

El derecho relativo a los desastres

Stefanie Haumer

Las carencias en cuanto al alcance y la cobertura geográfica del Derecho Internacional vigente determinan la necesidad de nuevas leyes de intervención en caso de desastre.

También existen vacíos en la aplicación de las normas internacionales vigentes y en especial en la capacidad de las leyes nacionales para abordar las cuestiones jurídicas más comunes en las operaciones internacionales de ayuda y recuperación en situaciones de desastre.

Varios acuerdos internacionales e instrumentos de Derecho Indicativo contienen un amplio abanico de regulaciones que son relevantes durante el desastre y también después del mismo. Entre ellas se incluyen disposiciones acerca de la asistencia efectiva sobre el terreno y de la protección de las personas afectadas. Por ejemplo, la gente que migra porque se ha producido un desastre en su país de origen no queda cubierta por la Convención de 1951 en lo que respecta al estatus de refugiado. Sin embargo, se pueden encontrar provisiones aplicables en casos de desastre o tras los mismos en acuerdos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención de 1990 sobre los Derechos del Niño.¹ Además, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias² de 1990 cubre también a los migrantes por causas climáticas que trabajen en el extranjero, aunque son pocos los estados que han ratificado este convenio.

Entre los acuerdos de derechos humanos a nivel regional más relevantes se encuentran el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981.³ Ninguno de estos tratados ni la Convención por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 cubren a personas que hayan abandonado sus hogares por culpa de una crisis de evolución lenta o en anticipación a la misma.⁴ Lo mismo se aplica a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.⁵ El Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de la Asociación

de Naciones de Asia Sudoriental de 2005⁶ habla sobre aspectos relacionados con los riesgos de desastre y se centra en la prevención y en la mitigación, además de en planes de preparación, respuesta de emergencia y rehabilitación.

El único instrumento que aborda de forma explícita los desastres inducidos por el cambio climático es la Convención para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África⁷ de 2012 (conocida como la Convención de Kampala), que establece que los Estados Parte están obligados a tomar medidas para proteger y asistir a las personas que se hayan desplazado internamente por culpa de desastres naturales o causados por las personas, incluido el cambio climático. Otra obligación recogida por la Convención de Kampala es que los Estados Parte deberán idear sistemas de alerta temprana en zonas de desplazamiento potencial. Con esta provisión y la obligación de los Estados de establecer e implementar estrategias de reducción del riesgo de desastres, planes de preparación y medidas de gestión en caso de desastre o emergencia, también pueden abordarse los traslados que se anticipan a estas situaciones.

Aunque no sean en sí mismos legalmente vinculantes, algunos instrumentos tienen al menos un impacto político y pueden señalar una tendencia, y tal vez incluso contribuir al establecimiento de normas de derecho consuetudinario. Entre estos instrumentos de Derecho Indicativo se incluyen los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998⁸ y el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 que se incluyó en 2005 en el informe final de la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.⁹ Además, los Principios de Pinheiro¹⁰ están diseñados para ofrecer orientación práctica a los Estados, a las agencias de la ONU y a la comunidad internacional sobre el mejor modo de abordar las complejas cuestiones jurídicas y técnicas que existen en torno al hogar, las tierras y la restitución de las propiedades. El objetivo de las directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales¹¹ de 2011 del Comité Permanente Interagencial es complementar las ya existentes sobre estándares humanitarios en situaciones de riesgos naturales.

marzo 2014

Dentro de la Unión Europea, las Directrices de Apoyo para las Naciones Receptoras de 2012 son directrices no vinculantes que ofrecen apoyo a las naciones receptoras para los Estados que participan en la provisión de asistencia durante una emergencia grave, con el fin de complementar los acuerdos y directrices internacionales que ya existen.¹² A los Estados que no pertenecen a la UE se les anima a que tengan en cuenta las directrices cuando pidan o reciban asistencia internacional a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE.

El objetivo de estas directrices de eliminar en la medida de lo posible cualquier obstáculo previsible para la asistencia internacional con el fin de garantizar que las operaciones de respuesta en caso de desastre se desarrollen con fluidez cubren cuatro áreas: planificación de emergencias; gestión y coordinación de emergencias sobre el terreno; logística y transporte; y cuestiones jurídicas y financieras.

El Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre

El propósito de las Directrices del Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre (IDRL, por sus siglas en inglés) de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés) es ofrecer a los Estados un instrumento que les permita analizar su legislación correspondiente y llenar vacíos normativos en caso de que fuera necesario. Su objetivo es reforzar el marco jurídico para la respuesta internacional ante desastres y prepararles mejor para abordar los problemas reguladores relativos a la provisión de asistencia internacional. Estas directrices no se aplican a los conflictos armados ni a los desastres que tienen lugar durante conflictos armados, ni tampoco recomiendan ningún cambio en los acuerdos o leyes internacionales existentes.

La parte principal de estas directrices sugiere numerosas facilidades jurídicas para la entrada, así como operaciones sobre el terreno, y se centra en gran medida en la expedición de procedimientos regulares y en la reducción de las barreras jurídicas y administrativas ante una situación de desastre. Además, los Estados afectados deberían –cuando esté en su mano y en la medida de lo posible según las circunstancias– plantearse el ofrecer a los actores encargados de proveer asistencia determinados servicios (transporte y apoyo logístico, uso de edificios o de equipamiento...) sin coste alguno o a un precio reducido.

En el estudio que finalmente dio lugar al Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre se señalaron lagunas en cuanto al alcance y la cobertura geográfica del Derecho Internacional existente, así como también en el conocimiento y la aplicación de las normas internacionales existentes, y en especial a las que conciernen a la pregunta de si el Derecho Nacional puede abordar cuestiones jurídicas comunes en operaciones internacionales de ayuda y recuperación en situaciones de desastre.

Se está redactando una ley modelo de Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre para ayudar a los Estados a integrar las recomendaciones de estas directrices en sus leyes nacionales.¹³ Se pretende que esta ley modelo complemente a las directrices y sirva como herramienta de referencia y como ejemplo para los legisladores cuando desarrollen una legislación adecuada a sus circunstancias nacionales. Numerosos Estados han hecho progresos en la implementación de las recomendaciones recogidas por las directrices del Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre. Colombia y Mozambique han desarrollado nuevas políticas y leyes, por ejemplo.

La IFRC y el PNUD están trabajando en un proyecto conjunto para realizar estudios, comparativos y consultas acerca de los esfuerzos de varios países para reforzar el modo en que sus leyes respaldan la reducción del riesgo de desastres, especialmente a nivel comunitario y centrándose en la implementación.¹⁴ Un área en la que los marcos jurídicos efectivos serían necesarios es en la reducción del riesgo de desastres en los asentamientos informales (barriadas y barrios de chabolas), cuyos habitantes corren el riesgo de ser desplazados.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja llevó a cabo en 2007 un marco estratégico para abordar las dimensiones humanitarias de la migración y del desplazamiento interno, y preparó documentos políticos entre los cuales se encontraba la Política relativa a la Migración.¹⁵ Dentro de su Estrategia 2020, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja declaró entre sus objetivos los siguientes: proporcionar servicios de asistencia y protección a migrantes vulnerables; reforzar la capacidad de recuperación de la comunidad de acogida y de los migrantes a través de la seguridad económica, la recuperación y la inclusión social en las comunidades autóctonas; hacer que el acceso a los servicios sanitarios, psicosociales y

sociales sea más equitativo; sensibilizarnos con el tratamiento de cuestiones medioambientales, en especial de los factores de atracción como la escasez de recursos y el cambio climático; promover la inclusión social y encargarse de la reintegración de los migrantes que elijan regresar; combatir la xenofobia, el estigma, la discriminación y la violencia (incluida la violencia de género, la trata de personas y el contrabando) hacia los migrantes.

Lagunas y problemas prácticos para las personas desplazadas

Los desplazamientos inducidos por desastres a gran escala pueden ser al mismo tiempo causa y consecuencia de injusticias sociales mayores. Las organizaciones humanitarias y otros actores de ayuda –incluidos los Estados– que operan en el contexto de los desastres se enfrentan con un amplio abanico de problemas prácticos que surgen en parte debido a lagunas en la legislación vigente. Además, hay problemas que afectan a refugiados y a desplazados internos independientemente de cuál fuese su razón para migrar, aunque esta razón a menudo fuera una crisis, o un desastre y sus consecuencias.

Diversos aspectos contribuyen a las lagunas en la protección de los migrantes. En primer lugar, los instrumentos existentes a menudo no son legalmente vinculantes y el Derecho Indicativo sólo puede utilizarse como herramienta de defensa. Las normativas vinculantes pueden no estar ratificadas por Estados cruciales o que su cumplimiento no esté monitorizado por un organismo independiente. Además, los acuerdos específicos no prevén un instrumento concreto para que los particulares puedan reclamar sus derechos de forma efectiva o para que las personas afectadas sin medios para reclamar, lo hagan. De manera que la existencia de un instrumento jurídico no conlleva de forma automática una protección de los derechos que protege.

Estos instrumentos para otorgar determinados derechos a aquellas personas que se encuentran en situaciones excepcionales se diseñan de forma estricta. Como consecuencia, las personas podrían no reunir los criterios recogidos en las diversas convenciones –especialmente sobre las razones reconocidas para el traslado– y por tanto podrían no cumplir los requisitos para beneficiarse de la protección. Esto es así, por ejemplo, para aquellas personas que no migran debido a un desastre agudo –lo que, según algunas convenciones, constituye una razón– sino a causa de una crisis de evolución lenta. Además, las personas que

se trasladan de forma voluntaria para evitar las consecuencias de (otras) sequías prolongadas no están protegidas porque no reúnen los criterios de los instrumentos legales pertinentes. Al mismo tiempo, las leyes y reglamentos son sólo una de las herramientas de apoyo de la reducción del riesgo de desastres: la eficacia de las leyes depende de que se lleve a cabo una buena implementación.

Hay varios problemas (fácticos) que probablemente no podrán resolverse (legalmente). Así que la atención no debería centrarse sólo en nuevas regulaciones sino en la implementación real y el cumplimiento de las que ya existen. La creación de un marco jurídico específico que se aplique a la migración por causas medioambientales no deberá verse como la respuesta a los desplazamientos relacionados con el clima, especialmente si no va acompañado de la voluntad política de implementar este nuevo instrumento y hacer que se cumpla.

Stefanie Haumer HaumerS@drk.de trabaja como asesora jurídica en Derecho Internacional Humanitario para Cruz Roja Alemania. www.drk.de Las opiniones vertidas en el presente artículo son las de la autora y no necesariamente reflejan las de Cruz Roja Alemania.

1. www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm
www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm
www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm
www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf
2. www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm
3. www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf?view=1
4. <http://tinyurl.com/OUA-Africa>
5. www.unhcr.org/refworld/doc/3ae6b36c.html
6. www.aseansec.org/17579.htm
7. <http://tinyurl.com/convencion-kampala>
8. www.acnur.es/PDF/0022_20120416132756.pdf
9. www.comunidadandina.org/predecan/doc/ext/hyogo.pdf
10. <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>
11. <http://tinyurl.com/IASC-directrices>
12. http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf
13. www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20%28English%29.pdf
14. www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/informacion-sobre-las-normas-sobre-desastres/la-legislacion-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres/law--drr/
15. www.ifrc.org/PageFiles/89395/Migration%20Policy_SP.pdf