peligrosas

En relación con la reducción de vulnerabilidad de daños de infraestructura necesaria para el transporte y almacenamiento de hidrocarburos o sustancias peligrosas en puerto, no existen mecanismos internacionales formales. Cada empresa propietaria o concesionaria o la autoridad portuaria según corresponda, toman las medidas de reducción de vulnerabilidad en forma individual y con recursos propios o contratados, tal como se describe en la sección 2.2.3.1.

3.2.2.3 Sistema de atraque, sistema eléctrico, rompeolas, radios, radares, antenas, faros, boyas, bodegas de almacenamiento, edificio administrativo, pavimento de área de circulación portuaria, canales internos de desagüe, sistema de alcantarillado, sistema de agua potable, grúas descargadoras y transportadoras de contenedores (cimentación de grúas estacionarias o líneas férreas de grúas móviles).

No se tiene conocimiento de instrumentos internacionales que contengan mecanismos referidos a reducción de vulnerabilidad de dichos componentes. Cada autoridad portuaria en la medida de sus posibilidades y conocimientos introduce medidas de reducción de vulnerabilidad en forma individual y aislada.

3.3 Transporte Terrestre

3.3.1 Mecanismos para evaluación de daños, reparación, rehabilitación, reconstrucción y remplazo de componentes esenciales de infraestructura de transporte terrestre

3.3.1.1 Puentes tipo Bailey

Tanto los puentes tipo Bailey como sus partes sólo pueden conseguirse de proveedores fuera de la región. Producido un desastre natural, en general y en las primeras etapas de la emergencia, dichos puentes son aportados como parte de los recursos militares de defensa civil y son provistos a los fines garantizar el acceso de ayuda humanitaria. Es también posible obtenerlos apelando a la cooperación internacional gratuita mediante una solicitud a las embajadas correspondientes.

En caso que se cuente con recursos económicos para adquirirlos, se envían ordenes de compra a los proveedores extranjeros que proceden a hacer efectivo el envío. No se conoce que existan acuerdos preconvenidos con el sector privado proveedor de puentes tipo Bailey o con los organismos militares extranjeros.

3.3.1.2 Puentes, sistemas de drenaje, taludes, carpetas de rodadura, túneles, sistemas de comunicaciones, canales, pavimento

No se tiene conocimiento de la existencia de mecanismos internacionales de asistencia referidos a dichos componentes incluidos en convenios o acuerdos. Tal como se manifestara, se trata de bienes y servicios en general provistos por mecanismos locales informales. Como instancia formal aislada de asistencia, existen acuerdos para llevar adelante ejercicios militares, los que pueden incluir algunas tareas de rehabilitación de la red vial.⁸ Se tiene conocimiento también de convenios por los cuales agencias de

⁸ Como por ejemplo, la convención denominada Nuevos Horizontes, celebrada entre los gobiernos de El Salvador y los Estados Unidos de América el 23 de febrero de 1999 y relativa a ejercicios militares. La misma fue aprobada por El Salvador por medio del Acuerdo No. 180 del 3 de marzo de 1999 y consiste en operaciones de reconstrucción de áreas afectadas por desastres naturales, incluyendo tareas

cooperación extranjera suministran bienes y servicios para rehabilitar carreteras luego de desastres naturales.

3.3.2 Mecanismos de reducción de vulnerabilidad

3.3.2.1 Puentes tipo Bailey

Se trata de estructuras utilizadas esencialmente en emergencia aunque de importancia para mitigación de daños y reducción de pérdidas. En consecuencia, hay que crear y formalizar mecanismos que permitan contar con ellos en forma rápida. Resulta conveniente efectuar compras en cantidades estimables para hacer frente a la emergencia y establecer contactos con los proveedores que procedan al envío inmediato de los mismos cuando sean necesarios.

3.3.2.2 Puentes, sistemas de drenaje, taludes, carpetas de rodadura, túneles, sistemas de comunicaciones, canales, pavimento

No se han encontrado convenios o acuerdos formales integrales entre Estados referidos a mecanismos internacionales de reducción de vulnerabilidad respecto de estos componentes. Existen sin embargo, proyectos financiados por instituciones de crédito, como el proyecto del BID para reconstrucción de puentes en Panamá, como lo mencionara la autoridad de transporte en las encuestas.

Se estima también, aunque no se ha tenido acceso a los textos de los acuerdos, que los convenios sobre ejercicios militares podrían incluir medidas de reducción de vulnerabilidad o mitigación de daños. A su vez existen proyectos financiados por agencias de cooperación para otorgar fondos para llevar adelante tareas de mitigación de daños, por ejemplo, el estudio técnico preparado por SIECA con fondos de USAID para redactar propuestas para la consideración oficial del sector en cuanto a mejorar la capacidad de la región para mitigar los efectos transnacionales de desastre mediante el lineamiento de estándares regionales de modernización y armonización de normas técnicas aplicables a carreteras (SIECA-USAID, 1999).

3.4 Otros Mecanismos

Existen varios mecanismos formales, ya sea en el marco de convenciones internacionales concluidas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (OCHA, UIT, OMI), hemisféricas en el marco de la OEA o en el ámbito de pertenencia de Estados centroamericanos a instituciones regionales fuera de Centroamérica (AEC, SELA), que se refieren a desastres naturales en general. Los mismos intentan coordinar acciones para manejo de daños y a formalizarlos en acuerdos. Ninguno de ellos se refiere específicamente a evaluación daños, reparación, rehabilitación y reconstrucción de componentes de infraestructura de transporte dañados o a incorporar

relativas a servicios de salud y otras actividades de entrenamiento militar. Se garantizan también privilegios e inmunidades al personal de asistencia.

medidas de reducción de vulnerabilidad, pero tampoco excluyen el tema. Por lo tanto ofrecen facetas o elementos a ser considerados en futuros acuerdos. Igualmente, algunos de ellos podrían ser reformulados para extender su alcance a mecanismos facilitadores de asistencia para infraestructura de transporte. Cabe mencionar también, que algunos de ellos son proyectos en ejecución o no se encuentran disponibles al no haberse reunido el número mínimo de firmas o ratificaciones requeridas. Se mencionan también algunos acuerdos bilaterales entre Estados relativos a asistencia técnica en caso de desastres.

3.4.1 Mecanismo establecido por la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales

La Asociación de Estados del Caribe (AEC) fue establecida por convenio constitutivo firmado por los jefes de Estado y/o representantes de 24 países de la Gran Cuenca del Caribe el 24 de Julio de 1994.⁹ AEC es el organismo latinoamericano de consulta, concertación y cooperación de mayor cantidad de países y con una heterogénea composición económica, política y social. Agrupa, en calidad de miembros plenos, a los doce Estados del CARICOM (Mercado Común del Caribe), cinco de Centroamérica, los participantes en el Grupo de los Tres y cuatro Estados independientes no incorporados a los esquemas integracionistas previamente conformados de estas áreas geográficas. Adicionalmente, pueden participar en calidad de miembros asociados los representantes de los territorios dependientes de Holanda, Francia e Inglaterra.¹⁰ SICA y SIECA participan en AEC en carácter de observadores.

Con respecto a desastres naturales, se firmó el Acuerdo Entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales¹¹ el 17 de abril de 1999, en Santo Domingo. El objetivo del acuerdo, conforme su artículo 2do., es crear mecanismos jurídicamente vinculantes que promuevan la cooperación para la prevención, mitigación y atención de los desastres naturales a través de la coordinación de las partes contratantes entre sí y con las organizaciones que trabajan en materia de desastres

⁹ Ver la página web en <http://www.acs-aec.org>

¹⁰ Los países del CARICOM participantes son Antigua-Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, St. Kitts & Navis, St. Lucía, St. Vincent, Trinidad y Tobago. Los participantes de Centroamérica son Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los participantes del Grupo de los Tres son México, Venezuela y Colombia. Los cuatro Estados independientes no participantes en acuerdos de integracionistas previos son Cuba, República Dominicana, Haití y Suriname. Los territorios dependientes de Estados Unidos de América (Puerto Rico e Islas Vírgenes) no participan por expresa autoexclusión.

¹¹ Dicho instrumento es el resultado de lo expresado por el Consejo de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe durante su Reunión Ordinaria celebrada en Guatemala el 1ro. de diciembre de 1995. Es allí dónde se aprobó mediante Acuerdo 1/95 el programa de trabajo para la primera fase de la Asociación, y se determinó que la actividad inicial debería enfocarse entre otros temas, en llevar a cabo las acciones prioritarias en materia de desastres naturales que afecten a los Estados miembros y miembros asociados de AEC y concretamente se dispuso que se lleven adelante acciones tendientes a diseñar un sistema de cooperación en materia de desastres naturales.

naturales en la región. Para ello intenta delimitar territorialmente lo que considera “áreas especialmente vulnerables” que las partes podrán acordar en sus territorios con miras a desarrollar planes de cooperación en la prevención y atención de desastres naturales. Cada parte nominará ciertas áreas como especialmente vulnerables conforme a directrices y criterios relativos a la identificación y selección propuestos por un Comité Especial en Materia de Desastres Naturales.

El artículo 4to. se refiere específicamente a cooperación y asistencia mutua, estableciendo los principios que las partes contratantes deben promover. Entre ellos se menciona la formulación e instrumentación de normativas y leyes, políticas y programas para la atención y prevención de desastres naturales, las acciones conjuntas con miras a identificar, planificar y emprender programas de manejo de desastres naturales y la cooperación en la formulación, financiamiento y ejecución de programas de asistencia entre las partes que así lo soliciten, especialmente en lo relacionado con el apoyo de organizaciones regionales e internacionales.

En lo referido a la participación privada en las tareas descritas en el acuerdo se dispone que en materia de transporte de material y equipo para la prevención y mitigación de los desastres naturales, las partes contratantes tomarán las medidas necesarias para obtener la cooperación del sector privado proveedor del transporte aéreo y marítimo (artículo 8.3).

El acuerdo entrará en vigencia una vez firmado por el número mínimo de partes por él establecido. En relación con los países de la región centroamericana, fue aprobado por Nicaragua por Decreto Legislativo No. 2.426 del 25 de noviembre de 1999 publicado en La Gaceta, el 2 de diciembre de 1999.

Se trata de un acuerdo que si bien ofrece un marco de cooperación para la asistencia humanitaria, no excluye la cooperación en materia de infraestructura de transporte. Además, por tratarse de un mecanismo en formación, nada impide que los Estados centroamericanos una vez que firmen y ratifiquen el convenio lo puedan utilizar para canalizar cooperaciones en materia de desastres e infraestructura de transporte con países fuera de la región, por ejemplo, incluyendo en las directrices para la identificación de lo que se denominan áreas especiales protegidas a los componentes de infraestructura esenciales de puertos, aeropuertos y carreteras.

3.4.2 Mecanismo Regional de Cooperación Técnica para Emergencias Derivadas de Desastres Naturales establecido por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

SELA es un organismo regional intergubernamental, integrado por 28 países de América Latina y el Caribe y creado el 17 de octubre de 1975, mediante el denominado Convenio de Panamá del cual participan los países centroamericanos.¹² SELA tiene

¹² Actualmente el SELA está conformado por Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití,

como uno de sus objetivos fundamentales (artículos 3-5 del convenio) la promoción de la cooperación regional a fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus Estados miembros. Así, la Secretaría Permanente actúa como Punto Focal Regional para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

En ese marco se aprobó la Decisión No. 403 del Consejo Latinoamericano en la Cuarta Reunión Ordinaria de dicho organismo celebrada en La Habana, Cuba, en diciembre de 1998 referida a la Solidaridad con Centroamérica y el Caribe y Creación de un Mecanismo Regional de Cooperación Técnica para Emergencias Derivadas de Desastres Naturales. Por dicha decisión se dispone, entre otras cuestiones, establecer en el seno de SELA un Mecanismo Regional de Coordinación de los Directores de Cooperación Técnica Internacional encargados de apoyar la sistematización de las acciones de colaboración técnica de los Estados miembros en favor de los países de la región afectados por desastres naturales.¹³

A tal fin, se llevó a cabo, en marzo de 2000 en Caracas, Venezuela, la Primera Reunión del Mecanismo Regional de Cooperación Técnica para Emergencias Derivadas de Desastres Naturales. Allí se esbozaron una serie de normas que podrían regir el funcionamiento de dicho proceso, entre ellas, se dispone que la Secretaría Permanente del SELA convoque a reuniones del mecanismo, cuando se produzcan situaciones de desastre natural y en consulta con el país o países afectados, cumpliendo un papel facilitador y promotor para la preparación y coordinación de programas y acciones que se acuerden en cada caso, con la participación de los países afectados y países y organismos oferentes de la cooperación. Las evaluaciones relativas al funcionamiento del Mecanismo Regional se realizarán en el marco de las Reuniones Anuales de Directores de Cooperación Técnica Internacional de los Estados Miembros del SELA.

En particular se dispone que el mecanismo podría propiciar la coordinación y el desarrollo de acciones como las referidas a la elaboración de un registro sistematizado de las ofertas y demandas con vistas a la creación de un banco de datos o una red regional a través de Internet, accesible a todos los Estados miembros, siendo la base para la gestión de asistencia técnica bilateral o regional en el tema. También se prevé dar apoyo técnico a los países afectados en la identificación y preparación de proyectos de cooperación técnica para ser presentados a los organismos internacionales y/o países donantes.

Al respecto, resulta importante destacar que si bien se trata de los pasos iniciales de lo que será un mecanismo de cooperación en materia de desastres en general y no específicamente a infraestructura de transporte, su evolución merece ser seguida con detenimiento ya que se genera en un ámbito institucional enfocado a aspectos de cooperación técnica para la reconstrucción de las economías de los países miembros

Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹³ Ver la página web en <http://lanic.utexas.edu/~sela/docs/spirmrdt1-c.htm>

excediendo los aspectos puramente humanitarios a los que suelen referirse los mecanismos formales existentes. La experiencia de SELA en materia de cooperación técnica y contacto con los recursos de cooperación internacional, en especial los países donantes, ha resultado de apoyo para los Estados miembros. De esta forma los países centroamericanos podrían tener un vehículo formal adicional para canalizar en forma organizada, coherente y previsible la asistencia internacional en materia de infraestructura de transporte y desastres a nivel de organismos internacionales y Estados cooperantes.

3.4.3 Mecanismo establecido en la Convención Interamericana para Facilitar Asistencia en Caso de Desastres Naturales

La convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre fue adoptada en Santiago, Chile, el 6 de julio de 1991 y fue sólo ratificada por Nicaragua, Panamá y Perú y firmada por Uruguay y Colombia (OEA, 1991). La misma comenzó a regir el 16 de noviembre de 1996 y hasta la fecha no sido implementada.

Concluida dentro del marco de la OEA, la convención establece mecanismos procedimentales a los que las partes pueden voluntariamente recurrir con el propósito de facilitar la asistencia en materia de desastres naturales entre los Estados partes mediante la simplificación de las formalidades jurídicas aplicables al transporte de bienes y al tránsito de personas. Para ello, los Estados partes deben designar una Autoridad Nacional Coordinadora encargada de transmitir las solicitudes, recibir y aceptar las ofertas de cooperación y coordinar la asistencia dentro de la jurisdicción nacional. El Presidente del Comité Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia de la OEA es designado para coordinar la cooperación entre el mismo y las Autoridades Nacionales Coordinadoras.

Las razones de la falta de implementación de la convención no están claramente establecidas. Algunas respuestas pueden encontrarse en la variedad de asuntos jurídicos conflictivos derivados del origen de la asistencia. Dichas cuestiones fueron intensamente discutidas en las reuniones que precedieron a la convención, siendo objeto de 16 reuniones del Grupo de Trabajo establecido en 1986, por la Asamblea General para estudiar el borrador de la convención preparado por el Comité Jurídico Interamericano en 1984.

Tales cuestiones conflictivas son consecuencia de los múltiples interrogantes que surgen cuando la asistencia internacional en forma de personal, equipos y materiales llega al país afectado por un desastre natural, y están relacionadas con el control de la asistencia, privilegios e inmunidades del personal involucrado, identificación del personal, equipos y materiales, libertad de movimiento, acceso a o desde las áreas de desastre, derechos y deberes aduaneros, y compensación por daños.

Con respecto a las partes involucradas en la asistencia, la convención establece un mecanismo para ser usado por los Estados miembros de la OEA mediante firma y ratificación y por cualquier otro Estado que decida adherirse. La convención permite a las organizaciones gubernamentales internacionales que proveen asistencia en caso de desastre, recurrir a lo previsto en sus artículos, siempre que el Estado auxiliado esté de acuerdo. Las personas físicas o jurídicas (corporaciones) incluidas en la asistencia por un Estado o una organización gubernamental internacional también podrán acogerse a la protección ofrecida por la convención, siempre con la anuencia previa del Estado auxiliado.¹⁴

La naturaleza de la asistencia facilitada por la convención no está definida, pero en su texto hay claras referencias que muestran su objetivo humanitario, voluntario y gratuito. Sin embargo, si bien se concentra en ayuda humanitaria no excluye en absoluto otro tipo de asistencia. La convención contiene normas para facilitar el traslado de bienes a ser utilizados en la asistencia y personal para prestar servicios que pueden ser de utilidad, resolviendo aspectos controversiales que han sido discutidos y acordados por los representantes de los Estados miembros de la OEA, desde 1986 hasta 1991, luego de intensas discusiones y por ello constituyen una guía importante para aplicar cuando personal extranjero, equipos y materiales llegan a un país.¹⁵

Así la convención podría incorporar otros aspectos de la asistencia en casos de desastres, como lo relativo a infraestructura de transporte, incluyendo una mayor participación del sector privado y estableciendo un mecanismo de reembolso de gastos.

3.4.4 Convenios relativos a mecanismos en aduanas para facilitar asistencia humanitaria

La problemática aduanera es fundamental en los procesos de asistencia. Si bien es crucial en el ámbito de la asistencia humanitaria, tiene un fuerte impacto en los mecanismos de cooperación para casos de daños y reducción de vulnerabilidad en infraestructura de transporte. La asistencia humanitaria es esencialmente urgente y gratuita y ello incide en las disposiciones aduaneras, siendo de común aceptación el

¹⁴ La discusión sobre este punto fue de vital importancia para los Estados Unidos de América, de acuerdo a un informe del Grupo de Trabajo. La Misión Permanente de los Estados Unidos de América insistió que cada gobierno debe tener la autoridad soberana para determinar quién recibe los privilegios e inmunidades en su territorio (Preliminary Draft Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, Working Document of the United States Delegation - CP/CAJP-713788 of September 2, 1998. OEA/Ser.G, CP/CAJP-743/89 corr.1, 24 April 1989, Original:Spanish).

¹⁵ El artículo V de la convención prevé libertad de acceso y de movimiento dentro del territorio del Estado auxiliado y a través de los Estados de tránsito con los medios de transporte, equipos y abastecimiento debidamente identificados estando exonerados de pagar impuestos, tasas u otros tributos. De igual manera, el Estado auxiliado o el de tránsito se comprometen a poner su mejor empeño en agilizar o en su caso dispensar las formalidades aduaneras. El personal de auxilio tendrá los documentos y facilidades migratorias necesarias conforme a la legislación del Estado respectivo (Art. VII).

principio del levantamiento de las restricciones económicas de importación. No obstante ello, los casos en que el envío de elementos esenciales ha sido detenido o demorado en las abundan en el anecdotario de los funcionarios de asistencia humanitaria. Es por que se desarrollaron varios instrumentos legales con el objetivo de facilitarla.

En tal sentido han sido importantes los esfuerzos encarados por la OCHA en estrecha cooperación con organismos de la ONU.¹⁶ Un estudio realizado por OCHA demostró que hay varios instrumentos legales que incluyen medidas para simplificar y aligerar el despacho en aduanas de envíos humanitarios, a saber, el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros del 18 de mayo de 1973 (Convenio de Kyoto), el Convenio Aduanero relativo al Carnet ATA para la Admisión Temporal de Mercancías del 6 de diciembre de 1962 (Convenio ATA), el Convenio Relativo a la Admisión Temporal del 26 de junio de 1990, (Convenio de Estambul), el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), y el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de la OMI.

No obstante ello, el estudio de OCHA concluyó que se trataba en general de instrumentos no vinculantes y de baja adhesión por parte de los Estados. Es así como elabora, con la posterior revisión y aprobación de OMA, un Acuerdo Modelo Bilateral entre las Naciones Unidas y un Estado (hipotético) integrante del sistema de las Naciones Unidas sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia. El mismo es acompañado por un modelo de certificado a ser presentado en las aduanas para que se apliquen las medidas de facilitación previstas.¹⁷

Más allá de lo que se dispone para ayuda humanitaria y operaciones de socorro, lo contemplado en los instrumentos mencionados puede servir de ejemplo para aplicarse a la asistencia prestada por Estados y empresas privadas para restablecer el funcionamiento de la estructura de transporte afectada por desastres naturales. Así los Estados centroamericanos deben considerar acordar la renuncia o disminución sustantiva de derechos aduaneros o impuestos cuando se establezca expresamente que los materiales o vehículos ingresan al país para llevar adelante tareas de reducción de vulnerabilidad, mitigación de daños, preparación para enfrentar emergencias y rehabilitación y puesta en funcionamiento de la infraestructura de transporte. Se podría recurrir también a la colocación de sellos de aduanas que eviten demoras en ulteriores etapas de transporte, considerando que la reactivación económica del país luego de un

¹⁶ Ver la página web en http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/custnet/intrd_sp.html

¹⁷ Texto completo disponible en la página web http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/custnet/model_sp.html. Las medidas de facilitación se refieren, entre otras, a arreglos para el despacho fuera de las horas de trabajo y lugares designados oficiales, a la no imposición de derechos por la asistencia del personal de aduanas, autorización para la presentación de documentos por adelantado, aplicación de documentos y procedimientos de inspección simplificados y renuncia a toda restricción económica, derechos e impuestos.

evento natural catastrófico es prioritaria y que la misma se verá demorada si el transporte se paraliza, interrumpe o demora.

3.4.5 Mecanismo establecido en la Convención de TAMPERE sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en caso de Catástrofe

Es sabido que en las primeras horas de una catástrofe las comunicaciones se interrumpen o en alguna manera se perturban. Para evitar y solucionar ello se necesitan medidas de preparación y prevención tanto nacionales como internacionales, no sólo para evitar las catástrofes y mitigar sus efectos, sino también para poder acudir rápidamente y socorrer a las víctimas. El papel de las telecomunicaciones en casos de emergencia resulta fundamental para contar con los medios que permitan alertar a la población y para la pronta movilización de equipos internacionales de búsqueda, salvamento y evaluación de daños.¹⁸

Las comunicaciones en momentos de emergencia, si bien se concentran en operaciones de rescate y salvamento, son también utilizadas para que desde distintos puntos del territorio afectado se pueda cuantificar el daño y solicitar ayuda en consecuencia. Algo similar sucede con los equipos necesarios para establecer comunicaciones con embarcaciones que se encuentren en las inmediaciones de los puertos afectados y que pueden contar con cargamentos peligrosos. Luego, una vez evaluado el daño, se debe solicitar ayuda para restablecer el funcionamiento de los medios de transporte tan rápidamente como sea posible.

Es así como los satélites de telecomunicación se han convertido en instrumentos indispensables en manejos de emergencia, entre ellos la denominada telefonía satelital por el sistema Inmarsat o en el futuro por la denominada Comunicación Personal Móvil Mundial por Satélite. Sin embargo, los sistemas de comunicación se encuentran altamente regulados lo que constituye un obstáculo legal a las operaciones de asistencia.

Dichos obstáculos más la necesidad de hacer una óptima aplicación y aprovechamiento de las tecnologías disponibles para la prevención, preparación y ayuda en caso de catástrofes, plantearon la necesidad de crear un acuerdo internacional en la materia. Se trata de la Convención sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en caso de Catástrofe adoptada en la Conferencia Intergubernamental sobre Telecomunicaciones para Casos de Emergencia celebrada en Tampere, Finlandia, en junio de 1998.¹⁹ La denominada

¹⁸ Al respecto, existen numerosos instrumentos jurídicos relativos a emergencia y telecomunicaciones. La página web, <http://reliefweb.int/telecoms/policy/legal1994.html> contiene una extensa lista de los mismos.

¹⁹ El texto completo puede encontrarse en la página web oficial de la convención, <http://www.itu.int/journal/199807/S/html/icet98.htm>

Convención de Tampere es el resultado del trabajo de gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, facilitado por la OCHA y la UIT. La convención se declaró abierta a la firma en Nueva York el 22 de junio de 1998, y podrá firmarse hasta el 21 de junio del 2003. Con arreglo al derecho internacional, entrará oficialmente en vigor 30 días después de recibirse la ratificación oficial o el consentimiento de 30 naciones a quedar sujetas a sus disposiciones. La convención ha sido firmada por 46 Estados el 18 de junio de 1998 y entre ellos, por Honduras. Fue también firmada y ratificada por Nicaragua el 18 de noviembre de 1999. Aún no ha comenzado a regir y será coordinada e implementada por la Coordinación de Socorro y Emergencias de las Naciones Unidas.

La convención no establece derechos detallados y vinculantes, limitándose a fijar un marco internacional que facilite el suministro y la utilización de recursos de telecomunicaciones y promueva la cooperación para mitigar los efectos de las catástrofes y para las operaciones de socorro en caso de desastres. La convención adicionalmente, hace uso eficaz de las tecnologías existentes, ofreciendo un marco legal para la utilización de las comunicaciones en la asistencia humanitaria internacional, suprime las barreras reglamentarias y protege a los proveedores de asistencia en telecomunicaciones preservando al mismo tiempo los intereses del país asistido. En tal sentido ofrece un marco legal para gestionar las peticiones de asistencia en materia de telecomunicaciones y minimizar los obstáculos posibles antes de que se produzca una catástrofe, crea mecanismos para identificar y evaluar las prácticas óptimas, acuerdos modelo, y otros recursos valiosos.

Un aspecto destacable de la convención es que prevé, en su artículo 7, un sistema de reembolso ya que las partes pueden condicionar el suministro de asistencia al pago o reembolso de costos o tarifas, lo que debe ser previsto por escrito con anterioridad y contemplando costos y condiciones. Se prevé además, para que las negociaciones de pago y reembolso no retarden las tareas urgentes de asistencias, que se redacte un acuerdo modelo base para las negociaciones. La convención establece también una serie de condiciones que el Estado asistente debe considerar al momento de fijar el costo, términos y condiciones del acuerdo de pago o reembolso, entre las que se señala los principios de asistencia humanitaria, la naturaleza del desastre, su impacto, lugar de origen, la capacidad de cada Estado de responder a la emergencia y la necesidad de los países en desarrollo.

Dado que la convención no está en vigencia, resulta difícil evaluar el funcionamiento del mecanismo de pago y reembolso previsto, pero es posible afirmar que el mismo deja suficiente amplitud y otorga justas condiciones para ser negociado entre las partes.

3.4.6 Mecanismo contenido en el Proyecto de Acuerdo de Cooperación y Asistencia Mutua entre las Autoridades Portuarias Interamericanas²⁰

²⁰ Versión actualizada. ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comité Ejecutivo de la

El proyecto de Acuerdo surgió a iniciativa de la VIII Conferencia Portuaria Interamericana de la OEA, órgano predecesor de la CIP, que en la reunión celebrada en San Pedro Sula, Honduras, en 1993, recomendó a los Estados miembros adoptar un sistema de cooperación y asistencia mutua entre las autoridades portuarias centroamericanas.²¹ A tal efecto, la Secretaría Técnica presentó en 1994 un proyecto de acuerdo al Comité Técnico Permanente de Puertos, que luego de estudiarlo y revisarlo, en su XVII reunión celebrada en Barbados en junio de 1995, aprobó la resolución COM/PUERTOS/Res. 10 (XVII-95), aprobando un proyecto de acuerdo y encomendándole a la Secretaría Técnica la confección del texto definitivo. La Conferencia Portuaria Interamericana se transformó en 1996 en la Comisión Interamericana de Puertos (CIP), foro interamericano permanente de los Estados miembros de la Organización, para el fortalecimiento de la cooperación hemisférica y el desarrollo del sector portuario, con la participación y colaboración activas del sector privado.²²

El proyecto de acuerdo tiene por objeto promover la cooperación y asistencia mutua en todas las áreas del quehacer portuario entre las autoridades portuarias interamericanas, es decir, aquellos organismos públicos o privados encargados de la administración de un puerto o de un conjunto de puertos en un Estado miembro de la OEA. Su finalidad es coadyuvar a que los Estados miembros de la OEA cuenten con sistemas portuarios modernos, flexibles, económicamente productivos, eficientes, eficaces, rápidos y seguros y a facilitar la adopción de una política portuaria interamericana compatible con los esfuerzos y procesos de integración interamericana.

Específicamente se hace referencia a todas las áreas de la actividad portuaria que tengan relación con la política, normatividad, administración, inversiones, tarifación, automatización, comercialización, operaciones, seguridad, medio ambiente, recursos humanos y demás temas relacionados con la modernización portuaria.

Para lograr tal objetivo se recurre a mecanismos de cooperación y asistencia mutua a través de intercambios de información y documentación, asistencia técnica directa y formación y entrenamiento de personal. El intercambio de información y documentación se materializa a través de la recopilación de la misma por parte de los Estados

Comisión Interamericana de Puertos. SEGUNDA REUNIÓN DEL COMITE EJECUTIVO 5 al 7 de diciembre de 2000 Bridgetown, Barbados. OEA/Ser.L/XX.1.2 CECIP/doc.17/00, 5 diciembre 2000, Original: español.

²¹ Resolución CIES/PUERTOS/Res. 4 (VIII-93).

²² CIP es una comisión del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) establecida en cumplimiento de la Resolución AG/RES. 1573 (XXVIII-O/98) de la Asamblea General, de acuerdo con los artículos 93 y 77 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y los artículos 5 y 15 del Estatuto del CIDI. La Comisión realiza sus objetivos, cumple sus funciones y ejerce sus atribuciones mediante la celebración de sus reuniones y por intermedio del Comité Ejecutivo y de los Comités Técnicos Consultivos, con el apoyo de la Secretaría General de la OEA. Para información adicional dirigirse a la página web <http://www.oas.org/cip/>.

contratantes la que es compilada en una base de datos. La asistencia técnica será provista por un Estado parte a solicitud de otro y bajo condiciones a ser establecidas entre ellos.

Cabe destacar que el proyecto de acuerdo no incluye expresamente como objeto del mismo lo relativo a infraestructura de transporte y desastres naturales. No obstante ello, la cooperación y asistencia mutua en estos temas se halla contenida en sus objetivos generales, ya que es imposible contar con puertos seguros y eficientes si no se implementan análisis de riesgo, medidas de reducción de vulnerabilidad y sistemas de respuestas en casos que fenómenos naturales afecten el funcionamiento portuario.

En tal sentido, se insta a los Estados miembros a aprobar el proyecto de acuerdo y a ratificarlo e implementarlo ya que el mismo constituirá un mecanismo de gran utilidad para canalizar asistencia referente a todos los aspectos del quehacer portuario, y en particular, la asistencia mutua en materia de transporte y desastres naturales entre las autoridades portuarias interamericanas y centroamericanas. Al respecto es de importancia destacar la función que en la cooperación desempeñará la Secretaría de la CIP, la que podría constituirse en organismo fundamental para impulsar la cooperación en materia de transporte y vulnerabilidad a los desastres naturales entre las autoridades portuarias centroamericanas, haciendo efectiva la asistencia técnica e implementando cursos, talleres y programas de capacitación en materia de reducción de vulnerabilidad, evaluación de daños y reparación, rehabilitación, reconstrucción y replazo de componentes esenciales vulnerables de infraestructura portuaria.

3.4.7 Mecanismo dispuesto por el Memorándum de Entendimiento suscrito entre OACI, OPS/OMS y ACI/LAC para el Desarrollo de Planes de Emergencia en los Aeropuertos de las Regiones del Caribe y Sudamérica

Se trata de un memorándum de entendimiento que funciona como marco de referencia para la preparación de actividades conjuntas entre la OACI, OPS/OMS y ACI/LACS. Su objetivo es desarrollar un conjunto de actividades destinadas a promover entre las autoridades de aviación civil del Caribe y Sudamérica la preparación o actualización y adopción de planes de emergencia para sus respectivos aeropuertos de conformidad con las disposiciones del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Para ello las partes se comprometen, en la medida de sus recursos y sujetas a sus reglamentos, a ejecutar una serie de actividades conjuntas, las que comprenden, proporcionar asesoría técnica en sus respectivas especialidades, suministrar información técnica y documentación de utilidad común para los participantes en los eventos que se realicen en consecuencia, diseñar instrumentos de evaluación y establecer pautas para las medidas que consideren necesarias en los casos de atención de emergencias de conformidad con los métodos y normas internacionales.

En el adjunto "A" del Memorándum, se adopta un Programa Conjunto para Promover la Adopción de Planes de Emergencia en los Aeropuertos de las Regiones del Caribe y Sudamérica con el fin de superar las dificultades en el cumplimiento de las disposiciones de la OACI en cuanto a planes de emergencia en aeropuertos,

remarcándose la ausencia de dichos planes en algunos aeropuertos, la existencia de planes desactualizados, la falta de coordinación con entidades externas al aeropuerto para intervenir en casos de emergencias y la falta de personal calificado, entre otras.

El programa propone identificar la situación actual y las necesidades de asistencia técnica en la materia a través de una encuesta, llevar a cabo seminarios sobre planificación de emergencia y otras medidas.

El instrumento comentado es un vehículo importante para efectivizar la cooperación entre organizaciones de la que son partes los Estados centroamericanos (OACI y OPS/OMS), y varios aeropuertos de la región (ACI/LAC). Si bien no involucra directamente a los Estados o a las autoridades de transporte, ellos serán los beneficiarios directos cuando las actividades acordadas se materialicen. En tal sentido, resultaría conveniente que las autoridades aeronáuticas locales, COCESNA y CEPREDENAC a nivel regional, gestionaran ante OACI, OPS y ACI, la efectivización de las actividades previstas en el Memorándum, con especial consideración e incorporación en los planes de contingencia de las medidas necesarias para enfrentar emergencias causadas por la ocurrencia de eventos naturales catastróficos.

3.4.8 Mecanismos de asistencia contenidos en acuerdos bilaterales

No ha sido posible identificar acuerdos bilaterales entre Estados específicamente aplicables a la asistencia necesaria para reducir vulnerabilidad, evaluar daños y rehabilitar, reemplazar o reconstruir elementos esenciales de infraestructura de transporte. Los ejemplos más cercanos que se han encontrado se refieren a acuerdos marcos de cooperación en materia de desastres naturales que hacen alguna mención al tema de transporte.

Como ejemplos de acuerdos bilaterales encontrados cabe mencionar:

- a. Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, suscrito en San José, Costa Rica el 30 de junio de 1995, entre los Gobiernos de la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos.²³ Se trata de un acuerdo general de cooperación que engloba diversos aspectos, entre ellos, la cooperación técnica y científica en materia de protección civil para la prevención de desastres. El mismo contempla el intercambio de especialistas, la realización de cursos, capacitación y otros aspectos relacionados a la formación profesional.
- b. Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica en Materia de Protección Civil para la Prevención de Desastres suscrito entre los Gobiernos de la

²³ Aprobado por la Asamblea Legislativa por medio de Ley No 7824, publicada en La Gaceta No 189 de fecha 29 de setiembre de 1998. Ver en la página web http://imprenal.go.cr/gaceta/Fechas/Decretos/20_4_99.htm

República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos.²⁴ El mismo incluye un Programa Bienal de Trabajo 1999-2000 donde las partes pactaron temas de mutuo interés, entre ellos, la planeación y desarrollo de acciones, proyectos y programas en diversas áreas como ingeniería estructural y vial. Se recurre como mecanismo financiero, al principio de costos compartidos.

- c. Acuerdo firmado entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Cooperación para la Prevención y Asistencia en caso de Desastres Naturales.²⁵ El mismo entró a regir el 22 de marzo de 1988 y dispone la creación de un Comité Consultivo para la Prevención y Asistencia en casos de desastres naturales con el objeto de mitigar los efectos de los mismos en las áreas de fronteras compartidas. El comité tiene a su cargo determinar la cooperación requerida y desarrollar las medidas para proteger la vida y los bienes de quienes habitan en las zonas de fronteras y puede también determinar la creación de grupos de trabajo.

3.5 Conclusiones

De lo expuesto en este Capítulo se deduce que en materia de evaluación de daños, reparación, rehabilitación, reconstrucción y remplazo de componentes de infraestructura de transporte dañados y reducción de vulnerabilidad no hay un mecanismo internacional formal que se refiera a todos los componentes esenciales de infraestructura y a los 3 subsectores de transporte.

Los mecanismos formales incluidos en convenciones o acuerdos entre Estados se reducen a ciertos aspectos. Así, en transporte aéreo, sólo se puede mencionar a OACI y a su sistema de estándares y normas en cuanto a medidas de mitigación de daños y preparación para enfrentar emergencias, medidas estas de cumplimiento cuestionable en América Central. COCESNA por su parte, como institución regional administra un mecanismo formal y eficiente en cuanto a procurar bienes y servicios de proveedores extranjeros con recursos económicos propios o suministrados por otras instituciones para asistir a los Estado partes, pero sólo en materia de componentes de servicios de navegación aérea.

En transporte marítimo, el Convenio sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos es un mecanismo formal válido, pero se aplica a mitigar los efectos dañinos de la destrucción de los componentes necesarios para transportar y almacenar hidrocarburos o sustancias peligrosas en puerto y no a reconstruirlos o rehabilitarlos. Adicionalmente, el grado de cumplimiento de los Estados

²⁴ Publicado en La Gaceta, el 20 de abril de 1999.

²⁵ Ver texto en la base de datos de los tratados de las Naciones Unidas en la página web, <http://157.150.195.3/LibertyX::1gnEN45MFPz9aVLOeyJdMxsMluCn>

signatarios de las medidas de seguridad y mitigación de daños previstos es en general bajo.

Respecto a infraestructura vial, no se han encontrado acuerdos internacionales entre Estados que contengan mecanismos de cooperación para reducción de vulnerabilidad y restablecimiento de la infraestructura.

Existen sin embargo, y aplicable a todos los subsectores, convenios acordados aisladamente con agencias de cooperación extranjeras, instituciones multilaterales de crédito y otras organizaciones que son esfuerzos aislados de cada sector, en cada país.

En relación con el sector privado y respecto a los bienes y servicios que deben ser adquiridos en el extranjero no hay convenios acordados que prevean mecanismos de pago confiables y otras cláusulas que motiven la respuesta inmediata de las empresas a las solicitudes de las autoridades locales. Asimismo, los mecanismos para contactar proveedores son informales y precarios.

En el caso de los componentes de infraestructura privatizados, se desconoce que se prevean expresamente responsabilidades en cuanto a reducción de vulnerabilidad y rehabilitación de la infraestructura dañada por fenómenos naturales. En general, las autoridades de transporte consideran que tales tareas son responsabilidad del sector privado y no establecen facilidades legales, como reducción de derechos aduaneros para ingresar bienes y servicios para reducción de vulnerabilidad o para restituir el funcionamiento de la infraestructura concesionada. Existe así un gran vacío que dificulta la rehabilitación rápida de los medios de transporte y por ello la recuperación económica de la región.

Los convenios o acuerdos que contienen mecanismos para facilitar ayuda humanitaria merecen ser analizados con detenimiento ya que podrían, en ciertos casos, ser utilizados como marcos para canalizar aspectos de la cooperación en infraestructura de transporte y desastres naturales o para servir de modelos, en algunos de sus aspectos, para futuros acuerdos.