



Desastres en América

Argumentos para la preparación jurídica

www.ifrc.org
Salvar vidas, cambiar mentalidades.

 Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2011.

Se autoriza citar total o parcialmente el contenido de este estudio con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente. La Federación Internacional apreciaría recibir detalles acerca de su utilización. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección secretariat@ifrc.org.

Apartado postal 372
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org

Fotografía del la tapa: Alex Ramírez/Cruz Roja Chilena - Talcahuano, Maule región, Colombia

Introducción

Los desastres en la Región de las Américas son muy comunes. Recientes eventos catastróficos, tales como el Huracán Mitch que azotó Centro América en 1998, terremotos en Perú en 2007, Haití y Chile en 2010, han cobrado una gran suma de vidas, comunidades y proyectos de desarrollo en los países afectados. Solamente el terremoto de Haití cobró la sorprendente suma de 220.000 vidas y convirtió en desplazados a 1.5 millones de personas. Eventos relacionados con el clima siguen causando estragos, afectando en la actualidad a más de 3 millones de personas en Colombia debido a las “súper- inundaciones” que han sumergido gran parte del territorio de ese país.

Sin embargo, no son sólo los grandes desastres los que riegan miseria en el continente. Expertos consideran que eventos de menor magnitud y localizados afectan a más personas que aquellas catástrofes más grandes y de alta visibilidad. Un crudo ejemplo de esto es el tornado que golpeó la pequeña ciudad de Joplin, Estados Unidos, en mayo de 2011, dejando a su paso un camino de destrucción en una zona de 10 kilómetros a la redonda y causando la muerte de más de 100 personas.

Expertos predicen más eventos catastróficos a futuro. El cambio climático ha contribuido a un marcado aumento de desastres relacionados con fenómenos hidrometeorológicos. Con 189 millones de personas que viven en la pobreza y la tasa más alta de la desigualdad en el mundo, está aumentando la vulnerabilidad a los desastres en América. La pobreza obliga a las personas a mudarse a zonas más expuestas a riesgos. Urbanización de áreas no aptas, degradación ambiental y migración irregular se juntan para crear un coctel mortal de riesgos.

Todavía no hay nada inevitable en relación con los desastres que se avecinan en el futuro. Las comunidades, la sociedad civil y el sector privado pueden hacer mucho para mitigar los riesgos de hoy. Sin embargo, no pueden tener éxito solos. Los gobiernos pueden y deben desempeñar un papel de liderazgo. Para hacerlo, necesitan leyes eficaces.

¿Por qué es importante la preparación legal?

Marcos jurídicos sólidos son fundamentales para reducir la exposición a riesgos, orientar la preparación y respuesta a desastres. Sin embargo, a menudo se pasa por alto la planificación de la preparación para atenderlos.

Políticas y marcos jurídicos adecuados son esenciales para la protección de las poblaciones vulnerables. Leyes sólidas pueden movilizar y poner a las personas fuera de peligro y fortalecer la vital infraestructura pública. Pueden ayudar a

las comunidades a comprender los riesgos a los que están expuestas y estar seguras cuando azota un desastre. Puede también asegurar que la asistencia humanitaria vital llegue a las familias afectadas durante las fases de socorro, recuperación y rehabilitación. Por otro lado, una legislación débil, puede aumentar la vulnerabilidad de los pueblos a los desastres y crear cuellos de botella que a menudo impiden el acceso de la ayuda que salva las vidas de aquellos que la necesitan con urgencia.

El presente informe aborda tres áreas clave donde la adecuada legislación puede marcar una diferencia y donde Sociedades Nacionales de la Cruz Roja trabajan de manera conjunta con los Gobiernos para desarrollar e implementar leyes eficaces en materia de desastres, mediante el estudio de casos en República Dominicana, Colombia y Chile. Así mismo, se presentan unas breves reflexiones sobre los efectos del terremoto de 2010 en Haití en las tres áreas desarrolladas por este informe.

La reducción del riesgo de desastres: Cómo la ley puede asegurar la acción comunitaria

Muchos gobiernos de América se han movido del enfoque tradicional a uno sobre gestión del riesgo que, básicamente, enfatiza prepararse para lo peor. En este contexto, integran enfoques coordinados para reducir el riesgo de desastres en sus políticas y legislación incluyendo reglas sobre uso de tierras, planificación urbana, gestión ambiental, construcción y educación. No obstante, sigue existiendo una brecha importante entre las estructuras de Gobierno y la acción a nivel local. “A la larga, no tendremos éxito en la reducción de estos riesgos si nuestros marcos estándar sólo distribuyen responsabilidades entre organismos dedicados y grupos de expertos”, comenta el Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja- FICR, Bekele Geleta. “Las comunidades también deben poder asumir la responsabilidad de reducir sus riesgos y de influir en la toma de decisiones y la planificación en la gestión de desastres”.

Esto es importante por varias razones.

Las comunidades tienen una comprensión única de los riesgos que enfrentan, y a menudo, pueden construir capacidades para reducir sus propias vulnerabilidades con poco apoyo externo. Ante cualquier crisis, las personas pueden protegerse y a la vez asegurarse a sí mismos, pueden sostener sus comunidades a pesar de la pérdida y pueden garantizar que en el futuro se reduzca su exposición.

El empoderamiento de las comunidades y las sociedades civiles también puede influir en la prestación de servicios que estén mejor orientados hacia la satisfacción de las necesidades locales y estimular el impulso necesario para una acción decisiva en mantener la reducción de los desastres en las agendas nacionales.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja han estado trabajando con las comunidades vulnerables en el continente americano durante muchos años para fortalecer la capacidad de respuesta y para garantizar que la reducción de

los desastres centrada en la comunidad se incluya como parte de un enfoque integral para la gestión de desastres.

La adecuada legislación puede empoderar e integrar a las comunidades y a las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de desastres en diferentes formas, como demuestra la ley de gestión de riesgos de desastres de la República Dominicana.

Caso de estudio: la ley de la República Dominicana promueve el empoderamiento de la sociedad civil

La República Dominicana es golpeada regularmente por huracanes, inundaciones, deslizamientos de tierra, sequía e incendios forestales. Situado en un pequeño “anillo de fuego”, comparado por los expertos a la zona que rodea el Océano Pacífico, está también en gran riesgo de terremotos y tsunamis. Desde la década de 1960, más de 2000 eventos pequeños, medianos y grandes han afectado al país. Más de la mitad de estas calamidades fueron en la década de 1990, causadas por un fuerte aumento de eventos hidrometeorológicos. Sin

La Cruz Roja de República Dominicana distribuyó alimentos y utensilios de cocina a los damnificados por el Huracán Georges.



embargo, nada se compara con la ira del huracán Georges, que tocó tierra en 1998 y que cambió el panorama de la gestión de desastres en el país.

Causando daños masivos a nivel nacional, el huracán Georges ha sido el desastre más grande del que se tenga memoria. Más grande que el país mismo, George entró desde el sudeste como un huracán categoría tres azotando 70% del país antes de cruzar al norte de Haití. Vientos de hasta 130 mph arrasaron todo a su paso. Se destruyeron casas, cultivos e infraestructura vital. Todo el país experimentó las fuertes lluvias, que ocasionaron inundaciones, el desbordamiento de ríos y deslizamientos que destruyeron puentes, escuelas, centros de salud, viviendas y medios de subsistencia. Unas 500 personas perdieron la vida y desaparecieron otras 2.000 presuntamente arrastradas por las inundaciones y deslizamientos de tierra. Más de 400.000 hogares fueron destruidos y unas 865.000 personas fueron desplazadas con sus hogares y medios de subsistencia en ruinas.

Ante tal pérdida humana y económica generalizada, se inició la reconstrucción del país con la claridad de centrar los esfuerzos en la necesidad urgente de reducir la exposición del país a riesgos futuros. “El brutal impacto de Georges destacó lo que se tenía que hacer para evitar sufrimiento futuro”, recuerda Gustavo Lara, Director Ejecutivo de la Cruz Roja Dominicana (CRD). “Carecíamos de mecanismos adecuados de coordinación y sistemas de alerta temprana. En última instancia, la población no estaba preparada”.

Aunque el reconocimiento de la necesidad de reducir la vulnerabilidad del país ante los desastres no es nueva y se han adoptado algunas medidas encaminadas a reducir el riesgo de desastres a través de medidas preventivas tempranas, los marcos jurídicos e institucionales del país aún se centran, principalmente, en brindar socorro una vez que se ha producido una catástrofe. George dio el impulso necesario para una reforma real y urgente.

Rápidamente siguieron los movimientos para modernizar la legislación nacional para casos de desastres. El Gobierno abrió un diálogo amplio con la CRD y otros socios nacionales e internacionales para crear la base legislativa con un enfoque nuevo y más centrado en la gestión del riesgo. En 2002, se expidió la Ley de Gestión de Riesgos (Ley No. 147). Esta Ley creó un nuevo sistema nacional para la prevención, mitigación, respuesta y rehabilitación de los desastres. “El problema es que nuestro enfoque anterior fue reaccionario. La nueva ley facilitó un enfoque proactivo enfocado en la minimización de los riesgos en casos de desastres y en asegurar que estamos mejor preparados para responder a eventos futuros”.

La Ley creó un entorno propicio, que reúne a las instituciones, la sociedad civil y el sector privado para garantizar que se cubre la reducción del riesgo en la política y los planes. Con el establecimiento de un sistema sólido, ha mejorado la coordinación y se han creado oportunidades para maximizar los recursos para un mayor efecto general. Aún más importante, las principales responsabilidades para la reducción de los desastres son descentralizadas a las autoridades municipales, las unidades políticas básicas. “Nuestro enfoque principal está ahora en el fortalecimiento de la capacidad local de los comités municipales de prevención, preparación y mitigación de desastres y en garantizar la participación de las comunidades”, dice el General Luis Luna Paulino, Presidente del Consejo Nacional de Emergencia y Director de la Defensa Civil de la República Dominicana.

Así mismo, la Ley requiere que el gobierno promueva la participación de las comunidades y la sociedad civil en materia de reducción del riesgo de desastre. A los ciudadanos se les otorga un derecho claro y específico de protegerse de desastres abriendo espacio para la presión pública para asegurar que la reducción de los desastres sigue siendo una prioridad nacional. El insumo de la sociedad civil se expone claramente en la legislación. Se alienta a los representantes de la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil a participar en los órganos de toma de decisiones y ejecución, desde el Consejo Nacional para la Prevención de Desastres, Mitigación y Respuesta a los comités municipales permitiendo la promoción de base para que, en última instancia, se puedan escuchar las voces de la comunidad dentro del sistema nacionales de gestión de desastres.

Empoderando a las comunidades para reducir el riesgo de desastres en Haití

Aún antes del terremoto de enero de 2010, Haití era muy vulnerable a los huracanes y las tormentas. En el año 2001, entró en vigencia el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SNGRD), responsable de administrar las actividades de gestión de riesgos y desastres y fue avalado por 10 Ministros de línea clave y el Presidente de la Cruz Roja Haitiana.

El Huracán Jeanne en el año 2004 y cuatro tormentas, Fay, Gustav, Hanna e Ike, en 2008 fueron devastadoras para Haití, pero en términos de gestión de desastres, se había progresado en la materia. Aún cuando más personas se vieron afectadas por tormentas en el año 2008 que en el año 2004, se perdieron mucho menos vidas.

Pero el terremoto de enero afectó todo. La vulnerabilidad de cientos de miles de sobrevivientes del terremoto empeoró considerablemente, debido a que las familias y las comunidades se vieron obligadas a buscar refugio en tiendas de campaña y lonas. Mientras continúa ganando impulso el programa de refugio transitorio, 680.000 personas permanecen en campamentos, viven en refugios de emergencia que ofrecen poca protección contra tormentas, inundaciones y deslizamientos de tierra.

En este contexto, el Gobierno trabaja en la finalización y aprobación de un marco jurídico para la reducción de los desastres que dará lugar a un enfoque más estratégico y estable a los desastres en Haití. Para lograr este objetivo, la Cruz Roja está trabajando con la Dirección de Protección Civil (Direction de la Protection Civile – DPC) para crear equipos dentro de las comunidades que pueden desarrollar planes locales de emergencia y sistemas de alerta temprana. Estos equipos comunitarios, supervisados por la Cruz Roja, serían vinculados a las estructuras locales del sistema nacional y serían una forma importante de garantizar que se reconozca el compromiso de la comunidad dentro de planes nacionales de gestión de desastres y riesgo.

Importantes avances han seguido en materia de gestión del riesgo, gestión ambiental y la adaptación al cambio climático ya que son ahora los principales componentes de la estrategia de desarrollo nacional propuesto para los próximos 20 años. Se realizan esfuerzos para incluir consideraciones de riesgo de desastres de manera más amplia en el desarrollo nacional, entre ellos, la planificación del uso de la tierra, edificación y construcción y la gestión ambiental. Se están adoptando medidas para garantizar la seguridad en

la escuela e incluir la enseñanza sobre los riesgos de desastre a los niños de la escuela primaria. Se están adoptando enfoques innovadores en la recuperación, rehabilitación y programas de desarrollo a largo plazo de incentivos para fomentar la participación de la comunidad en la protección del medio ambiente y las iniciativas de reducción de riesgos a nivel local.

Tras nueve años de arduo trabajo, se ven claramente los resultados. A pesar de estar frente a un creciente número de amenazas, el número de víctimas de desastres se ha mantenido en los niveles más bajos. “Las comunidades ya no son actores pasivos esperando a que llegue la ayuda. Toman medidas para reducir su riesgo. Están dispuestos a responder y pueden responder antes de la llegada de los equipos del exterior” explica Lara. “Participación comunitaria ha sido fundamental en la reducción de las pérdidas generales”.

Sin embargo, es claro que todavía hay mucho camino por recorrer. Uno de los retos que aún existen es asegurar que todos los socios del sistema integren la gestión del riesgo en su trabajo, a la luz de una tendencia que aún se inclina hacia la prestación de socorro una vez que se ha producido una catástrofe. “Continuaremos desarrollando una cultura de reducción de riesgo real hasta que todos hablemos un solo idioma”, afirma el General Paulino.

Lara asegura que la Cruz Roja Dominicana va a continuar apoyando e incentivando a las autoridades a que hagan más, “la abogacía es posiblemente la herramienta más poderosa con la que contamos”, explica, “solamente mediante un diálogo continuo podemos asegurarnos los recursos necesarios para las iniciativas comunitarias del Sistema Nacional” y, en efecto, para la sostenibilidad a largo plazo de los incentivos de reducción del riesgo a nivel nacional.

La preparación jurídica para la asistencia internacional: facilitando el camino para las operaciones de socorro

Cuando los verdaderamente grandes desastres azotan, incluso los más ricos Estados pueden requerir asistencia internacional cuando el evento sobrepasa las capacidades nacionales. Esa ayuda puede significar la diferencia entre la vida y la muerte, la miseria o la dignidad de las poblaciones afectadas. Sin embargo, hasta ahora, sólo algunos gobiernos en América están suficientemente preparados para manejar la asistencia internacional que ingresaría en caso de un futuro desastre.

La ausencia de marcos normativos bien preparados a nivel nacional puede convertirse en una pesadilla burocrática. El exceso de regulación puede ocasionar cuellos de botella que retrasan la entrada y distribución de ayuda humanitaria de socorro. Por otro lado, la poca regulación puede conducir a una deficiente coordinación y una mala calidad en las actividades de socorro.

Estos problemas son, además, exacerbados por el incremento del número de actores internacionales que aparecen en la ocurrencia de un desastre. La operación para el terremoto de Haití es un ejemplo extremo (cientos de

organizaciones y miles de personas extranjeras queriendo ayudar) pero ciertamente, no es el único. Los Gobiernos de la región no pueden seguir contando sólo con medidas *ad hoc* para solucionar los problemas operacionales, más aún teniendo en cuenta las complejidades que presenta la asistencia internacional.

A partir del 2001, la FICR y sus Sociedades Nacionales han estado trabajando con los gobiernos y especialistas en operaciones de socorro para abordar los problemas operacionales más comunes, estudiando cómo los marcos regulatorios -conocidos como normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre (IDRL, por sus siglas en inglés) - pueden facilitar las operaciones internacionales. Basándose en esta investigación, y en consultas con más de 140 gobiernos y 180 organizaciones de asistencia humanitaria entre 2006 y 2007, la FICR desarrolló las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (conocidas como las "Directrices IDRL").

Las ideas centrales de las Directrices IDRL:

- Los actores nacionales tienen el papel principal. El gobierno del Estado afectado es responsable de satisfacer las necesidades humanitarias, causadas por un desastre dentro de sus fronteras. Los demás actores desempeñan un papel de apoyo y asistencia internacional y la política debe estar diseñada para complementar los esfuerzos nacionales, en lugar de desplazar la misma.
- Proveedores de asistencia internacional tienen responsabilidades y deben respetar las normas humanitarias mínimas, como aquellos en el Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en las operaciones de socorro en casos de desastre y la Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre de Esfera (Sphere).
- Los gobiernos deberían proporcionar a los actores internacionales el apoyo legal para acelerar el procesamiento de visas y el despacho de aduanas, facilitar el transporte de socorro, exonerar a las organizaciones humanitarias de impuestos, derechos y tasas y simplificar los medios para operar legalmente en el país afectado. También se alienta a los Estados a reducir las barreras legales para las operaciones de socorro en casos de desastres que se originan en o que pasa a través de sus territorios en camino a otro país.

Las Directrices IDRL están disponibles en más de una docena de idiomas en <http://www.ifrc.org/idrl>.

Las Directrices IDRL son un conjunto de recomendaciones a los gobiernos sobre cómo preparar sus planes y leyes de desastres para enfrentar los problemas que surgen en operaciones internacionales de socorro. Basándose en tratados e instrumentos políticos existentes, las Directrices proporcionan una guía de estándares mínimos de calidad en la asistencia humanitaria, así como las facilidades legales que los proveedores de asistencia humanitaria requieren para trabajar de manera efectiva. Igualmente, son útiles para el desarrollo de acuerdos bilaterales y regionales y entre los gobiernos y los organismos de ayuda.

En 2007, los Estados partes de las Convenciones de Ginebra y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja adoptaron por unanimidad las Directrices IDRL en la XXX Conferencia Internacional

de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. A partir de ese momento, gobiernos de todo el mundo han colaborado con sus Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja para evaluar cómo pueden mejorar sus propios marcos jurídicos. El 27 de abril de 2011, 21 gobiernos presentes en Quito para la IV Reunión Regional sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria en América Latina y el Caribe se comprometieron a cooperar en el desarrollo de un compendio normativo regional sobre las cuestiones y recomendaciones planteadas a la luz de las Directrices IDRL.

El caso de Colombia resalta y describe cómo las Directrices IDRL han ayudado a un Gobierno a revisar la preparación de sus marcos existentes.

Caso de estudio: preparando a Colombia para un mejor manejo de la ayuda internacional

Colombia es uno de los países más vulnerables de la región cuando se trata de desastres. De acuerdo con el *proyecto sobre sitios más expuestos a riesgos por desastres naturales* desarrollado por el Banco Mundial y la Universidad de Columbia, tiene el décimo mayor riesgo económico mundial con por lo menos el 85% de su población y sus bienes expuestos a múltiples amenazas, entre las que se encuentran terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones y deslizamientos de tierra. En la última década un notable aumento de los desastres relacionados con el clima han contribuido significativamente a la creciente incertidumbre y riesgo a nivel nacional en materia de desastres.

Varios desastres que han golpeado al país han requerido asistencia internacional. Este es el caso de la devastadora avalancha en Armero en 1985, el terremoto en Armenia en 1999, la avalancha del Río Páez en 1994 y actualmente se están presentando graves inundaciones que han afectado a comunidades en todo el país.

En muchas de estas operaciones, se ha puesto de manifiesto la importancia de una adecuada facilitación y regulación de la ayuda externa. “El envío de la ayuda equivocada ha resultado en un desperdicio de recursos y tiempo en anteriores desastres” señala Walter Cotte, Director Ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana (CRCo). “En la avalancha ocasionada por el Río Páez en 1994, se enviaron prendas de vestir a las comunidades indígenas afectadas sin tener en cuenta su cultura, costumbres y tradiciones, resultando en una pérdida de recursos, tiempo y esfuerzo pues no fueron utilizadas”. En las recientes inundaciones, se envió por parte de algunos actores humanitarios medicinas vencidas que tuvieron que ser regresadas al donante.

La CRCo ha sido siempre muy activa en apoyar al Gobierno a desarrollar legislación y políticas adecuadas sobre desastre. Desde 2005 empezó a destacar la importancia de diseñar regulaciones adecuadas para la ayuda internacional. Subsiguientes cambios de gobierno complicaron este asunto, sin embargo, las Directrices IDRL fueron posteriormente reconocidas como una herramienta útil para abordar las barreras legislativas que previamente han obstaculizado las operaciones de socorro.

En abril de 2010, se suscribió un acuerdo formal entre la CRCo y la Dirección de Gestión de Riesgo (DGR) del Ministerio del Interior y de Justicia. En colaboración con la FICR, la CRCo ha proporcionado apoyo técnico al Gobierno

sobre cuestiones de preparación jurídica en casos de desastres que requieran asistencia internacional. Además de asesoramiento detallado basado en su extensa experiencia en la respuesta y gestión de riesgos con base comunitaria, la CRCo ha proporcionado un conjunto de recomendaciones basadas en los instrumentos nacionales, regionales e internacionales existentes, incluyendo las Directrices IDRL.

Las recomendaciones se han debatido ampliamente a la luz de la experiencia adquirida en las operaciones anteriores y en curso. “El trabajo en equipo ha sido vital para este proceso” explica Cotte, “la participación de todos los actores ha sido esencial para asegurar la responsabilidad colectiva, la apropiación y la sostenibilidad en el futuro”.

Las recomendaciones han ayudado en el desarrollo de un nuevo proyecto de ley para reformar el sistema nacional. “Las Directrices nos han ayudado a ver los vacíos legales que deben abordarse” señala Carlos Iván Márquez, Director de Gestión del Riesgo. Las cuestiones claves incluyen aspectos relacionados con la solicitud y coordinación de la asistencia internacional, la coordinación interinstitucional nacional, así como recomendaciones para perfeccionar los sistemas internos existentes para facilitar la entrada y la calidad de la ayuda humanitaria.

”Fundamentalmente, las Directrices han destacado áreas que fortalecen el papel del país no sólo como un receptor, sino también como donante de ayuda

Donaciones recibidas de diferentes países luego del terremoto de 1999 en Armenia, Colombia, son ordenadas, empacadas y distribuidas por los voluntarios de la Cruz Roja



Preparándose para una próxima vez: desarrollo de marcos normativos para la ayuda internacional en Haití

Haití es parte en varias convenciones internacionales relativas a la respuesta a desastres internacionales, pero el terremoto de 2010 sacó a la luz una serie de cuestiones jurídicas que resultaron ser difíciles para el Gobierno y la comunidad internacional. Estas cuestiones jurídicas fueron exacerbadas por la enormidad de la devastación y el hecho de que el propio gobierno sufrió pérdidas considerables.

En respuesta a un masivo flujo de ayuda internacional se pusieron en marcha procedimientos aduaneros de emergencia introducidos para apoyar la llegada y distribución de la asistencia. A pesar de ello, la repentina afluencia de organizaciones humanitarias, medios de comunicación y suministros de socorro, junto con un puerto y un aeropuerto diezmado, conllevó a retrasos y cuellos de botella significativos.

La coordinación también fue un problema debido a la gran cantidad de pequeñas organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, individuos y gobiernos incluso extranjeros que llegaban para ayudar y muchos de ellos sin experiencia en el contexto haitiano o en respuesta a desastres internacionales. El no pasar por los mecanismos de coordinación oficial resultó en que llegaban artículos de socorro que no cumplían las necesidades identificadas o los estándares internacionales de calidad. Contar con mecanismos eficaces de registro para las organizaciones humanitarias, con apoyo de los criterios de elegibilidad, ayudará a aliviar estos problemas en futuras emergencias.

La respuesta internacional al terremoto fue significativa y sin duda salvó muchas vidas. Sin embargo, Haití es un país con una larga historia de desastres y actualmente para asegurar la mejor preparación jurídica cuando ocurra otra catástrofe, la Cruz Roja está trabajando con las autoridades haitianas para examinar y fortalecer el marco normativo para la ayuda en casos de desastres internacionales.

humanitaria internacional,” señala Márquez con respecto a la reciente participación de Colombia como un donante en el terremoto de Haití, así como en la crisis en el país vecino de Venezuela.

Con el nuevo Gobierno actualmente dando respuesta a las inundaciones del 2010-2011, uno de los mayores desastres a los que se ha enfrentado el país, el impulso por la reforma está aumentando. “Los desafíos en los enfoques actuales han sido identificados, incluyendo cuestiones relacionadas con la coordinación los impuestos, tarifas y coordinación de donaciones, entre otros” señala Márquez. “Mientras que durante mucho tiempo hemos estado trabajando en la reforma, hay un mayor impulso por parte del Gobierno de garantizar que se logren mejoras”.

“Las recomendaciones han tenido una gran influencia sobre el nuevo proyecto de ley” señala Márquez. Con el proyecto actualmente en revisión final, antes de ser distribuido para consultas más amplias, hay mucha esperanza de que se establezcan las disposiciones adecuadas para abordar las áreas centrales para fortalecer el sistema e incluir la facilitación de la “IDRL es un instrumento de abogacía muy fuerte para un cambio positivo”-anota Cotte. “Apoya el diálogo mediante el envío de mensajes fuertes, claros y sistemáticos. También

tiene el poder de unir diferentes capacidades, combinar medidas legales con la política, administración y finanzas estratégica, entre otros”.

Cotte admite que la CRCo ha aprendido mucho durante el proceso.”Existe un secreto de doble vía en las Directrices IDRL”, dice, “Cuando uno busca cambiar los de afuera, es que uno se da cuenta de los cambios que uno tiene que hacer”.

Garantizar refugio: la remoción de las barreras regulatorias

En muchos de los desastres recientes, complicaciones relacionadas con los derechos de propiedad y cuestiones de procedimiento han frustrado los esfuerzos para dar refugio a personas cuyas casas han sido dañadas o destruidas. La falta de medidas claras para asegurar terreno para familias desplazadas, la falta de títulos de propiedad formales, reclamos jurídicos hacia cierta propiedad, registros de propiedad incompletos y el trato desigual de los propietarios de viviendas y los tenedores o contra grupos discriminados, son algunas de las cuestiones urgentes que dificultan la recuperación de miles de aquellos afectados por desastres en América. Estos son algunos de los temas que están a la orden del día en Haití, donde cientos de miles aún siguen en campamentos al aire libre luego de un año y medio después del terremoto, en parte, debido a temas relacionados con el derecho a la propiedad de tierra.

Las estimaciones indican que para el año 2030, el 84% de América Latina y el Caribe estarán viviendo en las zonas urbanas. Con poca tierra disponible para el crecimiento urbano, muchas familias pobres se ven obligadas a entrar en asentamientos no planificados, informales o barrios en zonas de alto riesgo, como las llanuras sujetas a inundaciones o laderas escarpadas que están sujetas a inundaciones y deslizamientos de tierra. A menudo con acceso limitado a servicios básicos y pocas formalidades para proteger sus derechos de ocupación, estas comunidades están en un riesgo similar al que se encuentran los haitianos sin hogar.

La tierra es fundamental para los pobres en las áreas rurales y urbanas porque proporciona no sólo seguridad, sino también los medios para el su desarrollo económico y social. En América Latina, la propiedad tradicional de la tierra es muy desigual y el acceso a los recursos ha hecho que sea difícil que los patrones de crecimiento incluyan a los pobres, además de contribuir a ampliar la brecha de las desigualdades existentes. En muchos países, la propiedad informal de tierras reduce la posibilidad de obtener incentivos a la inversión o mejorar el acceso al crédito. Después de un desastre esto es fundamental debido a que la inseguridad en la tenencia de la tierra puede limitar el acceso a mecanismos de recuperación y socorro.

Abordar la tenencia segura puede ayudar al socorro y la recuperación de millones de personas afectadas por desastres. Las medidas legales pueden ayudar en este proceso, como la experiencia chilena tras los terremotos del año pasado.

Caso de estudio: ley de terremoto facilita la recuperación en Chile

“27-F” o el 27 de febrero de 2011, es un día que los chilenos nunca olvidarán. A las tres en punto de la mañana, un terremoto con una magnitud de 8.8 en la escala de Richter golpeó a unos 630 kilómetros del país. El terremoto fue seguido con pocos minutos por un gran tsunami que arrasó la costa más cercana al epicentro. En total, se afectaron más de 12,8 millones de personas o 75% de la población total.

Más de 200.000 casas fueron severamente dañadas o destruidas. Cinco de las 45 ciudades y más de 900 comunidades rurales y costeras fueron severamente afectadas. Las pérdidas de los servicios públicos fueron igualmente agudos con más de 6.000 escuelas y 40 hospitales dañados o destruidos. Fueron graves los daños a los principales medios de subsistencia, incluyendo la agricultura, silvicultura, pesca y minería. En términos comparativos, el terremoto fue una absoluta catástrofe. Se estima que las pérdidas de Chile están en aproximadamente 30 millones de dólares. Sin embargo, sólo murieron 524 personas y hay 31 personas desaparecidas y presumidas muertas a causa del tsunami.

Con frecuencia y fácilmente se realizan las comparaciones entre los terremotos de Haití y de Chile. El terremoto que afectó a Chile fue 500 veces más fuerte que el de 7.0 que mató a más de 220.000 y dejó a comienzos del año pasado más de 1,5 millones de haitianos requiriendo urgentemente socorro y refugio. A pesar de ser el quinto terremoto más fuerte registrado, las pérdidas de Chile fueron exponencialmente más pequeñas.

Si bien muchos factores influyen en la cantidad de daño causado en cada caso, incluyendo el imperio de la ley, la rendición de cuentas y la buena gobernanza, así como el nivel general de cada nación de preparación, muchos expertos reconocen que códigos de construcción rigurosos y forzados de Chile desempeñaron un papel importante en la resistencia del entorno construido.

Alrededor de 800.000 personas fueron desplazadas por el terremoto de Chile y el tsunami. Inmediatamente después del desastre, la mayoría de las personas buscaron refugio en un lugar cerca de su antigua morada, mientras que otros lo hicieron con sus familias o con sus amigos. El Gobierno, con el apoyo de la Cruz Roja y otras organizaciones no gubernamentales, establecieron medidas de refugio de emergencia temporal a través de la distribución de mediaguas, o pequeñas cabañas de madera. En total, fueron entregados a 80.000 mediaguas, de las cuales 75.000 fueron colocados en las tierras cercanas a los hogares destruidos o dañados de los beneficiarios. Se construyeron 106 aldeas o campamentos de emergencia en tierras públicas y privadas, de las viviendas de quienes lo habían perdido todo.

En paralelo, el Gobierno ha desarrollado soluciones de vivienda a largo plazo en su más amplio plan de reconstrucción. Se han ofrecido subvenciones a las 220.000 familias afectadas para ampliar los programas de vivienda existentes. Aquellos cuyas casas tuvieron daños reparables, se les ha ofrecido ayuda para la compra de herramientas y otros suministros. Otros, cuyos hogares debían reconstruirse completamente, se les ha ofrecido subsidios para reconstruir en tierra nueva o existente, o para la compra de una propiedad nueva. También hay trabajos encaminados a diseñar las comunidades en las áreas afectadas por el tsunami, para reducir las viviendas de las zonas costeras en riesgo.

Alrededor del 60% de todas las subvenciones del Gobierno son para las familias que poseen sus propias propiedades. “Más de la mitad de estos propietarios no tienen títulos de propiedad formales” señala David Morales de la Asociación Chilena de municipalidades. “El problema es que sin una evidencia de propiedad, las familias no cumplen los criterios para las subvenciones del Gobierno”.

Para muchos, el primero y más importante es el deseo de permanecer en el lugar que ellos llaman casa, a pesar de todos los desafíos. Las cuestiones de propiedad en las zonas afectadas por el tsunami son particularmente agudas. “Todos los puntos de referencia han desaparecido. Es muy difícil concluir títulos de propiedad cuando todo está al revés” comenta Martin Bravo, jefe de compras de propiedad para el Ministerio de Bienes Nacionales. Las personas habían creado sus propios límites improvisados, incluso colocando cajas con su nombre para marcar el espacio donde vivían antes. La reubicación de las comunidades es claramente el último recurso pero la reconstrucción in situ depende de la solución del problema de propiedad de la tierra.

Hay una falta de estadísticas oficiales sobre el número exacto de casos de propiedad “irregulares”. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Bienes Nacionales, antes del terremoto, había entre 150.000 a 200.000 casos en zonas urbanas sólo en 2005, incluyendo okupas y familias que por diferentes moti-

Caleta Tumbes, Talcahuano: Beneficiarios de ayuda humanitaria de la Cruz Roja Alemana y la Oficina de la Comisión Europea de Ayuda Humanitaria



vos no podrían legalizar la propiedad, señala Paola Siclari, Coordinadora de Vivienda y Estudios Urbanos del Ministerio de Vivienda y Planificación Urbana.

“La zona afectada es muy tradicional. La propiedad a menudo se transmite a través de las familias y aunque saben que es suya, no tienen títulos de propiedad”, explica Nelson Hernández, Director de Gestión de Riesgo de Desastres de la Cruz Roja Chilena (CRCh).

(CRCh) ha venido prestando apoyo de vivienda, incluyendo mediaguas y subvenciones para la compra de herramientas y otros materiales para reparar las viviendas de las familias vulnerables, muchas de las cuales no califican para recibir subsidios del Gobierno. CRCh ha apoyado al Ministerio de Planificación y Cooperación en la recopilación y sistematización de datos durante la operación de respuesta y recuperación. El trabajo ha incluido el diseño de un sistema de gestión de la información y en el análisis de datos a nivel de la comunidad para asegurarse que se asigna la asistencia donde más de necesita.

Un estudio realizado por la Universidad de Concepción y encargado por la CRCh, evalúa las diferentes razones por las cuales las familias de las zonas rurales han sido excluidas de asistencia para los casos de emergencia y reconstrucción. Un acceso limitado a información relativa a las subvenciones, las distancias geográficas involucradas para llegar a las instituciones pertinentes, así como las condiciones socio-culturales particulares, son todos factores que influyen. Entre los problemas están que los requisitos son exigentes y los plazos de los procedimientos jurídicos relacionados con la regularización de la tierra son muy largos.

Desde el año 2001, el Gobierno ha tratado de abordar el tema de la tenencia de la tierra a través de varios programas para alentar la formalización de la propiedad de la tierra. Con el nuevo impulso tras el terremoto, el Gobierno se movió rápidamente para introducir medidas legales para simplificar y acelerar el proceso de regularización de la tenencia de tierras para los afectados.

Una nueva Ley (Ley N° 20.458) entró en vigor en agosto de 2010, la misma modificó las normas para la regularización de las pequeñas propiedades en las zonas rurales y urbanas. Fundamentalmente, esta ley pasa todos los gastos al Estado. Busca acelerar el proceso de regularización global, que con frecuencia puede tomar hasta dos años, a bajarlo a seis meses. En efecto, su propósito es ofrecer una vía rápida para aquellos con urgencia requieren asistencia de vivienda tras el terremoto.

Otra medida (la Resolución 2965) modifica las condiciones para la ejecución de proyectos de construcción para alentar la participación de las familias afectadas en la construcción de sus casas junto con los contratistas aprobados.

A finales de marzo de 2011, se habían asignado 142.464 subsidios con las proyecciones del Gobierno para completar todos los subsidios a finales del año. A pesar de estos esfuerzos, permanecen aún 98 campamentos de emergencia y muchas personas aún se encuentran alojadas con familiares o amigos. Las preocupaciones continúan elevadas en el sentido de que muchas personas siguen estando excluidas de la asistencia de emergencia y reconstrucción.

“Seguiremos prestando asistencia a aquellos que, por cualquier razón, no han recibido asistencia del Estado” señala Hernández. “También seguimos apoyando los programas de Gobierno, incluida la formación de miembros de la comunidad en las técnicas de reparación siguiendo las directrices del Gobierno”.

Regulación y escombros: Buscando soluciones de albergue en Haití

El terremoto dejó 1,5 millones de desplazados y el 90 por ciento de los edificios destruidos en Leogane y hasta el 60 o 70 por ciento de los edificios en algunos barrios de Puerto Príncipe. Derecho de propiedad de la tierra ya era una preocupación importante en Haití donde no existe un sistema catastral, sin embargo, el terremoto exacerbó estos problemas.

Con más de 220.000 personas muertas a causa del terremoto, la herencia, la ocupación y la venta de tierra tras el terremoto plantea todo tipo de preguntas que el sistema no puede manejar adecuadamente: ¿falleció el propietario del inmueble? ¿Cuáles son los derechos de los niños? El terremoto destruyó muchos edificios, demarcaciones y límites de la tierra y no se pueden ubicar a muchos de los propietarios. ¿Qué se puede hacer con la abrumadora mayoría de haitianos desplazados que no pueden evidenciar sus títulos de propiedad?

La Cruz Roja ha proporcionado a más de 9.000 familias soluciones de vivienda segura y mejorada pero los esfuerzos a gran escala para proporcionar vivienda de transición se han visto complicados por una serie de incertidumbres legales. En este contexto, la Cruz Roja Haitiana aboga por un criterio de establecimiento-que abra las posibilidades de para asentar las comunidades- abra las bases para planear nuevamente, trabajando con aquellos que posiblemente tengan títulos de propiedad de la tierra y aquellos que no. Así mismo, ha incentivado a la creación de incentivos por parte del Gobierno para los propietarios de tierras para liberar espacio en las afueras de las ciudades en y alrededor de Puerto Príncipe.

Salvaguardar la estabilidad de soluciones de vivienda para el estimado de 80% de los residentes de Puerto Príncipe que antes del terremoto eran arrendatarios u ocupantes ilegales es un gran reto. En este sentido, la Cruz Roja Haitiana ha hecho un llamado para las políticas que provean soluciones de largo plazo a los arrendatarios.

Conclusiones

Los peligros naturales representan una amenaza creciente para la población de América, especialmente aquellos relacionados con el clima están creciendo en intensidad y frecuencia. Las leyes y políticas existentes necesitan prepararse para este desafío.

Con el apoyo de la FICR, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja están trabajando con sus autoridades para hacerle frente a esta necesidad. En los últimos dos años, estudios formales se han lanzado en Colombia, Haití y Perú para apoyar a las autoridades nacionales en la evaluación cuán preparados están sus marcos jurídicos para la asistencia internacional. Estudios intensivos sobre ley y reducción del riesgo se han llevado a cabo en República Dominicana y Brasil.

La FICR está trabajando así mismo con las Sociedades Nacionales para estudiar las mejores prácticas en legislación para reducción del riesgo de desastre y soluciones de albergues temporales para los damnificados por una catástrofe. Los resultados serán presentados a los Estados en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en noviembre de 2011.

En el entretanto, este Informe ofrece las siguientes recomendaciones para los gobiernos de las Américas:

Sobre la reducción del riesgo de desastres

Considere la posibilidad de seguir el ejemplo de la República Dominicana y colaborar con sus Sociedades Nacionales para fortalecer el enfoque en la reducción de riesgos de casos de desastres comunitarios, en las leyes de gestión de desastres.

Sobre IDRL

Considere la posibilidad de seguir el ejemplo de Colombia y colaborar con las Sociedades Nacionales para utilizar las Directrices IDRL como una herramienta para evaluar la preparación de sus marcos jurídicos y normativos existentes para la ayuda en casos de desastres internacionales.

Sobre la vivienda

Aprovechar las experiencias como la de Chile y colaborar con sus Sociedades Nacionales para evaluar si están dispuestos a superar las barreras legales para las soluciones rápidas, estables y equitativas de refugio para los hogares afectados por el desastre.

Los Principios Fundamentales

del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad / El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad / No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad / Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia / El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado / Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad / En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad / El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
www.ifrc.org **Salvar vidas, cambiar mentalidades.**

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

IFRC Americas Zone Office, Clayton, Ciudad del Saber

Ave. Vicente Bonilla 115, Ciudad Panamá

República de Panamá

www.ifrc.org/idrl

idrl@ifrc.org