



## **Nuestro mundo. Tu acción.**

XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
Ginebra, 28 de noviembre – 1 de diciembre de 2011 – **Por la humanidad**



# **SP**

**31IC/11/5.5.1**  
**Original: inglés**  
**Para información**

## **XXXI CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

Ginebra (Suiza)  
28 de noviembre - 1 de diciembre de 2011

### **Progreso en la aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial**

**Informe de referencia**

**Documento preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja  
y de la Media Luna Roja, en consulta con el Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, octubre de 2011

## Resumen

Conforme a lo solicitado por la resolución 4 de la XXX Conferencia Internacional, este documento de antecedentes contiene un informe sobre los progresos en la aplicación de las "Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial" (también conocidas como **Directrices IDRL**). Estas directrices son producto de siete años de investigación y amplias consultas a nivel mundial. Formulan recomendaciones a los gobiernos sobre la manera de fortalecer sus marcos jurídicos e institucionales para evitar los problemas que aparecen comúnmente en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre.

En los cuatro años transcurridos desde la XXX Conferencia Internacional, la incidencia y el impacto de las catástrofes naturales de gran envergadura ha seguido creciendo, desde el terremoto, el tsunami y la emergencia nuclear del año en curso en el Japón y la sequía mortal en el Cuerno de África, hasta los terremotos que azotaron Haití en 2010 y China en 2009 y las tormentas e inundaciones históricas que sumergieron gran parte del Pakistán y Colombia en 2010, y Myanmar en 2009. Además, el gran número y la diversidad de los agentes internacionales que prestan socorro ha seguido poniendo a prueba la capacidad de los Estados afectados para facilitar y regular eficazmente la ayuda. Nunca ha sido tan necesario como ahora estar **preparados desde el punto de vista jurídico** para hacer frente a estos desafíos y asegurar una ayuda rápida y eficaz a las comunidades afectadas.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja observa con satisfacción el creciente interés que suscitan las Directrices IDRL y, en general, la preparación jurídica para regular la respuesta internacional en casos de desastre. En los últimos cuatro años se han observado **progresos tangibles a nivel nacional** en varias docenas de países, entre ellos nueve que ya han aprobado nuevas leyes, reglamentos o procedimientos en consonancia con las recomendaciones de las mencionadas Directrices. Por otra parte, una serie de foros mundiales, y al menos una organización regional o subregional en cada continente, han incorporado las Directrices de manera general en su trabajo, en algunos casos, como base para elaborar o fortalecer sus propias herramientas y en otros, como una oportunidad para entablar el diálogo y llegar a acuerdos sobre planes de acción destinados a sus miembros.

Además, la Federación ha creado una serie de nuevas herramientas y oportunidades de fomento de la capacidad para los Estados y las Sociedades Nacionales. Entre ellas, cabe mencionar la elaboración de una **Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial**, como instrumento de referencia para que los Estados subsanen las deficiencias que pueda haber en este ámbito en sus marcos jurídicos nacionales. La Ley modelo fue preparada en colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria.

No obstante, para cumplir con los objetivos de la resolución 4, de garantizar una asistencia más rápida, eficaz y mejor coordinada en casos de desastre, queda todavía mucho por hacer. En consecuencia, este informe recomienda que se aliente a un mayor número de Estados -y muy especialmente, los que saben que están expuestos a un alto riesgo de sufrir desastres de gran magnitud en el futuro- a que **revisen sus marcos jurídicos** y subsanen las deficiencias actuales en sus procedimientos en materia de asistencia internacional, basándose en la asistencia de las Sociedades Nacionales respectivas, con el apoyo de la Federación. El informe recomienda, además, que la Conferencia Internacional se siga ocupando de la cuestión del derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre y siga promoviendo la aplicación de las Directrices y realizando un seguimiento de los progresos.

## 1. Introducción

Conforme a lo solicitado por la XXX Conferencia Internacional, este documento de antecedentes proporciona un informe de progreso sobre la aplicación de la resolución 4 de la Conferencia, relativa a la "Aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial" (también conocidas como **Directrices IDRL**). Igualmente, constituye uno de los tres documentos de antecedentes que sirven de apoyo a la propuesta de resolución 31IC/11/5.5DR de la Conferencia Internacional, sobre el "fortalecimiento de la legislación relativa a la gestión en casos de desastre".<sup>1</sup>

Este informe empieza con algunos antecedentes de las Directrices y la resolución 4, así como las razones para su elaboración. A continuación analiza los avances en su aplicación a nivel nacional, regional y mundial, teniendo en cuenta asimismo algunos adelantos paralelos en la reglamentación del socorro en casos de desastre a nivel internacional. Describe algunas nuevas herramientas y oportunidades de fomento de la capacidad que se han desarrollado con respecto a las Directrices. Por último, ofrece una evaluación del progreso en general, y formula propuestas sobre los pasos siguientes.

El informe se ha elaborado a partir de la información obtenida de diversas fuentes. Entre ellas:

- Información obtenida por la Federación Internacional en sus interacciones con las Sociedades Nacionales, los Estados y otros socios en la promoción de las Directrices en los últimos cuatro años;
- resultados de la encuesta de mitad de periodo realizada en 2009 por la Federación Internacional entre los participantes en la Conferencia Internacional, sobre sus progresos en la aplicación de dichas Directrices; y
- las respuestas a una encuesta adicional realizada este año por la Federación Internacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja a los participantes en la XXX Conferencia Internacional sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de cada una de las resoluciones aprobadas en esa reunión.

## 2. Antecedentes

La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales miembros llevan diez años estudiando los puntos fuertes y débiles de los marcos normativos aplicables a la intervención internacional en casos de desastre. De conformidad con los mandatos del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 2001 y de la XXVIII Conferencia Internacional, han llevado a cabo una amplia investigación y entablado numerosas consultas sobre los problemas normativos en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. A través de más de dos docenas de estudios de caso de países, encuestas y entrevistas a cientos de profesionales participantes en intervenciones en casos de desastre, y numerosos seminarios, reuniones y discusiones, lograron crear un panorama exhaustivo de la incidencia de los problemas normativos en la prestación de ayuda para atender a las necesidades humanitarias urgentes tras un desastre de gran magnitud.

---

<sup>1</sup> Los otros documentos son "Legislación nacional relativa a la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario", doc. núm. 31IC/11/5.5.2, y "Franquear las barreras normativas para atender las necesidades de alojamiento provisional y de emergencia de una manera rápida y equitativa después de los desastres naturales" doc. núm. 31IC/11/5.5.3.

Esta investigación ha revelado que varios factores se combinan para situar el mejoramiento de los marcos normativos para la asistencia internacional como un objetivo importante.

**a. ¿Por qué el enfoque debe centrarse en la facilitación y la reglamentación de la intervención internacional en casos de desastre?**

En primer lugar, la cantidad de desastres naturales y sus consecuencias están en aumento en todo el mundo. Sólo en los últimos cuatro años, desde la celebración de la XXX Conferencia Internacional, el mundo se ha visto conmocionado por una serie de catástrofes sin precedentes, desde el terremoto, el tsunami y la emergencia nuclear del año en curso en el Japón y la sequía mortal en el Cuerno de África, hasta los terremotos que azotaron Haití en 2010, y China en 2009, y las tormentas e inundaciones históricas que sumergieron gran parte del Pakistán y Colombia en 2010, y Myanmar en 2009. Debido a los efectos del cambio climático, se pueden prever que se produzcan nuevos desastres en el futuro, con efectos adversos en nuevos lugares y de diferentes maneras (Centro del Estudio sobre el Cambio Climático y la Preparación para Desastres, Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2007). Del mismo modo, es probable que aumente la necesidad de recurrir a la solidaridad internacional, y que incluso algunos Estados, que nunca antes habían necesitado de la ayuda externa, se encuentren en una situación diferente en un futuro cercano.

Estos Estados, si solicitan ayuda, se percatarán que el número y la diversidad de agentes internacionales de socorro también han crecido enormemente en las últimas décadas. En el pasado, los agentes de asistencia en condiciones de intervenir ante un desastre natural eran pocos. Hoy en día, a raíz del gran impacto de algunos acontecimientos en los medios de comunicación, la ayuda puede provenir no sólo de unos pocos vecinos, sino de una gran cantidad de entidades de buena voluntad basadas en lugares distantes. Por ejemplo, después de la catástrofe del año en curso en el Japón, las autoridades de este país recibieron ofrecimientos de ayuda de 163 gobiernos y 43 organizaciones internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón, 2011). En Haití, literalmente cientos de organizaciones extranjeras, organismos gubernamentales, agentes militares, grupos religiosos y otros acudieron para ayudar con motivo del terremoto de 2010 (Groupe URD, 2010). Evidentemente, no todos los desastres son de estas proporciones ni convocan a tantos agentes internacionales, pero incluso los acontecimientos de una dimensión media generan ahora una ayuda de la comunidad internacional mayor y más variada, sin precedentes en la historia.

Después de un desastre de gran envergadura, a menudo es esencial que llegue un gran número de entidades extranjeras de socorro y donaciones para salvar vidas y restablecer condiciones dignas. Pero ello añade un nuevo problema para los gobiernos de los Estados afectados, ya ocupados en resolver las dificultades propias a la coordinación de la respuesta en el plano nacional. Desafortunadamente, muy pocos Estados tienen normas, procedimientos y marcos institucionales detallados para facilitar y gestionar la asistencia internacional en casos de desastre. Los factores que obstaculizan el ingreso de la asistencia, como los relativos a visados de entrada, despacho de aduana y derechos aduaneros, impuestos, permisos de transporte y requisitos de registro, han causado frecuentemente retrasos importantes y han incrementado considerablemente los costes. Es más, la falta de suficiente supervisión ha dificultado la coordinación y la complementariedad entre las actividades internacionales y nacionales de socorro, y ha permitido la entrada de agentes de ayuda no pertinentes o de escasa calidad. Por su parte, los actuales marcos normativos, tanto internacionales como regionales, aunque en rápido desarrollo, siguen siendo incompletos, están infrautilizados y muchas veces son discrepantes (Federación Internacional, 2007).

## **b. Las Directrices IDRL y la resolución 4 de la XXX Conferencia Internacional**

A la luz de lo anterior, en 2006-2007 la Federación Internacional encabezó un proceso de consulta global con los Estados, organizaciones humanitarias y otras partes interesadas, para elaborar las Directrices. Estas Directrices son recomendaciones a los Estados, sobre la preparación de sus marcos jurídicos, administrativos e institucionales para la asistencia en casos de desastre, a fin de evitar los errores más comunes de una reglamentación excesiva o insuficiente. Tomando como base los numerosos instrumentos internacionales vigentes sobre esta materia, las Directrices establecen las facilidades jurídicas mínimas que necesitan los agentes de asistencia para proporcionar un socorro rápido y eficaz, así como las normas mínimas de calidad y de coordinación a las que deberían atenerse. También recomiendan que los Estados proporcionen facilidades jurídicas a las organizaciones humanitarias que reúnan una serie de requisitos y cumplan con sus responsabilidades.

En 2007, la XXX Conferencia Internacional aprobó por unanimidad las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial. Entre otras cosas, la resolución 4 de la Conferencia:

- alienta a los Estados a utilizar las Directrices para fortalecer sus regímenes jurídicos, normativos e institucionales nacionales, así como para elaborar, si procede, acuerdos bilaterales y regionales;
- invita a los Estados, a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales a que señalen las Directrices a la atención de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales y regionales; e
- invita a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales a que, en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales competentes,
  - difundan y apoyen el uso de las Directrices a nivel nacional;
  - promuevan la integración de las Directrices en todas las iniciativas en curso pertinentes a la gestión de desastres, en particular el sistema fortalecido de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD); y
  - continúen sus actividades de investigación y sensibilización y la elaboración de herramientas y modelos a fin de perfeccionar la preparación jurídica para desastres.

Como complemento a la aprobación de esta resolución, 82 Estados y Sociedades Nacionales manifestaron su compromiso individual y conjunto en relación con este tema.

## **3. Progresos a nivel nacional**

La principal ambición de las Directrices es ayudar a los gobiernos a elaborar sus propios procedimientos para regular la asistencia internacional en el ámbito nacional. Desde 2007, se han podido observar avances en este sentido en varias docenas de países, de los que algunos ya han aprobado nuevas leyes, normas o procedimientos.

### **a. Nuevas legislaciones, reglamentos y procedimientos adoptados**

Según la información disponible, nueve países han aprobado desde 2007 nuevas leyes, reglamentos o procedimientos a nivel nacional inspirados en aspectos recogidos en las Directrices, o en armonía con ellos. En cada caso, la Sociedad Nacional, con el apoyo de la Federación Internacional, ha desempeñado un papel decisivo de apoyo a las autoridades para la preparación de los nuevos instrumentos. Estos países son:

- **Finlandia**, donde en julio de 2011 entró en vigor una nueva Ley de socorro, con nuevas disposiciones en que se menciona explícitamente a las organizaciones internacionales entre los agentes a los que el Ministerio del Interior podrá recabar asistencia internacional;
- **Indonesia**, donde en 2007 se aprobó una nueva ley sobre gestión de desastres, con una breve sección sobre la asistencia internacional, y donde, en febrero de 2008, se promulgó un reglamento sobre "Participación de las instituciones y organizaciones no gubernamentales extranjeras en la gestión de desastres", basado en gran medida en las Directrices;
- Los **Países Bajos**, cuyo gobierno elaboró en 2009 un nuevo "Manual para la entrada de la asistencia extranjera", basándose en parte en las recomendaciones de un estudio sobre Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, realizado por la Cruz Roja Neerlandesa;
- **Nueva Zelandia**, donde el Ministerio de Defensa Civil y Gestión de Emergencias se basó en las Directrices para establecer un conjunto de procedimientos operativos normalizados, aprobados en septiembre de 2009, para una "Célula de asistencia internacional" encargada de coordinar y facilitar el socorro internacional;
- **Noruega**, donde en enero de 2010 entró en vigor un nuevo reglamento de la migración, que establece la categoría de "visado de emergencia", con la posibilidad de emitir a la llegada un visado que podrá ser utilizado por el personal de socorro (que no reúna todavía las condiciones para entrar en virtud del Acuerdo de Schengen o de otras normas); se trata del primer resultado de un grupo de revisión multiministerial, dirigido por el Ministerio de Justicia y con participación de la Cruz Roja Noruega, que examina la legislación nacional en varios sectores, a la luz de las Directrices;
- **Panamá**, donde en agosto de 2008 se promulgó un nuevo decreto ejecutivo sobre inmigración que incluía una categoría de visado especial para el personal internacional de ayuda humanitaria, según lo recomendado por las Directrices, y donde, en abril de 2009, el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo público un nuevo "Manual de procedimiento en casos de desastre" que hace una breve referencia a las Directrices;
- El **Perú**, donde en 2011 se aprobó una nueva ley por la que se crea el "Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres", con la tarea concreta de elaborar normas específicas para "facilitar las operaciones de asistencia humanitaria en el país de conformidad con las leyes internacionales de respuesta en casos de desastre";
- **Filipinas**, donde en 2010 se aprobó una nueva e histórica Ley de gestión y reducción del riesgo de desastres, que incluía una breve referencia a la asistencia internacional y cuyas "normas y reglamentos de aplicación" establecen que "las donaciones extranjeras y las importaciones destinadas a la asistencia humanitaria también se regirán por el derecho aplicable a las acciones internacionales de socorro en casos de desastre y otras directrices relacionadas que se consideren apropiadas"; y
- Los **Estados Unidos de América**, cuyo gobierno federal estableció en 2008 un nuevo "Marco para la respuesta nacional" que incluía una versión actualizada del "Anexo sobre el apoyo a la coordinación internacional", en que se fijaban funciones y procedimientos más claros en relación con la posible entrada de asistencia en casos de desastre, y que fue complementado en 2010 con un "Concepto operacional del sistema de asistencia internacional", que proporciona orientaciones detalladas sobre los medios para la aceptación y coordinación de la ayuda que llegue de gobiernos extranjeros en casos de desastre.

## b. Procesos oficiales de revisión jurídica

Además de lo anterior, la Federación Internacional y/o las Sociedades Nacionales han puesto en marcha proyectos oficiales de asistencia técnica en casi dos docenas de países para ayudar a los gobiernos interesados a revisar sus actuales marcos de reglamentación de la asistencia internacional, a la luz de las Directrices. En varios casos en que participan asociados como la OCAH, la OMS o el PNUD, estos proyectos incluyen investigación documental, entrevistas con interesados y talleres nacionales con los departamentos gubernamentales pertinentes y con agentes no gubernamentales (véase el cuadro infra). Están en curso conversaciones con otros gobiernos para iniciar nuevos proyectos el año próximo. Los informes sobre los proyectos terminados pueden consultarse en [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl).

África	América	Asia-Pacífico	Europa
Mozambique Namibia Sierra Leona Uganda	Colombia Haití Perú	Camboya Lao Nepal Pakistán Vanuatu Viet Nam	Austria Bulgaria Francia Alemania Kazajstán Países Bajos Noruega Tayikistán Reino Unido

También se ha sido invitado a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales a aportar contribuciones específicas relacionadas con las Directrices en los proyectos de ley, políticas y reglamentos actualmente pendientes de aprobación en varios países (algunos de ellos se superponen con los proyectos oficiales antes citados). Estos países son: el Afganistán, Bután, Botsuana, Bulgaria, Camboya, Colombia, las Comoras, Kazajstán, Malawi, Mozambique, Namibia, Nepal, el Pakistán, Serbia, Sierra Leona, Seychelles, España, Ucrania, Uganda y Viet Nam.

## c. Difusión y diálogo

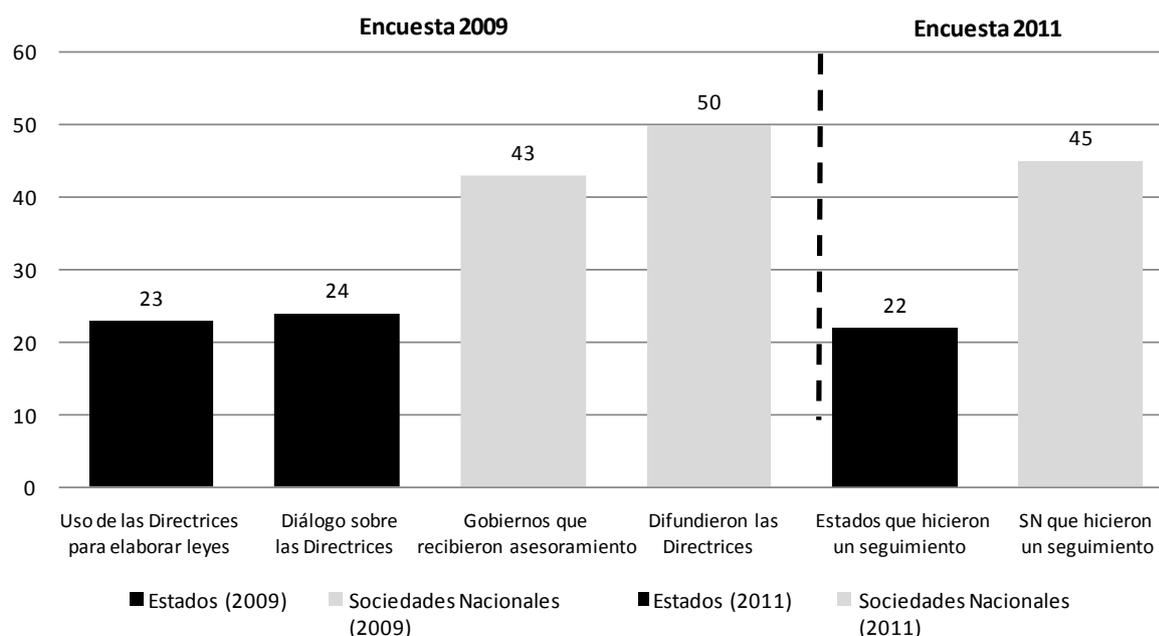
Además de los proyectos y las aportaciones oficiales, la mayoría de los Estados y Sociedades Nacionales que respondieron a nuestras encuestas de 2009 y 2011 indicaron que habían emprendido actividades de diálogo y difusión.

En 2009, 23 Estados (58% de los que respondieron) indicaron que habían empezado a utilizar las Directrices para fortalecer sus marcos jurídicos, políticos e institucionales, y 24 (60% de los que respondieron) dijeron que habían entablado un diálogo sobre dichas Directrices con los agentes interesados pertinentes. Mientras tanto, 43 Sociedades Nacionales (61% de las que respondieron) declararon que habían alentado o ayudado a sus gobiernos a usar las Directrices y 50 (71% de las que respondieron), afirmaron que habían comenzado a difundirlas entre los asociados gubernamentales y no gubernamentales pertinentes.

En 2011, 22 Estados (69% de los que respondieron) y 45 Sociedades Nacionales (73% de las que respondieron) indicaron que habían adoptado "medidas significativas" para el seguimiento de la resolución 4 y de los compromisos voluntarios correspondientes. (Véase el gráfico infra).

La mayoría de las Sociedades Nacionales que señalaron progresos destacaron sus actividades de difusión, entre ellas las medidas tomadas para señalar las Directrices a la atención de las contrapartes gubernamentales pertinentes. La Cruz Roja de Croacia, por ejemplo, informó de la difusión de las Directrices a través de una plataforma nacional croata sobre la reducción del riesgo de desastres. La Sociedad de la Media Luna Roja Egipcia informó de que el comité nacional egipcio sobre derecho internacional humanitario está examinando los procedimientos jurídicos relacionados con el derecho aplicable en las acciones internacionales de socorro en casos de desastre. La Cruz Roja Australiana comunicó análogamente que había planteado la cuestión de las Directrices en el Comité nacional australiano sobre derecho internacional humanitario, y que había organizado mesas redondas sobre el tema, en colaboración con varios departamentos gubernamentales. Además de las Sociedades Nacionales que trabajan en los proyectos de asistencia técnica mencionados supra, las Sociedades de Armenia, Australia, el Canadá, Filipinas, Finlandia, las Islas Cook, las Islas Salomón, Indonesia, Irlanda, Mongolia, Singapur y Suecia indicaron que habían organizado seminarios oficiales sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, destinados a las autoridades y socios de sus respectivos países, en muchos casos con el apoyo de la Federación.

### Informes del seguimiento sobre las Directrices



Varias Sociedades Nacionales han emprendido esfuerzos para ampliar la difusión pública. Por ejemplo, en 2008, la Sociedad de la Cruz Roja Japonesa examinó las Directrices en su simposio anual, que se emite a nivel nacional en un programa de televisión seguido normalmente por más de un millón de espectadores. Está previsto para 2011 un debate de seguimiento sobre el programa. En 2010, la Cruz Roja Italiana dedicó su conferencia anual sobre derecho internacional humanitario a la cuestión del derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, e impartió formación a más de 200 instructores voluntarios sobre derecho internacional humanitario en todo el país.

Por otra parte, numerosos Estados informaron sobre sus experiencias en el uso y difusión de las Directrices. Por ejemplo, Alemania comunicó que había establecido formalmente un centro de coordinación gubernamental para los asuntos relacionados con las Directrices. La República Democrática Popular Lao señaló que se habían difundido ampliamente las

Directrices entre todos los comités nacionales y los centros de coordinación que participan en la gestión de desastres, así como entre las organizaciones no gubernamentales asociadas. Otros países detallaron en sus informes las actuales responsabilidades o políticas institucionales para gestionar la entrada de la ayuda internacional en casos de desastre, en algunos casos reflejando la armonización de dichas responsabilidades o políticas con las recomendaciones contenidas en las Directrices.

Para ayudar a su difusión, las Directrices se han traducido a 17 idiomas, incluidos árabe, chino, español, francés, inglés, griego, italiano, japonés, jemer, lao, mongol, polaco, portugués, ruso, serbio, tayiko y vietnamita.

#### **4. Progresos a nivel regional**

Algunos de los participantes en la encuesta, entre ellos los gobiernos de Bélgica, Sudáfrica y Tailandia, también informaron sobre sus esfuerzos para promover la cooperación regional en el ámbito del derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre. De hecho, en los últimos años se aprecia entre los Estados un creciente interés por establecer mecanismos regionales más sólidos. De conformidad con la resolución 4, la Federación Internacional se ha dirigido a varios de ellos para señalar a su atención las Directrices.

##### **a. África**

La Unión Africana está actualmente en la fase final de elaboración de un marco de política humanitaria, en que pide la creación de un mecanismo de coordinación eficaz de las operaciones humanitarias en el continente africano, que varían de situaciones de conflicto armado a desastres naturales o provocados por el hombre. Con el apoyo de la Federación Internacional, se incluyeron en el proyecto de marco, actualmente sometido a la aprobación de los jefes de Estado, algunas referencias a las Directrices y a la necesidad de una preparación jurídica para afrontar los desastres. La Federación está intensificando su cooperación con la UA, y ambas organizaciones han firmado un memorándum de entendimiento a tal efecto. El derecho aplicable en las acciones internacionales de socorro será un aspecto importante de esta cooperación.

A nivel subregional, en octubre de 2009 se celebró una reunión de alto nivel de funcionarios responsables de la gestión de emergencias, organizada por la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, que pidió a sus miembros que "estudiaran la incorporación" de las Directrices en sus legislaciones nacionales. La Comunidad formula actualmente una política y un plan de trabajo para la reducción del riesgo de desastres. La Federación ha tenido la oportunidad de dar su opinión a este respecto. Una de las sugerencias consistía en incluir entre los objetivos políticos la elaboración de acuerdos y procedimientos operacionales normalizados para la asistencia transfronteriza entre los Estados Miembros, así como la formulación de una política común para la recepción de la ayuda humanitaria internacional procedente de fuera de la subregión, en armonía con las Directrices.

Del mismo modo, en el África occidental, la Federación y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) han avanzado en la planificación de un taller regional sobre las el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre. La División para la Reducción del Riesgo de Desastres de la CEDEAO, dependiente del Departamento de Asuntos Humanitarios y Sociales, está preparando programas para facilitar la integración del tema en la planificación del desarrollo sostenible y las actividades en el África Occidental. En este contexto, la CEDEAO está tratando de elaborar directrices para la legislación sobre la reducción del riesgo de desastres. La Federación ha ofrecido su ayuda.

Por otra parte, y aunque no hace referencia directa a las Directrices, la Convención para la protección y asistencia de los desplazados internos en África, de 2009 (Convención de Kampala), recientemente aprobada por la Unión Africana, exhorta a los signatarios a estar preparados para coordinar el socorro internacional, a solicitarlo cuando sus recursos son insuficientes como consecuencia de un desastre, y a "permitir el paso rápido y sin trabas de todos los envíos de bienes, equipo y personal de socorro a los desplazados internos", incluidos los desplazados por un desastre.

Dentro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las Sociedades Nacionales africanas reiteraron su compromiso de promover las Directrices como parte del Compromiso de Johannesburgo, enunciado al término de la séptima Conferencia Panafricana de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en octubre de 2008.

## **b. América**

Más recientemente, en junio de 2011, en el 41º período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en San Salvador (El Salvador), la Asamblea aprobó una resolución (resolución 2647 (XLI-O/11)) en la que pidió a los Estados miembros de la OEA que promovieran el uso de las Directrices "como un aporte al desarrollo de los soportes legales internos, con la intención de generar protocolos de acción, mejorar leyes, adaptarlas, llenar vacíos e integrar a los sectores público, privado y comunitario", y solicitó que la secretaría de la OEA distribuyera información sobre las mencionadas Directrices a los Estados miembros.

En abril de 2011, la cuarta reunión regional sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria en América Latina y el Caribe (MIAH), celebrada en Quito, aprobó un cuestionario con miras a la creación de un compendio normativo regional para la gestión de la asistencia en casos de emergencias. El proyecto, iniciado el año anterior en la tercera reunión regional, celebrada en Buenos Aires, se basa sustancialmente en las Directrices, y se invitó a la Federación Internacional a apoyar al grupo de trabajo en la creación de la herramienta. Los gobiernos, al aprobar la declaración, exhortaron a la Federación Internacional a que mantuviera su colaboración con otros socios, como la OCAH de las Naciones Unidas, las organizaciones subregionales y el grupo de seguimiento, para prestar apoyo técnico en forma de asesoramiento y ayuda en el fortalecimiento de la capacidad para recopilar el mencionado compendio. La Federación Internacional se prepara para facilitar un taller regional de capacitación, destinado a los puntos focales gubernamentales pertinentes, sobre la realización del cuestionario.

En diciembre de 2010, la Federación Internacional y el Gobierno de la Argentina organizaron conjuntamente una sesión especial de dos días para los miembros del grupo de trabajo de la OEA sobre los mecanismos existentes para la prevención y la respuesta en casos de desastre. El taller examinó los problemas normativos más comunes en las operaciones internacionales de socorro, así como los instrumentos de reglamentación existentes en América. Esta colaboración con la OEA estuvo precedida de dos disertaciones, una destinada al Grupo de trabajo encargado de los Mecanismos existentes sobre prevención, atención de los desastres y asistencia humanitaria entre los Estados miembros, realizada en Washington, D.C. en abril de 2010, y un seminario regional de la OEA sobre la legislación de emergencia en el Caribe, celebrado en Santa Lucía, en junio de 2010. Tras este taller, en 2011 la Secretaría de la OEA publicó un estudio de fondo sobre el marco jurídico e institucional aplicable a las situaciones de emergencia en los países del Caribe, que incluía un debate sobre la ayuda internacional (OEA, 2011).

El renovado interés en el tema también ha servido para dar nuevo impulso a la Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991. La República Dominicana se adhirió a la Convención en 2009, y fue primer país en hacerlo después de

diez años. Al año siguiente, Nicaragua tomó medidas para ratificar el instrumento, que había firmado más de 18 años antes. Se ha pedido también en algunos foros regionales que se modernice el texto empleado en la redacción de la Convención.

La región de América también cuenta con una sólida red preexistente de mecanismos subregionales dedicados a la cooperación en casos de desastre, que sigue abordando varias de las cuestiones planteadas en las Directrices. Entre estos mecanismos figuran:

- el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), que ha promovido un modelo institucional eficaz para facilitar el socorro internacional, denominado "centros de coordinación para la asistencia humanitaria";
- la Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres del Caribe (CDEMA), que contiene en su acuerdo disposiciones para abordar ciertas cuestiones de reglamentación en las operaciones de socorro entre los Estados en casos de desastre;
- el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), que incluyó una referencia a las Directrices en la primera edición de su Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países andinos, publicada en 2008. La Federación ha apoyado a la Cruz Roja Ecuatoriana en la prestación de asistencia técnica para una futura revisión de la guía; y
- la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU), recientemente restablecida, que congrega a los Estados miembros del MERCOSUR en un diálogo en torno a la cooperación en casos de desastre.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), aunque no se dedica específicamente a la cooperación en casos de desastre, organizó en diciembre de 2010, con los socios de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero (FFPG) del Grupo de los 77, una Reunión de la Institucionalidad de América Latina y el Caribe, Asia y África para la Reducción del Riesgo de Desastres. Entre las conclusiones de la reunión pueden mencionarse una recomendación para promover "el diseño y perfeccionamiento de los instrumentos, metodologías, guías, protocolos y directrices (...) como una posible "hoja de ruta" para los trabajos futuros en el ámbito de la reducción de riesgo de desastres en nuestra región, con componentes doctrinarios, temáticos e instrumentales" (SELA 2010).

### **c. Asia-Pacífico**

En diciembre de 2009 entró en vigor el Acuerdo sobre la gestión de desastres y la respuesta a emergencias (AADMER) de la Asociación de las Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Como contribución a la puesta en práctica del acuerdo, la ASEAN elaboró un conjunto de procedimientos operacionales que se basan sustancialmente en las Directrices. La ASEAN también ha invitado a la Federación Internacional a prestar una asistencia continua en los asuntos relacionados con el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, incluso mediante la participación en ejercicios anuales de simulación, reuniones del Comité de la ASEAN sobre la gestión de desastres, un Taller del AADMER de preparación de una visión para el período 2010-2015, y una serie de reuniones de grupos de trabajo y módulos sobre el procedimiento operacional normalizado para los acuerdos regionales provisionales y la coordinación de las operaciones conjuntas de socorro en casos de desastre y en situaciones de emergencia. Durante el año en curso, la Secretaría de la ASEAN, además, solicitó la colaboración de la Federación Internacional para preparar un cuestionario dirigido a sus Estados miembros sobre la aplicación del AADMER, y ofrecer asistencia a los Estados miembros en la búsqueda de la información pertinente.

También en esta región, en octubre de 2009 el Banco Asiático de Desarrollo y la Federación Internacional colaboraron para organizar el Foro de Mekong sobre la preparación legal para desastres y emergencias de salud, dirigido a los representantes de los gobiernos y las Sociedades Nacionales en el Asia sudoriental. El Foro aprobó, como recomendación de alta prioridad, la actualización de las leyes nacionales tomando como referencia las Directrices y otros instrumentos pertinentes.

En la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico se aprobó, en noviembre de 2008, una nueva estrategia para la reducción del riesgo de desastres y la preparación para emergencias. Esta estrategia hace referencia a las Directrices y a la posible cooperación con la Federación Internacional para ayudar a los Estados miembros a aplicarlas. En la misma cumbre, los gobiernos de Australia e Indonesia anunciaron su plan de crear un nuevo mecanismo regional para la reducción del riesgo de desastres. Como parte de sus funciones, el mecanismo fomentará la aplicación de las Directrices.

En el Asia meridional, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) está ultimando un nuevo tratado sobre asistencia mutua en casos de desastre. La Federación Internacional, con el fin de prestar su apoyo, está organizando un taller sobre las Directrices, destinado a los representantes gubernamentales y de las Sociedades Nacionales del Asia meridional, que tendrá lugar a finales del año en curso.

En el Pacífico, la OCAH ha creado un importante espacio para plantear y abordar en un contexto operacional los temas relacionados con el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, a través de su reunión de planificación para situaciones imprevistas a nivel regional y nacional. Del mismo modo, la Red de asociaciones del Pacífico para la gestión del riesgo de desastres, en general, y las plataformas anuales del Pacífico para la gestión del riesgo de desastres, en particular, organizadas conjuntamente por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas y la Comisión del Pacífico Meridional para las Geociencias Aplicadas (SOPAC, que desde 2011 es una división de la Comunidad del Pacífico Sur), han actuado como cauce para promover la sensibilización y adhesión en lo que se refiere a las Directrices. En julio de 2008, en una reunión de jefes ejecutivos de la SOPAC, se hizo un "llamamiento a la acción" a los Estados miembros, en que se les instaba a adoptar las Directrices y se indicaba la disposición a colaborar con la Federación Internacional para promoverlas.

En mayo de 2009, entre los resultados de la cuarta reunión anual de la red de asociaciones del Pacífico para la gestión del riesgo de desastres en el Pacífico (ahora conocida como Plataforma del Pacífico para la reducción del riesgo de desastres), pueden mencionarse una recomendación destinada a promover las cuestiones del derecho aplicable a las acciones internacionales en casos de desastre, mediante el apoyo a "los gobiernos en la elaboración o el fortalecimiento de las leyes y políticas nacionales para mejorar la preparación jurídica, de cara a una intervención nacional o internacional en casos de desastre". En agosto de 2011, la Cuarta Plataforma del Pacífico incluyó una presentación sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastres, y acordó en su declaración final trabajar con miras a "reforzar los acuerdos jurídicos a nivel nacional para facilitar y reglamentar la intervención de agentes extranjeros en casos de desastre, haciendo uso de las directrices reconocidas internacionalmente y de la futura 'Ley modelo' (que se describe más adelante)". La secretaría de la Conferencia de Directores de inmigración del Pacífico también ha participado en el proceso de concienciación sobre las Directrices y su promoción entre sus miembros, incluso mediante la emisión de una reseña de política relativa a la intervención en casos de desastre y el papel de la inmigración.

Por su parte, en la Declaración de "Compromisos de Amán", de la VIII Conferencia Regional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Asia y el Pacífico, celebrada en Amán (Jordania), en octubre de 2010, las Sociedades Nacionales de la región Asia y el Pacífico se comprometieron a tratar de conocer y comprender mejor las Directrices, e intensificar sus esfuerzos para promover una legislación más estricta para la gestión de desastres.

#### **d. Europa**

En diciembre de 2007, poco después de la XXX Conferencia Internacional, la Unión Europea adoptó su Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, en el que exponía sus principios y prioridades en el ámbito humanitario. En el Consenso se manifestaba de forma expresa la adhesión a las Directrices y se encargaba a la Comisión Europea que elaborara un plan de acción con medidas prácticas para la aplicación de ese Consenso. El plan de acción incluye el objetivo específico de lograr que la Unión Europea comprenda mejor el derecho aplicable a las acciones internacionales en casos de desastre y la manera de promover su aplicación para facilitar las operaciones humanitarias".

Durante los cuatro años siguientes, la Unión Europea ha seguido fortaleciendo sus marcos de cooperación para la gestión de desastres. Sobre la base de los resultados de un estudio de dos años, realizado por la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales de Austria, Bulgaria, Francia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido sobre asuntos jurídicos en las acciones internacionales en casos de desastre (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2010), la Presidencia belga de la Unión Europea abordó el tema del "apoyo a la nación anfitriona" en casos de desastre. Tras los talleres organizados por la Dirección de Protección Civil de Bélgica en septiembre de 2010 y por la Federación Internacional en octubre de 2010, el Consejo Europeo aprobó en diciembre de ese mismo año las "Conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la nación anfitriona". En estas conclusiones se reconoce que los requisitos jurídicos y administrativos pueden obstaculizar la prestación rápida de asistencia transfronteriza en casos de desastre, por lo que se hace un llamamiento a los Estados miembros para que, entre otras cosas, identifiquen las cuestiones jurídicas pertinentes que puedan constituir obstáculos para el objetivo general de facilitar la prestación de asistencia internacional y, si procede, modifiquen su legislación a fin de facilitar la prestación de esa ayuda, y se pide a la Comisión Europea que trabaje con los Estados miembros para elaborar a nivel europeo unas directrices sobre el apoyo a la nación anfitriona. Estas directrices están en curso de elaboración.

La Federación Internacional también ha colaborado con la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, sobre la base de sus varios acuerdos sobre cooperación en casos de desastre, y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que se basó en las Directrices IDRL para establecer en 2009 una lista de verificación y directrices no vinculantes para la solicitud, recepción y prestación de asistencia internacional en caso de accidentes químicos, radiológicos, biológicos o nucleares o de desastres naturales, destinadas a sus miembros.

En Asia central, la Federación colaboró en 2009 y 2011 con la OCAH, el PNUD y el Gobierno y la Sociedad de la Media Luna Roja de Kazajstán en la organización de talleres sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, a fin de ayudar a los gobiernos y las Sociedades Nacionales regionales a formular los planes de acción nacionales y regionales en la región. En este sentido, la OCAH preparó una recopilación de tratados regionales, así como un informe sobre su grado de armonía con las Directrices IDRL. En agosto de 2011, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán firmaron un acuerdo para establecer un centro regional de reducción del riesgo de desastres, y de intervención en caso de que se produzcan.

### e. Oriente Medio y África del Norte

Al igual que en América, los Estados miembros de la Liga de Estados Árabes aprobaron hace varias décadas el Acuerdo árabe de cooperación sobre regulación y facilitación de las operaciones de socorro, tratado orientado a abordar muchos de los temas contenidos en las Directrices IDRL, pero que no llegó a aplicarse a nivel operacional. La región del Oriente Medio y África del Norte también ha mostrado un renovado interés por el tema en los últimos años. Tras la aprobación de las Directrices en 2007, las partes comenzaron a discutir cómo reactivar y modernizar el mencionado acuerdo. Ulteriormente, el acuerdo ha sido ratificado ya por Jordania y aprobado por el Consejo de Ministros de Arabia Saudita.

## 5. Progreso a nivel mundial

También ha sido significativo el grado en que las Directrices han sido adoptadas a nivel mundial. Puede mencionarse en ese sentido el creciente número de resoluciones y declaraciones de los principales foros y asociaciones internacionales que manifestaron su beneplácito al respecto.

### a. Asamblea General y Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

Desde 2008, la Asamblea General ha mencionado las Directrices IDRL en siete resoluciones,<sup>2</sup> y en cada una de ellas pide a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales que tengan en cuenta esas Directrices para fortalecer sus marcos operativos y jurídicos para las operaciones internacionales de socorro. Más recientemente, la Asamblea General, en su sexagésimo quinto período de sesiones, incluyó el siguiente texto en la resolución general sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas":

"La Asamblea General (...) *acoge con beneplácito* las iniciativas de nivel regional y nacional relacionadas con la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebró en Ginebra del 26 al 30 de noviembre de 2007, y alienta a los Estados Miembros y, cuando corresponda, a las organizaciones regionales a que adopten nuevas medidas para fortalecer los marcos operacionales y jurídicos del socorro internacional en caso de desastre, teniendo en cuenta las Directrices, según proceda" (resolución 65/133 , párrafo 11).

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha incluido un texto similar en sus resoluciones sobre asuntos humanitarios en cada uno de los últimos cuatro años, y últimamente, en su período de sesiones de 2011 en Ginebra.<sup>3</sup> A lo largo de los años, el texto sobre los marcos operacionales y jurídicos del socorro internacional ha generado, en las resoluciones de la Asamblea General y en las del Consejo Económico y Social, un constante y amplio apoyo consensuado entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los grupos de negociación.

El reconocimiento por parte de estos organismos de la importancia de marcos jurídicos para fomentar la intervención internacional ante los desastres se ha puesto además de manifiesto en la atención constante que presta a las Directrices IDRL el secretario general de las

<sup>2</sup> Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/65/264, A/RES/65/133, A/RES/64/251, A/RES/64/76, A/RES/63/141, A RES/63/139, A/RES/63/137.

<sup>3</sup> Consejo Económico y Social. Resoluciones de 2011/[aún no publicada], 2010/1, 2009/3, 2008/36.

Naciones Unidas, quien en los últimos cuatro años ha destacado su importancia en cada uno de sus informes sobre asuntos humanitarios a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social.

#### **b. Comisión de Derecho Internacional**

Las Directrices también han sido una importante fuente de inspiración para la labor de la Comisión de Derecho Internacional (CDI, un órgano de expertos de las Naciones Unidas encargado de codificar el derecho internacional consuetudinario). En 2007, la CDI empezó a trabajar en "proyectos de artículos" sobre el tema de la "protección de las personas en casos de desastre". Se prevé que estos proyectos de artículos, una vez completados, se presenten como un proyecto de convención, pero todavía no se ha adoptado una decisión firme al respecto.

El Sr. Eduardo Valencia Ospina, relator especial designado para el tema, ha sometido ya a la Comisión de Derecho Internacional cuatro informes de antecedentes en los que cita frecuentemente las Directrices IDRL y/o la investigación realizada por la Federación Internacional sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, y además ha presentado doce proyectos de artículos para su inclusión en un posible instrumento jurídico final. Aunque el proceso está todavía en una fase temprana, al parecer el instrumento de la CDI hará referencia a un gran número de cuestiones planteadas por las Directrices. No obstante, tanto la propia Comisión de Derecho Internacional como los Estados miembros en la Sexta Comisión han puesto de relieve la importancia de garantizar que el resultado final de la CDI sea complementario con el que ya se está obteniendo a través de la promoción y aplicación de las Directrices. Por su parte, la Federación ha tratado de colaborar con la CDI sobre este tema, para compartir sus experiencias y las de sus miembros. Por este motivo, participa regularmente en los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicados a los informes presentados por la Comisión de Derecho Internacional.

#### **c. Plataforma global y plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres**

La resolución 4 de la XXX Conferencia Internacional pidió que se integraran las Directrices IDRL en las plataformas mundiales y regionales del sistema de la EIRD. En consecuencia, la Federación ha tratado de participar en la labor necesaria a esos efectos, incluso mediante la organización de eventos paralelos sobre la materia en las sesiones segunda y tercera de la plataforma global, celebradas en 2009 y 2011.

Si bien las plataformas están más orientadas a la prevención que a la intervención en casos de desastres, las declaraciones de los participantes en la Plataforma, así como declaraciones resultantes de los foros a nivel mundial - y regional - han reconocido también la importancia de la rapidez del socorro en esos casos. Por ejemplo, los participantes en la segunda sesión de la Plataforma regional para la reducción del riesgo de desastres en América, celebrada en marzo de 2011, aprobó una comunicación dirigida a los gobiernos en la que alienta decididamente a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales a, entre otras cosas, promover el fortalecimiento de marcos normativos y directrices que faciliten la intervención rápida y oportuna de la comunidad internacional en casos de desastre", y hace referencia a las Directrices y al trabajo de la Federación Internacional en este ámbito (EIRD, 2011).

#### **d. Organización Mundial de Aduanas**

En los últimos años, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), organización intergubernamental que representa a 177 administraciones de aduanas de todo el mundo,

se ha ocupado activamente de buscar soluciones a los problemas relacionados con las aduanas en las operaciones de intervención humanitaria, en particular, mediante la introducción de disposiciones específicas sobre las situaciones de desastre en varios tratados que ha negociado, así como la preparación del Acuerdo modelo de facilitación aduanera, en colaboración con la OCAH, en 1994. También en cooperación con la OCAH, la Federación participa con la OMA en la celebración de una serie de reuniones para alentar a la organización y sus miembros a asumir nuevamente un papel de liderazgo en la planificación de las cuestiones relacionadas con la importación, el tránsito y la exportación de bienes y equipo de socorro en casos de desastre.

Como resultado, en 2010 la OMA firmó memorandos de entendimiento con la Federación Internacional y con la OCAH y creó un grupo de trabajo *ad hoc* formado por miembros de la organización, encargado de elaborar un plan de acción. En junio de 2011, el Consejo de Cooperación Aduanera aprobó una resolución sobre "el papel de las aduanas en las operaciones de ayuda en casos de desastres naturales", que se refiere a las Directrices IDRL y establece una serie de medidas que la secretaría de la OMA y los Estados miembros deben adoptar, en coordinación con la Federación Internacional y la OCAH, para mejorar su preparación de cara a futuros desastres, incluida la revisión de las normas y los procedimientos nacionales existentes, la elaboración de material de referencia a nivel mundial, y la convocatoria de debates regionales entre las administraciones aduaneras y las organizaciones humanitarias.

#### **e. La mancomunidad británica**

A mitad de camino entre una institución de carácter mundial y regional, la mancomunidad británica (Commonwealth) es una asociación voluntaria de 54 países de seis continentes, muchos de ellos situados en las zonas del mundo más expuestas a los desastres. Tras la colaboración recibida de la Cruz Roja Británica, la Federación y el CICR, la mancomunidad británica mostró mayor interés en las Directrices. En octubre de 2010, la Reunión de funcionarios superiores de los ministerios de justicia de la mancomunidad británica, celebrada en Londres, señaló en su comunicado final el creciente interés que mostraban los gobiernos y otros agentes interesados en la respuesta internacional a desastres, pero observó que era preciso modificar la legislación nacional de algunos Estados para facilitar una intervención rápida y eficaz.

Del mismo modo, en junio de 2011, los participantes en la tercera Conferencia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de la mancomunidad británica sobre Derecho Internacional Humanitario, convocada conjuntamente con el CICR, la Media Luna Roja de Malasia y el Gobierno de Malasia, acordaron que los Estados y las Sociedades Nacionales de la mancomunidad británica debían basarse en las funciones de las Sociedades Nacionales como auxiliares especiales, para seguir trabajando juntos en ámbitos de interés mutuo en la ayuda humanitaria, en particular en las normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, incluidas las Directrices para la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial".

#### **f. Otras formas de divulgación de las Directrices IDRL**

Se han promovido también las Directrices IDRL en otros foros mundiales, como el Foro para la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, la Unión Interparlamentaria (UIP) y la Organización Internacional de Protección Civil. Por su parte, la OCAH ha invitado a la Federación a incorporar sus conocimientos sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales de socorro en algunas misiones de preparación para desastres a cargo de los equipos de coordinación y evaluación de desastres de las Naciones Unidas (como las misiones a Bután, Camboya, El Salvador, las Comoras, el Perú y Papua Nueva Guinea), en

los ejercicios de planificación para situaciones imprevistas en África Occidental, y en una serie de talleres de capacitación sobre derecho internacional para los coordinadores humanitarios actuales y futuros. También se han presentado las Directrices a varios grupos de organizaciones humanitarias, como una herramienta para su diálogo con los gobiernos.

## **6. Nuevas herramientas y oportunidades de fortalecimiento de la capacidad**

En colaboración con las Sociedades Nacionales y otros asociados, la Federación ha desarrollado varias herramientas nuevas para la preparación jurídica y la aplicación de las Directrices y ha ampliado las oportunidades para la formación y fortalecimiento de la capacidad de sus miembros, representantes gubernamentales y otros asociados.

### **a. Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial**

En respuesta a los muchos gobiernos que han solicitado propuestas específicas de textos jurídicos, la Federación Internacional está colaborando con la OCAH y la UIP en la preparación de una "Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial". Diseñada como una herramienta de referencia no vinculante, la Ley modelo tiene por objeto proporcionar a los legisladores interesados un punto de partida para evaluar la mejor manera de integrar las recomendaciones contenidas en las Directrices en su propia legislación.

El texto de la Ley modelo abarca los diferentes aspectos del derecho aplicable en las operaciones internacionales en casos de desastre, desde el inicio de la asistencia hasta su terminación, y se acompaña de comentarios detallados que explican las diversas disposiciones y ofrecen ejemplos de la legislación vigente en varios países. Los Estados pueden optar por utilizar los textos como fuente de inspiración para redactar una ley separada, o como una serie de enmiendas a otras leyes vigentes, según lo consideren más apropiado a sus circunstancias.

La Ley modelo se ha redactado con la asistencia técnica de la OMA, la ayuda gratuita de los bufetes de abogados Allen y Overy, CMS Cameron Mckenna, y Baker y Mackenzie, y del departamento jurídico de Microsoft Corporation, y se ha beneficiado de las aportaciones de numerosos expertos externos. Está prevista la presentación de una "versión piloto" en la XXXI Conferencia Internacional.

### **b. Manual de asuntos legislativos para las Sociedades Nacionales**

La Federación ha elaborado un manual de asuntos legislativos, como herramienta adicional para que las Sociedades Nacionales refuercen su capacidad de asesorar eficazmente a sus gobiernos sobre el derecho relativo a la gestión de desastres y las emergencias de salud. El manual integra el asesoramiento y las buenas prácticas relativas al socorro internacional, así como las cuestiones jurídicas comunes de la gestión nacional de desastres, que las Sociedades Nacionales consideren críticas.

El manual se preparó a través de un proceso de colaboración, en que participaron Sociedades Nacionales de diferentes regiones y los diversos departamentos y programas pertinentes de la Secretaría de la Federación. El manual se presentará en un seminario durante la Asamblea General de la Federación Internacional, que se celebrará en noviembre, inmediatamente antes de la XXXI Conferencia Internacional.

### c. Oportunidades de formación y fortalecimiento de la capacidad

La Federación también ha colaborado a nivel regional (con diversos asociados, entre ellos la OCAH, el Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (que ahora forma parte del Grupo de Logística) y el PNUD) para fomentar la capacidad de las Sociedades Nacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas en lo que respecta a las Directrices y otros instrumentos relacionados. Se han organizado talleres regionales para:

- **Asia:** Kuala Lumpur, noviembre de 2008, y Bangkok, abril de 2010;
- **África Occidental:** Abuja, noviembre de 2008;
- **África Oriental:** Nairobi, junio de 2009;
- **Pacífico:** Suva, agosto de 2009;
- **América:** ciudad de Panamá, septiembre de 2009, y Washington, diciembre de 2010;
- **Europa:** Viena, mayo de 2009, y Bruselas, octubre de 2010, y
- **Asia Central:** Almaty, octubre de 2009, y Astaná, agosto de 2011.

En el momento de la finalización de este informe estaban previstos otros talleres regionales de capacitación para el Caribe, Asia meridional y África meridional.

Por otra parte, en enero de 2011 la Federación Internacional, junto con la Cruz Roja Danesa y la Agencia Danesa de Gestión de Emergencias, presentó el primer "Cursillo sobre derecho aplicable en casos de desastre" en Koge (Dinamarca). Este curso breve, de carácter anual, congregó a representantes de alto nivel de los gobiernos y las Sociedades Nacionales de todo el mundo, para proporcionarles una visión general del derecho y los asuntos jurídicos aplicables en la respuesta nacional, la cooperación internacional y la reducción del riesgo de desastres.

En diciembre de 2010, la Federación inició un módulo de formación en línea sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre. A través del debate y de rompecabezas interactivos, el módulo proporciona una visión general de algunos de los problemas jurídicos más comunes en las acciones internacionales de socorro. También se exponen el derecho y las normas internacionales en esta materia, entre ellas las Directrices IDRL. El módulo es gratuito y abierto al público (hay un enlace en [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl)). Está disponible en árabe, español, francés, inglés y ruso. Hasta la fecha, lo han visitado más de 1.000 personas.

## 7. Evaluación

Muchas de las observaciones presentadas en el informe de los progresos de mitad de periodo de la Federación Internacional sobre las Directrices siguen siendo válidas en la actualidad (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2009). Se puede afirmar con seguridad que las Directrices no han caído en el olvido y que muchos de los participantes en la XXX Conferencia Internacional han adoptado medidas serias para cumplir su compromiso. No obstante, todavía queda mucho por hacer.

### a. Incorporación generalizada en todas las actividades

Es alentador observar los muchos progresos que se han hecho para incorporar en todas las actividades la cuestión de la preparación jurídica para la intervención internacional ante los desastres, particularmente a nivel regional y mundial. Por lo menos una organización regional o subregional en cada continente ha integrado el tema como propio y ha empezado

a utilizar las Directrices. Algunos se han inspirado en ellas para considerar la modernización de tratados obsoletos y mal utilizados, como la Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre o el Acuerdo árabe de cooperación sobre regulación y facilitación de las operaciones de socorro. Otros se han basado en las Directrices para preparar herramientas complementarias, como la guía de operación de CAPRADE en materia de asistencia mutua, el proyecto de directrices de la Unión Europea sobre el apoyo a la nación anfitriona, y los procedimientos operacionales normalizados de la ASEAN.

Tanto a nivel mundial como regional, las organizaciones intergubernamentales han emitido declaraciones de intención políticas y planes de acción, que pueden ser muy útiles a los promotores nacionales de la preparación jurídica, para persuadir a sus colegas sobre la importancia de la cuestión. Particularmente alentadoras son las iniciativas en América y el Asia sudoriental de elaborar estudios detallados de diferentes Estados en relación con los temas tratados en las Directrices, ya que esto crea una nueva oportunidad para que cada Estado participante considere si hay algún vacío jurídico o de procedimiento que debe subsanar.

Por otro lado, como señala estudio de gabinete de la Federación Internacional realizado en 2007, junto con la gran proliferación de agentes internacionales en las operaciones de socorro recientes también se han multiplicado las soluciones, aunque no siempre bien articuladas entre sí. Esta tendencia persiste desde la XXX Conferencia Internacional, y se observa que organizaciones o convenios regionales asumen funciones de reglamentación y coordinación que podían superponerse entre sí o con las funciones de organizaciones mundiales (Haver y Foley 2011). Por otra parte, el sector no estatal (en que se sitúan la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como las ONG) está aún poco representado en la mayoría de convenios y acuerdos regionales, a pesar de que representa una parte importante y creciente de la ayuda internacional disponible para satisfacer las necesidades de las comunidades afectadas. El Acuerdo sobre la gestión de desastres y la respuesta a emergencias (AADMER) de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) es el único tratado regional actualmente en vigor que se refiere directamente al papel del sector no estatal en las operaciones de socorro en casos de desastre, y pocas de las demás organizaciones regionales que trabajan activamente en los ejercicios o la planificación han alentado a una mayor participación de este sector.

Por otra parte, a pesar de los numerosos esfuerzos a nivel mundial y regional para mejorar la cooperación en casos de desastre, en la comunidad de ayuda humanitaria aumenta gradualmente la preocupación por la progresiva "falta de confianza" en el socorro internacional (Harvey y Hamer, 2011). Ante los crecientes problemas que plantea la gestión de la ayuda internacional, las autoridades de algunos Estados afectados por un desastre se han mostrado reticentes a buscar ayuda más allá de sus fronteras. Se esperaba que las reformas sobre ayuda humanitaria dirigidas en los últimos años por las Naciones Unidas, que incluyen el sistema de "grupos temáticos" sectoriales, en el que la Federación participa de forma activa, no sólo mejoraría la coordinación horizontal entre las organizaciones, sino que también proporcionaría a las autoridades nacionales una "ventanilla única" fácil de gestionar para interactuar con los agentes internacionales. Desafortunadamente, los últimos estudios sobre el sistema de grupos temáticos indican que en este aspecto los resultados no han sido aún tan eficaces como se esperaba (Steets, 2010).

Ante estos problemas, la Federación Internacional se ha asociado con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la OCAH y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (CIOV) para poner en marcha un proceso de diálogo entre los Estados y las organizaciones humanitarias con miras a estudiar la manera de consolidar y mejorar la interacción de los muchos mecanismos mundiales y regionales con los sistemas nacionales de gestión de desastres. El primer paso en este proceso será un "Diálogo internacional sobre la consolidación de la colaboración en la respuesta en casos de

desastre: establecimiento de puentes entre la ayuda nacional e internacional", previsto en Ginebra en octubre de 2011, y se espera que sus resultados sean útiles para las deliberaciones sobre la cuestión del derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, durante la Conferencia Internacional.

A largo plazo, los esfuerzos de la Comisión de Derecho Internacional pueden conducir a generar interés en un tratado internacional que recoja todos o algunos de estos temas. A la luz de esta posibilidad, será útil que las organizaciones humanitarias, los expertos gubernamentales en la gestión de desastres y las organizaciones regionales aporten el mayor número posible de contribuciones, para asistir a los expertos jurídicos de la CDI. Por su parte, la Federación seguirá ofreciendo su asesoramiento y opiniones, e informando a sus miembros sobre los progresos de la CDI. En caso de que los esfuerzos a nivel nacional y regional no siguieran creciendo y expandiéndose en los próximos años, los participantes en la Conferencia Internacional deberían revisar la opción de promover un tratado de ese tipo.

## **b. Aplicación**

Independientemente de cómo evolucionen los marcos mundiales o regionales, los procedimientos de cada Estado seguirán siendo el factor decisivo para asegurar la facilitación y reglamentación eficaz de la entrada del socorro internacional en casos de desastre. Esta es la razón por la que dichos procedimientos nacionales constituyen el eje central de las Directrices.

Como se indicó antes, la Federación tiene conocimiento de que, en los cuatro años transcurridos desde la XXX Conferencia Internacional, nueve países han aprobado nuevas leyes, reglamentos o procedimientos que se basan en algunas de las recomendaciones de las Directrices (o se ajustan a ellas), y otros 20 están examinando activamente proyectos en ese sentido. Además de apoyar a esos países, la Federación Internacional y/o las Sociedades Nacionales han participado en otros 11 procesos de revisión jurídica de fondo, cuyas recomendaciones todavía no se han reflejado en la redacción de nuevos procedimientos o leyes, o la enmienda de los existentes.

Esta situación es satisfactoria como comienzo, pero podría mejor si se tiene en cuenta el compromiso conjunto asumido por 167 Estados y 179 Sociedades Nacionales (además de la Federación Internacional y el CICR) en la anterior Conferencia Internacional. A modo de comparación, seis años después de la adopción del Marco de Acción de Hyogo (MAH) sobre la reducción del riesgo de desastres, la EIRD pudo determinar que 13 nuevas leyes nacionales hacían hincapié en la reducción del riesgo de desastres, y 48 Estados habían informado de que habían integrado esa cuestión de alguna manera en sus leyes, políticas o procedimientos (EIRD, 2011; Llosa y Zodrow, 2011).

Se espera que la nueva Ley modelo sea útil en este sentido. Sin embargo, está claro que será necesario seguir difundiendo y promoviendo las Directrices en los próximos años para asegurar que se cumplan los objetivos de la resolución 4 y que la asistencia en casos de desastre sea más rápida y eficaz, y esté mejor coordinada.

## **c. La función de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y sus asociados**

En los últimos cuatro años, las Sociedades Nacionales han aumentado su capacidad para ayudar a los Estados en esta cuestión. Cientos de representantes de las Sociedades Nacionales han recibido formación sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre y muchos han ofrecido su asesoramiento y apoyo a sus gobiernos. Sobre la base de su larga experiencia en la promoción del derecho internacional humanitario

y su papel de auxiliares de los poderes públicos, han colaborado con sus gobiernos para promover la preparación jurídica frente a los desastres.

Por su parte, la Federación ha tratado de desempeñar un papel catalizador, a través del asesoramiento técnico, el fortalecimiento de la capacidad, el apoyo y la investigación. Ha recibido el apoyo generoso de una serie de donantes, en particular los Gobiernos y/o las Sociedades Nacionales de Alemania, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega y el Reino Unido, así como del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y el Banco Asiático de Desarrollo. También se ha beneficiado de las alianzas cada vez más sólidas con organismos clave a nivel mundial, como la OCAH, el PNUD y la OMA, además de varias organizaciones regionales. Asimismo, está forjando una cooperación activa con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades académicas.

## **8. Conclusión y recomendaciones**

Como en todas las cuestiones relacionadas con la preparación para desastres, puede resultar difícil dar prioridad al fortalecimiento de las leyes y los procedimientos, de cara a acontecimientos futuros e hipotéticos, especialmente para los países que no han experimentado desastres de gran magnitud recientemente o no han tenido complicaciones significativas en la asistencia internacional con anterioridad. Sin embargo, para los que creían que el mundo nunca asistiría nuevamente a un episodio tan devastador como el tsunami del Océano Índico de 2004 -o a una respuesta internacional tan grande y compleja como la que siguió a aquella catástrofe- los últimos cuatro años han sido muy reveladores. El terremoto ocurrido en Haití demostró claramente los beneficios de la intervención internacional para salvar vidas humanas, y a la vez las enormes dificultades que entrañan estas operaciones. El terremoto, el tsunami y la emergencia nuclear registrados en Japón han puesto de manifiesto este mismo año la posibilidad de que incluso los países más preparados del mundo algún día necesiten la ayuda externa y deban asumir el problema de gestionar una gran cantidad de ofrecimientos de asistencia. Muchos otros desastres en los cinco continentes han demostrado igualmente la necesidad de que todos los Estados estén preparados.

El fortalecimiento de la preparación para la asistencia en casos de desastre desde el punto de vista jurídico y de procedimiento es una medida poco onerosa que, sin embargo, puede mejorar considerablemente la rapidez, la eficacia y el coste de las operaciones de socorro en el futuro. Gracias al trabajo de muchas Sociedades Nacionales y gobiernos, varias docenas de países de todo el mundo están empezando a dar este paso. Por otra parte, muchos foros mundiales y regionales han adoptado el mensaje de las Directrices y están prestando apoyo a sus miembros para que las integren en sus propios sistemas.

Todo esto no habría sido posible sin las decisiones adoptadas en la XXVIII y XXX Conferencias Internacionales, con miras a promover y alentar el desarrollo del derecho aplicable a las acciones internacionales en casos de desastre. Queda todavía mucho por hacer, y la Federación Internacional confía en que la Conferencia Internacional se siga ocupando de este tema a largo plazo.

Con el objetivo de seguir avanzando en esta cuestión, la Federación Internacional formula las siguientes recomendaciones para la acción:

- todos los Estados y las Sociedades Nacionales deberían adquirir conocimientos del derecho aplicable a las acciones internacionales en casos de desastre, aprovechando, según proceda, las oportunidades y herramientas de aprendizaje elaboradas por la Federación Internacional y sus asociados;

- un mayor número de Estados - y muy especialmente, los que saben que están expuestos a un alto riesgo de sufrir desastres de gran magnitud en el futuro - deberían revisar sus marcos jurídicos, institucionales y de procedimiento para la facilitación y reglamentación del socorro internacional en casos de desastre, a la luz de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, basándose en la asistencia de las Sociedades Nacionales respectivas, con el apoyo de la Federación;
- se alienta a los Estados que perciban deficiencias en sus marcos jurídicos, y estén interesados en fortalecerlos, a utilizar la Ley modelo como instrumento de referencia;
- se alienta a las organizaciones intergubernamentales a nivel mundial y regional a que se sigan ocupando del tema de la preparación jurídica para los desastres, y se cercioren que los mecanismos internacionales de reglamentación están bien coordinados;
- la Conferencia Internacional debe seguir ocupándose de la cuestión del derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre, y pedir que se le presente un informe similar en su XXXII reunión, para realizar un seguimiento de los progresos;

## **Bibliografía**

Groupe URD, Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 Months After the Earthquake (2010).

Harvey, Paul y Hamer, Adele. Challenges for National Authorities and International Aid Agencies in Working Together in Times of Disasters, Background Paper for the International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support. October 25-26, 2011 (2011).

Haver, Katherine y Foley, Conor. Regional and International Initiatives, Background Paper for the International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support, October 25-26, 2011 (2011).

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete (2007).

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Para una asistencia eficaz, rápida y adecuada. Informe de progreso sobre las Directrices para la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (2009).

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Analysis of Law in the EU and a Selection of Member States pertaining to Cross-Border Disaster Relief: Synthesis Report and Recommendations (2010).

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Disasters in the Americas: The case for legal preparedness (2011).

Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón. List of Relief Supplies and Donations from Overseas as of August 17, 2011 (2011).

Llosa, Sylvie y Zodrow, Irina. Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011).

OEA. Caribbean Emergency Legislation Project: Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency (2011).

Centro de Estudios sobre el Cambio Climático y la Preparación para Desastres, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Guía sobre el clima (2007).

SELA. Reunión de la institucionalidad de América Latina y el Caribe, Asia y África para la reducción del riesgo de desastres, 13-14 de diciembre de 2010, Ciudad de Panamá, Conclusiones y recomendaciones (2010).

Steets, Julia y otros. Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report (2010).

Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas. Examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo (2010-2011).

Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas. II Sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, Nuevo Vallarta, Nayarit (México), 15 a 17 de marzo de 2011 (2011).