

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL
DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO
CLIMÁTICO"
TESIS DE GRADO

CARMEN MARÍA SAAVEDRA ZEPEDA
CARNET 11763-05

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, JULIO DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL
DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO
CLIMÁTICO"
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
CARMEN MARÍA SAAVEDRA ZEPEDA

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, JULIO DE 2017
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. JOSÉ MIGUEL GAITÁN GRAJEDA

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. FRED MANUEL BATLLE RIO

**Licenciado José Miguel Gaitán Grajeda
Abogado y Notario**

Guatemala, 18 de agosto de 2015

Miembros del Consejo de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Rafael Landívar
Pte.

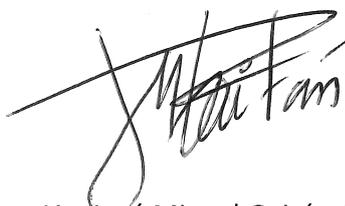
Estimadas señoras y estimados señores:

Conforme el nombramiento recaído en su servidor, para ser Asesor de la tesis de grado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO”**, del estudiante **CARMEN MARÍA SAAVEDRA ZEPEDA** que se identifica con el carné universitario número: **11763-05** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, procedo a rendir el dictamen siguiente:

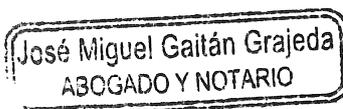
- a) De una manera ordenada se procedió a revisar capítulo por capítulo y así como todo el trabajo de forma integral. Conforme lo anterior, hice varias recomendaciones en cada capítulo, las cuales la estudiante Saavedra las fue incorporando para cumplir con los requerimientos establecidos por esta facultad.
- b) Luego al tener la tesis completa, procedí a indicarle unas recomendaciones de fondo y forma y las mismas derivaron de completar un trabajo con la metodología de investigación indispensable y un aporte para el mundo jurídico.
- c) Por lo tanto, al cumplir con los requisitos de una investigación, en mi calidad de Asesor de Tesis, concedo **DICTAMEN FAVORABLE** para que el estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales **CARMEN MARIA SAAVEDRA ZEPEDA** carné **11763-05**, proceda a solicitar la revisión de Forma y Fondo de su tesis de grado titulada **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO”**,

Aprovecho la oportunidad para manifestar las muestras de estima y consideración.

Atentamente,



Lic. José Miguel Gaitán Grajeda
Abogado y Notario



jmgaitangrajeda@gmail.com

LIC. FRED MANUEL BATLLE RÍO
Abogado y Notario

Guatemala, 14 de enero de 2016

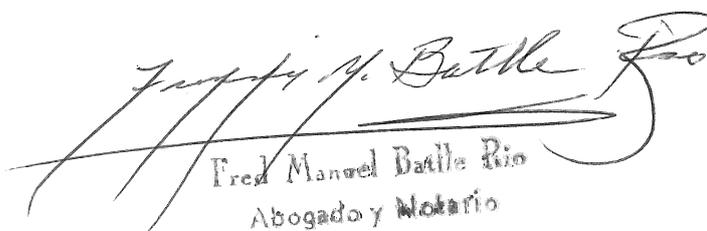
Licenciado Enrique Sánchez Usera
Director de Ejes Transversales
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Presente

Estimado Señor Director:

Me es grato saludarlo cordialmente, e informarle en mi calidad de Revisor de forma y fondo de la Tesis de la estudiante **CARMEN MARIA SAAVEDRA ZEPEDA**, carné 11763-05 que se titula: **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO"**, que al mismo, la alumna ha incorporado las modificaciones sugeridas, las cuales han sido presentadas conforme al Instructivo correspondiente.

Y para los efectos de comunicarle esta circunstancia traslado a usted el presente dictamen confirmado que la estudiante ha cumplido con lo que se le ha solicitado, por lo que es procedente darse por cumplida ésta etapa y procederse a la siguiente.

Atentamente,



Fred Manuel Batlle Río
Abogado y Notario



Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante CARMEN MARÍA SAAVEDRA ZEPEDA, Carnet 11763-05 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 0717-2017 de fecha 14 de enero de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO"

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 18 días del mes de julio del año 2017.



**LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar**

Los comentarios y opiniones expresadas en el presente trabajo de tesis son responsabilidad exclusiva del autor.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por permitirme este preciso momento y a todas las personas que me acompañaron en el camino.

DEDICATORIA

A todas las personas que dedican su vida al servicio de los demás.

LISTADO DE ABREVIATURAS

CC: Corte de Constitucionalidad

CPRG: Constitución Política de la República de Guatemala Congreso o Congreso de la República: Congreso de la República de Guatemala

ONU: Organización de Naciones Unidas

PDH: Procurador de los Derechos Humanos

CONRED: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

CCAH: Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional

INSIVUMEH: Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología

FICR: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CDERA: Convenio Constitutivo de la Agencia de Respuesta a Emergencias de Desastres del Caribe.

ECHO: Comisión Europea para la Ayuda Humanitaria y Servicio de Protección Civil

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ECHA: Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios

UNICEF:

OEA: Organización de Estados Americanos

STAN: Huracán Stan

AGATHA: Tormenta tropical Agatha

Índice

INTRODUCCION.....	ii
CAPÍTULO 1.....	1
La asistencia internacional.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Naturaleza Jurídica.....	4
1.3 Concepto.....	5
1.3.1 Desastre ambiental.....	5
1.3.2 Asistencia internacional.....	7
1.3.3 La acción humanitaria:	11
1.4 Características y elementos.....	12
1.5 Mecanismos internacionales de asistencia.....	15
1.6 Derechos fundamentales en situaciones de emergencia.....	19
1.7 Formas en que puede evidenciarse la asistencia internacional.....	22
CAPÍTULO 2.....	27
Organizaciones internacionales de asistencia.....	27
2.1 Principios en que se basa su actuación.....	27
2.2 Tipos de organizaciones.....	30
2.2.1 Asociación.....	30
2.2.2 Fundación	31
2.2.3 Organizaciones Internacionales	32
2.2.4 Organizaciones Gubernamentales	37
2.3 Situaciones en que se hace necesaria su intervención.....	43
2.4 Instrumentos que regulan su funcionamiento.....	45
CAPÍTULO 3.....	56
Legislación aplicable a la asistencia internacional.....	56
3.1 Condiciones que generan la asistencia internacional.....	56
3.1.1 Declaración de Estado de Calamidad Pública.....	58
3.1.2 Solicitud de ayuda a la comunidad internacional.....	65

3.2	Cuerpos legales que regulan acciones de asistencia.....	69
3.2.1	Acuerdos.....	69
3.2.2	Convenios.....	69
3.2.3	Tratados.....	70
3.3.4	Protocolos.....	72
3.3	Legislación internacional que faculta la intervención de la comunidad internacional en desastres naturales.....	73
3.3.1	Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre.....	75
3.4	Legislación guatemalteca que faculta la intervención de la comunidad internacional en el país.....	77
3.5	Normativa guatemalteca aplicable a las entidades que brindan acciones de asistencia internacional.....	80
3.5.1	Cuerpo legal en el que se establece.....	82
3.5.2	Situación de asistencia internacional que regula la normativa guatemalteca.....	84
CAPÍTULO 4.....		85
La intervención internacional como acciones de asistencia a las víctimas de desastres naturales.....		85
4.1	Desastres socio-ambientales ocurridos en Guatemala.....	85
4.1.1	Huracán Stan.....	89
4.1.2	Erupción volcánica del Volcán de Pacaya.....	92
4.1.3	Tormenta Tropical Agatha.....	95
4.1.4	Terremoto en San Marcos.....	97
4.2	Implicaciones legales para Guatemala de la asistencia internacional.....	100
4.3	Impacto social de la asistencia internacional.....	102
CAPÍTULO FINAL.....		106
Presentación, análisis y discusión de resultados.....		106
CONCLUSIONES.....		131
RECOMENDACIONES.....		132
REFERENCIAS.....		133
ANEXOS.....		141

RESUMEN

La principal función de la ayuda humanitaria es asistir a las personas que han sido víctimas de los desastres naturales, emergencias y conflictos armados, así como garantizar su supervivencia. Los aspectos cruciales en la ayuda humanitaria son, entre otras cosas, de naturaleza política, médica, financiera o de organización. Cualquier operación de ayuda internacional se encuentra con necesidades específicas o general es de aplicar el derecho nacional e internacional en operaciones de ayuda humanitaria.

Actualmente nuestro país por su situación de vulnerabilidad y derivado de consecuencias constantes del cambio climático ha sido con mayor frecuencia sujeto de emergencias naturales. En ese sentido la asistencia internacional se ha considerado una herramienta esencial para la protección de derechos humanos, el cual tiene como objetivo la respuesta inmediata en el acontecimiento de un desastre natural a las personas que han sido afectadas directamente y pueden tener relación directa con estrategias de respuesta de políticas estatales, generar cambios jurisprudenciales, promover la creación de una normativa, entre otros, que permitan construir una sociedad donde se reconozca esta vulnerabilidad y pueda generarse una respuesta acorde y efectiva.

En el presente trabajo se desarrollan las acciones y procedimientos de ayuda humanitaria de asistencia internacional en el acontecimiento de desastres naturales analiza la manera en que dichos procedimientos pueden ser ajustados normativamente a una realidad cada vez más constante. Se realiza el estudio de la planificación de respuesta en desastres naturales para promover la protección de los derechos específicos de las personas afectadas, a través del estudio de los desastres naturales acontecidos en Guatemala en los últimos diez años en los cuales se ha obtenido ayuda internacional y se han obtenido resultados favorables en el reconocimiento y respeto a las actuaciones de dichas entidades.

INTRODUCCION

Los derechos humanos como el conjunto de atributos inherentes a todas las personas, pues garantizan la salvaguarda de su existencia, deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar su posible vulneración o cualquier transgresión. En ese sentido es función principal del Estado garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Por más de una década, las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo han pasado por intensos procesos de cambio. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en el año 2000 por 189 países, establece una serie de objetivos ambiciosos que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza hasta la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015.

El bajo impacto que la cooperación al desarrollo ha tenido en la persecución de sus objetivos generales, como el desarrollo humano y la disminución de la pobreza, llevaron a una intensa reflexión sobre la eficacia de la ayuda. Sin embargo, al presentarse situaciones concretas de emergencia durante las tragedias naturales a raíz de los desastres socio-ambientales derivados del constante cambio climático las víctimas de estas tragedias han recibido ayuda de entidades internacionales de asistencia, que no se encuentran sujetos a ningún tipo de regulación legal y que han asumido la obligación que en principio corresponde al Estado cumplir.

La situación de vulnerabilidad de muchos países a desastres naturales provocados por el cambio climática ha dado paso a la existencia de una serie de entidades que incluyen algunas internacionales y poseen subjetividad internacional, situación que ha puesto en evidencia la necesidad de normar su actuación específicamente en Guatemala.

El presente trabajo se desarrolló mediante la recopilación bibliográfica relativa al derecho humanitario en asistencia internacional, casos internacionales y nacionales en los cuales a raíz de un desastre natural derivado del cambio climático se logró evidenciar la asistencia internacional en las actuaciones estatales.

Se utilizó como unidades de análisis legislación la nacional e instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, entre ellos Constitución Política de la República, La Ley de Orden Público, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Convención sobre el Derecho de los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales, la Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, Convenio Constitutivo de la Agencia de Respuesta a Emergencias de Desastres del Caribe. Así como algunos memorándums de la secretaría de la Comisión de Derecho Internacional especialmente en tema de protección de personas en el evento de desastres.

Se utilizaron entrevistas de investigación a diferentes expertos en derechos humanos como instrumentos para reforzar el trabajo de investigación, en la aplicación de la ayuda humanitaria enfocada en casos de ayuda internacional en emergencias por desastres naturales.

El presente trabajo busca la vinculación existente entre el Estado de Guatemala con entidades privadas, el tipo de relaciones y las implicaciones que se pueden derivar de la intervención de dichas entidades en tragedias naturales que han tenido lugar durante los últimos diez años en nuestro país. Lo cual ha implicado la participación pasiva del Estado frente a las entidades de asistencia internacional.

Asimismo pretende definir los principios bajo los cuales funcionan dichas entidades mediante un estudio de sus estructuras, funciones y procedimientos establecidos para prestar ayuda en desastres naturales, así como las facultades con que cuentan para poder sustituir al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en determinadas circunstancias. Pues permitir que organizaciones internacionales presten asistencia a Guatemala durante las tragedias naturales sin que exista una regulación legal que delimite dicha actuación implica para el Estado una serie de responsabilidades ya que

la actuación de dichas entidades no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico vigente.

La presente monografía, a través de una investigación jurídica descriptiva, responderá a la interrogante ¿Qué consecuencias y repercusiones genera la influencia de las acciones de asistencia de la comunidad internacional en el ámbito social, cultural y político frente a la actuación del Estado de Guatemala en estas situaciones?; y tiene como objetivo general analizar las acciones de asistencia de la comunidad internacional durante las tragedias naturales en Guatemala derivados del cambio climático, así como las derivadas de fenómenos naturales como terremotos; y como objetivos específicos se establece identificar los factores que promueven las acciones de asistencia de la comunidad internacional durante las tragedias naturales, describir las consecuencias de recibir esta ayuda por parte del Estado, mostrar la importancia que la regulación legal tiene para la prevención de la extralimitación en sus facultades que puedan tener las entidades de asistencia de la comunidad internacional, analizar los efectos socio-ambientales que se han derivado para la sociedad guatemalteca el recibir esta asistencia, así como las tragedias naturales acontecidas en los últimos diez años con las entidades de la comunidad internacional que han prestado asistencia.

El alcance de esta investigación será en relación a la materia al derecho humanitario de asistencia internacional en una temporalidad de diez años que abarca desde el año 2003 año 2013 en la República de Guatemala y que involucra tanto instituciones privadas como públicas.

Como límites de la investigación se estableció la dificultad de tener el contacto con personas expertas en el tema pues la investigación se limita exclusivamente a analizar jurídicamente las entidades de asistencia que no cuentan con una legislación o instrumento que los faculta específicamente para intervenir internacionalmente en situaciones de emergencia o conflicto. Así como establecer específicamente la cadena de ayuda que llega a nuestro país, si existe un proceso establecido o si cada entidad lo genera a su conveniencia.

A través de la investigación se buscó establecer paso a paso del proceso de ayuda que se implementa en Guatemala en las emergencias naturales.

El desarrollo del trabajo aporta en materia jurídica un análisis profundo partiendo de las actuaciones de asistencia de la comunidad internacional durante las tragedias naturales que han tenido lugar en el territorio guatemalteco de diez años a la fecha, analizando los beneficios que se obtienen al definir claramente la línea de actuación de las entidades que prestan ayuda humanitaria en desastres naturales.

CAPÍTULO 1

La asistencia internacional

1.1 Antecedentes.

Cuando la comunidad internacional se moviliza para brindar ayuda en el caos imperante luego de un desastre natural la regulación legal es lo último que se contempla, pues la importancia de tal situación se ve opacada por la necesidad imperante de atender las necesidades básicas y salvar las vidas de las personas afectadas.

Sin embargo se debe tomar en cuenta que las barreras legales pueden ser un obstáculo tan difícil de superar como los recursos que se ven afectados durante el acontecimiento de un desastre de cualquier naturaleza, sin mencionar que la ausencia de regulación en el país receptor de la ayuda contribuye a que se genere una respuesta descoordinada, inapropiada e innecesaria. Podría decirse que los problemas legales suponen que las personas afectadas por el desastre no reciban la ayuda necesaria en el momento que la necesitan, o no llegue de la forma idónea.

Los orígenes de la asistencia internacional se relacionan con la larga historia de la Media Luna Crescente de la Cruz Roja Internacional como la red humanitaria más antigua y grande del mundo que brinda ayuda al momento de ocurrir algún desastre.

El Movimiento, y en especial su órgano fundador, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es conocido por su papel en la promoción del desarrollo y la aplicación del derecho internacional humanitario (DIH) en situaciones de conflicto armado, en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Sin embargo en la **Segunda Conferencia Internacional de la Cruz Roja** llevada a cabo en 1869 se adoptó una resolución que pide a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja prestar ayuda *"en caso de calamidad pública, que, como la guerra, demanda asistencia inmediata y organizada"*¹

Este papel en tiempos de paz poco a poco se ha confirmado en la práctica, enfatizado en la Constitución de 1919 de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (ahora conocido como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja) y finalmente se codificó en los Estatutos de la Movimiento de la Cruz Roja Internacional, adoptada por primera vez en 1928.

El movimiento fue un actor principal en la generación de normas y estándares de socorro internacional, lo que incluye no sólo los instrumentos relativos a su propia función y actividades, como los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Ayuda para Desastres de 1969.

Su aporte también se evidencia en los instrumentos fundamentales para todos los actores como:

1. La Declaración de Principios para el Alivio Humanitario Internacional a la Población Civil en Situaciones de Desastre emitido en 1969;
2. Las Medidas encaminadas a acelerar la ayuda de Emergencia adoptados tanto por la Conferencia Internacional y la Asamblea general de las Naciones Unidas en 1977; y,
3. El Código de Conducta para el Movimiento de la Media Luna Roja y la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales en Socorro de Desastres de 1994.

¹ La Conferencia Internacional de Sociedades de la Media Luna Roja y la Cruz Roja (como se le conoce actualmente) es el "cuerpo deliberante del Movimiento", y con la asistencia de todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, todas las sociedades de la Cruz Roja nacional y reconocidos por el CICR, el CICR y la Federación Internacional. Normalmente se reúne cada cuatro años.

Actualmente toda la legislación internacional aplicable a la respuesta en desastres naturales se caracteriza por encontrarse bastante dispersa en diferentes tipos de instrumentos, tanto bilaterales como regionales e internacionales. Además es importante tomar en cuenta la tendencia reciente en la evolución de desastres, así como la comunidad internacional de socorro.

En 1921 el presidente de la Cruz Roja Italiana y senador Giovanni Ciralo, buscó desarrollar una organización intergubernamental de asistencia internacional para proteger a las víctimas de desastres naturales². A raíz de lo cual en la 10^a Conferencia Internacional de la Cruz Roja mediante una resolución se insta a los Estados Partes en la Convención de Ginebra de 1864 elaborar un nuevo tratado sobre el papel de la Cruz Roja en las operaciones de socorro, sin embargo no se hizo referencia específica a la idea de Ciralo de crear una organización especializada en la labor de socorro³.

La Liga de las Naciones formalmente asumió la propuesta un año después pero tras varios años de consultas, una conferencia de los 43 estados adoptó el Convenio y en los estatutos se establece la Unión Internacional de Socorro en 1927.⁴ Sin embargo la idea original, que no fue materializada, contemplaba la posibilidad de financiarse a través de continuos aportes económicos de los países partes para financiar los programas de ayuda que trasladarían a las personas o comunidades en necesidad de socorro.

No fue sino hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando se vio la necesidad de contar con una entidad intergubernamental que brindara ayuda, es así que con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas se

² Macalister-Smith, Peter. Reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927, LEGAL HISTORY REVIEW Pág. 363 y 364.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.* Pág. 365.

empiezan a crear políticas intergubernamentales de ayuda en casos específicos, contemplándose la ayuda en reparación de desastres un foco principal de la cooperación internacional.

1.2 Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica de la asistencia internacional es la de constituir un mecanismo de cooperación y ayuda al presentarse situaciones concretas de emergencia durante las tragedias naturales de cualquier índole. Desde las derivadas de los desastres socio-ambientales provocadas por el constante cambio climático, como las provocadas por acciones humanas que repercuten en dichos cambios climáticos, dentro de las que se podrían el uso de armas nucleares o biológicas.

Tradicionalmente muchas entidades de asistencia internacionalmente reconocidas han manejado la ayuda provista a los Estados de forma bilateral, pero la forma que la ayuda gubernamental llega efectivamente a las víctimas ha evolucionado haciendo que existan en la actualidad más actores involucrados que han ido creciendo en forma exponencial en los recientes años. Por más de una década, las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo han pasado por intensos procesos de cambio, lo que ha generado modificaciones constantes y sobre todo entidades especializadas en brindar este tipo de socorro en situaciones de emergencias por desastres naturales.

Actualmente existen entes gubernamentales o estatales, así como organizaciones no gubernamentales que se han creado para atender las necesidades humanas que requieren especial atención en estas circunstancias y forman parte de la asistencia internacional.

1.3 Concepto.

1.3.1 Desastre ambiental.

Existen instrumentos normativos internacionales que han abarcado el "desastre" de varias perspectivas. Algunos lo hacen enfocándose exclusivamente en un tipo particular de eventos (por ejemplo, emergencias nucleares o la contaminación ambiental) o por categorías (por ejemplo, desastres naturales o accidentes industriales). Algunos otros han rechazado deliberadamente el término "desastre" debido a su incierta naturaleza o inclusive lo han utilizado sin proporcionar una definición.

Sin embargo, parece haber una tendencia en los instrumentos internacionales más recientes que buscan dar una definición del término "desastre" en forma bastante amplia. En esta línea se puede dar una noción del término catástrofe internacional, aprobada en 1995 en el **Centro de investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya**: *"Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación durable, que produce daños inmediatos o diferidos a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llama a una reacción solidaria de la comunidad nacional o/e internacional."*⁵ Si bien esta definición abarca los daños tanto a personas y cosas (como recursos naturales) no hace alusión a las situaciones que podrían generar las pérdidas, se limita a calificarlos como acontecimientos imprevisibles o una situación que dura cierto tiempo produciendo daños.

Inicialmente el **Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Partes del Mar Negro** de Cooperación Económica en la colaboración en la ayuda de emergencia y la respuesta de emergencia en desastres naturales y de origen humano de 1998 consideró como un desastre a: *"...un evento en un área definida de que se ha producido como consecuencia de un accidente, los*

⁵LEBEN, Ch. and D. Caron. The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes. 1995. Consulta electrónica: <https://www.hagueacademy.nl/publications/centre-for-studies-and-research/>, Fecha de consulta 22 de diciembre de 2013.

fenómenos naturales peligrosos, catástrofe natural o artificial, que puede o que ha causado daños significativos física, social, económica y cultural para la vida humana o el medio ambiente".⁶ Definición por demás amplia, pues no considera la naturaleza del evento y deja abierta la consideración de los daños que pueda implicar el acaecimiento de dicho fenómeno.

El Convenio Constitutivo de la Agencia de Respuesta a Emergencias de Desastres del Caribe (CDERA)⁷, define: "*‘Desastre’ significa el suceso repentino atribuible directa y únicamente al funcionamiento de las fuerzas de la naturaleza o la intervención humana o ambos y que se caracteriza por la destrucción generalizada de vidas o bienes acompañados por una extensa dislocación de los servicios públicos, pero excluye los acontecimientos ocasionados por la guerra, confrontación militar o la mala gestión.*" Definición que excluye definitivamente las situaciones generadas por conflictos armados y hace referencia únicamente a causas naturales o humanas que generen repercusiones humanas, naturales o materiales para una comunidad determinada.

Sin embargo una definición más amplia y completa podría ser la establecida por el **Departamento de Desastres Naturales de la Organización de Naciones Unidas** para el cual un desastre es: "*Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando sólo sus propios recursos. Los desastres se clasifican*

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/61/4. Fecha de aprobación: 27 de noviembre de 2006. Pág. 2.

⁷ Convenio Constitutivo de la Agencia de Respuesta a Emergencias de Desastres del Caribe (CDERA), 1991. Art. 1(d). Dicho convenio constituido en su mayoría por los países de la región del Caribe y Belice fue creada para contribuir a mejorar la calidad de vida de sus estados miembros así como contribuir al desarrollo de un proceso innovador en conjunto con los grupos que trabajan para lograr el desarrollo sostenible de los países del caribe.

comúnmente de acuerdo con la velocidad con que ocurren (brusco o lento), o de acuerdo a las causas (naturales o antropogénicas).”⁸

Derivado de lo anterior podemos afirmar que un desastre implica la relación directa de varias condiciones como la dislocación de servicios públicos, pérdidas humanas, pérdidas materiales, afectación en el funcionamiento normal de un grupo de personas, poca satisfacción de condiciones necesarias para la vida. Lo que busca ser minimizado con la asistencia brindada al emitir un llamado de socorro o alerta.

En todos los casos de desastres el estado afectado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de sus ciudadanos y de las personas que viven en su territorio. Por lo tanto, también hacer todo lo que esté a su alcance para prevenir y/o mitigar las posibles consecuencias negativas que las amenazas naturales pueden generar a largo plazo. Sin embargo, dentro de las directrices operativas en cada caso hay implicados otros sujetos que pueden proporcionar ayuda una vez que se ha producido el desastre.

1.3.2 Asistencia internacional.

En cierto extremo el derecho internacional ha sido definido como la contradicción al derecho doméstico o interno de cada estado. El derecho nacional generalmente se ha acordado que es el derecho válido que ata a los individuos que están sujetos a la jurisdicción de un estado. De acuerdo a la definición clásica del derecho internacional, se puede definir como aquel vinculante entre estados, y en años recientes se ha considerado como el derecho vinculante entre estados y aquellas organizaciones internacionales que tienen personalidad internacional.⁹

⁸ Organización de las Naciones Unidas. Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres. Pág. 27

⁹ Lauterpacht-Oppenheim, Derecho Internacional. Octava edición, Inglaterra. 1955. Págs. 636-642.

La condición previa para que un grupo humano se convierta en miembro de la comunidad internacional y por lo tanto se pueda considerar sujeto del derecho internacional es el reconocimiento, acto por el cual los Estados ya establecidos toman nota de su existencia en tanto forman parte de una sociedad, y como consecuencia se atribuyen recíprocamente derechos y obligaciones.

El lugar de las personas en este sistema se ha identificado tradicionalmente como referencia a saber si pueden ser considerados como sujetos de derecho internacional, sin embargo al hacer referencia a las entidades políticas soberanas dentro del sistema jurídico internacional llevó inexorablemente a efectuar los análisis del lugar que ocupan los individuos dentro de dicho sistema llevado a cabo en función de los mismos criterios: saber si los individuos podrían ser considerados, junto con los estados, como sujetos de derecho internacional.

Y se llegó a la conclusión que dentro del derecho internacional se identifican participantes, y pueden existir situaciones en las que los individuos actúen como participantes, junto con gobiernos, como las instituciones internacionales (que incluyen entidades internacionales de asistencia), y han sido reconocidos como sujetos de derecho internacional.

Muchas entidades de asistencia internacional tienen su origen en las entidades que intervienen en conflictos armados como entidades de derecho humanitario.

Todos los desastres de origen natural ponen en peligro la vida, la salud y la integridad física de los seres humanos, la falta de acción de los Estados puede, en tales situaciones, aumentar la cantidad de violación de sus derechos humanos fundamentales. Las víctimas de este tipo de desastres necesitan

ayuda inmediata, por lo que la asistencia puede ser proporcionada por el propio Estado afectado, o la ayuda puede provenir del exterior.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros instrumentos internacionales han utilizado otros términos como sinónimos de la ayuda humanitaria: la asistencia humanitaria y de socorro, la asistencia internacional de emergencia, o simplemente la asistencia, ayuda o alivio.

En su reunión de 2003 en Brujas, el **Instituto de Derecho Internacional (IDI)** adoptó una Resolución sobre la Asistencia Humanitaria ("Resolución Brujas"), que contiene la siguiente definición: "*La asistencia humanitaria: el conjunto de actos y actividades para la prestación de materiales y servicios de carácter exclusivamente humanitario, indispensables para la supervivencia y la satisfacción de las necesidades esenciales de las víctimas de desastres naturales*".¹⁰ Además de la propia ayuda en conflictos armados, esta definición abarca la asistencia humanitaria a las víctimas de cualquier tipo de desastre. Sin embargo, el texto se limita a la asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes de origen natural o provocados por el hombre de origen técnico.

Dado que la asistencia humanitaria, de acuerdo con la definición de 2003, aprobada por el IDI, equivale a la prestación de "*materiales y servicios... indispensables para la supervivencia y la satisfacción de las necesidades esenciales de las víctimas de desastres*"¹¹. El IDI también enumeró los principales bienes y servicios que sirven a estos fines. Como materiales esenciales que se deben proporcionar como la sustancia de la asistencia humanitaria podemos establecer que se encuentran los bienes tales como: alimentos, agua potable, suministros y equipos médicos, vivienda, ropa, ropa de cama, los vehículos y todos los demás bienes necesarios para satisfacer las

¹⁰ Resolución de Brujas. Artículo 1.

¹¹ *Íbid.*

necesidades esenciales de las víctimas. En algunos casos será necesario el envío de dinero a fin de adquirir los bienes indispensables.

Los principales servicios de acuerdo a los establecido en la reunión de Brujas del **Instituto de Derecho Internacional** son: personal, equipo, medios de transporte, servicios de búsqueda, servicios médicos, asistencia religiosa y espiritual, la reconstrucción, la remoción de minas, la descontaminación, el retorno voluntario de los refugiados y los desplazados internos, y otros servicios indispensables para la supervivencia y el satisfacción de las necesidades esenciales de las víctimas.¹²La enumeración anterior resulta de gran utilidad para reconocer la ayuda inmediata necesaria para las víctimas de un desastre natural y así paliar las consecuencias a corto plazo que deriven del mismo.

Según el **Departamento de Desastres Naturales de la Organización de Naciones Unidas** se define como: *“Asistencia y/o intervención durante o después del desastre, para lograr la preservación de la vida y las necesidades básicas de subsistencia. Puede ser de emergencia o de duración prolongada.”*¹³ La protección implica todas las actividades de socorro que buscan que se respeten los derechos individuales de las personas de acuerdo a lo establecido en los cuerpos legales aplicables a cada caso. Puede ser, de acuerdo a lo definido prestada para cubrir necesidades básicas de forma inmediata o puede abarcar una mayor cantidad de tiempo, buscando prolongar la ayuda brindada.

La protección o asistencia no se limita a asegurar la supervivencia y la seguridad física de las personas afectadas por los desastres naturales. El término protección abarca los derechos reconocidos universalmente a las personas por los tratados de derechos humanos y el derecho humanitario, e implica la satisfacción de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de las personas afectadas.

¹² *Íbid.*

¹³ Organización de las Naciones Unidas. Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres. Pág. 63

Si bien se ha mencionado el papel fundamental del gobierno del estado afectado al momento de producirse un desastre en su territorio, existen entes especializados que logran actuar dentro de un ámbito más amplio en situaciones de emergencia, pues los desastres naturales implican el riesgo de varios derechos fundamentales de las personas. Dentro de esos entes especializados podemos mencionar: Agencias de la ONU, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y otros actores internacionales relevantes.

Todos ellos tienen un papel esencial que desempeñar en la defensa en nombre de los derechos de las víctimas. Además, pueden ayudar a los gobiernos en sus esfuerzos y fortalecer la capacidad nacional para proteger estos derechos. Esta asistencia se puede realizar de diferentes formas: (a) de trabajo a través del gobierno, si es posible, (b) complementar los esfuerzos del gobierno, o (c) sustituir al gobierno si es necesario.

1.3.3 La acción humanitaria¹⁴:

La acción humanitaria de acuerdo a lo establecido por Médicos Sin Fronteras es un gesto solidario de sociedad civil a sociedad civil, cuya única finalidad es aliviar el sufrimiento y preservar la vida de otros seres humanos durante un periodo crítico.

A diferencia de otras áreas de la solidaridad internacional, la acción humanitaria no aspira a transformar una sociedad, sino a permitirle superar un periodo crítico: su objetivo son las personas, no los Estados. Por eso las intervenciones son limitadas en el tiempo.

La acción humanitaria se basa en el compromiso y la acción desinteresada no lucrativa, y debe respetar los siguientes principios:

- Humanidad. Asegurar un trato humano y digno a quien recibe la asistencia, sean cuales sean las circunstancias.

¹⁴ La acción humanitaria. Disponible en:

http://www.medicossinfronteras.org.mx/web/index.php?id_pag=109 Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2015.

- Independencia. La acción humanitaria debe estar libre de cualquier presión política, económica, militar o religiosa. Para ello es imprescindible la independencia de pensamiento y financiera.
- Imparcialidad. Prestar ayuda con un espíritu universal y sin ninguna discriminación por raza, sexo, religión o ideología política.
- Neutralidad. No tomar partido por ninguna de las partes enfrentadas en un conflicto. Este principio no implica un silencio cómplice en caso de violaciones graves de derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario.

Para garantizar el carácter humanitario de la asistencia, son imprescindibles estas condiciones :

- Libertad de acceso a las poblaciones vulnerables.
- Evaluación imparcial de las necesidades de las poblaciones.
- Libre elección de las acciones y medios a emplear.

Supervisión y control de la cadena de asistencia.

1.4 Características y elementos.

Los desastres/catástrofes pueden ser de origen natural o de origen humano. Las catástrofes de origen no humano son o bien repentinas o bien duraderas a largo plazo. A pesar de que se denominan de origen no humano, el factor humano es relevante en sus consecuencias. Es por ello que en un terremoto la cantidad de víctimas puede variar en función de las condiciones en las que sus construcciones se han adecuado a las características geográficas de la región. Lo mismo sucede en una erupción volcánica, el deslizamiento de tierras, los maremotos, las inundaciones, las tempestades, los huracanes, cuyas consecuencias dependen en parte de las medidas de prevención adoptadas por las personas.

Por ello en las catástrofes naturales la acción humana es importante en cuanto a la prevención de sus consecuencias y la minimización de los daños. En los desastres/catástrofes naturales duraderas o a largo plazo la acción humana también es relevante. Es por eso que hay una interacción de elementos entre la acción humana y la de la naturaleza que podría denominarse como causalidad compleja.

En su libro, *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*, **Carlos R. Fernández Liesa y J. Daniel Oliva Martínez** establecen que: *“Una inundación puede ser promovida por el agujero de la capa de ozono y el calentamiento del planeta, del mismo modo que los incendios aun siendo un fenómeno natural se provocan en gran parte por la acción del hombre. Las catástrofes naturales están teniendo tanta relevancia que se habla de catástrofe ecológica global, de varios frentes y con consecuencias en diversos planos (desaparición de especies, degradación de hábitats, etc.). En definitiva las catástrofes naturales no son plagas de la naturaleza sino que son acontecimientos, en gran medida previsibles, que los seres humanos deben intentar encauzar para evitar sus efectos lesivos a corto, medio y largo plazo”*¹⁵. Situación que pretende poner en evidencia la estrecha relación que existe entre los desastres naturales y las acciones humanas que pueden llegar maximizar los efectos provocados por los mismos.

Los desastres/catástrofes de origen humano se suelen dividir en industriales y políticos según el Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres¹⁶ de la ONU. En estos desastres un elemento está conformado por los regímenes de responsabilidad internacional. Las catástrofes industriales pueden ser muy variadas, desde

¹⁵Fernández Liesa, Carlos R. y J. Daniel Oliva Martínez. *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Dirección General de Protección Civil y Emergencias Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. España. Consultado en: <http://publicacionesoficiales.boe.es/>. Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2013.

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas. Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres. Pág. 27

accidentes nucleares a catástrofes químicas, genéticas, accidentes petroleros, problemas informáticos, entre otros.

Muchas de estas catástrofes provienen de la dificultad de controlar los riesgos que derivan de la evolución tecnológica. A veces la causalidad compleja de una catástrofe es al mismo tiempo industrial y natural. Así en la catástrofe de Japón (2011) el accidente nuclear derivó del tsunami que fue consecuencia a su vez, de un terremoto de más de 9 grados en la escala Richter.

Es importante recalcar que los Estados solo pueden intervenir en operaciones de ayuda humanitaria con carácter unilateral, cuando lo hacen conjuntamente con otros Estados o a través de una organización internacional. Esta participación se da a través de la ayuda prestada en su propio territorio o cuando autorizan que las personas que prestaran la ayuda transiten en él.

Los Estados tiene la prerrogativa de exigir el reconocimiento por parte de todos los sujetos internacionales de los derechos que los tratados internacionales o la costumbre les confieren para poder llevar a cabo la intervención humanitaria. **Jaime Oraá Oraá** indica que esta prerrogativa: *“Puede tratarse del derecho de autorizar la ayuda humanitaria o del respeto del derecho a utilizar los espacios no sujetos a la competencia de ningún Estado... Cuando los ciudadanos de un Estado participan en operaciones humanitarias en el territorio de otros Estados, el Estado de origen ejerce la denominada protección diplomática cuando se presta ayuda humanitaria en el territorio de un Estado, ha de respetarse su derecho a regular los aspectos relativos al acceso de extranjeros y las condiciones de permanencia de los mismos en dicho territorio¹⁷.”*

Las personas que intervienen en la asistencia internacional deben sujetarse al reconocimiento y capacidad de decisión que tiene el estado receptor

¹⁷ Fischer, Horst y Jaime Oraá Oraá. Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria. Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, España. 2000. Pág. 30

de la ayuda en su propio territorio. Pues es su obligación velar por el bienestar de sus habitantes que han sido afectados por alguna catástrofe o eventualidad.

1.5 Mecanismos internacionales de asistencia.

La principal función de la ayuda humanitaria es socorrer a las víctimas de los desastres naturales, emergencias y conflictos armados y garantizar su supervivencia. Las cuestiones cruciales en la ayuda humanitaria son, entre otras cosas, de naturaleza política, médica, financiera o de organización. Sin embargo, cualquier operación de ayuda internacional se encuentra con necesidades específicas o generales de aplicar el derecho nacional e internacional en operaciones de ayuda humanitaria. Las reglas que deben ser aplicadas las determina el derecho mismo, sin embargo existen algunas diferencias entre las reglas de derecho nacional e internacional. Aunque, dentro de los criterios de aplicación que son similares, los más importantes son la identificación del tipo de desastre, la clase de ayuda distribuida y las organizaciones.

Actualmente hay ciertas partes del derecho internacional que tratan las áreas específicas de la relación entre Estados, las que contienen casi todas las reglas que en forma de tratados y de derecho consuetudinario rigen un área específica. Si bien es cierto que aún no se ha establecido una clase específica en el derecho internacional para la ayuda humanitaria, sí se han desarrollado derechos y deberes a partir de la implementación de operaciones de ayuda. Todas estas reglas se encuentran en los tratados que tratan situaciones relacionadas con la ayuda humanitaria pero no necesariamente restringidos a la ayuda humanitaria como tal.

Jaime Oraá Oraá enfatiza que a lo largo de los años han existido numerosos esfuerzos a escala bilateral y privada de cada Estado para regular la ayuda humanitaria, sin embargo hasta el momento no se ha logrado realizar un

convenio de alcance general sobre ayuda humanitaria que regule el estatuto de las organizaciones que realizan labores humanitarias en el ejercicio de sus actividades y los derechos y obligaciones que emanen de las funciones de su personal.

Si bien hay algunos esfuerzos que se han presentado en disposiciones sobre operaciones de ayuda en situaciones de emergencia o catástrofe no han logrado plasmarse en tratados multilaterales, determinándose caso por caso las obligaciones y los derechos del personal en función de la organización a la que pertenezcan, los objetivos concretos en los que dicha organización se base y el lugar en el cual vaya a llevarse a cabo la intervención.

Como consecuencia a nivel mundial muchos mecanismos internacionales de asistencia se encuentran con impedimentos burocráticos al iniciar el proceso de prestar la asistencia internacional en el momento necesario, aun cuando se superan estos problemas, generalmente se suscitan situaciones a las que es necesario poner especial atención como el acceso a servicios básicos. Mientras que el personal de asistencia puede ingresar al territorio de los estados afectados sin mayor retraso, existen algunos problemas que pueden generar algún tipo de atrasos como renovaciones de visas, permisos de trabajo, de hecho muchos profesionales de la medicina encuentran dificultades legales al proveer sus servicios en países extranjeros. Lo que representa una clara dificultad.

Los principales protagonistas de la ayuda humanitaria actualmente podríamos afirmar que son las organizaciones internacionales con fines humanitarios, desde el sistema de las Naciones Unidas y los organismos especializados hasta las organizaciones no gubernamentales y su creciente importancia en el tema.

Hoy en día uno de los principales problemas en la protección internacional de los derechos humanos de las víctimas específicamente, es la identificación de las normas que regulan estos derechos en situaciones de emergencia. Por las circunstancias especiales las situaciones de emergencia pública presentan un grave problema para los Estados, pues deben superar la emergencia y restaurar el orden público alterado en el país, respetando los derechos fundamentales de los individuos.

Julio Barboza¹⁸ plantea la interrogante de si existe en el derecho internacional general la responsabilidad por actividades que causen o puedan causar un daño transfronterizo significativo, en el sentido que todas las actividades peligrosas que desempeñan muchos países desarrollados generan consecuencias ambientales negativas reflejadas en las catástrofes naturales que normalmente afectan a países más vulnerables geográficamente, como Guatemala.

El autor mencionado especifica que si bien la Comisión de Derecho Internacional no se ha pronunciado al respecto y personalmente concluye que existe una responsabilidad internacional del estado que tenga la obligación de impedir con la debida diligencia (es decir, por encima de un cierto umbral de tolerancia) todo daño transfronterizo causado por comportamiento intencional o negligente de los Estados, ya sea directamente causando ese daño o permitir que sujetos ajenos al propio estado causen el daño, y que en consecuencia en incumplimiento de esta obligación debe conllevar para el Estado una responsabilidad por hechos ilícitos.

De ser correcta la conclusión del autor mencionado podría decirse que es necesario regular situaciones que abarcan un espectro superior de la mera catástrofe natural, pues debe establecerse algún tipo de acuerdo internacional

¹⁸ Barboza, Julio. International liability for the injurious consequences of acts not prohibited by international law and protection of the environment. Academia de Derecho Internacional. Martinus Nijhoff Editores. Países Bajos. 1994. Pág. 319.

multilateral, basando en hechos científicos comprobados, donde se puedan deducir responsabilidades especificando el tipo de responsabilidad en cada caso y en consecuencia la forma de resarcimiento (donde podría incluirse la asistencia internacional) y el procedimiento mediante el cual llegue a las víctimas afectadas en cada caso. Incluso a un arbitraje internacional en caso de daños.

En la actualidad no todos los Estados miembros de la comunidad internacional son parte en tratados internacionales de derechos humanos que establecen un régimen jurídico especial para situaciones de emergencia, y aunado a esto los pocos estudios especializados sobre esta situación han generado incertidumbre en cuanto a los principios fundamentales que regulan los derechos humanos en situaciones de emergencia de acuerdo con el derecho internacional general. Sin mencionar los problemas operacionales ligados a la falta doméstica de personalidad legal puede desembocar en problemas concernientes al personal local como la apertura de cuentas bancarias, la obtención de exenciones tributarias.

Como consecuencia muchas operaciones son terminadas prematuramente sea por el gobierno o pero los actores internacionales cuando la planificación con la que inicialmente cuentan no contemplan el proceso de transición mientras se da el proceso de recuperación. Hoy en día pocos sistemas legales se encuentran preparados adecuadamente para la potencial recepción de ayuda internacional, llevando a una creación ad hoc de reglas.

La mayoría de la legislación internacional existente en cuanto a la asistencia internacional como respuesta a un desastre natural o una catástrofe son tratados bilaterales y acuerdos, que hasta la fecha no han podido ser registrados a cabalidad pues no se han logrado recopilar, por ser vinculantes únicamente para los Estados participantes.

Cabe mencionar la necesidad imperante actual de definir estructuras sobre las cuales se basa la entrega de la ayuda internacional, toda vez que implica tanto responsabilidades estatales como garantías a derechos fundamentales de las personas implicadas, específicamente las víctimas de desastres naturales.

Asimismo es importante resaltar la necesidad que los países más vulnerables geográficamente a padecer las consecuencias de desastres naturales/ambientales cuenten con instituciones sólidas que realicen una serie de procedimientos y mecanismos especializados y orientados a generar medidas de prevención masivas y capacidad de protección a una gran cantidad de personas. Pues la existencia de protocolos bases a nivel internacional donde se detallan procedimientos no asegura su utilización en situaciones de emergencia, simplemente establece que a nivel internacional han empezado a generarse esfuerzos por legislar situaciones que actualmente se evidencian cada vez con mayor frecuencia y que sus consecuencias pueden afectar al desarrollo de una gran cantidad de la población a nivel mundial.

1.6 Derechos fundamentales en situaciones de emergencia.

La protección a las víctimas y el respeto a sus derechos fundamentales tras una catástrofe, es un problema grave del Derecho Internacional actual y que además es de vital importancia para la ayuda humanitaria, pues las víctimas constituyen el eje central de ayuda en dichas situaciones. Mientras el personal sanitario, en el trato de las víctimas de guerra, está protegido por todo un conjunto de normas, no existen disposiciones específicas para el trato de las víctimas de catástrofes naturales.

Por lo que la **Unión Europea** define como política exterior a la ayuda humanitaria estableciendo que: *“La ayuda humanitaria es indispensable pero no es una respuesta completa y no puede lograr nada sin una acción política en el*

sentido más amplio. A diferencia de otras formas de solidaridad internacional, la ayuda humanitaria no pretende transformar sociedades sino ayudar a sus miembros en períodos de crisis”¹⁹

Es por eso que dos grandes áreas del derecho los tratan de estudiar por un lado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se dedica a garantizar derechos fundamentales en tiempos de paz y por otro lado el Derecho Humanitario que garantiza los derechos fundamentales en tiempos de conflictos armados, que poco a poco han ido cobrando mayor auge.

Ha sido establecido que parte de la explicación por el crecimiento de la ayuda de la comunidad internacional se encuentra en el crecimiento de los impactos generados por los desastres naturales en la actualidad. Esta tendencia parece que continuará debido a los efectos del cambio climático, y se ha establecido que probablemente llevara a drásticos cambios de temperatura, sequías, precipitación pesada y huracanes entre otros desastres. Lo positivo es que esta tendencia no ha evidenciado una relación directa con los índices de mortalidad, por lo que solo una pequeña parte de desastres han resultado en un generar grandes esfuerzos internacionales de socorro²⁰.

Sin embargo, los desastres naturales implican un cisma en la reacción política y en la satisfacción de muchos derechos fundamentales de las personas. Específicamente los relacionados con cubrir las necesidades básicas diarias que ayudan a mantener una vida estable y digna para todos los integrantes de una comunidad afectada.

Una catástrofe natural implica, además, cambios inmediatos y radicales en la forma de vida de las personas, en su vivienda, actividades diarias, formas de

¹⁹ Fischer, Horst y Jaime Oraá Oraá. *Op. Cit.* Pág. 35.

²⁰ Estudio de la Legislación y los problemas legales en la respuesta internacional de desastres de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Creciente. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Suiza. 2011.

subsistencia (conseguir alimento), inclusive en la realización rutinaria de sus actividades. “Cada vez se producen más desastres naturales en el mundo, ocurren además en lugares no habituales, tienen mayor impacto y afectan a una mayor cantidad de personas. El terremoto en Haití cobró en un único día diez veces más víctimas que el total de muertes causadas por todos los desastres en 2009”.²¹

Derivado de lo anterior, podemos establecer que cada vez va adquiriendo un tinte más imperativo la movilización de una gran cantidad de personas y productos que logren cubrir las necesidades básicas que deben ser atendidos de manera inmediata. Esto a través de mecanismos de ayuda a las víctimas. Sin embargo, mientras que por regla general durante un conflicto armado las partes en conflicto no pueden obstaculizar la ayuda a las víctimas, en el caso de catástrofes naturales, ésta depende, respondiendo a la práctica más usual, del consentimiento del Estado afectado.

La obtención de fondos o productos que alcancen a cubrir dichas necesidades muchas veces se consigue a través de personas u organizaciones que no tienen relación directa con el gobierno y que no apoyen a la realización de una política estatal. Por otra parte, los actores de socorro se ven frustrados con frecuencia en sus intentos de obtener la autorización formal para el reconocimiento legal de las operaciones de las organizaciones y del personal.

En algunos casos determinados la ayuda busca cubrir las necesidades inmediatas de las víctimas de catástrofes naturales. Pues la protección necesaria en dichas situaciones de emergencia es total y normalmente las personas víctimas de desastres naturales se quedan sin posesiones y se convierten en damnificados, lo que implica una protección total del estado para asegurar la vida y subsistencia de la población afectada. Un claro ejemplo lo

²¹ Estudio de la Legislación y los problemas legales en la respuesta internacional de desastres de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Creciente. *Íbid.*

representan los damnificados en el terremoto del 7 de noviembre de 2011 en San Marcos, Guatemala²².

La atención nacional e internacional se vuelca sobre dichas víctimas pues la prioridad debiera ser asegurar la estabilidad de la situación de cada víctima o familia para que pueda generarse un nivel de vida similar o superior al que tenían al momento de la catástrofe natural.

Sin embargo experiencias recientes indican que la legislación nacional de los países afectados por catástrofes naturales, y que normalmente son más vulnerables por su posición geográfica, y las instituciones estatales normalmente no se encuentran preparadas para manejar este tipo de situaciones incidentales como recibir asistencia internacional y asistencia para la recuperación de la población.

Pues mientras, que la primera está íntimamente relacionada a los procedimientos internos estatales que deben seguirse para que las víctimas puedan efectivamente acceder a la ayuda internacional, la segunda está relacionada a la creación de políticas de desarrollo que tras la catástrofe natural busquen brindar a las personas oportunidades concretas para salir adelante, y lograr una estabilidad que les permita recuperarse anímica y económicamente.

1.7 Formas en que puede evidenciarse la asistencia internacional.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas²³, adoptada en el año 2000 por 189 países, establece una serie de objetivos ambiciosos que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza hasta la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015. Al mismo tiempo, los reducidos impactos que la cooperación al desarrollo ha tenido en la persecución de sus

²² Evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2012.

²³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Declaración del Milenio. Resolución A/RES/55/2. 2000.

objetivos generales, como el desarrollo humano y la disminución de la pobreza, llevaron a una intensa reflexión sobre la eficacia de la ayuda.²⁴

La asistencia internacional normalmente se establece mediante tratados bilaterales o multilaterales firmados por los países implicados (el afectado y el que presta la ayuda) para el caso específico, sin embargo debido a la obligación general de prevenir daños transfronterizos significativos se han establecido en tratados multilaterales que enuncian responsabilidades establecidas con respecto a daños ambientales y derecho ambiental²⁵. La asistencia internacional se relaciona directamente con el ámbito de aplicación de diferentes tipos de derecho, por lo que se hace necesario reconocerlo en diferentes tipos de instrumentos, sin embargo existen entidades internacionales que han resuelto aspectos básicos relativos a la prestación de ayuda humanitaria en casos específicos.

La resolución básica de la ayuda humanitaria de la Asamblea General de la ONU 46/182 de 19 de diciembre de 1991, establece dentro de sus doce principios rectores, algunos que se encuentran íntimamente ligados al tema tratado:

El tercer principio que establece: *“Deberá respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado”*. Claramente vemos que la definición de los límites de actuación de las entidades de ayuda internacional deben ser dados por el estado receptor de dicha ayuda.

²⁴ Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación. “LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA: ACTORES, ESTRUCTURAS Y EXPERIENCIAS DEL G13” Disponibilidad electrónica: http://www.g13.org.gt/sites/default/files/consolidado_G13_0.pdf Fecha de Consulta: 30 de mayo de 2013.

²⁵ Barboza, Julio, *Op. Cit.* Pág.324.

El cuarto principio a su vez, establece que cada Estado tiene responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de los desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto se puede entender que corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.

Aunado a lo anterior está lo establecido en el noveno principio, dentro de lo que es importante recalcar la clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo de una emergencia. Para poder lograr que de la prestación de ayuda las víctimas puedan entrar en un proceso de recuperación, de tal forma que podamos considerar las medidas de emergencia como un paso hacia el desarrollo a largo plazo.

El décimo principio que se enfoca en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible como situaciones imprescindibles para la prevención y preparación en relación con los desastres naturales y otras emergencias.

La mención de estos principios resulta importante pues emergencias, muchas veces reflejan las crisis subyacentes de desarrollo que enfrentan los países. Por lo tanto, la ayuda humanitaria debería ir acompañada de una renovación de la adhesión al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de los países que se encuentran en un proceso de desarrollo diferente.²⁶

La ayuda internacional en situaciones de emergencia ha sido manejada a través de varios mecanismos legales que se encuentran regulados en una serie de instrumentos, que a su vez depende (su utilización) de la situación, la naturaleza y la ubicación geográfica donde tenga lugar la catástrofe natural.

Los diversos tipos de instrumentos que han abordado el tema y la clase de ayuda que se prestará como convenios, tratados o guías que no necesariamente establecen procedimientos apegados a un solo tipo de derecho pues existen

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución básica de ayuda humanitaria. Resolución A/RES/46/182. 1991.

instrumentos en diferentes materias que establecen procedimientos y actuaciones en situaciones de emergencia. Por lo que no sería correcto afirmar que el derecho internacional se ha mantenido silencioso al respecto, simplemente que aún no existe un régimen central creado específicamente para responder internacionalmente en caso de emergencia. Si bien las guías procedimentales nos son formalmente vinculantes si ejercen en varios niveles autoridad moral como evidencia de consenso y buenas prácticas internacionales.

Las víctimas de estas tragedias han recibido ayuda de entidades internacionales de asistencia, que no se encuentran sujetos a ningún tipo de regulación legal y que han asumido la obligación que en principio corresponde al Estado cumplir. Como consecuencia algunos actores que prestan este tipo de asistencia lo han hecho de forma insatisfactoria, pues si bien han cubierto una necesidad que ellos consideran importante cada tipo de desastre y población es diferente y se debe definir específicamente cuales son las necesidades inmediatas a cubrir para realizar un esfuerzo que ayude efectivamente a la población.

Como el caso de una Organización no gubernamental no identificada que tras el tsunami vacunó a niños en una villa cercana a Banda Aceh en Indonesia, pero que no dejó registros ni formas de determinar entre los habitantes de la aldea quiénes habían sido vacunados y quiénes no²⁷. Existen entidades de ayuda que condicionan la ayuda que brindan a cambio conversiones religiosas, este tipo de proselitismo no debe permitirse, pero cada una de estas situaciones debe encontrarse regulada por algún instrumento estatal que defina específicamente las prohibiciones e incluso sanciones a aplicar en cada caso concreto.

Muchos pronósticos científicos acerca de los efectos del cambio climático son alarmantes. Sugieren que los habitantes que de por sí ya se encuentran en

²⁷ Department of Education (DepED), Filipinas. Disaster Risk Reduction Resource Manual. 2008.

situaciones de extrema pobreza se enfrentarán a una lucha mayor por sobrevivir. El riesgo de la población deber dar el parámetro para que el estado tome con mayor seriedad la regulación de la ayuda que se genera a partir de los desastres naturales pues, en la medida que esta ayuda pueda irse canalizando para generar mejores condiciones de vida a largo plazo, el mayor beneficio que proporcionará al propio estado.

Aunque no existen estadísticas actualizadas que evidencien la cantidad de personas desplazadas por el cambio climático, es claro que los números potenciales se encuentran alrededor de varios cientos de millones. Razón por la cual con más frecuencia los países geográficamente propensos a padecer de dichos fenómenos se deben enfrentar todas las situaciones que derivan de un desastre natural. Una prioridad importante que se ha definido a raíz de los desastres naturales ocurridos a nivel mundial es la protección a los derechos humanos. Guatemala ofrece una protección constitucional amplia a los derechos humanos otorgándole a todas las disposiciones contenidas en tratados internacionales de esta materia el rango de leyes ordinarias.

Derivado de lo anterior muchas de las personas afectadas por desastres naturales, incluyendo a los desplazados, permanecen protegidos tanto por el derecho internacional como por las leyes ordinarias guatemaltecas. No por haber sido desplazados o afectados por algún desastre natural implica la pérdida inmediata de los derechos de los que es titular cualquier ciudadano en nuestro país.

Es así como se establece que la protección que el estado debe otorgar o permitir que las entidades de asistencia otorguen no debe encontrarse limitada a asegurar la seguridad física de aquellos afectados por desastres naturales sino que debe incluir todas las garantías relevantes como las civiles, políticas, así como las sociales y culturales. Lo anterior solo puede lograrse a través de la inmediata detección de vulnerabilidad en ciertos grupos de personas afectadas para poder generar una respuesta inmediata, que incluya protocolos específicos de actuación en situaciones de crisis.

CAPÍTULO 2

Organizaciones internacionales de asistencia

2.1 Principios en que se basa su actuación.

Guatemala es un país propenso a una gran cantidad de riesgos naturales, principalmente por su ubicación geográfica pero también gracias a su entorno natural y al nivel de vida actual en el que se desarrolla su población. El país tiene una ubicación estratégica en la ruta de los fenómenos naturales que se dan a lo largo del año. Situación causada por estar entre los dos océanos más grandes del mundo, que si bien tiene numerosas ventajas económicas también tiene efectos adversos, no sólo en las vidas y propiedades de su población, sino también en la economía de la nación; los impactos de riesgo pueden resultar en daños al medio ambiente que directamente pueden afectar a la propiedad en general²⁸. Los peligros naturales pueden constituir un riesgo para las personas, estructuras o bienes económicos, y eventualmente si no son prevenidos pueden conducir a un desastre.

Dentro de los fenómenos que normalmente han azotado el territorio nacional, se pueden mencionar de diversos tipos como: atmosféricos, hidrometeorológicos u oceanográficos y geográficos que pueden causar la pérdida de vidas humanas, graves lesiones, daños materiales²⁹, perturbaciones sociales y económicas y/o la degradación del medio ambiente. Los hidrometeorológicos y geográficos pueden ser simples, secuenciales o una combinación de ambos que puede evidenciarse tanto en el origen como en los efectos. Como ejemplos podemos mencionar los riesgos comunes asociados con las fuertes lluvias, vientos, marejadas, inundaciones y deslizamientos de tierra/lodo o flujo de barro. Normalmente las comunidades o personas propensas a sufrir los daños de dichos fenómenos son quienes viven en condiciones más precarias.

²⁸ Department of Education (DepED), Filipinas. Disaster Risk Reduction Resource Manual, Filipinas. 2008.

²⁹ Organización de las Naciones Unidas. Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres. Pág. 63

Los terremotos o erupciones volcánicas como riesgos geológicos son normalmente ligados a este tipo de situaciones y sus procesos ocurren que afectan directamente el medio ambiente. Son capaces de causar efectos negativos significativos en el bienestar de una población determinada. Que dichos fenómenos sucedan sin estar ligados a un momento o situación específicos hace más difícil su previsibilidad en un tiempo determinado. Una característica importante de los terremotos es que nutren y dan mayor fertilidad a la tierra. Derivado de lo anterior la ocupación de las zonas cercanas a los volcanes es la opción preferida por muchas personas tras acontecido el fenómeno natural.

Muchos tipos de riesgos geológicos se producen en Guatemala, derivados de las erupciones volcánicas, terremotos y otros fenómenos como deslizamientos, deslaves e inundaciones debido a la frecuencia de su aparición.

A lo largo de los años se han ido desarrollando entidades u organizaciones de asistencia internacional que proporcionan ayuda en determinada situación de emergencia. La gran mayoría de las organizaciones no gubernamentales se enfocan en la protección a derechos humanos y se encuentran a nivel nacional. De acuerdo a lo mencionado en el artículo de **Stephan Hobe**³⁰: *“No importa si su ámbito es nacional, regional o universal, la situación jurídica de estas organizaciones no gubernamentales será determinado por la legislación nacional de cualquiera de los estados en los que se haya constituido o en los casos en que los Estados lo permiten, los grupos operan libremente como asociaciones no incorporadas por el Estado donde se encuentran las oficinas centrales”*.

³⁰ Hobe, Stephan. Human Rights, Role of Non-Governmental Organizations. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press. 2013. Pág. 2

Sin embargo muchas de las organizaciones no gubernamentales en la actualidad consideran que tienen un carácter internacional, ya que reúnen a personas y asociaciones de diferentes países, y sus mandatos se extienden más allá del nivel nacional, específicamente en la actuación al momento de brindar auxilio en situaciones de emergencia.

Se ha realizado un análisis de las entidades u organizaciones de asistencia internacional a través de la Organización de las Naciones Unidas, al atender un llamado de auxilio, y se ha logrado concluir que se han enfocado principalmente en países más vulnerables al desastre y de alguna forma han consensuado regir su actuación, en algunos principios básicos, que constituyen elementos esenciales para determinar un riesgo y, que normalmente se encuentran interconectados uno con otro. Principios de la ONU³¹ que se explican a continuación:

- Hacer de la reducción de desastres una prioridad: debe considerarse incluir dentro de los instrumentos nacionales que regulan los llamados de socorro y en las políticas que regirán la reconstrucción de un área determinada, acciones encaminadas a reducir el acaecimiento de los desastres naturales que puedan ser prevenidos e inclusive evitados.
- Conocer los riesgos y tomar acciones: saber que en determinadas regiones se está expuesto a ciertos riesgos y es necesario llevar a cabo acciones concretas que puedan evitar que esos riesgos combinados con fenómenos naturales puedan llegar a generar verdaderas catástrofes.
- Estar preparados y listos para actuar: contar entre otras cosas, con un marco normativo que sirva de guía general al momento de acaecimiento de una eventualidad que puede llegar a convertirse en un desastre

³¹ Department of Education (DepED), Filipinas. Disaster Risk Reduction Resource Manual, Filipinas. 2008. Pág. 13.

natural. Una estructura legislativa básica en la cual pueda ser fundamentada la actuación de los diferentes actores involucrados en una situación de emergencia nacional.

- Adicional a los principios preestablecidos personalmente agregaría el intercambio de información efectiva entre estados, tanto a nivel interno como a nivel externo para la coordinación de una respuesta efectiva.

El desastre, natural o que de alguna forma ha sido creado con la intervención de personas, normalmente se encuentra vinculado a un tipo específico de emergencia que se puede generar derivada del mismo desastre o en paralelo a él.

Como se ha mencionado anteriormente, actualmente existen varios tipos de organizaciones que a través de los parámetros nacionales e internacionales para cada tipo de emergencia o desastre natural puede ofrecer diversos tipos de ayuda que se encuentran íntimamente ligados a la función específica para la que fueron creados. Y que contribuye a una consecuencia específica del desastre natural.

2.2 Tipos de organizaciones.

2.2.1 Asociación

2.2.1.a. Definición

Nuestro Código Civil, si bien formula una clasificación de las personas jurídicas, procurando agruparlas según su finalidad y naturaleza no da una definición como tal del concepto. Por lo que se recurre al autor Ramírez Gronda³² quien afirma que la asociación se diferencia de la sociedad en que no busca la obtención de beneficios pecuniarios, aunque los persiga de otro orden, mientras que ésta se constituye para obtener beneficios

³² Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 1ª Edición Electrónica. Pág. 97.

pecuniarios. Por regla general, los fines de las asociaciones son culturales, científicos, recreativos o deportivos.

Georges Ripert y Jean Boulanger en su Tratado de Derecho Civil según el tratado de Planiol definen asociación como: *“El contrato por el cual varias personas ponen sus actividades en común y, llegado el caso, también capitales, con otro fin que la obtención de beneficios. Este contrato permite alcanzar una finalidad determinada o ejercer una influencia que sería más difícil o aun imposible para los individuos aislados.”*³³

La figura legal de la asociación específicamente se crea con un fin determinado que no es el de obtener un beneficio económico *per se*. En la asociación cada uno de sus miembros normalmente pone la realización de una actividad en común, pues esta actividad se encuentra ligada a la razón por la que fue creada la asociación.

2.2.2 Fundación

2.2.2.a. Definición

Persona jurídica constituida de acuerdo con las disposiciones de las leyes respectivas y destinadas, según la voluntad-expresa de su fundador, al cumplimiento de funciones benéficas, científicas, artísticas, etc. La fundación se caracteriza por ser una organización que no persigue la obtención de beneficio económico y por lo general reinvierte el excedente de su actividad en obra social, sin embargo cuenta con un objeto social que debe cumplir a través de la utilización del patrimonio con que cuenta para la consecución de sus fines. Sin embargo la fundación puede dedicarse de alguna forma al comercio o a la realización de actividades lucrativas que enriquezcan su patrimonio.

³³ Ripert, Georges y Jean Boulanger. Tratado de Derecho Civil según el tratado de Planiol. Tomo VIII Contratos Civiles, Editorial La Ley. Argentina, Pág. 491.

Según la **Asociación Española de Fundaciones** una fundación: *“...es una organización sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tiene afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general y cuyos beneficiarios son colectividades genéricas de personas. Sus objetivos son muy diversos puede ocuparse de la defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social...”*³⁴. Son entidades que normalmente cumplen con el fin específico para el cual han sido creadas inicialmente, que solo pueden cumplir a través del “patrocinio” o la obtención de recursos económicos de diferentes medios obtenidos normalmente a través de patrimonio aportado por los fundadores o bien con ayuda de la intervención de entidades públicas, empresas o personas individuales de diferentes medios.

En Guatemala las fundaciones existen en muchos ámbitos que abarcan normalmente grupos vulnerables o propensos a verse afectados en situaciones determinadas, sean situaciones que han creado las personas o que pueden encontrarse revestidas de tintes políticos e incluso económicos.

2.2.3 Organizaciones Internacionales

2.2.3.a. Definición

En general, las organizaciones no gubernamentales son organizaciones que no están establecidos por un gobierno o por medio de un acuerdo intergubernamental. Son grupos de personas o sociedades, libremente creadas por la iniciativa privada y sin fines lucrativos. Entidades de iniciativa social y fines humanitarios, que son independientes de la administración pública. Pueden tener diversas formas jurídicas: asociación, fundación,

³⁴Definición de Fundación. Asociación Española de Fundaciones. Consulta en línea en: <http://www.fundaciones.org/es/que-es-fundacion> Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2013.

cooperativa, etc. Es importante resaltar que nunca buscan obtener ganancias de tipo económico, sino que son entidades de la sociedad civil que se basan en el voluntariado y que intentan mejorar algún aspecto de la comunidad.

Y generalmente operan en forma dependiente de mandatos que responden a sus propias prioridades y métodos de acción, dando así un marco más amplio de vista a los diferentes aspectos humanos a los que sirven. Normalmente son de carácter internacional pues están creadas por miembros de varios países, e incluso adecúan su actuación a la situación específica de cada país. Este tipo de entidades goza de mayor relevancia a nivel global, pues son apoyadas normalmente por organismos nacionales e internacionales que persiguen resolver problemas a nivel nacional, regional e incluso internacional.

Podría también decirse que es toda institución derivada del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas que agrupa a personas privadas que buscan la satisfacción de intereses o de ideales comunes, más allá de las fronteras nacionales. Constituye un elemento de consulta tanto para la Organización de las Naciones Unidas cuanto para sus órganos especializados.

Los miembros de una organización no gubernamental varían y pueden ser personas o entidades privadas. Podemos hablar también de organizaciones nacionales e internacionales, dependiendo su ámbito de actuación.

En la actualidad las organizaciones no gubernamentales han adoptado un papel de mayor relevancia en los cuerpos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas. Pues poco a poco han ido consolidándose como organizaciones efectivas, que disponen de un

amplio apoyo económico, pues la actividad que desempeñan normalmente permite contactos y acuerdos transfronterizos sin la intervención directa de los gobiernos. Poco a poco han ido ganando aceptación en las relaciones internacionales pues tienden a influir en las políticas nacionales y multilaterales con lo que han ido ganando cada vez mayor protagonismo.

A nivel latinoamericano el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, que se ha ido incrementando en la última década, ha permitido que se agencien de recursos mediante los cuales se pueden desarrollar programas de cooperación en temas como la salud y la educación. Programas que pueden ser de carácter bilateral como los creados mediante el acuerdo y participación de organizaciones no gubernamentales procedentes de distintos países.

2.2.3. b. Save the Children

En 1919 se funda la primer organización Save the Children en Londres para ayudar a los millones de niños desplazados por toda Europa a raíz de la Primer Guerra Mundial y, en sus 94 años de historia se configuró como una entidad pionera en la ayuda a la niñez alrededor del mundo.

Save the Children elaboró, por ejemplo, la primera Declaración de Derechos del Niño, conocida como la Declaración de Ginebra y aprobada por la Sociedad de Naciones en 1924. Se trata del antecedente histórico inmediato de la actual Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Naciones Unidas en 1989. Poco después de la fundación, en 1919, de Save the Children en Londres, se crearon asociaciones en Suecia, Australia y Canadá. Hoy, Save the Children cuenta con miembros en 29 países. Tiene su sede en Londres. Además, es organismo consultor

del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y participa en diferentes grupos de trabajo de esta institución³⁵.

Es una organización independiente que se enfoca en el trabajo a favor de la niñez y la adolescencia. Save the Children Guatemala trabaja en las siguientes áreas:

- Educación
- Niñez
- Participación Ciudadana
- Programas de Emergencia
- Promoción de Derechos de la Niñez

Como parte de su programa de emergencia abrió una oficina de trabajo en Chiquimula en el año 2007 ante la declaración de "Calamidad Pública por Desnutrición en el 2009", se tomó la decisión de iniciar un Programa de Emergencia que se compuso de tres aspectos principales, como lo fueron la recuperación nutricional, enfocada en los niños con desnutrición aguda; El apoyo psicosocial, para restablecer la salud mental en la niñez y familias afectadas y el apoyo a la Organización y/o Fortalecimiento de Coordinadoras Locales para la Reducción de Desastres (COLRED). En este caso específico trabajaron gracias al apoyo recibido de: Save the Children Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores Noruega y Save the Children Reino Unido con un aporte total de Q1, 124,609.35. Además se unió a este esfuerzo Central de Alimentos, S.A., productor y distribuidor de la marca Incaparina, donando 19,200 unidades de Incaparina. Beneficiando a un total de 1,200 niños en 88 comunidades de 5 municipios.

³⁵ Historia de Save the Children. Disponible en: <http://www.savethechildren.es/historia.php> Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2013.

2.2.3.d. Médicos Sin Fronteras

Hoy en día es una de las principales organizaciones humanitarias independientes del mundo con más de 4.6 millones de donantes y cerca de 33 mil colaboradores en todo el mundo que aseguran que se preste ayuda en función de las necesidades reales y no de intereses políticos, económicos o religiosos.

Para esto, MSF controla toda la cadena logística de la asistencia. Dispone de dos centrales de compra y almacenaje en Europa, desde donde se envían materiales y medicinas a todos los proyectos, y tienen inventarios preparados en otras partes del mundo para dar cobertura inmediata a emergencias.

Todas estas acciones se concretan por medio de sus más de 2 mil 500 trabajadores internacionales, que colaboran con más de 30 mil profesionales contratados localmente en el terreno. Médicos, enfermeros, logistas, financieros, coordinadores, administradores, técnicos de laboratorio, traductores, conductores, entre otros. Además de cumplir con su trabajo, tienen un compromiso personal con la causa humanitaria y con las poblaciones a las que asisten.

Por su labor humanitaria, MSF ha merecido, entre otros, el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia 1991, Premio Consejo de Europa de los Derechos Humanos 1992 y el Premio Nobel de la Paz en 1999.

2.2.3. c. Comisión Europea

Con la devastación causada en Centroamérica por los desastres naturales, en el 2012 la Comisión Europea reiteró su firme compromiso con los programas de Preparación ante Desastres, que considera claves para reducir o limitar el impacto de inundaciones, deslizamientos, terremotos o sequías.

Su departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) ha reunido a actores nacionales e internacionales implicados en la gestión de riesgo de desastres y en las emergencias para debatir las prioridades en Guatemala, que serían incorporadas al plan de acción del programa de preparación ante desastres (DIPECHO) de la Comisión Europea.

Pero además de esta respuesta de emergencia, desde hace 13 años ECHO financia en Centroamérica, incluida Guatemala, planes de acción conocidos como DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) centrados en ayudar a las comunidades más vulnerables y a las autoridades locales a prepararse para responder a las emergencias. El actual plan de acción 2011-2012 ha destinado a Guatemala 1,8 millones de euros (2,5 millones de dólares) que se reparten en cuatro proyectos llevados a cabo por Acción Contra el Hambre, COOPI, Cruz Roja Holandesa y Oxfam GB.

Adicionalmente, ECHO contribuye a aumentar la resiliencia de las poblaciones más vulnerables a la sequía con una aportación de 2 millones de euros para la región. El número de beneficiarios de estos programas en todo el país se eleva a 70.000 guatemaltecos

2.2.4 Organizaciones Gubernamentales

Normalmente están constituidas con propósitos específicos, sin embargo el apoyo financiero principal nace de proyectos gubernamentales o de proyectos en conjunto por varios gobiernos, situación que a la larga genera mayor certeza en la realización de sus fines pues permite un mayor apoyo económico y normalmente permite proyectos que puedan beneficiar a un mayor número de personas. Por lo general, los servicios brindados por las organizaciones gubernamentales son gratuitos y se solventan a través de los impuestos y de otros ingresos que percibe el Estado. El Presupuesto Nacional se encarga de determinar cuántos fondos recibe cada organización de este tipo. En algunos

casos, las organizaciones gubernamentales también pueden llegar a generar sus propios fondos, o al menos una parte de los mismos³⁶.

2.2.4. a USAID/Guatemala

Como parte de la nueva evaluación generada después de la Segunda Guerra Mundial USAID adoptó cinco objetivos principales:

1. Apoyar el desarrollo transformacional
2. Fortalecer los Estados frágiles
3. Apoyo a los intereses geoestratégicos de Estados Unidos
4. Abordar problemas transnacionales
5. La prestación de socorro humanitario

Cada uno de estos objetivos de vital relevancia para lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de Seguridad de Estados Unidos en el país y en el extranjero. A través de esta organización se busca empoderar a entidades del estado en el tema de transparencia, específicamente a través de capacitaciones y generación de políticas que puedan ayudar al fortalecimiento del Estado de Derecho.

2.2.4.b. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres reúne a todos los participantes dentro de los sucesos de emergencia. Asimismo, brinda información confiable, exacta y oportuna, establece mecanismos de comunicación eficiente y proporciona una metodología adecuada para la reducción de desastres.

³⁶Definición de organismo gubernamental Página consultada:<http://definicion.de/organismo-gubernamental/#ixzz2ihGYCcAf> Fecha de consulta: 24 de octubre de 2013.

Se hace imprescindible su existencia debido a las características del territorio guatemalteco, especialmente derivadas de su posición geográfica y geológica lo que hace susceptible al país a la ocurrencia periódica de fenómenos generadores de desastres que con su caudal de pérdidas de vidas humanas, materiales y económicas, provocan la paralización y retraso del desarrollo necesidad para el Estado de Guatemala.

Inicialmente se evidencia lo necesario de crear una organización que a nivel nacional tenga la capacidad legal, económica, científica y tecnológica de coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causen los desastres naturales o antropogénicos en la población ubicada en áreas de riesgo.

Legalmente se establece que la Coordinadora, para su efectividad deberá disponer de la colaboración y coordinación de entidades públicas, privadas, de servicio y organismos internacionales relacionados con esa clase de problemas, evitando la duplicidad de esfuerzos, logrando así una acción articulada e inmediata. Asimismo, deberá orientar todos los esfuerzos a establecer una política permanente y congruente de prevención, mitigación y preparación que permita hacerle frente a los desastres y calamidades públicas de cualquier naturaleza, procediendo de conformidad con los adelantos y experiencias que sobre la materia se tienen a nivel nacional e internacional cumpliendo con las resoluciones y convenios internacionales o regionales de los cuales Guatemala es signataria

Inicialmente existió el Comité Nacional de Emergencia y derivado de la experiencia técnica, científica y operativa adquirida por el mismo, se establece que este pase a constituir la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Antropogénicos debiendo hacerse las modificaciones legales para su organización y funcionamiento,

2.2.4.c Centro de coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional –CCAH-37

Es una entidad conformada únicamente para la coordinación de la ayuda y asistencia humanitaria para coadyuvar a enfrentar el Estado de Calamidad Pública decretado por el Gobierno de la República. El objetivo básico del CCAH es coordinar la oferta, administrar la información y verificar que la ayuda y asistencia humanitaria internacional llegue al país, de acuerdo con los requerimientos planteados en el “Llamamiento Internacional”.

El término “asistencia humanitaria” incluye la asistencia técnica que pueden brindar misiones internacionales de especialistas de diferentes campos: equipos de socorro, así como los equipos de búsqueda y rescate.

Este término también incluye los equipos, materiales, medicinas y productos médicos y otros enseres de trabajo que las misiones traen consigo. Los equipos de búsqueda y rescate pueden incluir además unidades caninas y su respectivo alimento.

Mientras que el término “ayuda humanitaria” incluye todo de tipo de bienes materiales, alimentos, víveres, granos y cereales, medicamentos y productos médicos, artículos de uso personal y colectivo, equipos de purificación de agua, equipos de telecomunicaciones, equipo médico quirúrgico, hospitales móviles, maquinaria y equipo, herramientas y equipos varios, pesticidas y productos agro-veterinarios.

Algunos de los productos mencionados deberán retornar a su país de origen una vez que concluya la emergencia.

Para cumplir con este objetivo, el mecanismo establecido consta de seis procesos secuenciales e interrelacionados:

1. Activación del CCAH.
2. Solicitud de asistencia y ayuda humanitaria y negociaciones previas
3. Recepción de la asistencia humanitaria.
4. Recepción de la ayuda humanitaria

³⁷ Manual del Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional –CCAH de Guatemala– En Casos De Desastre. Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del Sistema de Integración Centroamericana. SICA. MecReg. 2012. Páginas: 8 y 9.

- i. Confirmación de la ayuda humanitaria
- ii. Ingreso de las donaciones al país
- 5. Información sobre la distribución de la ayuda humanitaria
- 6. Desactivación del CCAH.

2.2.4.d. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología –INSIVUMEH-

De acuerdo a la misión definida por la propia institución: *“El INSIVUMEH es una institución técnico-científica altamente calificada que contribuye a la optimización de actividades del sector productivo de la República de Guatemala asociadas a las ciencias atmosféricas, geofísicas e hidrológicas, coordinando servicios con el sector privado y actuando como asesor técnico del gobierno en caso de desastres naturales; además planifica, diseña y ejecuta estudios y monitoreos sistematizados en la tecnología adecuada, enriqueciendo las bases de datos y sistemas de información Geográfica referencial del país, contribuyendo así con la modernización y especialización del sector educativo a todo nivel en el campo de su competencia. Y en delegación subsidiaría del estado, lo representa como miembro activo en organismos nacionales e internacionales.”*³⁸

El INSIVUMEH dentro de una situación de emergencia funge como un asesor técnico del gobierno específicamente en el momento en que acontece un desastre natural cuenta con un cuerpo técnico y una estructura administrativa fuertes y dinámicas, con los recursos necesarios y la tecnología adecuada que le permiten ser rentable y participar activamente en el desarrollo del país.

³⁸ Misión INSIVUMEH. Disponible en: <http://www.insivumeh.gob.gt/leydeaccesoinformacionpublica.html>
Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2015.

2.2.5 Otras

La prestación de asistencia de socorro por parte de actores militares puede ser particularmente sensible debido a los problemas de soberanía que plantean para el estado receptor, particularmente si están armados. Por otra parte, la comunidad humanitaria internacional ha expresado su profunda preocupación por la confusión potencial de las distinciones entre los actores militares y civiles de ayuda, y las implicaciones que esto podría tener para la aceptación y la seguridad de éstos en situaciones de conflicto.³⁹

Sin embargo, existe un interés creciente en muchos estados a hacer un mayor uso de sus recursos militares de esta manera, evidenciado por la enorme presencia militar después de los tsunamis. De acuerdo al pronunciamiento de la ONU, "los Estados miembros, que hacen incluso para los que den un papel primordial a sus fuerzas militares en la respuesta nacional, ahora están utilizando su capacidad militar para operaciones de socorro a nivel mundial."⁴⁰

Muchos de los actores de socorro militares proceden de países europeos. Sin embargo, el ejército de los Estados Unidos, que siempre ha establecido en sus disposiciones legislativas nacionales participar en el alivio de desastres a nivel internacional también ha aumentado su énfasis en las actividades de socorro en los últimos años⁴¹.

³⁹ Estudio de la Legislación y los problemas legales en la respuesta internacional de desastres de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Creciente. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Suiza. 2011. Pág. 154

⁴⁰ Comunicado de Prensa de Naciones Unidas, Directrices de la ONU Actualizaciones para la Ayuda Militar Internacional de Operaciones de Ayuda por Desastre (27 de noviembre 2006), disponible en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20733&Cr=desastreyCr1=alivio>. Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2013.

⁴¹ Tropic, Geroge. Una larga tradición de cooperación y apoyo, E-JOURNAL EE.UU., el Departamento de Estado de los Estados Unidos, disponible en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijpe/topic.htm>. Fecha de publicación: Noviembre de 2004. Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2013.

Por otra parte, hay actores más nuevos también se están involucrando de mayor forma. Por ejemplo, en 1992, Japón enmendó su ley de alivio de desastres a nivel internacional para proporcionar una función específica para sus fuerzas militares, que ha participado activamente en operaciones desde esa fecha.

2.3 Situaciones en que se hace necesaria su intervención.

Un desastre natural es definido por la ONU como: "las consecuencias de los acontecimientos provocados por los desastres naturales que superan la capacidad de respuesta local y afectan gravemente el desarrollo social y económico de una región".⁴² En otras palabras, un huracán que afecta a una isla deshabitada no es un desastre natural. Tampoco se trata de un desastre natural, cuando las autoridades municipales son capaces de responder con eficacia a las inundaciones en su comunidad. Entonces habría que preguntarse qué tan "naturales" son los desastres naturales. Por ejemplo, el efecto devastador en Haití de 4 huracanes en 2008 fue, obviamente, el resultado de las tormentas naturales, pero agravada por la deforestación en ese país y la inadecuada respuesta del gobierno tanto a nivel local como a nivel nacional. La pobreza es claramente un factor determinante en la comprensión de los efectos de los desastres naturales en una población humana.

Elizabeth Ferris⁴³ ha hecho mención a que: *“responder a los desastres naturales se ha considerado tradicionalmente como una respuesta compasiva a las personas necesitadas. Mientras que la compasión sigue siendo el núcleo de la acción humanitaria, agencias de ayuda están cada vez más conscientes del hecho de que la asistencia suele tener repercusiones y que sus acciones pueden tener consecuencias a largo plazo, como lo demuestran los tsunamis de*

⁴² Comité Permanente Interinstitucional, [Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters](#). Washington: Brookings-Bern Project en Desplazamiento interno, Junio 2006.

⁴³ Co-Director, Brookings-Bern Project en Desplazamiento Interno.

2004 en Asia, el huracán Katrina en 2005 y el terremoto en Haití. (...)En particular, se argumenta que la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en respuesta a los desastres naturales es importante no sólo porque afirma los derechos y la dignidad de las personas vulnerables, sino también porque puede prevenir conflictos en las consecuencias de los desastres”⁴⁴.

Asimismo la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 151 establece que: “El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, **con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes** y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.” Situación que faculta al Estado para que a través de la cooperación internacional pueda agenciarse de ayuda a las personas afectadas por una situación de emergencia.

En materia de derecho internacional la respuesta a los desastres naturales se ha convertido en un complejo conjunto de normas que regulan la iniciación de ayuda, las cuestiones de acceso, cuestiones de estado y el suministro de sí mismo de ayuda a través de asistencia que suele iniciarse sobre la base de una solicitud de asistencia expedido por el Estado afectado, y se basa en el consentimiento del Estado afectado.

Aunque cualquier "deber" para proveer asistencia se limita a acuerdos específicos, existe un reconocimiento de la “obligación” de ayudar a los actores a presentar ofertas no solicitadas, siempre sujeta (dicha ayuda) al consentimiento del Estado afectado.

⁴⁴ Ferris, Elizabeth. Natural Disasters, Conflict, and Human Rights: Tracing the Connections Discurso dado el 3 de Marzo de 2010 en St. Mary's University, San Antonio.

2.4 Instrumentos que regulan su funcionamiento.

A lo largo de su funcionamiento, las organizaciones internacionales progresivamente van desarrollando el derecho internacional mediante su involucramiento en la realización de tratados. Es una función primaria de la mayoría de organizaciones promover la creación de legislación específica aplicable a cada una de las actividades que desarrollen.

Sin embargo, uno de los problemas más importantes en la protección internacional de los derechos humanos es la identificación de las normas que regulan estos derechos en situaciones de emergencia. Las situaciones de emergencia pública presentan un grave problema para los Estados, pues tienen que superar la emergencia y restaurar el orden público alterado en el país con miras al respeto de los derechos fundamentales de los individuos. Esto resulta de gran importancia pues en las últimas décadas las más graves violaciones de derechos humanos han ocurrido en el contexto de Estados de emergencia o excepción. En estas situaciones, los Estados frecuentemente, usando la emergencia como excusa, han denegado la aplicación de las normas fundamentales y han tomado medidas derogatorias a todas luces excesivas y en violación de los tratados internacionales sobre derechos humanos⁴⁵.

En muchos otros casos los Estados miembros de la comunidad internacional no son parte de los tratados internacionales de derechos humanos que establecen un régimen jurídico especial para situaciones de emergencia, como es el caso de Guatemala. Situación que ha generado incertidumbre pues dependiendo de la protección otorgada del Estado dependerá la fiscalización de las actuaciones de instituciones en muchos casos que no están obligadas al resarcimiento de los daños generados por el azote de las catástrofes naturales en nuestro país.

⁴⁵ FISCHER, H. y J. Oraá. *Op Cit.* Pàg. 46

Existen varios aspectos a ser tomados en cuenta al momento de analizar la prestación de asistencia internacional en desastres naturales. De acuerdo a la Secretaría de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en su memorándum de Protección a personas en el acontecimiento de desastres establece que la regulación legal de la respuesta a los desastres implica cuatro aspectos distintos,⁴⁶ mencionados a continuación.

En primer lugar, la respuesta debe ser iniciada atendiendo a una solicitud de asistencia (en ocasiones iniciada por una oferta⁴⁷), la aceptación de la solicitud y el establecimiento de condiciones para la prestación de asistencia, que normalmente se encuentran previamente definidas en un instrumento jurídico propio como un protocolo de actuaciones en emergencias.

En segundo lugar, se definen las cuestiones de acceso a surgir, incluida la entrada del personal y los bienes de socorro en el Estado receptor, el tránsito y la libertad de circulación del personal de socorro. Un estado receptor normalmente al declarar la emergencia nacional establece los límites y libertades a las que se sujetarán las entidades que presten asistencia. En Guatemala dichos lineamientos se establecen mediante el Decreto Gubernativo respectivo en el que se declara el estado de Calamidad Pública de las áreas afectadas.

En tercer lugar, las cuestiones de identificación y las cuestiones de privilegios, inmunidades y facilidades para el personal y las organizaciones de socorro. La ayuda a la entrada para el personal de asistencia a las organizaciones de ayuda es un elemento crítico en la entrega oportuna de la ayuda de socorro, como el alivio de desastres no puede llevarse a cabo de manera eficaz si el personal pertinente se les prohíbe la entrada en el Estado

⁴⁶ Memorándum de la secretaria de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590. Pág. 3

⁴⁷ La solicitud de asistencia puede ser iniciada por el Estado afectado o por una entidad de asistencia internacional como la Cruz Roja Internacional.

afectado o de otra manera impide hacer su trabajo a través la imposición de múltiples barreras regulatorias.

La provisión de visas de entrada para el personal de socorro por ejemplo, y numerosos instrumentos incluyen disposiciones sobre este tema. Incluso después de acceder al Estado receptor, las medidas de facilitación adicionales se requieren a menudo para que el personal de socorro para llevar a cabo sus funciones, en particular la emisión de permisos de trabajo (o visas de trabajo), y el reconocimiento de las calificaciones profesionales⁴⁸. En general, los regímenes eficaces para la entrada del personal y equipo de socorro en casos de desastre natural proporcionan un método acelerado en virtud del cual todos los miembros de un grupo de atención de desastres, independientemente de su nacionalidad o cualquier otra condición, puede obtener una visa, permiso de trabajo, y el reconocimiento de profesional calificaciones, según lo dispuesto en la legislación interna del Estado afectado.

En Guatemala se establecen estas cuestiones en el Decreto Gubernativo respectivo bajo el que se declara el estado de Calamidad Pública en las áreas afectadas, en cada caso. Sin embargo abarca el tema a nivel general y para todos los tipos de entidades por igual, sea que cuenten con personal voluntario civil o personal voluntario profesional en determinadas áreas.

En cuarto lugar, la prestación de socorro debe ser regulada en múltiples niveles, incluyendo el intercambio inicial de información entre el Estado receptor y el Estado que presta asistencia, organización o centro de coordinación designado, la cuestión de los equipos e instalaciones de comunicaciones, la coordinación de las actividades de socorro, el uso de los recursos de defensa militares y civiles, la cuestión de la calidad de la asistencia, la protección del personal de socorro, los costes relacionados con la respuesta al desastre

⁴⁸ Memorándum de la secretaría de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590. Pág. 61

operación, de conformidad con las leyes nacionales, normas y reglamentos, la responsabilidad y la indemnización en caso de desastres, la responsabilidad del personal involucrado en la asistencia como traductores, la solución de controversias, y la terminación de la asistencia.

Actualmente, numerosos instrumentos abarcan la cuestión de la entrada del personal de socorro en casos de desastre en el territorio del Estado receptor, incluyendo la facilitación de visados de entrada para el mismo, la adquisición de un permiso de trabajo o autorización, y el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales.

Del mismo modo, una serie de instrumentos dispone la admisión de productos destinados a las operaciones de socorro, así como para la facilitación de los procedimientos de despacho de aduanas, y en algunos casos, requiriendo la exención de derechos de importación, impuestos y restricciones. La cuestión de la libertad de circulación en el Estado receptor se aborda en los instrumentos relacionados con las operaciones de socorro, aunque en algunos casos existen disposiciones que buscan facilitar y limitar dicho movimiento a la vez, como resguardo del Estado frente a la intervención de actuación de otro estado. Es decir el estado en pleno ejercicio de su soberanía.

Una serie de tratados multilaterales, tratados bilaterales y los instrumentos incluidos en la legislación nacional han entrado a regular normas para facilitar los derechos de sobrevuelo y aterrizaje, en dichas situaciones como la Resolución de Asamblea General de las Naciones Unidas número 46/182, Documento identificado A/RES/46/182 de 1991 donde establece a los estados la necesidad de facilitar el trabajo de las organizaciones humanitarias. O bien, las Directrices de Oslo sobre el empleo de medios civiles y militares en la ayuda en desastres⁴⁹ que en su párrafo 60 hace un llamado a los estados

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Directrices de Oslo para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre. 2007.

afectados para asegurar el libre acceso a las zonas de desastres. Aunado a lo anterior la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres establece en su artículo 5⁵⁰ *“el transporte de vehículos, equipos y suministros...pueden entrar, circular y salir del territorio del Estado auxiliado.”*

Mientras que las especificaciones de las actuaciones de cada una de las entidades que participan de la ayuda internacional pueden ir variando en relación al caso concreto. Existen guías y estudios realizados a nivel internacional que definen y determinan las condiciones bajo las que la ayuda puede brindarse a un estado en el que acontezca un desastre que haya generado una situación de emergencia dentro de la población, documentos que han resultado beneficiosos y normalmente aceptados por los países internacionalmente. Sin embargo dichos documentos regulan la generalidad de las situaciones debiendo en cada caso de emergencia concreto regular o plasmar de alguna forma las condiciones a las que se encuentra sujeta la recepción de la ayuda y la forma en que deberá ser manejada dentro del país.

En Guatemala el estado de calamidad pública, que es dentro del que cabe la declaración de una emergencia por desastres naturales normalmente suele contener las condiciones mediante las que se deberá provisionar la asistencia internacional. El Estado de Calamidad Pública en Guatemala es la tercera de las situaciones especiales contempladas en la Ley de Orden Público, que se aplica por el Organismo Ejecutivo y que puede ser decretado para evitar los posibles daños a cualquier calamidad que azote el país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos.⁵¹

⁵⁰ Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre , 7 de junio de 1991 disponible en: <http://www.oas.org/legal/intro.htm>

⁵¹ Diccionario Municipal de Guatemala (2009). Fundación Konrad Adenauer. Guatemala, Guatemala.

A través de una decreto gubernativo, que inmediatamente después de emitido el decreto que establece el estado de alarma, de calamidad pública o de sitio, se dará cuenta al Congreso de la República para que lo ratifique, modifique o impruebe de acuerdo a lo que establece el artículo 6 de la Ley de Orden Público⁵², el Presidente de la República en Consejo de Ministros declara el estado al que se encuentra sujeto el país, acompañado de las medidas a las que se verá sujeta dicha declaración, la asignación presupuestaria, la adquisición de bienes, servicios y contrataciones, las donaciones de asistencia y ayuda humanitaria, así como las exenciones de impuestos a las que dicha ayuda se verá afectada.

Sin embargo, dicha declaración no define circunstancias específicas que pueden afectar a las distintas entidades que prestan ayuda, y tomando en cuenta que no toda la ayuda busca cubrir las mismas necesidades es importante resaltar la necesidad de generar de forma más detallada la recepción de la ayuda en situaciones de emergencia.

En cuanto a la prestación de ayuda, muchos de los instrumentos utilizados por los estados relacionados con las operaciones de ayuda o socorro incluyen disposiciones sobre el intercambio inicialmente dado entre los estados (el receptor y el que presta la ayuda), la organización internacional designada, así como la cuestión de los equipos e instalaciones de comunicaciones, la coordinación de las actividades de asistencia, la utilización de recursos necesario (militares y civiles), la coordinación de las actividades de socorro, la cuestión de la calidad de la asistencia, la protección del personal de socorro, los gastos relativos a una operación de respuesta a los desastres; responsabilidad y la indemnización en caso de desastres, la ubicación y circulación dentro del territorio de Guatemala, la solución de controversias, y la eventual terminación del asistencia.

⁵² Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala. Decreto número 7. Ley de Orden Público, *Op. Cit.*

La Comisión Internacional de las Naciones Unidas en su decimosexta sesión celebrada en Ginebra estableció que en cuanto a la protección de personas en eventos de desastres es importante el examen de la protección de las personas en casos de desastres para que el régimen de la ayuda humanitaria internacional sea completo. Establece asimismo, que la responsabilidad primordial es del Estado receptor, sin embargo agentes adicionales puede llegar a desempeñar un papel fundamental en las formas permitidas, establecidas por las regulaciones internacionales.

Dicho memorándum establece que: *“Las obligaciones internacionales de protección a los derechos humanos se encuentran en el núcleo del contenido de la protección en el contexto de los desastres. Si bien varios instrumentos no vinculantes, sugieren la existencia de un "derecho a la asistencia humanitaria" específica aplicable en casos de desastres, la ley sigue siendo, sin embargo, no concluyentes sobre el punto. Las actividades de protección en caso de desastres también implican asegurar el acceso humanitario a las víctimas y el establecimiento de zonas de seguridad. Ciertos mecanismos, tales como el concepto de un espacio humanitario y el establecimiento de corredores de socorro, permiten que el Estado receptor para proporcionar un consentimiento geográfico limitado a la asistencia humanitaria.”*⁵³

Lo establecido en el memorándum de la secretaría de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas sugiere la imperante necesidad de los países que puedan estar afectados a este tipo de circunstancias, tomar medidas para poder hacer más efectiva la prestación de ayuda en el acaecimiento de desastres naturales. Al establecer zonas de seguridad se puede asegurar el acceso efectivo de la ayuda a las personas víctimas de un desastre natural.

⁵³ Memorándum de la secretaría de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590. Pág. 3

Una solicitud hecha en virtud de un acuerdo internacional existente sirve para activar los procedimientos y procesos establecidos en virtud de ese acuerdo. Dado el número de acuerdos existentes, es posible que varios de esos instrumentos, a nivel mundial celebrados tanto de forma bilateral como regionalmente, puedan potencialmente regular la prestación de la asistencia en relación con un determinado tipo de desastre; sin embargo existen factores a considerar previo a tomar la determinación de aplicabilidad de uno o varios acuerdos. Dentro de los que se pueden incluir si un instrumento específico (o disposiciones de los mismos) se invocó en la petición, y el contexto en el cual fue hecho por ejemplo, una solicitud dirigida a una organización regional podría sugerir una intención de provocar el funcionamiento de un acuerdo específico establecido bajo los auspicios de esa organización) o en el que ocurrió el desastre.

En los Estados en que los acuerdos internacionales, regionales o bilaterales ya se han incorporado a la legislación nacional, el recurrir a los procedimientos internos establecidos en las leyes como un prelude a una solicitud de asistencia internacional también puede servir para proporcionar una indicación de que el Estado busca solicitar la asistencia mediante el acuerdo internacional suscrito.

Una situación que puede calificarse como consecuencia de la solicitud es la limitación que presentan los acuerdos internacionales pues no regulan automáticamente el suministro internacional de ayuda, incluso si un desastre en particular cae dentro del ámbito de aplicación de un instrumento internacional se requiere realizar la consulta para activar el funcionamiento del acuerdo puesto que es necesario el consentimiento previo de los sujetos participantes en cuestión. Todo lo anterior, sin perjuicio de la aplicabilidad de las demás disposiciones de un acuerdo en una materia específica, como acuerdos permanentes de cooperación en materia de prevención y mitigación. La consecuencia de la aplicación del principio de la soberanía, por lo tanto, no es

sólo para dar primacía a la autorización, sino también para dar la libertad al Estado afectado de seleccionar el marco legal que regulará la prestación de asistencia.

La prestación de asistencia de socorro está calificada con la condición de que cumpla con las normas internacionales y nacionales. La necesidad de tal cumplimiento se incluye en algunos de los textos declarativos clave tales como la Asamblea General de la resolución 46/182. También está implícito en muchos otros que hacen referencia a los principios del derecho internacional (por ejemplo, la no discriminación), o que hacen referencia a los procedimientos nacionales en virtud de las leyes nacionales para el manejo y distribución de la asistencia. La exigencia del cumplimiento de la ley internacional se extiende a otras reglas o disposiciones, más allá de las ya reconocidas como parte de la ley de ayuda en situaciones de desastres, que incluya las garantías y protecciones de los derechos humanos, las obligaciones derivadas del derecho internacional en relación con la protección del medio ambiente y de los refugiados y los desplazados internos, y las regulaciones humanitarias internacionales que sean aplicables a cada caso,

Sin embargo, la mayor parte de las normas internacionales relativas a la prestación de la asistencia se refieren principalmente a la aplicación (o modificación, en su caso) de las leyes o regulaciones nacionales que derivan de instituciones específicas en esa materia mediante, el reconocimiento de los privilegios e inmunidades, otorgando otros servicios legales preferenciales para entidades que prestan ayuda humanitaria, y la creación de procedimientos específicos para la prestación de asistencia internacional.

Ajustarse a las leyes y disposiciones nacionales es el requisito fundamental en el que se basa la mayor parte de la ayuda internacional. Como estado afectado normalmente se espera que la asistencia internacional de socorro efectivo base sus actuaciones dentro de la jurisdicción del Estado

afectado (que es el solicitante de la ayuda) y que ajuste su cumplimiento a las leyes y normas internas. Sin embargo, las leyes nacionales en general, no necesariamente están creadas con miras a las condiciones generadas a raíz de un desastre, lo que deriva en que el ajuste de la ayuda humanitaria puede conllevar costos no previstos en términos de recursos económicos pues se encuentran sujetas (dichas actuaciones) aun ámbito de tiempo específico y reducido.

Si en el país receptor existen normas y procedimientos nacionales relativos, por ejemplo, a la calidad de los alimentos, códigos de construcción, registro de vehículos y otros requisitos de licencia, pueden ser demasiado estrictos o demasiado irregulares para permitir la recepción oportuna de la ayuda brindada. No siempre resulta fácil de determinar las leyes y procedimientos que pueden ser aplicables en cada caso, especialmente cuando estas normas o procedimientos pueden ser modificadas en el contexto de la declaración del estado de emergencia. Por lo que el objetivo de muchos tratados multilaterales y bilaterales es modificar o armonizar las normas nacionales con el fin de proporcionar una base legal para la prestación rápida de asistencia en casos de emergencia, que ameritan la intervención en forma inmediata.

En el plano interno, la legislación sobre prevención y mitigación de desastres ha estado en vigor en algunos Estados desde hace décadas. Además, muchos Estados incluyen aspectos de la prevención de desastres en una variedad de acuerdos y legislación interna. Un número significativo de los países han, en los últimos tiempos, adoptado legislación nacional específica sobre la gestión del riesgo de desastres que abarca diversos aspectos de la prevención, mitigación y preparación, en algunos casos expresamente en respuesta a los acontecimientos a nivel internacional, o con la ayuda de organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas. El propósito de esta legislación es también, en parte, *"[tomar] conocimiento de la gestión de*

*desastres aspectos contenidos en otros instrumentos jurídicos con el fin de evitar la confusión y la duplicación"*⁵⁴.

Guatemala actualmente cuenta con leyes y entidades específicas a través de las que se canaliza la recepción de ayuda en situaciones concretas de emergencia como la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). Sin embargo dichos procedimientos contenidos en guías creadas específicamente para la situación dada crea una especie de dificultad, pues al momento en el que la ayuda debe concretarse se ve sujeta a condiciones inexistentes (pues aún no han sido creadas para el desastre específico en cuestión) hasta el momento en que se dé la comunicación directa del estado receptor con la entidad o estado que prestará la ayuda y dada la situación que las condiciones no pueden ser consensuadas muy probablemente la prestación de socorro no será concretada.

Otra de las dificultades podría presentarse es que la ayuda brindada en el caso específico se encuentre sin una regulación específica y por lo tanto no llegue a ser prestada en el momento ni de la forma adecuada para cubrir las necesidades inmediatas de la población afectada.

Mientras que muchas organizaciones internacionales de socorro se han adherido a varios códigos internos o nacionales de conducta y sistemas de rendición de cuentas⁵⁵ y algunos han hecho uso de las normas internacionales de carácter general de la calidad de gestión, la década de los noventa representó un período especialmente productivo para la creación de normas para la entrega de la asistencia humanitaria internacional. Los productos son resultado de mucho trabajo de voluntariado. Al haber sido desarrollado

⁵⁴ "Una revisión global: el apoyo del PNUD a los sistemas institucionales y legislativos para la gestión del riesgo de desastres", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

⁵⁵ Para un análisis representativo de este tipo de códigos nacionales, véase Centro Internacional de Organizaciones sin fines de lucro de Derecho, Informe y Recomendaciones: Acreditación de ONG y Certificación. Disponible en:

http://www.usaid.gov/our_work/crosscutting_programs/private_voluntary_coop_ración / conf icnl.pdf.
Fecha de consulta: 1 de enero de 2014.

íntegramente por actores no estatales, no se consideran documentos legales vinculantes, pero varios de ellos han llegado a sentar parámetros en el ámbito de prestación de ayuda humanitaria.

No existen procedimientos encaminados a dar seguimiento continuo a la ayuda que se entrega, pues esta situación se encuentra sujeta a las decisiones del estado receptor de la ayuda y en nuestro país se ven implicados factores de otra índole que en algún momento puede afectar a que la prestación de ayuda se de en un momento específico y con las condiciones necesarias.

CAPÍTULO 3

Legislación aplicable a la asistencia internacional

3.1 Condiciones que generan la asistencia internacional.

Las interdependencias generadas en la actualidad entre las emergentes políticas ecológicas y los cambios ecológicos han cambiado los puntos de vista con respecto a la naturaleza en los sistemas internacionales e inclusive han puesto la atención en circunstancias más específicas que se relacionan. La atmósfera terrestre es una parte fundamental y crítica en el ambiente del planeta.

La degradación ambiental es demasiado evidente para no hacer caso de ella y la lista de consecuencias de las modificaciones sufridas al ambiente ha generado, la cada vez más creciente opinión general que de confirmarse aumentos significativos en la temperatura se provocarían alteraciones muy importantes en otros fenómenos climáticos que afectan a poblaciones o comunidades en diferentes partes del planeta.

Entre 1900 y 2005, hubo un aumento significativo en el número de desastres naturales de carácter biológico, geológico e hidrometeorológico . Si las predicciones científicas son correctas, el cambio climático aumentará el

número de desastres naturales que el mundo enfrentará en el próximo siglo. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)⁵⁶ ha encontrado que ya estamos experimentando los efectos del cambio climático con el aumento de la actividad ciclónica tropical en el Atlántico norte, la sequía inusualmente prolongada en todo el hemisferio sur y los cambios en los vectores de enfermedades infecciosas⁵⁷.

La cuestión de si los gobiernos están preparados para mitigar los efectos de los desastres naturales sobre su propia población se ha convertido en una preocupación fundamental de la comunidad internacional. Guatemala al encontrarse en una posición geográfica altamente vulnerable, constantemente se ha visto azotada por una serie de consecuencias de estos fenómenos climáticos y su población ha asimilado dichas consecuencias como parte de su cotidianidad y consecuentemente ha dejado de alarmarse al acontecer algún fenómeno climático.

Como ejemplos se pueden mencionar la elevación del nivel del mar, la anegación de tierras de cultivo, la propagación de enfermedades a zonas donde no se presentaban, y, en general, los períodos prolongados de sequía y lluvias torrenciales como bien mencionan **Derlly González González y Ernesto Márquez Nerey** en su Cambio climático global⁵⁸ y cómo a lo largo de los fenómenos naturales recientes se ha podido evidenciar en las poblaciones afectadas. En este tipo de situaciones nuestro país no es la excepción ni cuenta actualmente con mecanismos de protección adecuados para asimilar dichas alteraciones climáticas.

⁵⁶ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) se creó en 1988 con la finalidad de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

⁵⁷ Davies, Sara E. Is There an International Duty to Protect Persons in the Event of an Epidemic? Global Health Governance, Volumen III, No. 2. 2010. Disponible en: <http://www.ghgi.org> Fecha de consulta: 2 de enero de 2014.

⁵⁸ González González, Derlly y Ernesto Márquez Nerey. Cambio climático global. ADN Editores. México, 2008. Pág. 39.

En el **Manual para escuelas de servicio social y trabajadores sociales profesionales de las Naciones Unidas** se hace referencia a la estrecha relación que existe entre el desarrollo mundial actual de los países y el uso de los recursos naturales: *“Se reconoce que el orden económico mundial, unos modelos de desarrollo defectuosos, la desigualdad con respecto a todos los recursos, la contaminación nuclear, industrial y de otra índole y las pautas de consumo de los países industrializados y de los países en desarrollo son las causas de la difícil situación de la Tierra”*⁵⁹.

Derivado de lo anterior es importante mencionar que el auge que ha tomado la protección internacional específicamente en temas ambientales se ha visto influido por uno de los principios del Derecho Internacional Ambiental denominado responsabilidades comunes pero diferenciadas, mediante el cual se establece que los países industrializados que han tenido una mayor incidencia en la contaminación ambiental que pueda llegar a desencadenar fenómenos naturales como consecuencia, tomen parte activa en el alivio de las víctimas afectadas por los desastre, causado por dicho desarrollo industrial.

3.1.1 Declaración de Estado de Calamidad Pública.

De acuerdo a lo establecido en el Diccionario Municipal de Guatemala⁶⁰: “El Estado de Calamidad Pública en Guatemala es una de las situaciones especiales contempladas en la Ley de Orden Público, que puede decretarse por el Organismo Ejecutivo para evitar los posibles daños a cualquier desastre que azote el país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos”. Inmediatamente después de emitido el decreto que establece el estado de alarma, de calamidad pública o de sitio, se dará cuenta al Congreso de la República para que lo ratifique, modifique o impruebe, aunque en caso de

⁵⁹ Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Manual para escuelas de servicio social y trabajadores sociales profesionales. Serie de Capacitación Profesional No. 1, Nueva York y Ginebra. 1995.

⁶⁰ Diccionario Municipal de Guatemala. *Op. cit.*

modificaciones o de improbación por parte del Congreso, lo actuado con anterioridad tendrá plena validez. Todo lo anterior puesto que solo el Congreso de la República puede autorizar el uso de la fuerza armada externa en caso de ser necesario.

Algunas de las medidas que puede tomar el Organismo Ejecutivo son: centralizar en alguna entidad o dependencia todos los servicios públicos, estatales o privados, en la forma y circunstancias que el Estado de Calamidad requiera. También puede limitar el derecho de libre locomoción, exigir de los particulares el auxilio o cooperación, cuando sean indispensables para el mejor control de la situación en la zona afectada, impedir concentraciones de personas, prohibir o suspender espectáculos públicos y cualquier clase de reunión, establecer precios máximos o mínimos para los artículos de primera necesidad, ordenar la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro, en otras palabras, de ser necesario limitar las garantías individuales.

Tal como ha sido establecido en el Artículo 15 de la Ley de Orden Público. El Estado de Calamidad Pública se refiere a desgracias o infortunios colectivos, con lo que se entiende que puede comprender hechos de diversa naturaleza. Se puede identificar como una desgracia que alcanza a una gran cantidad de personas y cuyo interés jurídico se encuentra vinculado con el Derecho Penal, puesto que constituye una circunstancia agravante de la responsabilidad respecto de ciertos delitos contra la propiedad cuando se cometen aprovechando las facilidades provenientes de un estrago, de una conmoción pública o de un infortunio particular del damnificado.

Lo anterior deviene como medida de precaución ante los hechos realizados de mala fe, que representa aprovechar la desgracia ajena para

delinquir en beneficio propio. Y en palabras de **Luis Felipe Saéñz**⁶¹: “se llama estados de conmoción interna o emergencia social y económica, especialmente las producidas por hechos de la naturaleza generalmente imprevisibles - terremotos, heladas, inundaciones, huracanes, lluvias intensas- en las que es necesario que el Estado ensanche sus facultades a fin de proteger a grupos sociales carentes de medios para hacer frente a desastres de esta índole”.

En Guatemala el reconocimiento de la emergencia derivada de un desastre natural se genera al momento de declarar el Estado de calamidad pública. **Emilio Pfeffer Urquiaga**⁶² lo explica: “El Estado como cuerpo político, lo mismo que el hombre, está expuesto a lo largo de su vida a enfrentarse con diversas enfermedades. El Estado sufre contratiempos, vive momentos excepcionales y crisis de diversa índole”. Por esta razón es que existe dentro del ordenamiento jurídico una regulación que incluya la identificación de una emergencia para poder determinar la forma de actuación como unidad ante el acontecimiento de un desastre natural.

Las disposiciones de calamidad pública han cumplido la función de remedios cuando derivado de un desastre natural el Estado se ve impedido de cumplir con las funciones legalmente establecidas para con su población bajo circunstancias normales.

Los desastres, que representan una alteración en las condiciones normales en que se desarrolla la sociedad, han generado el establecimiento de ciertos procedimientos, que podríamos llamar regímenes de emergencia. En

⁶¹ Saéñz J., Luis Felipe. “La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la Ley de Orden Público que los contiene, para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de Guatemala.” Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx 2006. Pág. 204.

⁶² Pfeffer Urquiaga, Emilio. Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional. Editorial Lus Et Praxis, Guatemala. 2002, Págs. 223-250.

nuestro país desde el Reglamento Constitucional de 1812 se observa la tendencia a dar al Ejecutivo facultades suficientes para enfrentar las emergencias producidas en la vida nacional, siempre sujeto a la confirmación de la medida por parte del Congreso de la República pues constituyen, junto con el Organismo Judicial, los máximos organismos del gobierno central para la toma de decisiones.

Al hablarse de estados de excepción se hace referencia a un derecho de excepción destinado a regir en situaciones de anormalidad, ya sea política, económica o social, nacional o internacional, y cuyo efecto incide, principalmente, en ampliar las facultades de la autoridad política y administrativa para restringir, limitar o suspender los derechos individuales o sociales, en beneficio del bien común afectado por el desastre natural.

Por lo tanto, en ciertas emergencias (guerra externa; guerra interna o conmoción interior; casos graves de alteración del orden público; daño o peligro para la seguridad nacional y calamidad pública) restringirse el ejercicio de los derechos fundamentales, transitoriamente, para la búsqueda del pronto restablecimiento de la normalidad.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su artículo 151, establece que: *“El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”*⁶³.

Guatemala por tanto, a través de la colaboración internacional con países de similar condiciones puede construir políticas que busquen paliar la emergencia o que permitan un desarrollo continuo a través del tiempo con

⁶³ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. 1985.

países que tengan condiciones análogas, y se puede entender que dependiendo de la situación concreta será la solución que se pretenda enfocar en cada caso, que claramente puede proceder en una emergencia.

Por su parte la **Ley de Orden Público** establece en el Artículo 14 que: *“El Estado de calamidad pública podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar en lo posible los daños de cualquier calamidad que azote al país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos”*. Las emergencias recientes que han azotado al país se han establecido a través de la declaración del Estado de Calamidad Pública y han supuesto el ingreso de ayuda a nuestro país en diversas y a la vez abundantes formas.

La Ley de Orden Público establece claramente que las disposiciones realizadas con concepto de la preservación de los intereses en momentos de emergencia es de vital importancia el resguardo de los derechos humanos, situación fundamental a tener en cuenta actualmente, cuando las consecuencias de los desastres naturales han causado serios daños a las personas en zonas afectadas.

Es por ello que el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el 28 de marzo de 2008, en su resolución 7/23 consideró que el cambio climático es un problema mundial y requiere una solución mundial, asimismo que los pobres del mundo, en particular los que están concentrados en zonas de alto riesgo, siempre han sido especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático y además tienen en general unas capacidades de adaptación más limitadas. Razón por la que, en su momento decidió pedir a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en consulta con los Estados, con otras organizaciones internacionales y órganos intergubernamentales pertinentes, incluidos el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otros

interesados, y teniendo en cuenta sus opiniones, realizara un estudio analítico detallado de la relación entre el cambio climático y los derechos humanos para presentarlo al Consejo posteriormente.

Es importante mencionar dicha situación pues resalta la evidencia de esfuerzos internacionales que han sido sustanciales para ofrecer ayuda a las personas que han sido afectadas por desastres naturales, así como llevar a cabo las medidas necesarias tendientes a la reorganización de las situaciones anteriores al acontecimiento ambiental que generó la situación de emergencia en cada caso.

Si bien es cierto los esfuerzos internacionales han contribuido a fortalecer el tema de la atención ante la declaración de un estado de emergencia, también es importante reconocer que el estado de Guatemala lo ha puesto de manifiesto desde mil novecientos sesenta y cinco, tiempo en el que fue promulgada la ley y en el cual el cambio climático no era el eje fundamental de los estudios internacionales, pero que como se ha mencionado anteriormente en función de la ubicación geográfica vulnerable del país era una circunstancia que si bien no podría haberse previsto, fue una consecuencia derivada de los acontecimientos mundiales que agilizaron la aparición de ciertos fenómenos naturales recientes.

A lo largo de los años, debido en parte a la gran frecuencia con que países como el nuestro se ha visto sujeto a dichos fenómenos naturales y en parte a la cada vez mayor injerencia de algunos países poderosos en las políticas de gobierno de los países más vulnerables, circunstancia que puede haberse generado a raíz de la globalización y las nuevas relaciones interestatales.

El procedimiento mediante el cual se declara el estado de calamidad pública está a cargo del Presidente de la República, quien en Consejo de Ministros califica las situaciones, según la naturaleza o gravedad. Con lo cual

podrá emitirse el decreto que corresponda con las especificaciones y en el grado en el que el Estado mantenga relaciones de cooperación y solidaridad para encontrar soluciones apropiadas a los problemas que puedan derivar de la situación específica de la declaración del estado mencionado anteriormente.

En los últimos 10 años Guatemala se ha visto afectada por diversidad de desastres naturales que a su vez han causado consecuencias graves dentro de la población. Razón por la cual ha sido necesario hacer uso de los vínculos que se han formado con naciones que presentan situaciones análogas a la situación de nuestro país. Es importante mencionar que si bien existe una coordinación muchos actores para proporcionar ayuda de emergencia a las comunidades afectadas, como los internacionales, incluida la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y (FICR), organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones intergubernamentales, unidas a los organismos gubernamentales a niveles tanto nacional, regional, municipal y local.

El propósito es examinar las cuestiones jurídicas y reglamentarias planteadas en respuesta a los desastres naturales ocurridos en Guatemala y cómo las leyes y políticas existentes impactado en la ayuda internacional y el esfuerzo de recuperación durante el período de desastre nacional declarada y la fase de reconstrucción temprana. Las leyes y políticas relevantes incluyen prevenir y responder a los desastres, así como el reconocimiento de las organizaciones de socorro; situación fiscal de las organizaciones no gubernamentales; funciones de despacho de aduana y de importación; y visas para trabajadores de socorro. También se presta atención a los marcos regionales que existen para coordinar la prevención de desastres y la respuesta de Centroamérica, específicamente en nuestro país. Estos mecanismos han sido un importante desarrollo en una región propensa a los desastres naturales tales como terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones y deslizamientos de tierra, que han llevado históricamente a los desastres humanos a gran escala.

3.1.2 Solicitud de ayuda a la comunidad internacional.

De acuerdo a lo establecido en el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos⁶⁴: “*Los efectos del cambio climático se dejarán sentir con más fuerza en los segmentos de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables debido a factores como la pobreza, el género, la edad, la condición de minoría y la discapacidad*”. La comunidad internacional a través de estudios ha realizado un mapeo general de la forma en que debe llevarse a cabo la solicitud de ayuda en situaciones de emergencia.

El inicio de un desastre o la amenaza de un desastre pueden desencadenar una serie de consecuencias jurídicas para los Estados. En algunos acuerdos, se establece que los Estados deben proporcionar pronta advertencia a otros Estados de la catástrofe si es probable que esta también afecte. Además, la aparición o la amenaza de un desastre sirven para iniciar la operación de los acuerdos existentes para la prestación de ayuda de emergencia, por lo general sobre la base de una solicitud de asistencia por parte del Estado afectado.

Mientras que algunos instrumentos internacionales más relevantes se centran en la respuesta de emergencia realizados en el Estado afectado. Algunos, sin embargo, prevén la posibilidad de un desastre que afecte a varios Estados. Una serie de instrumentos obliga a los Estados a proporcionar notificación de la ocurrencia de un desastre o catástrofe inminente de forma inmediata para poder prevenir la afectación a una cantidad mayor de personas o poblaciones⁶⁵. La notificación normalmente debe ser realizada por el Estado

⁶⁴ See e.g. IPCC AR4 WGII Report, p. 374.

⁶⁵ Convención sobre el Derecho de los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales, 1997, art. 28 (2) y la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2, el Convenio internacional para la preparación a contaminación por hidrocarburos, Respuesta y Cooperación, 30 de noviembre de 1990, art. 5 (1) (c), el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992 , art. 10 (2) y la Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua

afectado, algunos instrumentos que son más amplios en su alcance imponen la obligación de los Estados partes que pueden ser "conscientes" de una emergencia inminente deban notificarla, independientemente de si son real o potencialmente afectados ellos mismos. Algunos instrumentos también se extienden más allá de las situaciones de emergencia de naturaleza transfronteriza para incluir a aquellos que *"pueden dar lugar a una solicitud de ayuda de [otros] los Estados"*.

El consentimiento del Estado afectado es el requisito tradicional para el inicio de la prestación de la ayuda internacional. En la resolución 46/182, la Asamblea General confirmó la importancia del consentimiento, que se considera fundamental del principio de respeto a la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional. También se establece como una consecuencia de la aplicación de otros principios como el de la no injerencia en los asuntos internos de un Estado, y la cooperación.

Es un factor paralelo de la exigencia básica que es responsabilidad primaria del Estado de responder a un desastre en su propio territorio. El consentimiento para el inicio de la asistencia surge en la forma de la aceptación de una oferta de ayuda hecha por otro Estado, un grupo de Estados o una organización internacional, en respuesta a una solicitud formulada por el Estado afectado. Esta posición se adopta casi uniformemente por todos los instrumentos que regulan la materia, muchos de los cuales por lo general contienen disposiciones específicas sobre la solicitud de asistencia. También debiera preverse en la legislación nacional de los Estados. Si bien esta práctica se ha establecido en el contexto de la prestación interestatal de ayuda (así como entre las organizaciones intergubernamentales y los propios estados), no está tan claramente definido en el ámbito de la asistencia prestada por otras entidades de asistencia humanitaria y organizaciones no gubernamentales.

Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, 1992, art. 14, Organización Mundial de la Salud, la revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005 (reproducido en International Legal Materials, vol. 44, p 1013).

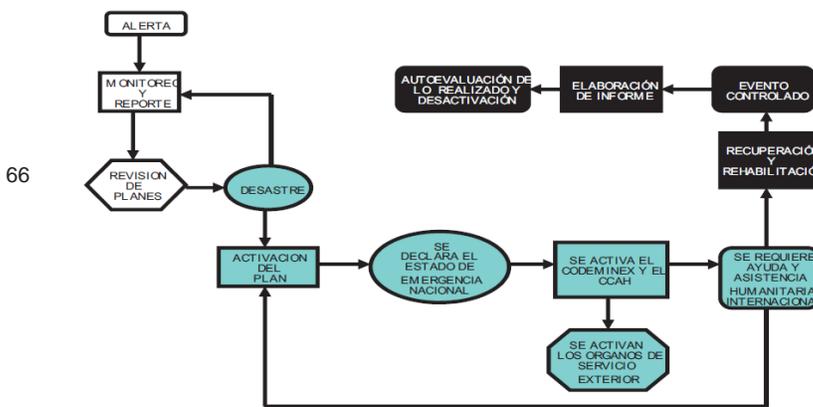
El énfasis puesto en las ofertas que se realizan principalmente en respuesta a las solicitudes (con independencia de la posibilidad de ofertas no solicitadas), en función de la aplicación de los principios de respeto a la soberanía y la no intervención, sugiere que queda a discrecionalidad del Estado afectado realizar una solicitud de asistencia. Esta postura, podría estar evolucionando hacia un mayor reconocimiento de la obligación positiva a los Estados afectados a solicitar la asistencia, al menos cuando la capacidad de respuesta nacional se ve afectada por el propio desastre y sus consecuencias. Esta evolución está en línea con un énfasis cada vez mayor, de la responsabilidad de los Estados de proteger a sus propias poblaciones en situaciones de emergencia.

Un estudio reciente, llevado a cabo bajo los auspicios de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y (IFRC, por sus siglas en inglés), ha notado la práctica de algunos Estados afectados, por lo general aquellos que no quieren o no pueden emitir solicitudes específicas de asistencia internacional en el momento oportuno (o debido a las barreras legales nacionales), para anunciar que "bienvenida" de la ayuda de socorro sin necesidad de recurrir al proceso de peticiones y ofertas generalmente seguido internacionalmente.

En Guatemala el procedimiento se lleva a cabo cuando el Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria (CAAH) es un mecanismo especializado del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), que se activa como función 13 del Sector III del mismo, y por instrucciones de éste cuando se ha rebasado la capacidad de respuesta nacional ante un desastre o calamidad pública, causada por un evento natural, socio natural o antropogénico. El CAAH es el responsable del proceso de administración de la ayuda y asistencia humanitaria internacional.

El CCAH se activa como producto de la declaratoria de Estado de Calamidad Pública y se desactiva cuando éste ha cesado. En tal sentido, el mecanismo es de carácter temporal, cuya vigencia depende de la magnitud del desastre y que normalmente dura entre 30 y 60 días.

La activación del CCAH ocurre en dos niveles geográficos: el nivel nacional y el nivel de cada uno de los puntos fronterizos que se habiliten para recibir tanto la ayuda como la asistencia humanitaria, realizando la convocatoria por la vía telefónica o por correo electrónico.



Con el fin de que las gestiones de ayuda y asistencia humanitaria internacional sean ágiles, eficientes y efectivas ante la probabilidad u ocurrencia de casos de desastre en el país que conlleven la declaratoria de estado de emergencia nacional o calamidad pública, o que impliquen daños superiores a las capacidades nacionales de respuesta, el Ministerio de Relaciones Exteriores activará su Coordinadora de Contingencia en Casos de Desastre (CODEMINEX). Gestionará de igual manera la ayuda y asistencia humanitaria ante la solicitud de países amigos afectados por algún desastre.

⁶⁶ Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del Sistema de Integración Centroamericana – SICA- MecReg. Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala en caso de desastres. 2012. 7, 8, 12 p.p.

3.2 Cuerpos legales que regulan acciones de asistencia.

El derecho consuetudinario tiene carencias notables en la precisión y definición. Por lo tanto, hay una tendencia hacia la reducción de sus reglas al darse la escritura en forma de códigos. Varios organismos han participado en este trabajo, a lo largo del tiempo diversidad de organismos ha participado en la creación de nuevos y más útiles instrumentos que ayuden a perfilar la regulación que pueda existen en materia del derecho humanitario de asistencia.

En el sentido más amplio, definido por Carlos Larios Ochaita: *“Los acuerdos entre sujetos del Derecho Internacional reciben nombres muy variados: tratados, convenios, convenciones, pactos, protocolos, modus vivendi, declaración, concordato, etc...Según Sorensen esos nombres no afectan en el contenido y no tienen la mayor importancia excepto por los efectos internos; según la mayoría de los autores cada nombre designa una categoría especial de instrumento”*⁶⁷. A continuación describiremos algunos:

3.2.1 Acuerdos.

Acuerdo internacional es aquel que tiene como finalidad crear, desenvolver o modificar alguna norma positiva en Derecho Internacional, mediante la concurrencia de las voluntades de los diversos Estados que lo adoptan o suscriben o que se adhieren posteriormente.

3.2.2 Convenios.

Convenio Internacional es el acuerdo bilateral o de pluralidad mayor entre Estados. Por lo general no son estos pactos de contenido político directo, sino

⁶⁷ Larios Ochaita, Carlos. Derecho Internacional Público. Octava edición, Maya´Wuj Editorial. Guatemala, 2010. Pág. 106.

que tratan de regular asuntos de mutuo interés. Suelen conocerse por la materia a que se refieren y por la ciudad en que se conciertan; si bien en algunas de ellas, por la reiteración con que sirven de sede las deliberaciones y a los acuerdos como París, Ginebra, Londres, La Haya y Bruselas, se estila adicionar el año, para facilitar la identificación. Acuerdo entre dos o más Estados para resolver y regular la ejecución y desarrollo de sus relaciones sobre materias de interés recíproco. Es un tratado cuya finalidad no es estrictamente política y que requiere menor solemnidad. Una convención es un registro de acuerdo sobre asuntos de importancia pero no de alta política. La convención se aplica también a los acuerdos multilaterales negociados bajo los auspicios de organizaciones internacionales, y la regulación de asuntos tales como derechos de autor, el comercio de estupefacientes, la pesca y la navegación aérea⁶⁸.

3.2.3 Tratados.

Los tratados en general, anteriormente no eran más que una especie de codificación del Derecho Internacional consuetudinario, en la actualidad sin embargo se han convertido en la fuente principal del Derecho Internacional Público.

Según Bidart Campos, el término tratado tiene un sentido *lato*, comprensivo de todo acuerdo entre sujetos o personas internacionales; es decir, entre miembros o partes de la comunidad internacional; y un sentido más *estrecho* y formalista, reservado para los acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el procedimiento especial que cada Estado arbitra en su ordenamiento interno.

Los tratados internacionales revisten múltiples formas, aparte los propiamente tales, y son denominados convenios, convenciones, acuerdos, actas, protocolos, actos y protocolos adicionales, notas reversales, pactos, concordatos, *modus vivendi*, declaraciones, según enumeración del citado autor.

⁶⁸ O'Connell. D.P., International Law. Stevens & Sons Limited. Estados Unidos. 1965. Pág. 213.

En derecho estricto se reservaría el nombre de “Tratado” para aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tales acuerdos y que además de estar escrito se encuentra en un instrumento formal único.

Se llaman tratados-contratos los que regulan materias que afectan directamente a las partes intervinientes, como los relativos a los límites, alianzas, relaciones comerciales. Y se denominan tratados-leyes los que adoptan reglas o normas de Derecho en una materia común: unificación de Derecho Internacional Privado o declaración de derechos individuales.

Según lo define Matthias Herdegen: *“De acuerdo con el número de participante, los tratados se diferencian entre bilaterales y multilaterales. Adicionalmente, en la actual doctrina del derecho internacional se diferencian entre tratados que crean derechos y los acuerdos contractuales.*

*Los tratados que crean derechos normalmente son, los acuerdos multilaterales, que tienen por objeto el ordenamiento fundamental de ámbitos en particular de la vida de los Estados (los tratados sobre los derechos humanos o los acuerdos sobre el orden comercial mundial). Los acuerdos contractuales, se limitan, por el contrario, a la reglamentación de obligaciones bilaterales, como las que caracterizan los acuerdos de derecho privado.”*⁶⁹ La clasificación de un tratado en uno de esos tipos resulta significativo para su propia interpretación. Existen además numerosas formas mixtas y algunos autores consideran que la distinción entre tratados creadores de derechos y otros tratados ha perdido actualidad. El tratado es un documento formal de carácter tradicional. Contiene una exposición de motivos, un cuerpo y las cláusulas finales, concluyendo con un *testimonium* y las firmas sellados. Debido al creciente volumen de

⁶⁹ Herdegen, Matthias. Derecho Internacional Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005. Pág. 119.

transacciones gubernamentales ordinarias que pueden ser informalmente negociadas, el tratado ahora está reservado para los asuntos de cierta gravedad. Normalmente requieren de ratificación de las partes.

Los tratados pueden ser bilaterales cuando son celebrados entre dos partes, normalmente estados. El nombre atiende a la cantidad de partes que celebran lo ratifican y por lo tanto se obligan a cumplir lo que el mismo establece. O bien, pueden ser multilaterales cuando se celebran entre varias partes o países, normalmente se establecen de acuerdo a la pertenencia a una región específica o a intereses comunes a ciertas situaciones específicas.

3.3.4 Protocolos.

Un protocolo puede ser un documento o una normativa que establece cómo se debe actuar en ciertos procedimientos. De este modo, recopila conductas, acciones y técnicas que se consideran adecuadas ante ciertas situaciones. En el ámbito jurídico se conocen como los acuerdos establecidos por varios Estados para modificar un tratado.⁷⁰

El protocolo es una adhesión al acuerdo inicial de un tratado internacional que mantiene la validez del cuerpo principal, pero que lo modifica o amplía en algunos aspectos. Existen varios tipos de protocolos (diplomáticos o extranjeros), algunos por su importancia, han llegado a hacerse más célebres que el propio tratado que les dio origen inicialmente. El protocolo normalmente se orienta a tratar aspectos ambientales mientras que las convenciones o tratados, pueden tender a orientarse a aspectos relacionados con temas económicos pero a la larga son instrumentos que integralmente se complementan y apoyan decisiones internacionales que serán aplicables a los estados partes dentro de dicho instrumento.

⁷⁰ Definición de Protocolo. Disponible en: <http://definicion.de/protocolo/>

3.3 Legislación internacional que faculta la intervención de la comunidad internacional en desastres naturales.

Las iniciativas internacionales que permiten la intervención en situaciones de emergencias no necesariamente se encuentran plasmadas en instrumentos internacionales jurídicos que sean vinculantes para las partes sin embargo, al ser generadas consecuencias que pueden atentar contra derechos fundamentales de las personas se constituyen imperativos para entidades que desde sus propios orígenes se establecen para proveer asistencia y protección de los grupos vulnerables en emergencias tanto naturales como generadas por el hombre.

Actualmente las emergencias han ido incrementando tanto en complejidad como en el impacto especialmente devastador en los grupos más vulnerables. El Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) un foro único de organismos para la coordinación, desarrollo de políticas y toma de decisiones que implica los socios humanitarios clave de la ONU y también de fuera. El IASC fue establecido en junio de 1992 en respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la asistencia humanitaria. Surgió la resolución de la Asamblea General 48/57, afirmó su papel como el principal mecanismo de coordinación entre organismos de asistencia humanitaria.

Bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia, el IASC desarrolla las políticas humanitarias, está de acuerdo en una clara división de responsabilidades para los diversos aspectos de la asistencia humanitaria, identifica y aborda las lagunas en la respuesta, y aboga por la aplicación efectiva de los principios humanitarios. Trabaja con el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA), el Comité Permanente entre Organismos y constituye la llave del mecanismo estratégico de coordinación entre los principales actores humanitarios.

Entidades como UNICEF (que pertenece al IASC) dentro de sus compromisos principales establecen un marco de trabajo en el que realizan labores coordinadas con las Naciones Unidas y con actores no gubernamentales para proveer asistencia, normalmente otros miembros o colaboradores del IASC.

Dentro de este tipo de organizaciones podemos encontrar también a la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) que es la parte de la Secretaría de las Naciones Unidas responsable de reunir a los actores humanitarios para garantizar una respuesta coherente a las emergencias. OCHA es un marco en el que cada actor puede contribuir al esfuerzo global de respuesta.

La misión de OCHA⁷¹ constituida por las diferentes acciones descritas a continuación, constituye un alivio en las acciones de coordinación y solicitud de ayuda en emergencias, pues se encarga de:

- Movilizar y coordinar la acción humanitaria efectiva y de principios en asociación con actores nacionales e internacionales con el fin de aliviar el sufrimiento humano en desastres y emergencias.
- Abogar por los derechos de las personas necesitadas.
- Promover la preparación y la prevención.
- Facilitar soluciones sostenibles.

Guatemala es país participante UNDAC, no es un país donante. En situaciones de emergencia los países participantes son los que prevén los expertos como parte del equipo de UNDAC, pero no cubren sus costos de implementación. El costo de esta implementación se cubre con las contribuciones voluntarias de los países donantes. Dicho de otra manera

⁷¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. <http://unocha.org/what-we-do/coordination/overview> Fecha de consulta: 22 de enero de 2014.

Guatemala realiza una participación pasiva pues se limita a actuar al momento preciso en que se genera una emergencia.

Si bien es cierto que lo relativo a este tipo de derecho no se encuentra regulado mediante instrumentos que resulten vinculantes para los países afectados hay algunas iniciativas que se acercan a las situaciones más comunes y buscan soluciones a las consecuencias generadas por los desastres naturales.

3.3.1 Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre.

A-54 Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre: En 1991, la Organización de Estados Americanos, la adoptó la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, mediante la cual se establecen modalidades de las solicitudes y ofrecimientos de asistencia por desastre entre los miembros, en ella los estados se comprometen a designar autoridades nacionales que coordinen, transmitan o reciban las ofertas de ayuda y puedan coordinar la asistencia dentro de la jurisdicción de cada estado. Sin embargo se aclara que si bien el estado afectado mantiene el control total de la asistencia internacional, los estados asistentes podrán tener dirección sobre su personal y equipo necesario para prestar la ayuda.

Asimismo se solicita a los Estados afectados proporcionar una serie de servicios para asistir al personal los Estados que ayudan, dentro de los que se encuentran facilitar su ingreso, así como el de los bienes y equipos, y tratar en la medida de lo posible asegurar la protección de los mismos, a cambio de la ayuda que se presta.

Sin embargo desde la perspectiva del Estado receptor se espera que el personal pueda cubrir sus propios costos, respetar las áreas restringidas designadas y acatar la legislación nacional.

A lo descrito anteriormente podemos entender que la Convención Interamericana se puede aplicar a los actores no estatales, a las ONG humanitarias, únicamente expresando en forma separada un Acuerdo por el estado afectado haciendo referencia a la inclusión de dichas ONG en la misión de un estado auxiliador (que probablemente significa que actuará bajo la autoridad y dirección del estado auxiliador).

La Convención Interamericana entró en vigor en 1996, pero, hasta la fecha, sólo ha atraído a tres partes (Panamá, Perú y Uruguay) y nunca ha sido cumplido. En abril 2007, cuando se llevó a cabo El Foro Americano sobre Desastres Internacionales de respuesta Leyes, Normas y Principios, representantes de la secretaría de la OEA recomendaron a los Estados considerar la posibilidad de revivir el interés en la convención, tanto en relación con la ratificación como con la aplicación. En junio de 2007, el mismo sentimiento fue expresado por los estados en la Resolución de la Asamblea general de la OEA, que también pidió a los partidos de la Convención Interamericana designar a autoridades que puedan coordinar las condiciones establecidas por la secretaría de la OEA "para trabajar en el fortalecimiento de la capacidad técnica de los miembros estados en los sectores cubiertos" en la convención.

Además de la adopción de la Convención Interamericana, la Asamblea General de la OEA ha adoptado una serie de resoluciones relativas a la cooperación regional en la respuesta de desastre, en particular mediante la promoción de la "Iniciativa Cascos Blancos", y el desarrollo de un fondo interamericano de desarrollo de emergencia (FONDEM) para proporcionar apoyo al estado devastado por emergencias.

Asimismo desde 1999 se genera el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales que se creó presidido por el Secretario General de la OEA y que dentro de sus miembros incluye al Presidente del Consejo

Permanente de la OEA y los directores de los principales organismos de desarrollo regional. A petición de la Asamblea General, en el año 2003 se desarrolló un Plan Interamericano Estratégico para Políticas sobre la Comisión de Vulnerabilidad Reducción, Manejo de Riesgo y respuesta a Desastres (que incluye, entre otros objetivos, el fortalecimiento de empresas capaces de reforzar la cooperación regional en respuesta a los desastres a través de nuevos acuerdos y mecanismos, tales como unidades de apoyo médico subregionales) y ahora coordina la aplicación de esfuerzos aplicados en los desastres.

3.4 Legislación guatemalteca que faculta la intervención de la comunidad internacional en el país.

En principio lo establecido en los artículos 151 y 153 de la Constitución Política de la República de Guatemala establecen textualmente: *“Artículo 151.- Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”*; y *“Artículo 153.- Imperio de la ley. El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.”*

Ambos artículos permiten al Estado de Guatemala hacer uso de la ayuda que otros estados puedan proporcionar en situaciones de emergencia. Sin embargo existen otras normas que facultan la intervención y la forma a realizarse en nuestro país, a saber la ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) que en su parte considerativa específicamente establece dos situaciones de relevancia para el presente análisis:

Primero que existe la necesidad para el Estado de Guatemala, de crear una organización que tenga la capacidad a nivel nacional de contar con las

herramientas legales, económicas, científicas y tecnológicas que le ayuden a coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causen los desastres consecuencia de fenómenos naturales o causados por las personas con miras a atender específicamente a la población asentada en áreas de mayor riesgo.

Y luego, que para su funcionamiento deberá disponer de la colaboración y coordinación de entidades públicas, privadas, de servicio y organismos internacionales relacionados con esa clase de problemas, evitando la duplicidad de esfuerzos para que la respuesta de acción sea articulada e inmediata. *“Que la Coordinadora (...) deberá orientar todos los esfuerzos a establecer una política permanente y congruente de prevención, mitigación y preparación que permita hacerle frente a los desastres y calamidades públicas de cualquier naturaleza, procediendo de conformidad con los adelantos y experiencias que sobre la materia se tienen a nivel nacional e internacional cumpliendo con las resoluciones y convenios internacionales o regionales de los cuales Guatemala es signataria”⁷².*

Dentro de las principales estipulaciones de la creación de dicha entidad se establece la implementación de políticas públicas y procedimientos encaminados a reducir los efectos causados por las situaciones de emergencia así como generalizar los procedimientos mediante los cuales ingresa la ayuda aportada por los diferentes países o entidades a Guatemala en situaciones de emergencia generadas por desastres naturales.

Asimismo, en su artículo 3⁷³, establece los fines que persigue la institución, los cuales deben evidenciarse en todas las actividades que se realicen para

⁷² Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 109-96. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. 1996. Guatemala.

⁷³ Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 109-96. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. 1996. Guatemala.

poder generar impacto el tema y colaborar a la rehabilitación de las personas que en determinada circunstancia sean víctimas de dichos desastres naturales.

En este se establecen las finalidades de la Coordinadora Nacional dentro de las que vale la pena mencionar que no solo debe encargarse de establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en toda la república de Guatemala también debe encargarse de capacitar a las personas a nivel nacional abarcando todas las áreas implícitas en esto nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios.

Dicha entidad también debe encargarse de elaborar planes de emergencia de acuerdo a la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional así como planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres, que hasta el momento no son de carácter permanente por lo que actualmente no existe un instrumento legislativo que contenga los lineamientos y procedimientos específicos al momento de la ocurrencia de dicho desastre.

A su vez el artículo 4 establece la obligación de colaborar, en la que hace referencia al deber de todas las personas como ciudadanos de colaborar salvo que tengan un impedimento que efectivamente se pueda comprobar.

Los Organismos del Estado, las entidades autónomas y descentralizadas de este y en general los funcionarios y autoridades de la administración pública, quedan obligados a participar en todas aquellas acciones que se anticipen a la ocurrencia de los desastres. Las personas naturales o jurídicas, entidades

particulares y de servicio lo realizarán conforme su competencia y especialidad. En el proceso de atención de los efectos de los desastres, todas las instituciones antes indicadas deben prestar la colaboración que de acuerdo con esta ley les sea requerida.

La combinación de factores de riesgo y vulnerabilidad hace recurrentes los desastres en el país, esos acontecimientos calamitosos que alteran el entorno físico y social de las comunidades, rebasan las capacidades de respuesta y requieren asistencia externa para superar sus efectos, incluyendo, en muchos casos la necesidad de activar mecanismos de ayuda y asistencia humanitaria internacional.

Es indispensable, por esa recurrencia, contar con sistemas que permitan reducir los daños que ocasionan los desastres, reconstruir lo derruido y, sobre todo, fortalecer las medidas de prevención; todo ello con el propósito de aminorar el sufrimiento de la población y afianzar la seguridad humana ante los fenómenos naturales y los factores antropogénicos de riesgo.

De acuerdo con la Resolución 461182 de la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas (ONU), corresponde a cada Estado la responsabilidad principal por la asistencia a las víctimas de desastres en su territorio y en resguardo de su soberanía, integridad y unidad nacional, también le compete decidir sobre la asistencia que pueda requerir de la comunidad internacional.

3.5 Normativa guatemalteca aplicable a las entidades que brindan acciones de asistencia internacional.

La normativa aplicable a las entidades que brindan acciones de asistencia internacional en nuestro país se encuentra definida por dos factores, en primer lugar por el tipo de entidad que brinda ayuda y en segundo lugar por el país de origen de dicha entidad y lo que sea aplicable a su normativa específica, muchas veces puede encontrarse la naturaleza de dicha entidad en su escritura

constitutiva pues ahí detallan la regulación específica que será aplicable al caso concreto. Sin embargo al ingresar al país en ejercicio de sus funciones para brindar apoyo deben adecuar su conducta a la legislación nacional, así como a lo que ha sido establecido para el estado de calamidad pública declarado en cada caso.

La cooperación internacional en materia de provisión de ayuda en casos de desastres o en la prestación de socorro, se ha vuelto un tema prevalente en la actualidad. Cada vez con mayor frecuencia la comunidad internacional se está preocupando por la necesidad de fortalecer a nivel mundial la legislación en este tema, un claro ejemplo a nivel latinoamericano lo constituye el concurso denominado Primeras 72 horas⁷⁴, el desafío mundial de innovación de Socialab y Unicef⁷⁵ mediante el cual se buscan ideas creativas y nuevas de procedimientos o satisfacción de servicios a implementar durante las primeras 72 horas de un desastre natural. Todo lo anterior en virtud que las acciones y decisiones tomadas en las primeras 72 horas de una emergencia sentarán las bases para una respuesta de emergencia eficaz en los siguientes seis a ocho semanas. La responsabilidad principal de responder a una crisis recae en el país pues la provisión de ayuda es una realidad de la cual ningún estado se encuentra exento.

Los fenómenos naturales, sea que se desarrollen de forma natural o que han sido generados normalmente por alguna acción humana, se desarrollan a consecuencia del inminente y cada vez más drástico cambio climático que ha sufrido el planeta en las últimas décadas. Si bien el daño se ha evidenciado en lugares geográficamente más vulnerables no se ha ceñido a una región específica, se ha dado alrededor de todo el planeta. Situación que podría hacer

⁷⁴ Desafío Mundial de Innovación, Primeras 72 horas. <http://www.primeras72horas.org/> Fecha de consulta 22 de enero de 2014. Emergency Field Handbook. A guide for Unicef staff. La Oficina de Programas de Emergencia (OEM), UNICEF. Estados Unidos, 2005. Pág. 10

⁷⁵ La Oficina de Programas de Emergencia (OEM) es el centro de coordinación de la ayuda de emergencia, las políticas humanitarias, la seguridad del personal y el apoyo a las oficinas de UNICEF sobre el terreno, así como la coordinación estratégica con los socios humanitarios externos, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas.

pensar que de un momento a otro un estado puede ser el beneficiario de ayuda humanitaria a consecuencia de desastres naturales y al siguiente ser el responsable de prestar ayuda recíproca a un estado del que ha sido beneficiario.

3.5.1 Cuerpo legal en el que se establece.

En Guatemala, tanto la ley de CONRED como su reglamento establecen situaciones concretas en las que el país puede ser beneficiario de la prestación de socorro. Asimismo, la Cruz Roja Guatemalteca⁷⁶ en el acontecimiento de un desastre natural ha establecido protocolos de actuación para poder llevar a cabo en las regiones afectadas.

La mayoría de entidades internacionales que se dedican a la prestación de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia cuentan con instrumentos, protocolos de ayuda o guías que ayudan a las personas voluntarias en una situación de emergencia. En este tipo de instrumentos, no se regula únicamente el procedimiento, sino también aspectos importantes a tomar en cuenta al momento de entrar en contacto con las víctimas. Elementos que ayudan a priorizar el tipo de ayuda que debe darse y el momento en el que se hace necesario brindarla.

UNICEF, por ejemplo cuenta con su Guía de voluntarios para actuar en situaciones de emergencia⁷⁷, que establece procedimientos claros y específicos para cada situación. Esta guía está conformada por listados que deben de ser chequeados por el voluntario al haber realizado la acción. Establece de una forma clara y concreta las acciones a realizarse para poder brindar ayuda a las víctimas de un desastre específico.

⁷⁶ Protect.Promote. Recognize. Volunteering in Emergencies. Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Suiza. 2011.

⁷⁷ Emergency Field Handbook. A guide for Unicef staff. La Oficina de Programas de Emergencia (OEM), UNICEF. Estados Unidos, 2005.

Actualmente Guatemala no cuenta con una ley específica que sea aplicable a las personas que prestan ayuda en los casos concretos de acontecer una emergencia natural, sin embargo no deja del todo desprotegido el ámbito de actuación dentro del que pueden desenvolverse. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres cuenta con un Plan Nacional de Respuesta⁷⁸, el cual contiene las directrices básicas a tomar en cuenta y la forma en que debe realizarse la intervención de las distintas entidades estatales, de acuerdo a su especialización en cada caso. Sin embargo no existe un instrumento específico que contemple la actuación de sujetos o entidades internacionales. Situación que podría ayudar a evitar que se genere algún conflicto al hacer efectiva la prestación de ayuda.

Para ayudar a concretar la entrega de la ayuda en sus diversas formas, en los momentos críticos en los que se necesita, debiera preverse la creación de instrumentos que resulten más vinculantes para la población y promover la concientización de la necesidad de mantenerse a la expectativa del acontecimiento de una situación de emergencia de esta magnitud.

Muchos países iberoamericanos⁷⁹ cuentan con leyes específicas de voluntariado que buscan incentivar la participación activa de la ciudadanía en situaciones de riesgo inminente de acontecer un desastre a la vez que promueve la consecución de metas como objetivos del milenio involucrando a los diferentes sectores que conforman su población.

Tanto los manuales del Centro de Coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional –CCAH- como el Manual de Procedimientos del

⁷⁸ Coordinadora Nacional de Desastres. Plan Nacional de Respuesta (PNR). <http://www.conred.gob.gt/www/images/stories/biblioteca/documentos-informativos/Plan-Nacional-de-Respuesta.pdf> Fecha de consulta: 28 de enero de 2014.

⁷⁹ Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España y Perú cuentan con una ley vigente. Mientras que República Dominicana ya tiene proyecto presentado pendiente de aprobación.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala en caso Desastres, ambos del Mecanismo Regional de ayuda mutua ante desastres del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-son los que específicamente regulan el procedimiento en caso de acontecimiento de una emergencia como consecuencia de un desastre natural y detallan la actuación de las entidades involucradas tanto a nivel nacional como internacional.

3.5.2 Situación de asistencia internacional que regula la normativa guatemalteca.

En primer lugar el procedimiento mediante el cual la mayoría de instrumentos internacionales relativos a la prestación de ayuda humanitaria prevén el inicio de esa medida a través de la comunicación de una solicitud de asistencia, ya sea directamente a los demás Estados partes en el acuerdo o por medio de un interlocutor especificado. Por ejemplo, el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro, de 1998, prevé la solicitud de asistencia se dirige a través del Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas actúen en calidad de "coordinador de las operaciones" a los efectos del tratado. En algunos casos, un interlocutor interno es identificado. Por ejemplo, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Desastres, de 1991, exige que las solicitudes y ofertas se " comunican a través de la vía diplomática o por la Autoridad Nacional de Coordinación, para garantizar las circunstancias". Algunos acuerdos bilaterales también especifican el método para comunicaciones de peticiones y ofertas, incluyendo por vía diplomática o directamente entre ministerios.

Un requisito común adicional es el de proporcionar una respuesta a una solicitud o una oferta de una manera expedita. Esto se considera un requisito clave dada la aparición repentina de un desastre y la necesidad de responder con rapidez. De acuerdo con la Convención Marco de Asistencia de Defensa Civil, de 2000, "ofrece, o las solicitudes de la asistencia será examinado y respondido por los Estados receptores en el menor tiempo posible". En otros

lugares se obliga al Estado afectado al que se ha hecho una oferta de asistencia (independientemente de si se solicitó) a "*decidir sin demora... si está en condiciones de aceptar la ayuda ofrecida, y del alcance y condiciones de dicha ayuda*"⁸⁰. En virtud del Acuerdo de Cotonú, la asistencia humanitaria y de emergencia "*se administrarán y ejecutarán mediante procedimientos que permitan intervenciones rápidas, flexibles y eficaces*"⁸¹.

CAPÍTULO 4

La intervención internacional como acciones de asistencia a las víctimas de desastres naturales.

4.1 Desastres socio-ambientales ocurridos en Guatemala.

Para poder entender el crecimiento que se ha dado en la asistencia que presta la comunidad internacional, debe tomarse en cuenta el aumento actual en la cantidad de desastres naturales. Muchos de los países a principios del siglo veinte no contaban con regulaciones específicas en la materia, sin embargo, la creciente tendencia que se ha dado especialmente en las últimas décadas ha generado interés en la mayoría de países.

En parte porque el acontecimiento de un desastre natural normalmente afecta a poblaciones vulnerables, y en la actualidad ningún país se encuentra exento de necesitar ayuda internacional como consecuencia del acaecimiento

⁸⁰ Art. 3 (d). Véase también la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 2 (2) y 2 (3) (el Estado Parte requerido "decisión rápida"), el Acuerdo de la ASEAN sobre la Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de 2000, art. 4 (c) ("responder con prontitud"); la Ley 25.240 de 26 de enero de 2000, aprueba el Acuerdo suscrito con Chile sobre Cooperación en Materia de Desastres (Argentina), art. 4 (1) ("la otra Parte deberá disponer en el menor tiempo posible para la intervención de los organismos competentes"), Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de operaciones internacionales de socorro de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 (1) ("El Estado afectado debería decidir en el momento oportuno o no de solicitar alivio de desastre o asistencia para la recuperación inicial y comunicar prontamente su decisión"). Del mismo modo, las Directrices y Metodología de INSARAG, la revisión en mayo de 2007, requieren un país afectado hacer la solicitud de asistencia internacional tan pronto como sea posible (lo subrayado es propio) (sección D2.2, pár. 1).

⁸¹ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, grupos de Estados, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra parte, 2000, art. 72 (6).

de un fenómeno natural que puede surgir de imprevisto en un lugar determinado.

En noviembre del año 2013 en la isla filipina de Leyte más de 10, 000 personas han perdido la vida a causa del tifón Haiyan⁸², en el marco de la celebración de la primera semana de la cumbre del Cambio Climático de la ONU (COP19), que aconteció en Varsovia donde se discutió la reducción de efectos causados por los países que afecten al comportamiento climático actualmente, y que pueden constituir una de las razones por las que se han evidenciado mayor cantidad de desastres naturales.

Guatemala sin embargo, no ha sido la excepción, anteriormente se ha hecho alusión a la vulnerabilidad geográfica del país. Situación por demás importante al tomar en cuenta los cambios que en la última década han sufrido las comunidades que se encuentran en los lugares donde han ocurrido los desastres.

Existen diferentes tipos de desastres naturales, normalmente ligados a diferentes tipos de fenómenos naturales. Desde hace algún tiempo los que han azotado con mayor fuerza nuestro país son los atmosféricos, hidrometeorológicos u oceanográficos y geográficos. Por su naturaleza han causado la pérdida de vidas, lesiones, daños materiales, sociales y trastornos económicos que inclusive han contribuido a la degradación del medio ambiente. Sin embargo los desastres hidrometeorológicos y geográficos pueden darse en combinación, ser simples o secuenciales. Los riesgos comunes asociados con este tipo de desastre son las lluvias torrenciales, fuertes vientos, las mareas de tempestad, inundaciones y deslizamientos de tierra o barro⁸³.

⁸² Otros tifones que sembraron muerte y destrucción. <http://www.efeverde.com/blog/noticias/otros-tifones-que-sembraron-muerte-y-destruccion/> Fecha de publicación: 11 noviembre, 2013.

⁸³ Departamento de Educación (DepED). Disaster Risk Reduction Resource Manual (Safer Schools Resource Manual).Filipinas, 2008. Pág. 20.

El acontecimiento de cuatro desastres naturales en Guatemala en los últimos diez años pone de manifiesto la necesidad de contar con procedimientos mediante los cuales se establezca una forma clara de atender las crisis derivadas del acontecimiento de estos fenómenos. Normalmente se ha generado la necesidad de traslado a un lugar menos riesgoso para las comunidades afectadas sin embargo, esto genera consecuencias para los miembros de dicha comunidad.

Es importante centrar la atención en cómo las leyes y políticas existentes pueden impactar en la ayuda internacional y el esfuerzo de recuperación durante el período que dure el desastre nacional y la fase temprana de reconstrucción puesto que: *“Las personas desarraigadas de su entorno y reubicadas deben enfrentarse a la adaptación a contextos nuevos o radicalmente transformados, al miedo a la exclusión social, la discriminación y la pérdida de dignidad. La movilización de recursos sociales y culturales para restablecer una vida material y comunitaria adecuada depende en gran medida de la humanidad y la capacidad de resistencia y recuperación de los propios migrantes forzosos. Tienen capacidades importantes que quienes les prestan apoyo deben entender y aprovechar mejor con el fin de brindarles asistencia humanitaria y protección cuando se produce un desplazamiento.”*⁸⁴

La creciente cantidad de personas que se convierten en migrantes forzosos hace necesario buscar formas alternativas en la prestación de ayuda humanitaria para la comunicada internacional. Se pone de manifiesto contar con una mayor preparación por parte de los estados, a la vez que se generen instrumentos mejores de protección y nuevas herramientas que permitan evaluar la vulnerabilidad y la capacidad de resistencia y recuperación de una comunidad determinada. Fortaleciendo la participación comunitaria con una perspectiva enfocada a largo plazo y que además cuente con perspectivas novedosas al abordar la prestación de asistencia.

⁸⁴ *Íbid.*

De acuerdo a lo establecido por la Cruz Roja Internacional en su informe anual sobre desastres correspondiente al año 2012: *"Más de setenta millones de personas son migrantes forzosos, es decir más de uno de cada cien habitantes del mundo se ven desplazados como consecuencia de los conflictos, la agitación política, la violencia y los desastres pero también por las repercusiones del cambio climático y de proyectos de desarrollo."*⁸⁵

Derivado de lo anterior entendemos que la única forma de prestar ayuda en situaciones de emergencia no se da únicamente a través de donaciones de productos básicos. Sino además de las prestaciones de atenciones especiales. Responsabilidades que deben ser asumida por los estados que en mayor o menor grado han contribuido a que cada vez con mayor frecuencia acaezcan los desastres naturales.

En la realidad guatemalteca reciente varios fenómenos naturales han generado catástrofes a niveles humano y natural, que han provocado dentro de otras, consecuencias jurídicas con diversas implicaciones para los habitantes de las comunidades, así como para el resto de la población que de alguna u otra forma se encuentra ligada al desastre.

La diversidad de desastres ambientales ha generado consecuencias sociales, pues la ayuda que debe prestarse debe contar con mecanismos que faciliten la recepción de la ayuda. El huracán Stan por ejemplo, generó pérdidas de vidas humanas y animales, así como la destrucción de cosechas y terrenos los que constituían la base de la alimentación principalmente en la costa sur del país, afectando también el altiplano central y occidental del país. Del análisis que se presenta éste precisamente es el desastre que

⁸⁵ Informe mundial sobre desastres 2012. Federación internacional de sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 2012. Pág. 2

sentó el precedente de las consecuencias que podrían esperarse de las catástrofes naturales venideras.

4.1.1 Huracán Stan

Tras una estación de lluvia con un nivel de precipitaciones por encima de la media anual normal, se desarrolló Stan la décimo-octava tormenta tropical con nombre y el décimo huracán de la temporada ciclónica del Atlántico en 2005, que fue bastante activa. De tal grado fue su magnitud que alcanzó un record no visto desde la década de 1930.

Fue un fenómeno que inició relativamente débil, alcanzó categoría 1 en la escala Saffir/Simpson⁸⁶ cuando tocó tierra en territorio mexicano en Veracruz. Su velocidad de desplazamiento fue frenada y transitó lentamente, como tormenta tropical sobre el territorio mesoamericano afectando de manera severa al sureste del país mexicano, las porciones nororientales del altiplano y área costera de Guatemala y El Salvador.

El 28 de septiembre del dos mil cinco el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), quienes se encargan de la meteorología y del manejo de emergencias en el país respectivamente empezaron a emitir boletines alertando sobre la amenaza de inundaciones y posibles daños en diversas zonas del país y cuencas de ríos que potencialmente irían creciendo y provocando desbordamientos.

⁸⁶ La Escala de Huracanes Saffir-Simpson se usa para describir la fuerza de [huracanes](#) en el Pacífico Este y Atlántico, clasifica los huracanes basados en la [velocidad del viento](#), [presión](#), y la altura de la [marejada de la tormenta](#). Los huracanes más pequeños tienen velocidades del viento de 119 kilómetros por hora mientras que los huracanes más grandes tienen velocidades del viento mayores a 250 kilómetros por hora. Las tormentas con vientos menores son las llamadas tormentas tropicales, y las tormentas con vientos mayores son depresiones tropicales. Si crecen cualquier de estas tormentas pueden convertirse en [huracanes](#). http://www.windows2universe.org/earth/Atmosphere/hurricane/saffir_simpson.html&lang=sp

El 2 de octubre, el INSIVUMEH informó sobre la formación de la Tormenta Tropical “Stan” al norte de la Península de Yucatán México, la cual tenía una presión de mil tres milibares y vientos sostenidos de setenta y cinco kilómetros por hora.

Se dejaron sentir los efectos de la tormenta tropical Stan a principios de octubre 2005 profundamente en Guatemala. La tormenta trajo días de fuertes lluvias e inundaciones en todo el país, así como a México, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Para Guatemala,⁸⁷ Stan era un desastre aún mayor que el huracán Mitch de 1998, dando como resultado cientos de muertes, cientos de miles de personas desplazadas y daños a la infraestructura a través de casi el 70% del territorio nacional. Incluso antes de la declaración del gobierno de Guatemala de un Estado de Desastre Nacional el 5 de Octubre y su atractivo internacional de ayuda humanitaria, el 8 de octubre, muchos actores internacionales, incluida la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y (FICR), organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, las Naciones Unidas (ONU) y agencias del sistema otras organizaciones intergubernamentales, se habían unido a los organismos gubernamentales a nivel nacional, regional, niveles municipales y locales, la Cruz Roja Guatemalteca, y otros actores nacionales en proporcionar ayuda de emergencia a las comunidades afectadas.

Como consecuencia se registraron lluvias en los departamentos de Escuintla, Retalhuleu, Quetzaltenango y regiones de la meseta central guatemalteca. A su paso por el país el Stan afecta a sectores poblacionales y a las condiciones de vida más vulnerables derivado de la forma en la que se ganan la vida y de los grupos étnicos a los que pertenecen. Durante las 24 horas siguientes a que dicho huracán azotara el país se registraban la mayor cantidad de lluvias en:

⁸⁷ Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala. A case study commissioned by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies' International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) Programme by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2007.

- Ciudad Tecun Uman 868.2 milímetros
- Puerto de San José 776.2 milímetros
- Retalhuleu 681.6 milímetros
- Ciudad Pedro de Alvarado 662.5 milímetros
- Santa Lucia Cotzumalguapa 505.2 milímetros
- Santiago Atitlan, Sololá 483.8 milímetros
- San Marcos 362.5 milímetros
- Aldea Los Esclavos, Santa Rosa 359.5 milímetros
- Santa Maria El Tablón, Sololá 347.8 milímetros
- San Lucas Toliman, Sololá 325.1 milímetros
- Quetzaltenango 279.2 milímetros

Estos Fenómenos Meteorológicos propiciaron abundante humedad que, al interactuar con el relieve Guatemalteco favoreció la formación de lluvias continuas a partir del 1 de octubre, especialmente en toda la costa sur del país, aunque con valores de acumulados mayores en el sur oriente y centro del pacífico⁸⁸.

El monto total del impacto (Q 7,473 millones o el equivalente a US\$983 millones) fue equivalente a 3.4% del PIB establecido para 2004. El monto de los daños (Q 3,160 millones) representó un 39% de la formación bruta de capital en la construcción de 2004. El valor de las pérdidas (Q 4,313 millones) fue equivalente al 2% del PIB. Derivado de esa valoración se evidenciaron efectos que abarcaron a la vez los ámbitos económico, social y ambiental. Si bien el impacto fue mayor sobre el sector privado (59 % del total), el sector público debió asumir parte de la reposición de esos daños y contribuir a restituir las pérdidas, dado que el impacto afectó a grupos poblacionales de ingresos bajos, y a pequeños productores sin capacidad de recuperación propia. Del impacto

⁸⁸ Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, INSIVUMEH. Resumen del impacto asociado al Huracán "Stan" en Guatemala. Octubre de 2005. Pág. 1.

total Q.3, 160 millones correspondieron a daños y Q.4313 millones fueron pérdidas.

Se dieron en gran medida pérdidas ambientales, que abarcaban los cambios en la capacidad de las personas para utilizar bienes y servicios potencialmente disponibles. El 6 de octubre de dos mil cinco, se decreta el estado de calamidad pública a través del decreto gubernativo 1-2005 mediante el cual se establece en el artículo 6: *“ Las donaciones, asistencia y ayuda humanitaria, recuperación y otros relacionados que permitan la atención, rehabilitación y reconstrucción y desarrollo de las capacidades locales de los Departamentos afectados, deberán ser consignadas y registradas a nombre de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado –CONRED-; las cuales no estarán afectas al cumplimiento de lo establecido en el párrafo tercero del artículo 53 del Decreto número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto. Se dará cumplimiento a lo establecido en el Decreto Legislativo número 109-96, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado y su Reglamento, que establecen que las donaciones que se reciban quedan exentas de toda clase de impuestos incluyendo el pago de Derechos Arancelarios de Importación –DAI- y el Impuesto al Valor Agregado –IVA-.”*⁸⁹

La ayuda entró al país de diversas formas y proveniente de diversos lugares para lograr paliar las consecuencias de dicho fenómeno, el socorro buscó satisfacer necesidades básicas a la vez que produjo

4.1.2 Erupción volcánica del Volcán de Pacaya.

El 27 y 28 de mayo de 2010 se registró una de las erupciones volcánicas más violentas desde 1989 por el volcán de Pacaya. Aunque sin tanta destrucción sí afectaron la vegetación y semovientes de la zona oeste de la meseta. Las erupciones tuvieron varios factores determinantes, uno de ellos la dirección del

⁸⁹ Decreto Gubernativo 1-2005. Presidente de la República. 6 de octubre 2005.

viento, cubriendo de cenizas la capital del país por la dirección en la que al momento viajaba el viento. Otro de los factores determinantes fue que en la fase mas violenta generó dos fuentes incandescentes de dos kilómetros de altura que provocaron la ruptura de la pared oeste del cráter.

Como se ha indicado en el Reporte de erupción del volcán de Pacaya (1402-11), realizado en conjunto por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH)⁹⁰: El factor predominante que que influyó en el aumento de daños estructurales fue la lluvia, pues aumentó el peso en la caída de la ceniza con lo que se afectó los techos de muchas viviendas. Los daños que se ocasionaron en la infraestructura del país no se debieron únicamente a dicha erupción pues la fecha en que se llevó a cabo coincidió con la Tormenta Tropical Agatha y la fuerte lluvia originó derrumbes en las carreteras principales de acceso a las poblaciones del volcán de Pacaya, causando aislamiento por 2 días.

Dificultando el acceso de las personas en estas poblaciones a ayuda de diferentes fuentes. Hubo daños en la vegetación de un perímetro de 5 a 82 kilómetros, causando la pérdida total de hojas y bosques húmedos que fueron completamente afectados por el calor y los bombardeos constantes de ceniza caliente.

La erupción Volcán Pacaya representó la concreción de amenazas latentes y con conocidos antecedentes históricos en un país que cuenta con varios volcanes activos, y amenazas sísmicas. Sin embargo, a pesar de lo común de dichos fenómenos el país aún no cuenta con un protocolo vigente que regule las actuaciones tanto de los entes estatales encargados de predecir o

⁹⁰ Reporte de erupción del volcán de Pacaya (1402-11), realizado en conjunto por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH). Consulta electrónica: <http://www.insivumeh.gob.gt/folletos/REPORTE%20PRELIMINAR%20ERUPCION%20PACAYA%2027%20MAYO%202010.pdf> Fecha de publicación: 2010. Fecha de consulta 17 de diciembre de 2013.

mitigar los desastres naturales, así como la diversidad de entidades que prestan algún tipo de ayuda al país en situaciones de emergencia.

Las características del sector de la sociedad que ha sido principalmente afectado genera la necesidad que el gobierno transfiera recursos y ponga en marcha programas de compensación y alivio para la recuperación del sector privado y sociedad civil. Sin embargo el mayor impacto con desastres naturales de esta magnitud conlleva impactos mayores dentro de los que se puede mencionar el de infraestructura y el social.

El resumen preliminar de Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya realizado por el gobierno de Guatemala con el apoyo de la comunidad internacional evidencia que: En términos de grandes sectores, el impacto sufrido por la infraestructura ascendió a 36% del total de daños y pérdidas, seguido del fuerte impacto social generador de 20% del total de daños y pérdidas. Haciéndose indispensable, por la localización de zonas de bajo riesgo y gran peligro, la reubicación de familias y viviendas afectadas.⁹¹

El impacto que se extiende al capital natural y a las pérdidas ambientales se asoció a la pérdida de suelos, deterioro de cuencas y colmatación de cauces de ríos que dentro de otros perjuicios contaba con ceniza y arenas volcánicas con efectos dañinos en los diversos ecosistemas de la región, haciendo por demás difícil de restablecer a las poblaciones humanas en esas áreas.

⁹¹ Resumen preliminar de Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Con apoyo internacional de: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, sistema de Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Guatemala, 2010. Pág. 6

Las pérdidas en los sectores productivos que generó consecuencias sobre el empleo y los medios de vida, específicamente en la población rural y agrícola con menores ingresos (la población más vulnerable) representa una dificultad para poder implementar políticas de emergencia que busquen la satisfacción de unos derechos y el acceso a ciertos servicios, pues la pregunta vigente es averiguar el orden en que las necesidades deben ser satisfechas.

4.1.3 Tormenta Tropical Agatha.

La tormenta tropical Agatha, se concretó como un impacto prematuro de una temporada de ciclones intensa en ambos océanos (Pacífico y Atlántico). Guatemala, por su posición geográfica como buena parte de la región centroamericana, a lo largo del tiempo ha sufrido los embates de eventos climáticos asociados a los sistemas climáticos de ambos océanos.

Las características climáticas que tuvo la tormenta tropical Agatha, que afectó a una gran zona geográfica con alteraciones climáticas previas (erupción del volcán de Pacaya, un largo período de sequía estacional con consecuencias directas en la agricultura entre otros) y que fue de una gran intensidad en las precipitaciones presentadas, pues en un lapso de 24 horas llovió entre 350 y 550 milímetros.

Aunado a lo anterior generó efectos acumulativos en algunas regiones, pues los apartamentos y municipios afectados en muchos casos coincidieron con los afectados por la erupción del volcán de Pacaya. Derivado de esta acumulación se atrasó el proceso de recuperación, brechas sociales de desarrollo y deudas sociales del país. Y de acuerdo a lo manifestado en el resumen preliminar de Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya: *"...estos eventos generan un déficit adicional que se sobrepone a las brechas pre-existentes respecto de las metas del desarrollo*

*y llega a competir por recursos para los objetivos de la recuperación, reconstrucción, reducción del riesgo o adaptación a los escenarios post-desastre y de cambio climático."*⁹²

Cuando las consecuencias de un desastre natural ocurrido en un transcurso de tiempo relativamente corto al acaecimiento de otro, evidencian un problema que acarrea consecuencias a largo plazo para el desarrollo de un país habrá que analizar la efectividad de las políticas implementadas por dicho estado. La falta de regulación específica en la materia a lo largo del acontecimiento de ambos desastres generó una recepción de ayuda de forma desordenada lo cual obstaculizó la recepción efectiva de víveres y la prestación de servicios médicos específicamente.

De acuerdo al impacto económico, social y ambiental adicional establecido en el resumen preliminar de evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya: *"El valor de los daños y pérdidas ocasionados por la erupción del Pacaya y el paso de la tormenta tropical Agatha asciende a 7,855.7 millones de Quetzales (aproximadamente 982 millones de dólares), lo que viene a representar poco más de 2.2% del producto interno bruto del país. 4,800.5 millones de Quetzales (600.1 millones de dólares) corresponden a destrucción de acervos (el 39 por ciento del total de daños y pérdidas), en tanto que los restantes 3,055.3 millones de Quetzales (381.9 millones de dólares) representan cambios en los flujos económicos e incluyen tanto pérdidas de producción como mayores costos de servicios (el 61 por ciento del total). Del monto total de daños y pérdidas, un 70 por ciento (5,478.0 millones de Quetzales) son de propiedad pública, en tanto que el 30 por ciento (2,377.6 millones de Quetzales) afectan al sector privado, en particular a*

⁹² *Íbid.* Pág. 4

sectores de menores ingresos, campesinos, grupos sociales vulnerables y pequeños emprendedores, comerciantes y productores." ⁹³

Las pérdidas y daños ocasionados por la combinación de la erupción del volcán de Pacaya y la tormenta tropical Agatha acarrearón una complicación, pues si bien la combinación de consecuencias incrementó la necesidad de ayuda en las regiones afectadas, se evidenció la falta de preparación del país para afrontar catástrofes de origen natural y el acaecimiento de más de una en una misma región y en una breve cantidad de tiempo implica una gran dificultad económica a nivel nacional pues las implicaciones económicas son absorbidas por la generalidad de la población.

La concentración de esfuerzos por paliar padecimientos físicos inmediatos, muchas veces relega a un segundo plano situaciones que ponen en riesgo la integridad de las personas y que implica por lo tanto violaciones a derechos humanos fundamentales.

4.1.4 Terremoto en San Marcos.

Tras el sismo del 7 de noviembre de 2012, el Presidente de la República decretó de inmediato estado de calamidad pública (Decreto Gubernativo 3-2012) en los departamentos de Retalhuleu, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango.⁹⁴ Posteriormente, mediante Decreto Gubernativo 4-2012 (publicado el 13 de noviembre de 2012), se incluyó el departamento de Suchitepéquez y se ampliaron las facultades del Organismo Ejecutivo para que se procediera a ejecutar las construcciones, reconstrucciones, rehabilitación y reparación de las unidades habitacionales, así como de las instalaciones de los centros educativos, de salud y otros servicios públicos esenciales y comunitarios, en los departamentos afectados.

⁹³ *Íbid.* Págs. 4 y 5.

⁹⁴ Decreto Gubernativo 3-2012. Presidente de la República de Guatemala.

El Congreso de la República ratificó este mandato por medio del Decreto 33-2012, el 7 de noviembre de 2012 el cual estableció: "*Con el fin de conocer las dimensiones de los daños, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) puso en marcha la aplicación de los formularios EDAN (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades) y se establecieron los centros de operaciones de emergencia (COE) a nivel departamental y municipal. Dada la magnitud del evento y la amplia diseminación de sus consecuencias en 125 municipios pertenecientes a 8 departamentos del sur occidente, se hizo necesario evaluar el impacto con una visión territorial. La responsabilidad de la evaluación de daños, pérdidas y necesidades de cara a la reconstrucción y recuperación de los municipios afectados fue encargada a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan).*" ⁹⁵

La afirmación anterior hace referencia a las acciones concretas tras el acontecimiento de un desastre natural para la evaluación de daños y el análisis de las necesidades en cada caso. Las peculiares circunstancias del país hacen predecibles las consecuencias generadas a través de los diferentes fenómenos a los cuales el territorio se encuentra expuesto normalmente. Además de generar una conciencia social de regular de manera imperante las actuaciones en los diferentes actores sociales participantes en la mitigación de las consecuencias derivadas de una emergencia.

Si bien es cierto que este terremoto no tuvo efectos severos en cuanto a mortalidad, sí afectó indirectamente a más de 3.6 millones de habitantes, damnificó a cerca de 150 mil personas y dejó sin techo a 33 mil 379 personas que tuvieron que ser evacuados. En la etapa más crítica los albergues llegaron a tener hasta 15,299 personas.

⁹⁵ Evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2012. Pág. 7

Los daños y pérdidas económicas ascendieron a 1,027 millones de quetzales, de los que 766 millones de quetzales corresponden a daños generados por destrucción parcial o total de viviendas; 423 millones de quetzales a daños en escuelas (215 millones de quetzales por destrucción física y por su uso como albergues) y daños a la infraestructura vial que ascendieron a 35 millones de quetzales.

Como consecuencia, se estimaron pérdidas superiores a los 251 millones de quetzales. Todo ello afectando de forma directa al sector público en 520 millones de quetzales, y al sector privado en 507 millones de quetzales.

Situación agravada al ser el gobierno el que asumió buena parte del costo de la rehabilitación y reconstrucción pues se estimó que existieron cerca de 22,767 damnificados y 33,379 evacuados en situación de pobreza o pobreza extrema. Al encontrarse los grupos sociales afectados en condiciones de precariedad con ingresos realmente bajos, dedicados a la agricultura como medio de subsistencia principal, se planteó la necesidad de continuar con la ayuda humanitaria focalizada no solo en la población en albergues sino también la población que ha buscado auto albergarse.

Se buscó además, priorizar el apoyo de pequeños productores rurales mediante la generación de un programa de almacenamiento de cosechas, tomando en consideración la falta de sitios adecuados para almacenar dicha producción. Dichas estipulaciones se generaron a través de un informe, instrumento que hasta el momento no es vinculante para las entidades implicadas dentro del proceso de recepción de ayuda humanitaria.

Sin embargo, de acuerdo a Virginie André, responsable para Centroamérica del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO): "En muchas zonas de Guatemala se pudo ver una respuesta organizada, comisiones comunales y municipales activadas, elaboración de alertas y evacuación, reportes periódicos de situación y una

coordinación satisfactoria con la Comisión Nacional de Reducción de Desastres (CONRED) y el resto de instituciones del país"

4.2 Implicaciones legales para Guatemala de la asistencia internacional.

La elaboración de instrumentos individuales que manifiesten el diagnóstico de la región ayuda a establecer un plan para actuar en el acontecimiento de un desastre específico sin embargo, poco contribuye a generar acciones a largo plazo o inclusive a generar un instrumento legal aplicable de forma general al momento de acontecer un fenómeno natural sea de la naturaleza que sea.

Guatemala es uno de los países con índices de riesgo más altos en la región centroamericana, e incluso a nivel mundial.⁹⁶

La forma en que ha crecido su población y el que poco a poco haya puesto en evidencia las debilidades en los procesos de planificación urbana y rural, así como la degradación a pasos agigantados del medio ambiente y la deforestación (ambas productos de la ampliación de la frontera agrícola) solo han aportado a las condiciones de vulnerabilidad que contribuyen al impacto generados por los diferentes fenómenos naturales que acontecen en nuestro país.

Las eventualidades naturales que han puesto en riesgo a nuestra población como los sismos, terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, deslizamientos e inundaciones entre otros han generado en la última década pérdidas humanas que conllevan impactos sociales y económicos que al ser acumulados han retrasado el desarrollo de nuestro país. Sobre todo tomando en

⁹⁶ Informes de Segeplan y Cepal sobre desastres en Guatemala, estudios del Banco Mundial y de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, así como el documento Evaluación de daños y pérdidas sectoriales ocasionadas por la Depresión Tropical 12 en noviembre de 2011 y el Plan Nacional de Recuperación.

cuenta que el bagaje cultural histórico de conflictividad y exclusión conlleva retos a ser planteados en las políticas de respuesta a emergencias.

La evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 específicamente establece que: *"La acumulación de efectos negativos ocasionados por procesos de recuperación y reconstrucción a menudo inconclusos también ha contribuido a ahondar las brechas económicas, sociales y ambientales. Es en este contexto en el que cabe sumar los efectos del sismo del 7 de noviembre de 2012, el cual tuvo una magnitud de 7.2 en la escala de Richter, lo que lo convierte en el sismo más fuerte después del terremoto del 4 de febrero de 1976. Este último evento afectó primordialmente a 8 departamentos del occidente del país, los cuales muestran índices de mayor rezago en términos de vulnerabilidad, marginación, pobreza e inseguridad alimentaria."*⁹⁷

Derivado de lo anterior podemos establecer la imperante necesidad que eventos de índole natural pueden generar en la percepción general de la sociedad y la forma en que el acaecimiento de fenómenos naturales pone a funcionar el aparato estatal con acciones concretas de la sociedad civil. En otras palabras, la gran distancia a la que pueden llegar a encontrarse un sector de la población con la comunidad afectada, en los planos económicos, social y ambiental a la vez, podrá incidir en la forma de respuesta a los llamados de asistencia humanitaria en el caso concreto. La idea de la realidad en la que se encuentran las comunidades afectadas normalmente va aparejada a la percepción general de las condiciones de vida en las que se encontraba dicha comunidad previo al desastre natural.

Los niveles de desarrollo de una nación van estrechamente ligados a la capacidad de recuperación que las comunidades tienen tras ser azotados por un

⁹⁷ Evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2012. Pág. 9

desastre natural, pues normalmente el país cuenta con políticas específicas que deben ser aplicadas como respuesta a este tipo de desastres. Los estados por ende tienen la responsabilidad de lograr que sus habitantes, incluso tras el acaecimiento de un desastre natural, puedan contar con los servicios básicos, pues esto es una condición necesaria para poder acercarse al cumplimiento de los índices de desarrollo humano.

Como bien se menciona en la evaluación de daño y pérdidas de la tormenta Agatha: *"De acuerdo con el concepto de desarrollo humano la recuperación temprana se refiere a las capacidades que tienen las personas para desarrollar todo su potencial y llevar vidas productivas y creativas de acuerdo a sus necesidades e intereses. Este tipo de necesidades incluyen el acceso a una vida segura, los servicios de salud, vivienda y tierra, la libertad, la vida comunitaria y la calidad de los servicios esenciales para la vida. Son igualmente importantes las capacidades gubernamentales que deben estar habilitadas y fortalecidas para ayudar a la población a recuperarse y satisfacer las demandas, con un enfoque de derechos y responsabilidades."*⁹⁸

4.3 Impacto social de la asistencia internacional.

Respetando los principios internacionales de soberanía e integridad territorial de cada Estado, es responsabilidad primordial de cada Estado hacerse cargo de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Resulta válido preguntarse la medida en la que los actores adicionales que participan brindando asistencia (incluyendo Estados que prestan asistencia y otros miembros de la comunidad internacional como organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales) debería participar en las actividades de protección en el contexto de los desastres.

⁹⁸ Resumen preliminar de Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya. *Op. Cit.* Pág. 13.

Si bien existen situaciones en las que terceros estados han adquirido la obligación, en virtud de acuerdos específicos, de prestar asistencia, los actores externos pueden llegar a jugar un papel importante en las actividades de protección en el contexto de los desastres naturales. Sin embargo, dicha situación debiera limitarse a las circunstancias en las que la capacidad de respuesta nacional ha sido abrumada, haciendo que el Estado se encuentre incapacitado o parcialmente incapacitado para satisfacer la necesidades de las víctimas que han sido afectadas por el desastre en su propio territorio.

La protección constitucional establece la protección a derechos humanos por encima de cualquier otra circunstancia e incluso eleva las disposiciones internacionales donde se establezcan protecciones a derechos humanos a un plano de leyes ordinarias, de cumplimiento obligatorio para sus ciudadanos. Pero la falta de seguimiento a la forma en que se concentra la ayuda ha generado lagunas procedimentales con consecuencias graves para todos los implicados en el proceso de recepción de ayuda internacional humanitaria en situaciones de emergencia. "Las víctimas de desastres naturales siguen siendo protegidos por los derechos humanos mediante las obligaciones existentes en cada Estado. Mientras que la mayoría de los instrumentos de derechos humanos no hacen referencia directa al contexto de los desastres, la protección que proporcionan sería igualmente aplicable⁹⁹. Del mismo modo, los principios existentes sobre los desplazados internos sería aplicable en la medida en que

⁹⁹ El Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha señalado la importancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de 1998, para el caso de los desastres naturales, a pesar de que se analizan principalmente en el contexto del desplazamiento que surge de un conflicto. Ver Walter Kälin, "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Anotaciones", *Los estudios en Delincuencia Política Legal*, No. 32 (Washington, DC: La sociedad americana de Derecho Internacional, 2000), p. 1, párr. 2 ("A los efectos de estos Principios, los desplazados internos son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de ... un desastre natural o desastres provocados por el hombre, y que no han cruzado una internacionalmente reconocida frontera del estado"). Véase también E/CN.4/1995/50, párr. 119 (donde se analiza el debate sobre la conveniencia de incluir víctimas de desastres dentro de la definición de las personas desplazadas en el interior; E/CN.4/1992/23, párrs. 33-35, y A/60/338, párr. 44 ("[s]i bien los principales tratados de derechos humanos ... No se refieren directamente a los desplazamientos internos, las protecciones de estos instrumentos proporcionan ciertamente se aplican a las personas desplazadas, incluidas las personas desplazadas por los desastres naturales").

las víctimas de un desastre puedan ser considerados como desplazados internos, por ser reubicados en un territorio diferente al que originalmente pertenecían.

Lindsay Beck, impulsora de una fundación benéfica que trabaja con víctimas de cáncer dice que durante mucho tiempo ha creído que el dinero para las obras benéficas a menudo es mal distribuido; algunas de las organizaciones más eficaces luchan para recaudar fondos, mientras que a algunas de las menos efectivas se les asignan millones de dólares.¹⁰⁰

Con base a la afirmación anterior es imperante que el estado receptor de ayuda cuente con mecanismos que permitan identificar la forma en que ciertas entidades colaboran con ayudar a las víctimas de desastres naturales o inclusive la forma en la que diversas entidades recolectan ayuda de los propios habitantes para la recuperación de una comunidad específica afectada por un desastre natural.

De acuerdo a lo establecido en el Memorándum de la Secretaría de las Naciones Unidas que hace referencia a la Protección de las personas en caso de desastres: *"La posible existencia de un derecho humano a la asistencia humanitaria durante los desastres naturales es una cuestión compleja. Ha recibido mucha atención en particular sectores académicos, pero el derecho positivo vigente en la materia sigue siendo poco clara. Esta situación difiere notablemente de la cuestión paralela que surge durante tiempos de conflicto*

¹⁰⁰ Ross Sorkin, Andrew. Plan to Finance Philanthropy Shows the Power of a Simple Question. Consulta electrónica: http://dealbook.nytimes.com/2013/11/11/plan-to-finance-philanthropy-shows-the-power-of-a-simple-question/?_r=0 Fecha de publicación: 11 de noviembre de 2013. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2013.

armado, cuando se establece el derecho a la asistencia humanitaria en la legislación convencional establecida." ¹⁰¹

En la actualidad aún existen diferentes puntos de vista entre los estudiosos del derecho sobre la existencia de un derecho a la asistencia humanitaria pues mientras algunos sostienen que actualmente no hay derecho humano consensuado en el tema de asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales, otros reconocen ese derecho y lo clasifican como una norma secundaria de derecho internacional, pero aún otros no encuentran que ese derecho esté firmemente establecido.

Lo que nos sugiere que las referencias al derecho de asistencia humanitaria en desastres naturales son prácticamente inexistentes en tratados multilaterales, pero sí se incluyen en varios textos no vinculantes.

Sobre la cuestión de las condiciones en las que se presta la ayuda internacional, los acuerdos generalmente abordan cuestiones como la identificación del personal involucrado en las operaciones de socorro y de sus privilegios, inmunidades y facilidades.

Estas disposiciones de identificación incluyen las relativas a la utilización de un símbolo internacionalmente reconocido, la emisión de tarjetas de identidad para miembros individuales de los equipos de socorro y la presentación de las listas de personal para las autoridades del Estado receptor.

Estas disposiciones sobre privilegios, inmunidades e instalaciones para operaciones de socorro en casos de desastre y su personal se dividen entre aquellos que se otorgan a los funcionarios del Estado; a las organizaciones gubernamentales y de su personal, y de las organizaciones no gubernamentales.

¹⁰¹ Memorándum de la secretaria de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590. Pág. 147

En cuanto a este último grupo, mientras que la extensión de privilegios e inmunidades por un Estado a una organización no gubernamental extranjera sigue siendo un hecho excepcional, algunos instrumentos internacionales relacionados con el alivio del desastre lo reconocen.

Lo mencionado anteriormente, son situaciones que de hecho han ayudado a la recuperación de las comunidades afectadas por desastres naturales, pero han causado una relación de dependencia constante a la recepción de ayuda externa en situaciones de emergencia de diferentes entidades internacionales, deteniendo la generación de políticas nacionales propias encaminadas a generar un procedimiento legislativo efectivo de prevención y mitigación de consecuencias en el acontecimiento de fenómenos naturales.

CAPÍTULO FINAL

Presentación, análisis y discusión de resultados

Para el presente trabajo de investigación se utilizó como herramienta la entrevista que constó de once preguntas que a su vez responden a los diferentes objetivos planeados inicialmente. La entrevista se condujo a diez profesionales, que en su trabajo profesional se han desempeñado dentro del ámbito jurídico que ocupa al presente trabajo de tesis. Siendo dichos profesionales:

- a. Álvaro del Cid, ex asesor de Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres en el ámbito de ayuda internacional.
- b. Claudia María Ferraté, Directora de Donaciones de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.
- c. Teresa Marroquín Directora de Gestión de Riesgos a Desastres de Cruz Roja Guatemalteca.
- d. Haggeo Herrera, Director de Área Legal de Cruz Roja Guatemalteca.
- e. Mayra Alejandra Vásquez López, Encargada de Cooperación Internacional de Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.
- f. Inés E. Camas Fahsen, Redhum Guatemala. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA ROLAC

Pregunta uno: ¿De qué forma la participación de entidades de asistencia internacional han generado ayuda a las comunidades que han sufrido el impacto de los desastres naturales en Guatemala?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Envío de ayuda a damnificados	6
2	Cooperación coordinada por las autoridades competentes	2
3	Coordinación de apoyo a emergencia	4
4	Solicitud y recepción de ayuda correspondiente	6
5	Fortalece el trabajo e implementación de programas	1

Se ha manifestado que luego de la ocurrencia de fenómenos naturales que han causado daños graves a la población, los países amigos, en muchos casos cooperantes activos, han enviado ayuda a los damnificados. Atendiendo a la legislación y al sistema vigente, la cooperación debe ser coordinada por las autoridades competentes, y no distribuida en forma directa por los cooperantes. Esto con el fin de establecer criterios objetivos. Dichos criterios contenidos principalmente en el Manual del centro de coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional –CCAH-,¹⁰² establecen procedimientos específicos y directrices mediante las que se puede hacer una solicitud de asistencia y ayuda humanitaria, basados en los principios de acción contenidos en una resolución de las Naciones Unidas¹⁰³, mediante los que se establece:

La asistencia y la ayuda humanitaria deben solicitarse oficialmente por los canales correspondientes. Ningún país enviará asistencia sin este requisito, el cual

¹⁰²Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del Sistema de Integración Centroamericana, SICA- MecReg, 2012. Manual del centro de coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional -CCAH-, República de Guatemala.

¹⁰³ Organización de Naciones Unidas. Resolución 46/182. 1991.

debe ser una norma para garantizar su eficacia. Por lo tanto un envío de cooperación internacional debe ir acompañada del consentimiento expreso del país afectado y una vez ingresada la ayuda al país afectado, dicha ayuda empieza a regirse por el ordenamiento jurídico interno.

Toda asistencia que se reciba se hará bajo la modalidad de donaciones no reembolsables, salvo acuerdo contrario, en cuyo caso el país asistente deberá informar previamente al país afectado de tal situación. En virtud de lo mencionado anteriormente, dicho manual establece los insumos con los que se debe contar dentro del proceso, asimismo la descripción de cómo debe hacerse dicho requerimiento de ayuda, cuya consecuencia directa sería hacer efectivo el envío de ayuda a los damnificados. Se logró evidenciar a través de las respuestas de las entrevistas que la participación internacional al momento de generar ayuda es necesaria dentro de la coordinación de la solicitud de ayuda humanitaria.

Las poblaciones afectadas por situaciones de emergencia humanitaria suelen padecer enormes sufrimientos. Quienes realizan acciones de ayuda humanitaria tienen cada vez más en cuenta en sus actividades la protección y mejora de las condiciones a todo nivel de las personas durante las emergencias y después de éstas.

Pero cuando se carece de un marco multisectorial e interinstitucional que posibilite una efectiva coordinación y además determine cuáles son las prácticas útiles, la obligación del Estado de responder a las necesidades de su población en un momento determinado resulta deficiente. Lo anterior evidencia la importancia de generar una cooperación coordinada por las autoridades competentes para responder al apoyo a emergencia a través de la recepción de la ayuda correspondiente a la vez que se trabaja en el fortalecimiento e implementación de programas para ayudar en casos de emergencia a las personas afectadas.

Pregunta dos: Mencione dos aspectos que debe considerar el Estado al responder con ayuda en las comunidades que han sufrido el impacto de los desastres naturales:

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Características de la población guatemalteca	1
2	Pertinencia cultural	2
3	El tipo de ayuda que busca solicitarse	3
4	Entidad mediante la cual se canaliza la ayuda	2
5	Debilidad institucional	1
6	Exención de pago de impuestos	1

Según el contexto en que ocurren cabe distinguir entre desastres acaecidos en el marco de una emergencia simple o de una compleja. En general, por emergencia compleja se entiende una crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o del programa en curso de las Naciones Unidas. 104

Actualmente existen algunos tratados multilaterales sectoriales (sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario, transporte, comunicaciones, privilegios e inmunidades, salud, etc.), también acuerdos bilaterales, cuyas normas resultan directa o indirectamente aplicables en casos de desastres naturales, pero no existe un tratado universal de carácter general que establezca normas que regulen los

¹⁰⁴ Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja, presentado al Comité Permanente entre Organismos, en su 10ª reunión, el 09/12/1994 (archivo de la División de Codificación). El concepto de emergencia compleja debe distinguirse de lo que se denomina “desastre complejo”, que se produce cuando el agente causante del desastre deja expuesta una situación de vulnerabilidad que facilita los efectos de otros agentes causantes de desastres. Véase Kent, Randolph, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Pinter Publishing, Londres, 1978, p. 6. *Doc. cit.* A/CN.4/598, 05/05/2008, p. 18.

principales aspectos de la asistencia y protección de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de los fenómenos naturales.

A este respecto, la labor emprendida por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha sido, una importante contribución para ir desarrollando la legislación que puede aplicarse en caso de desastre naturales. Aún más, el proyecto de 21 artículos sobre el tema “Protección de las personas en casos de desastre” podría convertirse, eventualmente, en un futuro convenio de carácter general que garantizaría una adecuada protección a las personas en situaciones de desastre.

Dentro de los aspectos que debe considerar el Estado al responder con ayuda en las comunidades que han sufrido el impacto de los desastres naturales es primordial establecer claramente los mecanismos de coordinación intersectorial de los servicios pues servirán para realizar los diagnósticos de la situación en materia así como iniciar sistemas de procesos participativos de seguimiento y evaluación.

Adicional a lo anterior, la aplicación de un marco de derechos humanos mediante servicios ayudaría a detectar, vigilar, prevenir y responder las amenazas de protección y las deficiencias en los sistemas de resguardo para responder a dichas amenazas mediante medidas de protección social. Dentro de las que podemos mencionar: detectar, vigilar, prevenir y responder a las amenazas a la protección y los abusos mediante medidas de protección jurídica.

Una parte importante es la identificación y movilización de voluntarios y personal contratado que se adapte a la cultura local, mientras se vela por el cumplimiento de los códigos de conducta y de las guías de ética (que deben ser definidos previamente). Pues parte del acompañamiento a las comunidades en situaciones de emergencia debiera ser facilitar las condiciones para que la comunidad se movilice, haga suya y tenga un control sobre la respuesta de emergencia en todos los

sectores. A la vez que se genera el apoyo social y los recursos propios de las comunidades.

El interés del derecho internacional por regular las cuestiones vinculadas con el socorro y la asistencia en casos de desastres naturales no es nuevo. Sin embargo, el derecho internacional que regula las cuestiones relacionadas con los desastres sigue estando relativamente poco desarrollado.

Pregunta tres: ¿Considera que la ayuda brindada por entidades de asistencia contribuye a generar una respuesta estatal de forma más inmediata en un desastre natural?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Recursos	6
2	Reacción inmediata y acción posterior en que cada institución atiende sus propias competencias	2
3	Restricciones en canales de recepción de ayuda	1
4	Respuesta tardía	1
5	Distribución	1
6	Seguimiento adecuado	1

En los últimos años se ha empezado a desarrollar un proceso de formulación de un derecho a la asistencia humanitaria específicamente o si se le quiere dar un nombre más acorde al tema un derecho internacional de los desastres.

El derecho internacional que rige la respuesta en casos de desastre ha evolucionado al punto que se está convertido en un complejo conjunto de normas que establecen la iniciación de la asistencia, el acceso y aspectos relativos al

estatuto jurídico de quienes prestan la asistencia, incluyendo la prestación de asistencia en sí.

Sin embargo, según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) es importante tomar en cuenta que el núcleo fundamental del derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre comprende las leyes, normas y principios aplicables al acceso. Aunado a lo anterior la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y el que se generen actividades de socorro y asistencia humanitaria.

Dentro de las obligaciones del Estado y establecido en el segundo considerando de la Ley de Orden Público donde claramente se establece que en caso de restricción de garantías constitucionales, debe asegurarse a los habitantes del país que la aplicación de las medidas legales correspondientes se haga de acuerdo estrictamente necesario. Recordando que el Estado de calamidad pública podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar los daños de cualquier calamidad que azote al país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos. Aunado a lo mencionado anteriormente, Guatemala al promover las normas internacionales de derechos humanos se sientan las bases para la rendición de cuentas y para medidas contra la discriminación, los malos tratos y la violencia. Al adoptar medidas para promover y proteger los derechos humanos se reducirán los riesgos que corren las personas afectadas por la emergencia.

El Estado debe realizar una evaluación inicial y una evaluación ulterior para lograr establecer y los indicadores alcanzados en la práctica de respuesta inmediata a la emergencia humanitaria, aquí es importante explicar las razones de esta diferencia y los cambios que sea necesario implementar para luego evaluar las consecuencias negativas para la población afectada. La intervención del Estado al recibir ayuda de otros estados o de las diferentes organizaciones debiera ir

encaminada a poder aplicar las medidas de mitigación apropiadas para minimizar el daño causado por esas consecuencias.

Al comprometerse a tomar las medidas mencionadas, las organizaciones muestran que actúan de acuerdo a lo establecido por el Estado y que será en beneficio de la población afectada.

Al mismo tiempo, la asistencia humanitaria ayuda a la gente en el ejercicio de numerosos derechos y puede reducir los casos de conculcación de los derechos humanos. Por ejemplo, al facultar a los grupos en situación de riesgo para que tengan acceso a vivienda, abastecimiento de agua y saneamiento, se acrecientan sus posibilidades de acceso a alimentos, se mejora su salud y se reduce el riesgo de discriminación y malos tratos.

De acuerdo a lo establecido en la Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria: “Las normas mínimas se basan en la evidencia empírica y representan un consenso predominante en cada sector sobre las mejores prácticas para las respuestas en casos de desastre. Cada norma va acompañada de acciones clave, indicadores clave y notas de orientación. Las normas esenciales y las normas mínimas representan, respectivamente, enfoques generales con relación a los programas y a las actividades para salvar vidas en cuatro ámbitos: abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios; y acción de salud.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El Proyecto Esfera. Tercera edición. Traducción española: María Eliana Inostrosa. Practical Action Publishing, Reino Unido. 2011. 10 y 11 p.p.

Pregunta cuatro: Considera necesario reformar la legislación actual aplicable a las emergencias por desastre natural. ¿Por qué?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Sí, para extender atribuciones de CONRED	2
2	Reconocer autonomía a CONRED	1
3	Para fortalecer el aspecto financiero del sistema de CONRED	1
4	Incrementar facultades de supervisión y sanción de órganos de CONRED	3
5	Evidencia de transparencia	1
6	Atribuciones a diferentes instituciones según su naturaleza	2
7	Delegaciones regionales y departamentales	2

En Guatemala, actualmente se evidencia la falta de reconocimiento legislativo que sustente la actuación de los diferentes sujetos involucrados en todo el proceso de asistencia en el acontecimiento de desastres naturales. Si bien actualmente se ha dado especial atención a generar espacios de diálogo interinstitucionales para que puedan establecerse procedimientos y canales de comunicación efectivos que den respuesta inmediata a los desastres naturales, los diferentes tipos de intervención no necesariamente se encuentran regulados lo que ha generado obstáculos en el desarrollo de algunas funciones.

A nivel internacional recientemente se ha dado importancia a catalogar los diferentes tipos de intervenciones que pueden darse tras un desastre natural, como se evidencia en Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales: “Las consecuencias jurídicas que se derivan de los desastres naturales han merecido especial atención por parte del derecho internacional, especialmente en lo que respecta a las actividades de asistencia (entrega de bienes y materiales necesarios para las operaciones de socorro en caso de desastre natural y

suelen consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales, etc.), pero también las cuestiones operativas que se aplican en casos de desastres naturales en temas relativos al estatuto del personal que presta asistencia (identificación, visas, privilegios e inmunidades), cuestiones aduaneras respecto de los bienes y equipos utilizados para brindar asistencia, regulaciones en materia de transporte, telecomunicaciones, donaciones, defensa civil, salud, espacio exterior, seguridad del personal humanitario, etc.”. 106

Es importante identificar que la falta de regulación ha generado atrasos en las acciones de asistencia por la falta de claridad en las atribuciones de cada una de las instituciones según su naturaleza en cada caso. Situación por la que el derecho internacional ha puesto interés en el mejoramiento de la regulación jurídica en la materia. “La creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de asistencia en casos de desastres naturales u otros hechos de la naturaleza ha planteado la necesidad de mejorar su regulación jurídica; en especial por la multiplicidad de actores que intervienen en la prestación de la asistencia (Estados, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, otras entidades e individuos). Sin embargo, el derecho internacional que regula las actividades relacionadas con los desastres naturales sigue estando relativamente poco desarrollado”.107

Aunque actualmente no existe ninguna convención universal que regule de forma general los derechos y obligaciones de los Estados ante estas situaciones, ni que contemple las necesidades y derechos de las personas afectadas por desastres naturales, ni los principales aspectos del socorro, incluida la prevención, la respuesta y la protección. No obstante ello, no puede negarse la existencia de normas aplicables sobre la materia.

El derecho internacional aplicable en casos de desastre ha evolucionado hasta convertirse en un complejo entramado de reglas dispersas. La creciente participación

¹⁰⁶ Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Silvina Sandra González Napolitano ... [et.al.]. - 1a ed. - Avellaneda : SGN Editora, 2015. 250 p. p. Fecha de catalogación: 27/01/2015. Argentina.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

de la comunidad internacional en la prestación de asistencia en caso de desastres naturales plantea la necesidad de mejorar su regulación jurídica, mediante la formulación de normas internacionales específicas informadas por principios rectores comunes que garanticen una adecuada protección a las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales.

En el caso de Guatemala el principal obstáculo es la unificación o recopilación de dichas normas aplicables en un instrumento jurídico unificado. Que se enfoque en la promoción en la prestación de servicios incluyentes y no discriminatorios, respetando la libertad de pensamiento y conciencia en la atención de salud y bienestar de las personas afectadas. A la vez que ayude a los beneficiarios de servicios a comprender los derechos que tienen en dichas situaciones de emergencia, protegiendo a los sobrevivientes de la conculcación de derechos humanos contra el riesgo de ser estigmatizados, incluyéndolos en programas de mayor alcance junto con otros tipos de beneficiarios. Es decir se hace necesario que si bien no se reforme la legislación actual aplicable a las emergencias por desastre natural, se pueda dar forma a la unificación en un solo instrumento de las diferentes atribuciones institucionales que fortalezcan las actuaciones de respuesta en situaciones de emergencia.

Pregunta cinco: Qué aspectos jurídicos son importantes tomar en cuenta previo a solicitar ayuda de la comunidad internacional al momento de una catástrofe natural.

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Convocatoria oportuna	2
2	Trabajo de coordinación previo interinstitucional	4
3	El tipo de ayuda que se puede captar	3
4	Institución idónea para aportar ayuda	4
5	Exención de impuestos	4
6	Procedimiento adecuado	1
7	Competencia de instituciones	1

Es importante reconocer que el Estado en que acontece el desastre es el que tiene la responsabilidad de evaluar sus necesidades para responder a un desastre en su propio territorio así como facilitar, coordinar, controlar, dirigir y supervisar las acciones de socorro. Especialmente al respecto de las actividades de asistencia (entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural y suelen consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales, etc.).

Sin embargo, la adecuada atención a las necesidades no es suficiente para garantizar una asistencia eficaz y efectiva en casos de desastres naturales, puesto que se deben identificar claramente las situaciones prioritarias derivadas del desastre natural para poder determinar el tipo y forma en que debe ayudarse. De lo contrario la respuesta aunque inmediata, no supone efectividad para las personas que reciben la ayuda.

La prestación de asistencia entre Estados en caso de emergencia inicia a partir de una petición presentada por el Estado afectado y tiene como base el propio consentimiento. Existen entonces, varias cuestiones que con implicancias jurídicas que debieran ser reguladas: la cuestión de la entrada de personal de asistencia en casos de desastre en el territorio del Estado receptor, incluida la expedición de visas para ese personal; la obtención de permisos de trabajo o autorizaciones; el reconocimiento de sus competencias profesionales; la admisión de bienes para su uso en las operaciones de asistencia en casos de desastres; la libre circulación en el Estado receptor y disposiciones que reconozcan derechos de sobrevuelo y aterrizaje.

Es importante mencionar dentro de los aspectos jurídicos referentes al personal que presta la asistencia que deben estar debidamente identificados para dedicarse a operaciones de rescate o socorro en casos de desastre así como las facultades que puede tener, inmunidades (en caso existan) y facilidades para poder hacer llegar dicho socorro.

Asimismo, es necesario tener en cuenta los asuntos vinculados con el intercambio inicial de información entre Estados o entre estado afectado (que recibe la

ayuda y la organización internacional o la autoridad coordinadora que la presta); el asunto de las instalaciones y el equipo de comunicaciones; la coordinación de las actividades de socorro; la utilización de recursos militares y de protección civil; la calidad de la asistencia; la protección del personal de socorro; los gastos de las operaciones de respuesta en casos de desastre; la responsabilidad y la indemnización por hechos ocurridos durante el desastre; la solución de controversias y la eventual terminación de la asistencia. Todo lo anterior es de vital importancia para definir que la ayuda que está recibiendo el Estado sea la adecuada y en las condiciones óptimas.

Pregunta seis: Qué situaciones jurídicas se pueden generar como consecuencia de la asistencia internacional en una situación de emergencia provocada por desastre natural

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Pago de tributos	1
2	Dificultades procedimentales	3
3	Falta de justificación documental	2
4	Respuesta inmediata	5

Los Estados tienen la obligación de respetar y proteger los derechos de sus ciudadanos y de las personas que residan en su territorio. Los Estados también tienen la obligación de prevenir que ocurran violaciones a los derechos de las personas afectadas o de ponerles fin cuando ya están ocurriendo asegurándose que sus órganos y autoridades respeten los derechos que les conciernen y proteger a las víctimas contra violaciones de terceros. Toda vez que asegure la reparación y la recuperación total de las violaciones que puedan haber ocurrido.

Los Estados deben procurar hacer todo lo que esté en su poder para prevenir y/o mitigar las consecuencias potencialmente negativas que los desastres naturales puedan generar. *“Los llamamientos morales para prestar asistencia a las víctimas de los desastres y la solidaridad en respuesta a los desastres se han basado en*

consideraciones de humanidad."¹⁰⁸ Y el Estado constituye el principal protector a los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, dado la compleja y vasta cantidad de actores que pueden intervenir de diferentes formas para apoyar y en algunos casos inclusive sustituir los esfuerzos del gobierno y autoridades locales para responder a una emergencia provocada por un desastre natural. Es importante que el Estado conozca y realice acciones de monitoreo a las actuaciones de dichos actores.

Cuando las diferentes organizaciones no gubernamentales sustituyen al Estado en la realización de algunas acciones específicas o cuando llevan a cabo tareas delegadas por el Estado emisor para asegurar la respuesta inmediata y efectiva en las emergencias. Es su responsabilidad asegurarse que estos actores observen en cada una de las acciones realizadas la protección a los derechos humanos fundamentales. Verificando que sus actividades no constituyan o sean las que perpetren violaciones a derechos humanos fundamentales.

El principal obstáculo evidente en Guatemala para este tipo de situaciones se suscita cuando se intenta que las acciones se realicen buscando administrar de una forma más eficiente la ayuda, lo que puede provocar la tendencia a centralizar la toma de decisiones. Situación que no permite que las personas afectadas y desplazadas a raíz del desastre puedan sentirse incluidas en la planificación y distribución de ayuda. Es decir, se excluye a los protagonistas de las decisiones que tendrán incidencia en su diario vivir como en la planificación de distribución de ayuda, el tipo de comida al que pueden acceder, el lugar en el que se establecerán los diferentes campamentos o centros de acopio y otro tipo de situaciones pequeñas pero importantes.

Lo que se logra evidenciar son los diversos problemas procedimentales con que se cuenta para la implementación de programas que faciliten la recepción de la ayuda, pues si bien un control centralizado de la distribución de la ayuda no surte el efecto

¹⁰⁸Silvina Sandra González Napolitano ... [et.al.] Respuestas del Derecho Internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Primera Edición. La protección internacional de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias y otras consecuencias de fenómenos naturales. Marcos Nelio Mollar. SGN Editora, Argentina. 2015. 22p.p.

deseado, la poca comunicación entre los actores que se hacen presentes para implementar la ayuda humanitaria y las comunidades en que efectivamente dicha ayuda es implementada generan que la ayuda no llegue a las personas que está destinada, o si efectivamente llega a las personas, no lo haga de una forma que satisfaga a corto plazo las nuevas necesidades generadas a partir de las consecuencias que deriven del desastre natural.

“Los derechos de las comunidades afectadas a contar con información gratis e imparcial y el acceder a su consulta son parte del derecho a la información y libertad de expresión garantizado por las leyes de derechos humanos” 109

Por razones prácticas y legales, todas las comunidades afectadas, sin discriminación deberían tener la oportunidad de ser consultadas y de participar en la planificación e implementación de las diferentes etapas de la respuesta ante el desastre. Debieran ser participantes activos en la ayuda humanitaria y en los esfuerzos de asistencia en la medida de lo posible. Lo anterior constituye un punto crítico para asegurar que la ayuda inmediata y los programas de recuperación sean efectivos, equitativos y sustentables.

Para este fin debieran establecerse mecanismos que permitan a las comunidades facilitar la retroalimentación y lograr que se expresen quejas y reclamos en relación a la ayuda humanitaria.

¹⁰⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 19.

Pregunta siete: Es necesario establecer legalmente la actuación de las entidades de asistencia al momento de un desastre natural en Guatemala.

Código	Respuesta	Frecuencia
1	No regular la actividad de cooperantes	3
2	Establecer procedimientos de internación adecuados a las necesidades	3
3	Ya está establecida	2
4	Falta seguridad jurídica	2
5	Protocolo de actuación sobre recuperación	3

Con la aparición del Estado-nación y el derecho internacional modernos, el diplomático y jurista suizo Emer de Vattel escribió en 1758: "...cuando se presente la ocasión, toda nación deberá prestar ayuda para impulsar el avance de otras naciones y salvarlas del desastre y de la ruina, siempre y cuando pueda hacerlo sin correr riesgo excesivo..." 110

En 1990, el Secretario General observó que: "los donantes, los gobiernos receptores, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales [...] han manifestado su opinión sobre la conveniencia de crear nuevos instrumentos jurídicos para superar los obstáculos con que tropieza la asistencia humanitaria." 111

Sin embargo fue señalado que un grupo de importantes organizaciones no gubernamentales no estaban a favor de un convenio de ésta índole, pues desde su punto de vista todas las iniciativas que incluyan la asistencia humanitaria deben ser juzgadas con base al criterio de eficacia, y en la medida que representen una mejora con relación a la situación de las víctimas de desastres. Desde este punto de vista una convención no representaría una mejora sino, que tendría el riesgo de debilitar los

¹¹⁰ Vattel E. de, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, texto de 1758, tomos I a IV, traducción de Charles G.

¹¹¹ Informe del Secretario General sobre Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Doc. A/45/587, 24/10/1990, párr.41.

progresos conseguidos a lo largo de los años en la prestación de asistencia humanitaria.

Es fundamental establecer mecanismos eficaces de vigilancia, puntos de referencia e indicadores para garantizar que la protección de los derechos humanos de los afectados por los desastres naturales, incluidos los que son desplazados internos sean efectivamente implementados. Por otra parte, toda la prevención de desastres, socorro y recuperación deben ser evaluadas con el fin de constatar que las actividades se están llevando a cabo de acuerdo con normas internacionales de derechos humanos y las normas humanitarias como se indica en las directrices operativas.

Más allá de la supervisión que se pueda ejercer internacionalmente a través de las instancias o personas que prestan la ayuda humanitaria es importante la que pueda derivarse de los órganos de derechos humanos regionales y aún más importantes son los procesos de supervisión interna, la supervisión nacional debe promover mecanismos que sean establecidos con suficientes recursos independientes y específicamente asignados para esta tarea.

Se han creado los mecanismos, normas y procedimientos para impulsar la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional y mejorar con ello la capacidad nacional para la preparación, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de desastres naturales, socio natural o antropogénicos. Con este propósito se crea el Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria, que se activa como producto de la declaratoria de “Estado de Calamidad Pública” y se desactiva cuando este ha cesado. En tal sentido, el mecanismo es de carácter temporal, cuya vigencia depende de la magnitud del desastre que normalmente dura entre 30 y 60 días.

Al respecto se cuenta con el Manual del Centro de Coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional -CCAH-, que se genera a través del Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del Sistema de Integración Centroamericana, SICA en el año 2012.

La percepción general al tema planteado, es que en Guatemala no se cuenta con una planificación adecuada que delimite con claridad la actuación de las diferentes entidades que intervienen en los procesos de socorro. Pues al establecerse el Centro de Coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional de carácter temporal no se genera un tema de continuidad al proceso. Lo que dificulta la verificación del trabajo, calidad y eficacia de las medidas implementadas por los diferentes actores que intervienen en la asistencia humanitaria al momento de ocurrir un desastre natural.

Lo que a su vez genera poca seguridad jurídica porque el marco de actuación, aunque se encuentra definido no se encuentra claramente unificado en un cuerpo legal con carácter de ley. Lo anterior genera que las actuaciones en el marco concreto del desastre se desenvuelvan de forma confusa, desordenada e inclusive que se puedan duplicar acciones no fundamentales para socorrer durante las emergencias provocadas por desastres naturales.

Tomar las medidas necesarias para garantizar que las autoridades nacionales puedan facilitar la importación y transporte de ayuda humanitaria durante el tiempo que dure el desastre, es un elemento de gran importancia. Pero más allá de lo anterior que dicha ayuda sea entregada efectivamente a las víctimas de desastres durante el acaecimiento de los mismos. Con el fin de asegurar la rápida entrada del personal de socorro y suministros en el país, que normalmente constituirán las formas de ayuda necesarias de manera inmediata tras el desastre, las autoridades deben ser los primeros interesados en facilitar los accesos en aduana que pueden incluir aranceles de importación, licencias y registro, a la vez que se haga expedito el procedimiento de visado, cuando entra personal especializado.

Pregunta ocho: O bien, ¿las entidades de asistencia se deben ajustar a las disposiciones legales establecidas para las entidades encargadas de intervenir en los desastres como por ejemplo la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	No es función de esa institución dictar disposiciones legales	2
2	Función coordinadora para la actuación de cada institución	3
3	Fortalecimiento del equipo humanitario del país	1
4	Divulgación del papel de las instituciones que intervienen en desastres a la población en general	1

Actualmente resulta difícil determinar exactamente cómo está constituido el protocolo de actuación para las entidades encargadas de intervenir en los desastres, entonces al hablar de ajustar las disposiciones legales establecidas caemos en una especie de confusión que genera el desconocimiento de dichas disposiciones.

Si a nivel mundial hemos afirmado, existe una gran diversidad de normas que contienen disposiciones relativas a la ayuda humanitaria y a las actuaciones que corresponden a las diferentes instituciones en el acontecimiento de un desastre natural pero no se encuentran en un instrumento unificado que de alguna forma ofrezca lineamientos claros para atender a la emergencia inmediatamente.

A nivel nacional si bien se cuenta con instrumentos que se encuentran vigentes y que de hecho son implementados en la actualidad, carecen de la categoría jurídica necesaria para fortalecer el panorama de asistencia humanitaria. Es decir, no es lo suficientemente vinculante para fortalecer al órgano coordinador y encargado de ofrecer la primer respuesta en caso de acontecimiento de un desastre natural, la Coordinadora

Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-. Asimismo, impide ofrecer claridad en el desempeño de las funciones de cada una de las instituciones que participan en la respuesta a desastres naturales.

Uno de los puntos resaltados durante el contacto con diferentes representantes del sector humanitario en el país es la necesidad de fortalecer al equipo humanitario del país. De alguna forma el fortalecimiento del personal logra generar una respuesta más clara y por lo tanto eficiente. Sin embargo un factor clave en el tema es la divulgación pues se tiene poca información acerca de dichos procedimientos y de los sujetos implicados por parte de la población en general.

El alivio de desastres plantea importantes cuestiones de estatus del personal implicado y las organizaciones a las que pertenecen. Es importante por lo tanto identificar las operaciones de socorro, incluyendo el uso de un reconocimiento internacional símbolo, la emisión de tarjetas de identidad a los miembros individuales de los equipos de socorro y la presentación de listas de personal a las autoridades del Estado receptor. En el caso del voluntariado permanente debe contarse con una base de datos que pueda facilitar la identificación de los privilegios, inmunidades y facilidades, incluyendo las otorgadas a los funcionarios del Estado, las organizaciones intergubernamentales y de su personal, y las organizaciones no gubernamentales internacionales.

Los lineamientos de la forma en que se realizarán las acciones de emergencia beneficiarían a que las comunidades afectadas pudieran intervenir de una forma más directa, lo que a su vez generaría como consecuencia un resultado eficiente de las acciones de ayuda humanitaria.

Pregunta nueve: ¿Tiene conocimientos del protocolo de actuación vigente en Guatemala en el acontecimiento de un desastre natural?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Internación de donaciones a través de SOSEP	1
2	Existe pero no he participado en la implementación	2

El objetivo de todas las entidades debiera ser proporcionar una visión general de los instrumentos existentes y los textos aplicables a los principales aspectos de la prevención de desastres y la asistencia de socorro (incluyendo la respuesta a desastres), así como a la protección de las personas en caso de desastres. Del mismo modo, se ha hecho referencia a las disposiciones de los instrumentos relativos principalmente a los desastres hechos por el hombre, en la medida en que tales disposiciones son de carácter genérico. Sin embargo, las normas específicas de este último tipo de desastre no están cubiertas en nuestra legislación. Es decir, el carácter de manual o protocolo de actuación no es suficiente para generar el involucramiento en general de la población en dichos procesos.

Muchas veces ni siquiera las personas involucradas dentro del proceso tienen clara su participación o el de la institución a que representan. No existe claridad en cuanto a los procesos, tampoco en cuanto a la protección legal que dichos procesos conllevan para las personas involucradas.

“La importancia de la terminología para la gestión de desastres fue reconocida hace tiempo por instituciones que trabajan en este campo. Esta importancia nació de la necesidad de una comunicación rápida e inequívoca entre individuos, equipos e instituciones para actuar rápidamente cuando ocurre un desastre, así como para la mitigación del mismo por medio de la prevención y la preparación”.¹¹²

¹¹² ONUG/DHA, Gestion des catastrophes. Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management. Suiza, 1992. 5 p.p.

En general existe gran dispersión en cuanto a lo establecido terminológicamente en la norma y la participación de cada uno de los actores dentro de un proceso de este tipo, que no exista unificación en un solo cuerpo normativo dificulta la capacidad de divulgación y la capacitación constante de personas que puedan ser involucradas en la prevención y preparación de dichos desastres.

El conjunto de leyes y reglamentos que gobiernan y designen responsabilidades para el manejo de desastres, y que conciernen a las varias fases del desastre son necesarios e importantes para la cooperación multisectorial e internacional.

Pregunta diez: ¿Qué características debe contener el protocolo de actuación en situaciones de emergencia en el país?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Cooperación internacional	4
2	Agilidad en cooperación sin afectar criterios de transparencia	4
3	Claridad en procedimientos	4
4	Atribuciones bien delimitadas	3
5	Respaldos documentales de actuación	2
6	Fases de recuperación	2
7	Competencia de actuación de cada institución	2
8	Formas de relación con otras entidades	1

La respuesta al desastre, definida como la suma de acciones y decisiones tomadas durante y después del desastre, encaminadas al socorro, rehabilitación y reconstrucción inmediata deben ser enfocadas por grupos multidisciplinarios y multisectoriales de personas calificadas para evaluar un desastre y traer el socorro necesario. A lo largo del tiempo se ha desarrollado estrategias y proyectos encaminados a manejar el desastre de una forma más efectiva. Sin embargo, dichas estrategias deben estar conformadas por un cuerpo de políticas y decisiones

administrativas y actividades operacionales que pertenezcan a las diferentes etapas del desastre en todos sus niveles.

El grupo que se desplaza al área después del desastre, para analizar la magnitud del daño hecho a la población y propiedades, que es además el que recomienda los tipos de respuesta apropiados debe contar con protocolo de actuación en situaciones de emergencia en el país que se acorde a las características de la región, tanto geográficas como meteorológicas que pueda servir de guía y derive de una actuación clara y definida en las situaciones de emergencia.

Pregunta once: ¿Considera necesario legislar la participación de los entes que intervienen en las emergencias derivadas de un desastre natural? ¿Por qué?

Código	Respuesta	Frecuencia
1	Reforma a la Ley de CONRED	5
2	Sí, para la agilización de trámites específicos de emergencias nacionales	3
3	Divulgación de protocolos de actuación	6

La legislación hasta el momento se ha dado a través de guías de actuación en diferentes circunstancias que han sido generadas a través de la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a los Desastres. Que constituye un esfuerzo interinstitucional con un marco programático definido en donde convergen diferentes sectores del país para lograr estructuralmente la reducción del riesgo a los desastres y es convocada por la Vicepresidencia de la República de Guatemala y la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –SE-CONRED-.

Este espacio de convergencia, da seguimiento a las acciones que establece el Marco de Acción de Hyogo, así como a las estrategias definidas en la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo –PCGIR-. La Mesa está conformada por cuatro comisiones de trabajo: identificación y monitoreo de riesgo,

reducción de riesgos, planificación y fortalecimiento institucional y estrategia financiera. Del año 2009 al 2010, la comisión de reducción de riesgos desarrolló un reglamento nacional de construcción segura con un énfasis especial en los sectores de educación y salud, se actualizaron 5 reglamentos municipales de construcción y se divulgó el manual de construcción de escuelas. También se realizaron evaluaciones de índice de seguridad hospitalaria y el índice de seguridad de centros educativos.¹¹³

Los avances que ha presentado la comisión de planificación y fortalecimiento institucional radica en la formulación de una política nacional de gestión de riesgo a desastres y de la estrategia nacional de gestión de riesgo a desastres, donde se fortaleció al sistema nacional de planificación, se desarrolló una política nacional de ordenamiento territorial y se ha fortalecido la gestión del conocimiento para la reducción de riesgo a los desastres.

La cuarta comisión que conforma la Mesa Nacional, la comisión de estrategia financiera, ha presentado también su avance en el desarrollo de una etiqueta para identificar el presupuesto designado para la reducción de riesgo a los desastres, el estudio financiero sobre el costo de los desastres, así como el desarrollo de un estudio para definir las posibilidades sobre pasivos contingentes y la transferencia del riesgo, a través del seguimiento a una gestión que hizo el Gobierno de Guatemala con el Banco Mundial para aprobar el CAT-DDO –Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes-, que fue aprobado por 85 millones de dólares.

Desde un inicio, la Mesa Nacional y sus comisiones de trabajo se han planteado metas y objetivos de corto y mediano plazo se plantea actualmente en donde el apoyo de la comunidad internacional en actividades específicas ha logrado que el marco programático que plantea éste espacio se fortalezca. Sin embargo de 2010 la Mesa se ha ampliado poco a poco a otros sectores del gobierno, y muchos de los involucrados aún no tienen una idea clara de su participación dentro de la emergencia derivada de

¹¹³ http://www.conred.gob.gt/www/index.php?option=com_content&view=article&id=4454&Itemid=827

un desastre. La participación de la sociedad civil con propuestas específicas aún no se ha dado en espacios más trascendentales y tendientes a reforzar el débil ordenamiento jurídico que existe en esta materia en el país.

CONCLUSIONES

- Las acciones de asistencia de la comunidad internacional han sido indispensables durante la respuesta inmediata a las tragedias naturales en Guatemala derivadas del cambio climático.
- La situación de vulnerabilidad geográfica de Guatemala y la frecuencia con que han sucedido tragedias naturales derivadas de cambio climático en los últimos diez años ha incrementado acciones de asistencia de la comunidad internacional.
- La coordinación entre todas las entidades estatales que participan en la atención a tragedias naturales ha supuesto la necesidad de incorporar las acciones de asistencia de la comunidad internacional para facilitar la atención inmediata a las comunidades afectadas.
- La falta de unificación en la legislación que regula los temas de asistencia internacional ha supuesto que se incrementen las acciones de asistencia internacional de forma desmedida y desordenada. No se ha previsto un rumbo fijo de acción que establezca claramente los lineamientos de actuación frente a la emergencia.
- Las implicaciones a nivel estatal de recibir ayuda internacional en emergencias supone contar con insumos inmediatos y de forma menos limitada para las personas afectadas por el desastre natural, sin embargo puede evidenciar también un acomodamiento a recibir ayuda externa sin tomar en cuenta las necesidades inmediatas de los afectados sino las provisiones que puedan ser facilitadas por terceros.

- Dentro de las obligaciones estatales se encuentra poder proveer de ayuda a sus habitantes en situaciones determinadas. Guatemala por ser un país geográficamente vulnerable a dichas situaciones debe contar con una ayuda estatal más concreta y coordinada y establecer una forma de filtrar la ayuda que entra por conducto de ayuda internacional.
- La carencia de una regulación unificada en el tema de contención o primera respuesta en desastres naturales puede afectar la forma en que la entidad internacional entiende su participación dentro del desastre natural.
- Las acciones y decisiones tomadas en las primeras setenta y dos horas de una emergencia sentarán las bases para una respuesta de emergencia eficaz en los siguientes seis a ocho semanas.
- Actualmente se carece por completo de políticas que establezcan un seguimiento a la ayuda brindada por lo que resulta muy difícil poder determinar los efectos generados a corto y largo plazo por la ayuda internacional en casos de desastres naturales.

RECOMENDACIONES

- Integrar información de investigaciones donde se identifique la legislación dispersa en la materia para poder generar un proyecto de unificación.
- Incrementar el empoderamiento a nivel estatal de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres que actualmente es la institución con enfoque en los desastres naturales.
- Establecer lineamientos claros de actuación de las instituciones de asistencia internacional que se involucran en la asistencia humanitaria durante los desastres naturales que han acontecido en Guatemala.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

1. Barboza, Julio. International liability for the injurious consequences of acts not prohibited by international law and protection of the environment. Academia de Derecho Internacional. Martinus Nijhoff Editores. Países Bajos. 1994.
2. Ferris, Elizabeth. Natural Disasters, Conflict, and Human Rights: Tracing the Connections Discurso dado el 3 de Marzo de 2010 en St. Mary's University, San Antonio.
3. Fischer, Horst y Jaime Oraá Oraá. Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria. Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, España. 2000.
4. Herdegen, Matthias. Derecho Internacional Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.
5. Hobe, Stephan. Human Rights, Role of Non-Governmental Organizations. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press. 2013.
6. Larios Ochaita, Carlos. Derecho Internacional Público. Octava edición, Maya´Wuj Editorial. Guatemala, 2010.
7. Lauterpacht-Oppenheim, Derecho Internacional. Octava edición, Inglaterra. 1955..
8. Macalister-Smith, Peter. Reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927, LEGAL HISTORY REVIEW.
9. Márquez Nerey. Cambio climático global. ADN Editores. México, 2008. Pág. 39.
10. Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Manual para escuelas de servicio social y trabajadores sociales profesionales. Serie de Capacitación Profesional No. 1, Nueva York y Ginebra. 1995.
11. O´Connell. D.P., International Law. Stevens & Sons Limited. Estados Unidos. 1965.
12. Organización de las Naciones Unidas. Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres. Pág. 63

13. Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 1ª Edición Electrónica.
14. Pfeffer Urquiaga, Emilio. Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional. Editorial Ius Et Praxis, Guatemala. 2002, Págs. 223-250.
15. Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Silvina Sandra González Napolitano ... [et.al.]. - 1a ed. - Avellaneda : SGN Editora, 2015. 250 p. p. Fecha de catalogación: 27/01/2015. Argentina.
16. Ripert, Georges y Jean Boulanger. Tratado de Derecho Civil según el tratado de Planiol. Tomo VIII Contratos Civiles, Editorial La Ley. Argentina.
17. Silvina Sandra González Napolitano ... [et.al.] Respuestas del Derecho Internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Primera Edición. La protección internacional de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias y otras consecuencias de fenómenos naturales. Marcos Nelio Mollar. SGN Editora, Argentina. 2015.
18. Vattel E. de, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, texto de 1758, tomos I a IV, traducción de Charles G.

NORMATIVAS

Nacionales:

1. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. 1985.
2. Asamblea Nacional Constituyente. Ley de Orden Público. Decreto número 7. 1966.
3. Congreso de la República. Reformas a la Constitución Política de la República. Acuerdo legislativo No. 18-93. 1993.
4. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Legislativo 109-96. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. 1996.
5. Presidente de la República. Decreto Gubernativo 1-2005. 2005.
6. Reglamento de Ley de CONRED. Acuerdo Gubernativo 49- 2012.

7. Acuerdo Numero 06-2011 - Política Nacional de Gestión de Riesgo.
8. Norma para la Reducción de Desastres Número Dos -NRD2- Acuerdo Numero 04-2011.
9. Norma Reducción Desastres Tres -NRD3- Acuerdo 02-2013.
10. Política Nacional de Gestión de Riesgo a Desastres.
11. Congreso de la República de Guatemala. Ley de Cambio Climático.
12. Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal Decreto 12-2002.
13. Ley general de Descentralización Decreto 14-2002.
14. Ley Desarrollo Social Decreto 42-2001.

Internacionales:

15. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Declaración del Milenio. Resolución A/RES/55/2. 2000.
16. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución básica de ayuda humanitaria. Resolución A/RES/46/182. 1991.
17. CEPREDENAC Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015.
18. Convención sobre el Derecho de los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales, 1997.
19. Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares. 1986.
20. Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992.
21. Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, 1992.
22. Convenio Constitutivo de la Agencia de Respuesta a Emergencias de Desastres del Caribe (CDERA), 1991.
23. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, especialmente los Protocolos I y II de 1949.
24. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1945.
25. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.
26. Organización de las Naciones Unidas. Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres.
27. Organización de Naciones Unidas. Resolución 46/182. 1991.

28. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/61/4. 2006.

29. Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres.

ELECTRÓNICAS

30. Comunicado de Prensa de Naciones Unidas, Directrices de la ONU Actualizaciones para la Ayuda Militar Internacional de Operaciones de Ayuda por Desastre (27 de noviembre 2006), disponible en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20733&Cr=desastreyCr1=alivio>.

31. Coordinadora Nacional de Desastres. Plan Nacional de Respuesta (PNR). <http://www.conred.gob.gt/www/images/stories/biblioteca/documentos-informativos/Plan-Nacional-de-Respuesta.pdf>

32. Definición de Fundación. Asociación Española de Fundaciones. Consulta en línea en: <http://www.fundaciones.org/es/que-es-fundacion>

33. [Definición de organismo gubernamental](#) Página consultada: <http://definicion.de/organismo-gubernamental/#ixzz2ihGYCcAf>

34. Desafío Mundial de Innovación, Primeras 72 horas. <http://www.primeras72horas.org/>

35. Fernández Liesa, Carlos R. y J. Daniel Oliva Martínez. El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil. Dirección General de Protección Civil y Emergencias Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. España. Consultado en: <http://publicacionesoficiales.boe.es/>.

36. Historia de Save the Children. Disponible en: <http://www.savethechildren.es/historia.php>

37. Historia de Techo. Disponible en: <http://www.techo.org/techo/que-es-techo/>

38. Misión INSIVUMEH. Disponible en: <http://www.insivumeh.gob.gt/leydeaccesoinformacionpublica.html>

39. LEBEN, Ch. and D. Caron. The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes. 1995. Consulta electrónica: <https://www.hagueacademy.nl/publications/centre-for-studies-and-research/>,

40. New Zealand Aid Programme. <http://www.aid.govt.nz/about-aid-programme>

41. Otros tifones que sembraron muerte y destrucción.
<http://www.efeverde.com/blog/noticias/otros-tifones-que-sembraron-muerte-y-destruccion/>
42. Reporte de erupción del volcán de Pacaya (1402-11), realizado en conjunto por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH). Consulta electrónica:
<http://www.insivumeh.gob.gt/folletos/REPORTE%20PRELIMINAR%20ERUPCIO N%20PACAYA%2027%20MAYO%202010.pdf>
43. Ross Sorkin, Andrew. Plan to Finance Philanthropy Shows the Power of a Simple Question. Consulta electrónica: http://dealbook.nytimes.com/2013/11/11/plan-to-finance-philanthropy-shows-the-power-of-a-simple-question/?_r=0
44. Saénz J., Luis Felipe. *“La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la Ley de Orden Público que los contiene, para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de Guatemala.”* Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx 2006.
45. Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación. “LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA: ACTORES, ESTRUCTURAS Y EXPERIENCIAS DEL G13” Disponibilidad electrónica: http://www.g13.org.gt/sites/default/files/consolidado_G13_0.pdf
46. Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación. “LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA: ACTORES, ESTRUCTURAS Y EXPERIENCIAS DEL G13” Disponibilidad electrónica: http://www.g13.org.gt/sites/default/files/consolidado_G13_0.pdf
47. Techo. Disponible en: <http://www.techo.org/techo/que-es-techo/>
48. Tropic, Geroge. Una larga tradición de cooperación y apoyo, E-JOURNAL EE.UU., el Departamento de Estado de los Estados Unidos, disponible en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijpe/topic.htm>.
49. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Disponible en: <http://unocha.org/what-we-do/coordination/overview>

50. Médicos Sin Fronteras. La Acción Humanitaria. Disponible en: http://www.medicossinfronteras.org.mx/web/index.php?id_pag=109

OTRAS REFERENCIAS

19. "Una revisión global: el apoyo del PNUD a los sistemas institucionales y legislativos para la gestión del riesgo de desastres", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.
20. Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, grupos de Estados, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra parte, 2000.
21. Comité Permanente Interinstitucional, Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters. Washington: Brookings-Bern Project en Desplazamiento interno, Junio 2006.
22. Departamento de Educación (DepED). Disaster Risk Reduction Resource Manual (Safer Schools Resource Manual). Filipinas, 2008.
23. Kent, Randolph, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Pinter Publishing, Londres, 1978, p. 6. *Doc. cit. A/CN.4/598, 05/05/2008*, p. 18.
24. El marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidad y Desastres en Centroamérica, Guatemala, 1999.
25. Emergency Field Handbook. A guide for Unicef staff. La Oficina de Programas de Emergencia (OEM), UNICEF. Estados Unidos, 2005.
26. Estudio de la Legislación y los problemas legales en la respuesta internacional de desastres de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Crescente. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Suiza. 2011.
27. Evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2012.
28. Informe del Secretario General sobre Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Doc. A/45/587, 24/10/1990.

29. Informe mundial sobre desastres 2012. Federación internacional de sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 2012.
30. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, INSIVUMEH. Resumen del impacto asociado al Huracán “Stan” en Guatemala. Octubre de 2005.
31. La Declaración de Quebec, del 22 de abril de 2001.
32. La Estrategia de Ginebra “Un Mundo más seguro en el siglo XXI: Reducción del Riesgo y los Desastres” y el Mandato de Ginebra para la Reducción de Desastres, DIRDN, 1999.
33. Mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres del Sistema de Integración Centroamericana, SICA- Manual del centro de coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional -CCAH-, Guatemala. 2012.
34. Macalister-Smith. “Non-Governmental Organizations, Humanitarian Action and Human Rights” en U Beyerlin, M Bothe, and R Hofmann (eds), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht: Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Springer Berlin 1995)
35. Memorandum de la secretaria de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590.
36. Memorandum de la secretaria de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590.
37. Memorandum de la secretaria de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas. Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590.
38. Memorandum de la secretaria de la Comisión de Derecho Internacional. Protección de personas en el evento de desastres. Naciones Unidas.

- Decimosexta sesión. 5 de mayo al 6 de junio y 7 de julio al 8 de agosto de 2008. A/CN.4/590.
39. Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El Proyecto Esfera. Tercera edición. Traducción española: María Eliana Inostrosa. Practical Action Publishing, Reino Unido. 2011.
 40. ONUG/DHA, Gestion des catastrophes. Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management. Suiza, 1992.
 41. Protect. Promote. Recognize. Volunteering in Emergencies. Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Suiza. 2011.
 42. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, suscrito en Tegucigalpa, Distrito Central, República de Honduras, el 13 de diciembre de 1991. Aprobado por el Congreso de la República de Guatemala mediante Decreto número 71-92 del 12 de noviembre de 1992. Ratificado por el Presidente de la República el 1 de diciembre de 1992. Depositado el instrumento de Ratificación en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA el 13 de diciembre de 1992. Vigente para Guatemala a partir del 13 de diciembre de 1992.
 43. Resumen preliminar de Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Con apoyo internacional de: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, sistema de Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Guatemala, 2010.
 44. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en San Pedro Sula, Departamento de Cortés, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Aprobado por el Congreso de la República de Guatemala mediante Decreto número 118-97 del 25 de noviembre de 1997, ratificado por el Presidente de la República el 21 de junio de 1999. Depositado el instrumento de ratificación en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana el 28 de octubre de 1999. Vigente para Guatemala a partir del 28 de octubre de 1999.

ANEXOS



UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

ENTREVISTA

A continuación se le presenta una serie de preguntas y seguidamente el espacio para responder sobre el trabajo de tesis **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ACCIONES DE ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DURANTE LAS TRAGEDIAS NATURALES EN GUATEMALA DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO”** de antemano se agradece su disposición y tiempo para llevar a cabo la presente entrevista.

1. ¿De qué forma la participación de entidades de asistencia internacional han generado ayuda a las comunidades que han sufrido el impacto de los desastres naturales en Guatemala?
2. Mencione dos aspectos que debe considerar el Estado al responder con ayuda en las comunidades que han sufrido el impacto de los desastres naturales:
3. ¿Considera que la ayuda brindada por entidades de asistencia contribuye a generar una respuesta estatal de forma más inmediata en un desastre natural?
4. ¿Considera necesario reformar la legislación actual aplicable a las emergencias por desastre natural? ¿Por qué?
5. ¿Qué aspectos jurídicos son importantes tomar en cuenta previo a solicitar ayuda de la comunidad internacional al momento de una catástrofe natural?
6. ¿Qué situaciones jurídicas se pueden generar como consecuencia de la asistencia internacional en una situación de emergencia provocada por desastre natural?
7. ¿Es necesario establecer legalmente la actuación de las entidades de asistencia al momento de un desastre natural en Guatemala?

8. O bien, ¿las entidades de asistencia se deben ajustar a las disposiciones legales establecidas para las entidades encargadas de intervenir en los desastres como por ejemplo la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED-?
9. ¿Tiene conocimientos del protocolo de actuación vigente en Guatemala en el acontecimiento de un desastre natural?
10. ¿Qué características debe contener el protocolo de actuación en situaciones de emergencia del país?
11. ¿Considera necesario legislar la participación de los entes que intervienen en las emergencias derivadas de un desastre natural? ¿Por qué?