



El poder de la humanidad

**XXXII Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**
8-10 de diciembre de 2015, Ginebra



ES

32IC/15/19.6
Original: inglés

XXXII CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra (Suiza)
8-10 de diciembre de 2015

**Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre,
actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios**

Informe de referencia

**Documento elaborado por la Federación Internacional
de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Ginebra, octubre de 2015

Informe de referencia

RESUMEN

En el presente informe de referencia se exponen los fundamentos para una propuesta de resolución que consta de tres temas, en los que se abordan los cauces para que los marcos normativos se conviertan en instrumentos más eficaces para salvar vidas.

Agilizar la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre

Entre 2001 y 2007, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) llevó a cabo una amplia labor de investigación y consulta sobre las barreras normativas que obstaculizaban las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. Se observaron problemas constantes, entre ellos el exceso de burocracia en algunos ámbitos (por ejemplo, las restricciones o demoras para la obtención de visados, el despacho aduanero y las exenciones de impuestos), así como carencias de supervisión que daban lugar a una ayuda de baja calidad e insuficientemente coordinada.

En 2007, la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprobó las "Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial". Hasta la fecha, más de cuarenta Sociedades Nacionales, con el respaldo de la Federación Internacional, han ayudado a los gobiernos respectivos a utilizar las directrices y en veintiún países se aprobaron nuevos reglamentos o leyes basados en ellas. Si bien se trata de un progreso alentador, la inmensa mayoría de los Estados todavía carece de normas integrales para la gestión de la asistencia internacional en casos de desastre. Mientras tanto, de la investigación actualizada se desprende que persisten los problemas normativos que dificultan las operaciones internacionales. Por consiguiente, se solicita a la Conferencia Internacional que reitere su compromiso con la elaboración de la base normativa y que invite asimismo a la Federación Internacional a proseguir las consultas sobre los cauces para agilizar el progreso a nivel mundial, incluidas las posibilidades de fortalecer los marcos internacionales.

Fortalecimiento de la cooperación y de marcos normativos aplicables en la reducción del riesgo de desastres

A comienzos de año, la comunidad internacional aprobó en Sendai, el Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres en el que se establecieron nuevas metas y prioridades mundiales en cuanto a la reducción del riesgo de desastres. Los Estados y las Sociedades Nacionales tienen la importante oportunidad de intensificar la cooperación para alcanzar estos objetivos a nivel mundial y se pedirá que la conferencia la promueva.

Una medida en ese sentido, será la consolidación de la cooperación para fortalecer las disposiciones jurídicas y la aplicación de las leyes pertinentes.

En 2014, la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicaron el mayor estudio comparativo sobre este tema realizado hasta la fecha, en el que se extraen enseñanzas de las legislaciones vigentes en treinta y un países. En los últimos años, la Federación Internacional y el PNUD también han celebrado consultas con gobiernos, Sociedades Nacionales y otros asociados con miras a elaborar una "lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres" de fácil utilización. La lista de verificación tiene por objeto ayudar a los legisladores, los funcionarios de la

gestión del riesgo de desastres y sus asociados a evaluar de manera constructiva los diversos ámbitos del derecho que podrían contribuir a reducir los riesgos. Se solicita a la Conferencia Internacional que apruebe la lista de verificación y fomente su utilización.

Marcos jurídicos propicios para la prestación de primeros auxilios

Por último, tras reconocer que los primeros auxilios son un medio indispensable y eficiente en función de los costos para salvar vidas, se invita a la Conferencia Internacional a que promueva marcos jurídicos más propicios para la formación en primeros auxilios y la prestación de estos. Sobre la base de la investigación realizada en los últimos años por el Centro mundial de referencia de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre primeros auxilios y otros asociados se destacarán tres aspectos en materia de derecho y primeros auxilios: la obligatoriedad de la formación en determinadas circunstancias (como en las escuelas y, cuando los recursos lo permitan, para quienes soliciten el permiso de conducir); la elaboración de directrices oficiales para la formación en primeros auxilios encaminadas a garantizar la congruencia y la calidad; y las medidas dirigidas a reducir la preocupación de los socorristas acerca de la eventual responsabilidad civil jurídica en que podrían incurrir en caso de que sus servicios de buena fe no obtuvieran un resultado satisfactorio.

1) Introducción

En el presente informe de referencia se exponen los fundamentos para una propuesta de resolución relativa al fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, reducción de riesgos y primeros auxilios. La resolución consta de tres temas, en los que se abordan los cauces para que los marcos normativos se conviertan en instrumentos más eficaces para salvar vidas, a saber:

- agilizar la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre;
- fortalecimiento de la cooperación y de marcos normativos aplicables en la reducción del riesgo de desastres; y
- marcos jurídicos propicios para la prestación de primeros auxilios.

Desde 2003, la Conferencia Internacional ha concedido constante interés a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Más recientemente, en 2011, mediante la resolución 7, la XXXI Conferencia Internacional afirmó “la función de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en calidad de foro internacional esencial para el diálogo continuo sobre el fortalecimiento de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre y la acción para la recuperación, en sinergia con las acciones que despliegan los Estados y las organizaciones internacionales.” En consecuencia, los dos primeros temas mencionados precedentemente se basan en decisiones anteriores de este órgano, así como en los importantes esfuerzos desplegados por numerosos Estados, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros asociados con el fin de poner en práctica esas decisiones.

El tercer tema, los marcos jurídicos relativos a la prestación de primeros auxilios, se presenta a la Conferencia Internacional por primera vez, aunque es una actividad que ha ocupado un lugar central en los programas de las Sociedades Nacionales desde sus orígenes y constituye uno de sus ámbitos de trabajo más importantes. Aunque los beneficios de los primeros auxilios trascienden el contexto de los desastres de gran magnitud, se han integrado en esta iniciativa porque los primeros auxilios son un pilar fundamental de la preparación para desastres y las consideraciones jurídicas de la labor de salvar vidas son similares a las que se promueven en las normas jurídicas aplicables en casos de desastre.

2) Antecedentes

A. Agilizar la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre

El número de víctimas de los desastres en todo el mundo, incluidos los desastres de gran magnitud, no cesa de aumentar. Este año, Nepal padeció una serie de terremotos que afectaron a más de ocho millones de personas, esto es un tercio de la población del país, y el ciclón Pam, una de las peores tormentas ocurridas en el Pacífico, afectó a más de la mitad de la población de Vanuatu. África occidental empieza a superar el mayor brote de fiebre hemorrágica del Ébola a nivel mundial, que se cobró la vida de más de once mil personas.

En ocasiones, la asistencia internacional puede significar la diferencia entre la vida y la muerte en catástrofes como las mencionadas, y con mucha frecuencia significa la diferencia entre un cambio rápido y un cambio prolongado hacia la recuperación. Sin embargo, a pesar de que se ha consolidado mucho la práctica en operaciones internacionales de socorro en casos de desastre, lamentablemente, la gestión de estas se ha vuelto cada vez más compleja a medida que ha aumentado con el tiempo el número y la variedad de los agentes internacionales.

i. El problema identificado

En 2001, la Federación inició un proyecto específico de investigación y consultas sobre la forma en que se facilitaban y regulaban las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. En 2003, la [XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja](#) acogió con satisfacción esta iniciativa e invitó a la Federación Internacional a que ampliara su investigación y examinara la posibilidad de elaborar modelos, instrumentos y directrices para su uso práctico en las actividades internacionales de socorro en casos de desastre.

Durante los seis años siguientes de amplias [investigaciones y consultas](#), que incluyeron varias docenas de estudios de casos por países, la Federación Internacional identificó una serie de problemas regulatorios comunes que obstaculizaban las operaciones de socorro en casos de desastre. Entre ellos figuraban el exceso de burocracia en algunos ámbitos y la insuficiencia de supervisión en otros. A menudo, algunos problemas aparentemente sencillos, como la obtención de visados para el personal de socorro, el despacho de aduanas y las exenciones de impuestos para los artículos y equipos de socorro, o los permisos para realizar actividades en las zonas afectadas han complicado las operaciones. Al propio tiempo, debido a las carencias en materia de supervisión se han recibido artículos de socorro inadecuados o innecesarios, se han realizado actividades de asistencia descoordinadas o que no estaban fundadas en principios y se han registrado problemas de calidad en algunas actividades internacionales. En consecuencia, la asistencia fue más lenta y onerosa, menos eficaz y prestó un apoyo mucho menor que lo previsto a las iniciativas nacionales.

En la investigación de la Federación Internacional se llegó a la conclusión de que la principal razón de esos problemas era la falta generalizada de normas específicas para el socorro internacional en casos de desastre. Muy pocos Estados contaban con normas nacionales amplias sobre este tema y por ello tenían que improvisar cuando se producía una catástrofe. Si bien se ha realizado una gran labor de elaboración de normas sobre estas cuestiones a nivel regional y mundial, los instrumentos resultantes son bastante incompletos, permanecen dispersos y su aplicación en la práctica es escasa.

ii. Las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial

En 2007, la Conferencia Internacional, mediante la [resolución 4](#), aprobó las “Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial” (Directrices). Estas Directrices se basaron en leyes y normas vigentes a nivel internacional y regional y se negociaron durante más de dos años tras amplias consultas con funcionarios y expertos en gestión de desastres. Las Directrices, que guardan relación con el tema general de la Conferencia Internacional de este año, hacen hincapié en que cabe esperar que los agentes humanitarios se atengan a normas mínimas en la prestación de socorro, en particular a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. En 2011, mediante la [resolución 7](#) la XXXI Conferencia Internacional reiteró la determinación de los miembros de utilizar las Directrices y exhortó a los Estados a que, con carácter urgente, fortalecieran su preparación jurídica para la intervención internacional en casos de desastre.

iii. Progreso realizado hasta la fecha

A principios del otoño se publicará un informe de situación relativo a la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en el que se dará cuenta, de forma detallada, de la experiencia a nivel mundial en la aplicación de las Directrices hasta la fecha. Además, la Federación Internacional, ultima la segunda edición del estudio documental “Derecho y cuestiones jurídicas en la respuesta internacional en casos de desastre (2007)”, en la que se ofrecerá un panorama general de los avances en el establecimiento de marcos normativos para las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre en los planos nacional, regional y mundial. Ambas ediciones estarán disponibles en: www.ifrc.org/dl_32ic.

En resumen, desde 2007 las Sociedades Nacionales con el apoyo de la Federación Internacional han ayudado a los gobiernos a utilizar las Directrices para examinar las leyes y los procedimientos vigentes en muchos países, incluso por medio de proyectos oficiales de asistencia técnica en [cuarenta y seis países](#). Hasta la fecha, [veintiún países](#) han modificado sus leyes o procedimientos basándose en parte en las Directrices y en [otros dieciséis](#) están en curso proyectos de leyes, políticas o reglamentaciones.

Uno de los ejemplos exitosos en este ámbito es el de [Indonesia](#), donde la falta de procedimientos fue una carencia importante durante la operación realizada en 2004 a raíz del tsunami y, sin embargo, ahora es líder mundial en lo que respecta a la amplitud de su legislación, sus reglamentaciones y directrices en la materia. También se ha alcanzado progreso en [Seychelles](#), donde en 2014 se aprobó una ley integral sobre gestión de desastres, que incluye detalles sustanciales acerca de la forma de gestionar la asistencia internacional. Asimismo, en 2013, [Bosnia y Herzegovina](#) aprobó “instrucciones” detalladas para la gestión del socorro internacional. En 2015, [Colombia](#) se convirtió en el primer país que instituyó una comisión oficial sobre las normas, leyes y los principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre con miras a la planificación, la preparación y el examen continuos de la labor relativa a la gestión de la asistencia internacional futura.

En respuesta a las solicitudes de algunos funcionarios nacionales que participan en proyectos en países, la Federación Internacional se asoció con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), la Unión Interparlamentaria, con el apoyo de la Organización Mundial de Aduanas y los bufetes de abogados Allen and Overy, CMS Cameron McKenna y Baker and Mackenzie con el fin de elaborar una “ley modelo” piloto para ayudar a los legisladores a plasmar las recomendaciones de las

Directrices en un texto legislativo. En 2011, la XXXI Conferencia Internacional acogió con satisfacción esta iniciativa mediante la [resolución 7](#). Tras nuevas pruebas y consultas, en 2013 se presentó la [versión definitiva](#) de la ley modelo. Asimismo, la Federación Internacional y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ultiman un [decreto de emergencia modelo](#) para utilizarlo como segunda mejor opción en caso de que se produzca un desastre antes de que se hayan elaborado las normas y los procedimientos necesarios.

Además, la Federación Internacional ha colaborado con numerosos asociados, en particular con organismos humanitarios y con más de una docena de organizaciones regionales en todo el mundo con el fin de promover el diálogo y soluciones respecto de los problemas regulatorios más comunes que se plantean en las operaciones internacionales de socorro. Se concedió atención a este tema en las cumbres de jefes de Estado celebradas en América Central y las islas del Pacífico y se incluyeron referencias en varias resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Federación Internacional también ejerció influencia en la elaboración de nuevos instrumentos, como la versión de la ley modelo sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, aprobada en el plano regional por la [Asamblea Parlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes](#), en disposiciones del proyecto de marco normativo humanitario de la Unión Africana y en el proyecto de protocolo de América Central sobre el envío, el tránsito y la recepción de asistencia humanitaria, entre otros.

iv. Problemas pendientes

Sin embargo, la inmensa mayoría de los Estados aún carecen de normas generales para la gestión de la asistencia internacional en casos de desastre, los marcos existentes a nivel regional y mundial permanecen dispersos y su aplicación es muy desigual. Aunque existe escaso desacuerdo con la idea de que sería conveniente contar con una mejor preparación jurídica, el desarrollo del capital político necesario para adoptar realmente nuevas normas ha sido un proceso lento en muchos países. Además, algunos países que han adoptado un nuevo texto legislativo han preferido dejar pendientes algunos detalles fundamentales para definirlos ulteriormente en las reglamentaciones o procedimientos que aún han de concluirse.

Mientras tanto, los problemas regulatorios son aún motivo de grave preocupación. Un [estudio](#) solicitado por la Federación Internacional en 2014 sobre quince importantes operaciones internacionales, realizadas desde 2007, puso de manifiesto la falta de claridad persistente y generalizada respecto de las funciones y responsabilidades en los organismos nacionales que gestionan el socorro internacional, enfoques incoherentes (que a menudo dependen de las relaciones personales) en relación con el despacho aduanero de artículos y equipos importados y la emisión de visados, normas de registro complicadas y deficiencias importantes en materia de coordinación. Del mismo modo, en un informe que se publicará en breve, solicitado conjuntamente por la Federación Internacional y la Organización Mundial de la Salud y centrado específicamente en la gestión de equipos médicos en el extranjero en catorce operaciones internacionales recientes, se señala que muchos gobiernos han tropezado con problemas en la selección, coordinación, asignación de tareas y supervisión de dichos equipos al no haber elaborado previamente los procedimientos pertinentes. Por ello, muchos equipos carecieron de capacidad, materiales y competencia en ámbitos realmente necesarios. La preocupación por estas cuestiones se ha expresado periódicamente en las numerosas consultas regionales que se han celebrado en relación con la próxima Cumbre Humanitaria Mundial.

Otro avance importante es que la [Comisión Internacional de Juristas](#) ya casi ha finalizado el “Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre”, que probablemente presentará a los Estados en forma de proyecto de tratado de ámbito mundial. La Comisión Internacional de Juristas aprobó la primera lectura del proyecto en 2014 y solicitó a los Estados y a algunos organismos que le remitieran comentarios por escrito antes de enero de 2016. Sin embargo, fuera del contexto especializado de la Sexta Comisión de las Naciones Unidas, existe escaso conocimiento de la iniciativa o debate (en particular entre funcionarios de gestión de desastres) acerca de los méritos del texto de la Comisión Internacional de Juristas y del valor añadido del tratado.

Por su parte, la Federación Internacional no ha asumido una función directa en el proceso emprendido por la Comisión Internacional de Juristas, pero dio a conocer sus opiniones a través de [declaraciones formuladas en la Sexta Comisión](#). Considera que algunas partes del texto son adecuadas y convenientes y que otras podrían mejorarse, preferiblemente tras una amplia consulta. En respuesta a la solicitud de la Comisión Internacional de Juristas, la Federación Internacional presentará sus comentarios consolidados por escrito este otoño.

En el último año, la Federación Internacional, junto con varios asociados, ha organizado una serie de consultas oficiosas con expertos de gobiernos, organismos humanitarios, instituciones académicas y del sector privado para examinar los cauces para agilizar el progreso en la elaboración y aplicación de normas y procedimientos para la gestión del socorro internacional, incluido el eventual valor añadido de un mayor fortalecimiento de los marcos jurídicos internacionales, ya sea a nivel mundial o regional. A la fecha de redacción del presente informe, se habían celebrado siete consultas de este tipo (entre ellas, reuniones regionales en África, América, Asia sudoriental y Medio Oriente y el Norte de África, así como reuniones con interlocutores mundiales) y está prevista la realización de varios seminarios prácticos adicionales antes del fin de 2015. En el enlace siguiente figura más información acerca de las consultas: www.ifrc.org/dl_32ic.

Los participantes en las consultas han coincidido en que es necesario encontrar formas de agilizar el fomento de la preparación jurídica y procedimental para la cooperación en casos de desastre. Algunos han expresado opiniones positivas respecto de la idea de un nuevo tratado de ámbito mundial, mientras que otros estiman que sería demasiado difícil y requeriría demasiado tiempo para justificar el esfuerzo. Algunos participantes formularon diversas críticas al texto de la Comisión Internacional de Juristas. Entre las alternativas propuestas figuran el fomento de acuerdos regionales (especialmente en las regiones de África y América) y el intercambio de información (como el proyecto en curso entre Estados de la región de América encaminado a elaborar un compendio regional de leyes pertinentes para las operaciones internacionales de socorro). A nivel nacional, los participantes instaron a renovar el compromiso entre las partes interesadas de “concluir la labor” en lo que respecta a las normas y los procedimientos nacionales. Asimismo, se señaló que las iniciativas institucionales como la comisión instituida en Colombia sobre Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre podrían ser útiles para otros países a fin de asegurar que se dé cabida a la preparación y planificación continuas de la futura gestión de la asistencia en casos de desastre. Se recomendó también promover un mayor diálogo en el plano regional.

Por consiguiente, la Federación Internacional propone que la XXXII Conferencia Internacional renueve su compromiso de realizar avances en la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial. Asimismo, solicita el aval y el apoyo de la Conferencia Internacional para proseguir sus consultas, de manera más oficial, a fin de estudiar detenidamente las diversas opciones para agilizar el progreso, incluido el eventual fortalecimiento de los marcos normativos mundiales y regionales.

B. Fortalecimiento de la cooperación y de marcos normativos aplicables en la reducción del riesgo de desastres

Aunque la asistencia internacional en casos de desastre es una válvula de seguridad crucial, el principal medio para reducir el sufrimiento ocasionado por los desastres debe ser la reducción del riesgo de desastres. Sin duda, no hay mejor expresión del principio de humanidad, tema central de la XXXII Conferencia Internacional, que prevenir el sufrimiento, ante todo.

i. Fortalecimiento de la cooperación

A nivel mundial, 2015 ha sido un año determinante en lo que atañe a la reducción del riesgo de desastres. La aprobación del Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres, en marzo, fijó nuevas metas y prioridades en este ámbito hasta 2030. Asimismo, mediante el establecimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, en septiembre, se concedió mayor atención al fomento de la capacidad de resistencia y recuperación de las personas pobres y vulnerables ante desastres. Además, con la aprobación de un nuevo acuerdo sobre cambio climático, en diciembre, se espera favorecer el énfasis en los esfuerzos destinados a la adaptación al cambio climático. En los procesos de negociación de estos acuerdos mundiales ha surgido, como común denominador, la necesidad de mayor cooperación y mejores alianzas entre los agentes locales, nacionales e internacionales para fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación de las personas y de las comunidades, en particular para que mediante este empeño conjunto se favorezca el aporte de las comunidades en los procesos de decisión, el aprovechamiento de recursos locales y la adaptación a las necesidades locales.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja cuenta con una larga tradición de cooperación con asociados de diversos sectores y a distinto nivel, encaminada al fomento de comunidades más sanas, seguras e inclusivas. A la luz de esta experiencia y de la exhortación mundial para asociaciones más eficientes, la Federación Internacional anunció en 2014 una iniciativa destinada a favorecer la acción cívica y comunitaria en materia de capacidad de resistencia y recuperación. La Coalición de mil millones tiene por finalidad lograr que mil millones de personas alrededor del mundo, este es un miembro de cada familia, adopte medidas concretas para mejorar la capacidad de resistencia y recuperación de esta hasta el año 2025. A través de la red de colaboración de las ciento ochenta y nueve Sociedades Nacionales y los diecisiete millones de voluntarios, la coalición propiciará alianzas eficaces, en los planos local y mundial, con otras organizaciones empeñadas en el logro de comunidades más seguras y con mayor capacidad de resistencia y recuperación.

ii. Función de los marcos normativos

Los marcos normativos nacionales son unos de los instrumentos más eficaces para la consecución de los objetivos planteados en el Marco de Sendai y para la promoción de medidas concretas que favorezcan comunidades seguras y con capacidad de resistencia y recuperación.

En Vietnam, por ejemplo, los marcos normativos y políticos relativos a obras estructurales como los diques, los drenajes y el alojamiento provisional y de emergencia seguro, junto con medidas no estructurales, como la concienciación y educación en materia de reducción del riesgo de desastres, la evacuación oportuna y la reubicación basadas en evaluaciones del riesgo han conducido concretamente a salvar vidas. Durante los diez años en que se aplicaron estas medidas, el número de muertes causadas por inundaciones en la región del delta del Mekong disminuyó de seiscientas a sesenta. En Filipinas, la ley sobre reducción del riesgo de desastres y gestión de desastres aprobada en 2010 fijó la obligatoria

participación de la comunidad y de la sociedad civil en las decisiones relativas a gestión de desastres en diferentes niveles del gobierno.

En 2005, en el Marco de Acción de Hyogo se determinó que la legislación era un instrumento fundamental para velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación. Hace algunos meses, se destacó esta cuestión en el Marco para la Reducción de Riesgo de Desastres aprobado en Sendai, y se estableció, como una de las principales prioridades de la comunidad internacional, el fortalecimiento de los órganos de gestión del riesgo de desastres para mejorar esa función.

Cabe preguntarse cómo debe ser una buena legislación. En la resolución 7, aprobada por la XXXI Conferencia Internacional, se exhorta a los Estados a que, con el apoyo de las respectivas Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y demás asociados pertinentes, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), examinen sus marcos legislativos para determinar si apoyan la labor de reducción del riesgo de desastres (DRR), en particular a nivel comunitario. Se enumeraron las esferas prioritarias sobre la base de las consultas y la investigación preliminar sobre los estudios de casos. Se pidió a la Federación Internacional que prosiga su apoyo, especialmente mediante “la asistencia técnica, el fortalecimiento de la capacidad, la elaboración de herramientas, modelos y directrices, la defensa de causas y la investigación permanente”.

Desde 2007, varias Sociedades Nacionales han prestado apoyo a los gobiernos de sus países para el fortalecimiento del marco normativo aplicable en la reducción del riesgo de desastres. En Burkina Faso, Camboya, Islas Cook, México, Namibia y Vietnam, entre otros países, se aprobaron leyes y reglamentos con miras a proporcionar una base más sólida para las actividades de reducción del riesgo de desastres con arreglo a las aportaciones de las respectivas Sociedades Nacionales y otros asociados. Sin embargo, también resultó evidente que sería conveniente que los legisladores contaran con mayor información acerca de lo que ha funcionado bien y lo que no en la labor legislativa de otros países en todo el mundo.

iii. Progreso en la labor de investigación

Para atender a esta necesidad, en 2012 la Federación Internacional y el PNUD llevaron a cabo un proyecto de investigación en varios países con miras a recopilar ejemplos de prácticas óptimas y vacíos jurídicos comunes en la legislación nacional en materia de reducción del riesgo de desastres. Abarcó un análisis de los ordenamientos jurídicos en treinta y un países, además de estudios de casos pormenorizados en catorce países con el fin de evaluar los efectos y los problemas en la aplicación. Los resultados del estudio comparativo de mayor envergadura realizado hasta la fecha en este ámbito se publicaron en un informe de síntesis en junio de 2014, titulado “*Effective law and regulation for disaster risk reduction: A multi-country report*” (se puede consultar en el siguiente enlace: www.drr-law.org).

En el informe se da cuenta del significativo progreso a nivel mundial en la actualización y la adopción de leyes nacionales aplicables en la gestión de desastres con el fin de poner más énfasis en la reducción del riesgo de desastres, y ese trabajo ha contribuido a generar mayor atención sobre este tema a nivel nacional. Al mismo tiempo, en el informe también se observó que existen deficiencias y problemas reiterados en la aplicación de los marcos jurídicos comunes a muchos países. Entre ellos figuran carencias en lo que respecta a la asignación a las autoridades locales de mandatos legales o responsabilidades importantes en materia de reducción del riesgo de desastres sin la financiación o la capacidad necesarias; las oportunidades desaprovechadas para garantizar la participación significativa de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de adopción

de decisiones; y la omisión de los riesgos de amenazas naturales en las normas y reglamentos relativos al desarrollo y el medio ambiente, en particular los referentes al uso del suelo, las autorizaciones de construcción, la protección medioambiental y la gestión de los recursos naturales. En el informe se señala igualmente desfases significativos entre la aplicación de las leyes existentes y la reducida cantidad de mecanismos formales existentes para garantizar la observancia y la rendición de cuentas.

iv. Una herramienta práctica: la lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres

En paralelo al proyecto de investigación, la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo celebraron consultas para la elaboración de una “[Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres](#)” (la lista de verificación). El concepto de la lista de verificación surgió tras reconocerse la necesidad de recopilar los hallazgos del informe sobre los diversos países y consolidarlos en una herramienta práctica que podrían emplear las diferentes partes interesadas nacionales. Se trata de una lista, sucinta y por orden de prioridad, de diez preguntas esenciales que los legisladores, funcionarios de aplicación y sus colaboradores han de considerar para velar por que su legislación ofrezca el mejor apoyo posible a la reducción del riesgo de desastres. Esta lista de verificación además de versar sobre la legislación nacional sobre la gestión del riesgo de desastres aborda también otras leyes y reglamentos sectoriales que son fundamentales para el fortalecimiento de la seguridad y la capacidad de resistencia y recuperación, así como para la ordenación ambiental, de tierras y recursos naturales.

La lista de verificación tiene por objeto servir de herramienta de evaluación y orientación para un proceso de examen de leyes y reglamentos nacionales y locales encaminado a mejorar la reducción del riesgo de desastres y ofrecer orientación sobre la manera de adaptar los marcos normativos nacionales a las normas internacionales vigentes, en particular el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Asimismo, pretende fomentar un enfoque más integrado de la reducción del riesgo de desastres, teniendo en cuenta el cambio climático y las consideraciones relativas al desarrollo sostenible en el examen de la legislación. Sin embargo, su finalidad no es servir de modelo para una ley de gestión del riesgo de desastres, ni para un mecanismo internacional de seguimiento.

Las preguntas que figuran en la lista de verificación y su redacción precisa se debatieron, revisaron y mejoraron mediante un amplio proceso de consultas que se celebraron durante dos años, entre ellas diez reuniones consultivas regionales y mundiales (para más información sobre estas consultas véase www.ifrc.org/dl_32ic). Tras este proceso de consultas, se presentó una versión piloto de la lista de verificación en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Sendai.

Dado que en la lista de verificación se brinda apenas una presentación de las cuestiones esenciales que se han de considerar en el examen de los marcos normativos nacionales aplicables en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, en el curso del proceso piloto también se ha elaborado un manual más detallado. El texto del manual no se presentará para aprobación oficial en la XXXII Conferencia Internacional puesto que puede ser objeto de actualización y revisión, a fin de tener en cuenta las experiencias y los comentarios continuos acerca de la lista de verificación.

v. El proceso piloto

Tras la conferencia mundial que tuvo lugar en Sendai, se emprendió el proceso piloto para la lista de verificación y en él se incluyeron las iniciativas por países, las nuevas consultas y la investigación sobre las enseñanzas extraídas de los procesos de reforma legislativa. La

finalidad del proceso era evaluar, mediante diferentes métodos, la utilidad de la lista de verificación a nivel nacional, obtener comentarios de las partes interesadas sobre la forma de mejorar la herramienta antes de la presentación a la XXXII Conferencia Internacional, así como sustentar el contenido del manual.

Las iniciativas a nivel de países han supuesto el apoyo a gobiernos interesados, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a oficinas del PNUD en países para la utilización de la lista de verificación en una fase piloto. Los métodos para la utilización de la lista de verificación variaron según los países. Por ejemplo, Indonesia, las Islas Cook, Túnez, Egipto, Mongolia, Colombia, Senegal y Côte d'Ivoire, utilizaron la lista para orientar proyectos de minuciosa investigación jurídica destinados al examen y debate en diálogos de múltiples partes. Otros países como Armenia, Nigeria, Italia, Mauricio, Madagascar y Laos, utilizaron la lista de verificación como herramienta para iniciar un diálogo en seminarios prácticos acerca del respectivo marco normativo aplicable en la reducción del riesgo de desastres e identificar prioridades en cuanto a reformas legislativas nacionales. En Madagascar, Mauricio, Timor Leste y Mongolia, la lista sirvió para analizar y mejorar los proyectos de leyes relativos a gestión del riesgo de desastres.

Durante el periodo piloto, continuaron las consultas sobre la lista de verificación con la celebración en los planos nacional, regional y mundial de consultas en las que se reunieron los comentarios procedentes de los representantes de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, departamentos gubernamentales, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, del sector privado y de expertos o consultores técnicos. Asimismo, se inició un ejercicio adicional de investigación para determinar las enseñanzas extraídas y el asesoramiento obtenido en los más de diez países que han emprendido recientemente procesos de reforma legislativa. Las contribuciones aportadas en estos procesos de investigación y consultas también se han empleado para perfeccionar la versión definitiva de la lista de verificación y del manual.

vi. Invitación dirigida a la Conferencia Internacional

Por consiguiente, se invitará a la XXXII Conferencia Internacional a que:

- promueva el fortalecimiento de la cooperación entre las Sociedades Nacionales y los Estados con miras a la consecución de los objetivos del Marco de Sendai y de los objetivos de desarrollo sostenible mediante el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación;
- tome nota de los hallazgos de la investigación de la Federación Internacional y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en diversos países sobre derecho y reducción del riesgo de desastres y de las consultas y del proceso piloto relativos a la aplicación de la Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres;
- apruebe la lista de verificación como una herramienta de referencia útil y aliente a los Estados a que la utilicen, con el respaldo de las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y otros asociados;
- fomente la cooperación para suscitar mayor concienciación del público con respecto a las normas pertinentes del derecho nacional e internacional sobre reducción del riesgo de desastres, como un medio para favorecer la aplicación de esas normas.

La Federación Internacional se complacerá también en brindar apoyo a las Sociedades Nacionales y a los respectivos gobiernos para que utilicen la lista de verificación con miras a fortalecer los marcos normativos aplicables en la reducción del riesgo de desastres, y espera con interés proseguir la consolidación de la asociación con el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo y otras partes interesadas en el ámbito del marco normativo para la gestión del riesgo de desastres.

C. Marcos normativos propicios para la prestación de primeros auxilios

Los primeros auxilios son un medio indispensable y eficiente en función de los costos para salvar vidas. Constituyen un elemento esencial en la labor de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desde su inicio y son, quizás, el modo más “humano” y directo con el que los voluntarios ponen en práctica el principio de humanidad.

La experiencia demuestra que la generalización de la formación y la práctica individual de los primeros auxilios puede mejorar en gran medida las oportunidades de disponer de alguna persona en el entorno próximo para que preste la necesaria intervención en los primeros momentos de una crisis de salud repentina, y evitar así la “muerte por demora en la atención”, en espera de la llegada de profesionales de la salud con mayor capacitación. No obstante, en los debates mantenidos en el Centro mundial de referencia de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre primeros auxilios (acogido por la Cruz Roja Francesa en París), los formadores en primeros auxilios han determinado obstáculos jurídicos que impiden la consecución de este objetivo en algunos países.

En 2009 y 2010, la Federación Internacional, con el apoyo del centro de referencia, publicó varios informes (disponibles en www.ifrc.org/falaw) en los que se exponía el argumento sustentado en pruebas en favor de una formación pública en primeros auxilios más amplia y se indicaban los vacíos en el apoyo jurídico y político a este enfoque en muchos países, en particular con respecto a la formación obligatoria, las normas y la protección frente a la responsabilidad civil jurídica. Actualmente se prepara un informe específico sobre derecho y primeros auxilios a fin de actualizar esos hallazgos sobre la base de encuestas de formadores en primeros auxilios realizadas por el centro de referencia en 2013 y 2015, de consultas adicionales celebradas con expertos en primeros auxilios en el seno del Movimiento y en el sector público, así como de la investigación comparativa efectuada de forma gratuita por la empresa Allen & Overy, en la que se examinó la legislación en materia de primeros auxilios en treinta y ocho países.

A continuación se reseña los hallazgos hasta la fecha en tres áreas de interés principales que se propone a la atención de la XXXII Conferencia Internacional.

i. Formación obligatoria en primeros auxilios en circunstancias específicas

La manera más directa de asegurar la formación generalizada en primeros auxilios es que se establezca oficialmente su obligatoriedad. Como se describe en el informe de la [Federación Internacional de 2009](#), en Europa, donde se dispone de la recopilación de datos más sólida sobre el particular, el porcentaje de población que había recibido formación en primeros auxilios oscilaba de manera significativa entre el noventa y cinco por ciento (95%) en el país con el mejor resultado y menos del cinco por ciento (5%) en el país con el peor resultado. La diferencia obedece a que los países con los mejores resultados tienen una legislación en la que se establece la obligatoriedad de los primeros auxilios ya sea en el lugar de trabajo, la escuela o cuando se solicita el permiso de conducir.

De conformidad con la investigación emprendida con miras a la XXXII Conferencia Internacional, el requisito de la formación obligatoria en el lugar de trabajo es la forma más común de la obligatoriedad de los primeros auxilios en los países. Sin embargo, se registra una gran variedad entre los Estados respecto de las circunstancias por las que optan (por ejemplo, si se basan en las funciones del empleado, en la índole de la actividad empresarial, la envergadura de las empresas o en otros factores). Aunque hay varios convenios de la

Organización Internacional del Trabajo relativos a la salud y la seguridad laborales en los que se hace referencia a los primeros auxilios (por ejemplo, los convenios C155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y C161 sobre los servicios de salud en el trabajo), actualmente se dispone de muy poca información a nivel internacional sobre el alcance de su aplicación y la eficacia de las medidas que establecen. Por supuesto, si bien las circunstancias también varían de un país a otro, sería sumamente útil realizar un mayor intercambio internacional de las experiencias relativas a las diferentes opciones.

Dado que se carece de información más completa sobre las diversas medidas en los lugares de trabajo, la Federación Internacional propone centrar las recomendaciones más específicas del proyecto de resolución en otras dos oportunidades para la formación obligatoria: las escuelas y el permiso de conducir.

a. Formación obligatoria en las escuelas

Una de las principales preocupaciones de los expertos que trabajan en la formación en primeros auxilios es el fenómeno del “olvido de destrezas adquiridas”, característico de las sesiones de formación únicas. La formación obligatoria en primeros auxilios en las escuelas representa el medio ideal para comenzar el fomento de la preparación para prestar primeros auxilios durante toda la vida. Los escolares son el segmento de la población al que se puede llegar con mayor facilidad. La formación en primeros auxilios programada en diferentes etapas de la educación primaria, secundaria y terciaria además de afianzar la comprensión forja la voluntad de participar en cursos de actualización en el futuro.

Además, habida cuenta de la confianza que los padres depositan en las escuelas para la salvaguarda del bienestar de sus hijos, es también muy razonable que la formación en primeros auxilios sea obligatoria, por lo menos, para algunos miembros del personal de las escuelas (aunque se recurra a proveedores externos para la enseñanza de los métodos a los escolares).

b. Permiso de conducir

La segunda circunstancia en la que los Estados interactúan con gran parte de sus ciudadanos es la relativa al permiso de conducir. Si se establece el requisito de la formación en primeros auxilios para los solicitantes del permiso de conducir, se brinda otra oportunidad para realizar un curso de actualización de lo aprendido en la escuela y ello guarda una relación natural con el entorno de la conducción. Según se señaló en el [informe de la Federación Internacional correspondiente a 2009](#), los estudios realizados en Europa demuestran que más del cincuenta por ciento (50%) de las muertes a raíz de un accidente vial ocurre en los primeros minutos subsiguientes al accidente, mucho antes de que la persona herida llegue a un hospital. Para reducir la mortalidad reviste crucial importancia disponer de una persona en el entorno cercano que pueda prestar primeros auxilios, junto con un servicio de ambulancias que funcione bien.

En este ámbito, la región de Europa encabeza los mejores resultados. [En 2009](#), la formación en primeros auxilios era obligatoria para la obtención del permiso de conducir en el cincuenta y cinco por ciento (55%) de los países europeos. Estos países han demostrado que ello es factible. Aunque la imposición de nuevos requisitos de esta índole nunca resulta fácil y puede exceder los recursos y las capacidades de formación disponibles en algunos países, los Estados deberían evaluar, por lo menos, la respectiva capacidad de hacerlo, habida cuenta de la posibilidad de salvar vidas.

ii. Directrices de formación

Para que la formación en primeros auxilios pueda contribuir a salvar vidas es preciso que proporcione información correcta y de aplicación práctica. Sin embargo, muy pocos Estados cuentan con orientación oficial sobre lo que ha de entrañar la formación en primeros auxilios, incluso cuando es obligatoria. En los últimos años, se han planteado preocupaciones, en particular sobre el creciente número de proveedores de formación en primeros auxilios a bajo costo, impartida exclusivamente en línea, en la que muy probablemente no se enseñan las destrezas físicas necesarias para muchas prácticas de primeros auxilios. Aunque no es necesario ni aconsejable adoptar un enfoque único pormenorizado para la formación en primeros auxilios, el hecho de disponer de orientaciones sobre los elementos mínimos que se han de incluir en ella, sobre la base de un análisis crítico de las pruebas médicas disponibles, contribuirá a evitar el fracaso cuando ocurran las emergencias.

En este sentido, puede resultar útil para los Estados basarse en los elementos fundamentales que figuran en las directrices existentes, elaboradas por proveedores experimentados, incluidas las Sociedades Nacionales, así como en las [directrices de la Federación Internacional relativas a los primeros auxilios y la reanimación cardiopulmonar](#), publicadas en 2011 y cuya primera actualización está en curso.

iii. Protección con respecto a la responsabilidad jurídica

Además de las medidas destinadas a la promoción de la formación eficaz en primeros auxilios, también se invitará a la Conferencia Internacional a que contribuya a eliminar una importante barrera para la acción de los socorristas que intervienen en las emergencias sanitarias.

Aunque no se trate de la única consideración, se ha determinado que el temor a incurrir en una posible responsabilidad jurídica es uno de los factores que suele disuadir a las personas presentes, incluso a aquellas que tienen una formación completa, de prestar asistencia en las emergencias. Esta preocupación se pone de manifiesto en las encuestas del centro de referencia, así como en los estudios externos realizados en varios países, como se describe en el próximo informe de la Federación Internacional.

Con algunas excepciones por la incidencia registrada, no parece que las demandas y querellas interpuestas relativas a la prestación infructuosa de primeros auxilios sean una práctica generalizada. No obstante, de la investigación realizada por Allen & Overy se desprende que pocos países tienen disposiciones claras en su legislación destinadas a excluir la responsabilidad en casos de prestación de primeros auxilios de buena fe. Por lo tanto, aunque el temor de los eventuales socorristas puede ser mayor que la probabilidad real de que tropiecen con problemas, al parecer suelen estar en lo cierto al considerar que no gozan de protección específica alguna.

En vista de esta situación, se solicitará a la Conferencia Internacional que aliente a los Estados a que estudien la posibilidad de conceder más protecciones específicas, por lo menos para las personas profanas en la materia que han recibido formación en primeros auxilios y actúan de buena fe. Las soluciones específicas diferirán según la preferencia local, pero podrían contemplar la exclusión de acciones judiciales o responsabilidad jurídica civil por errores que no constituyan imprudencia temeraria y/o daño intencional. En los Estados donde existen protecciones jurídicas de esta índole, se alienta a los gobiernos y las Sociedades Nacionales a que se cercioren de que estas sean ampliamente conocidas. En la resolución no se solicitará a los Estados que tomen posición sobre si las personas que son profanas en la materia deberían tener la obligación jurídica de prestar asistencia, teniendo en cuenta que, tradicionalmente, los sistemas jurídicos han abordado esta cuestión de diferentes maneras.

3) **Conclusión y próximas medidas**

Resulta obvio que la atención internacional puede desempeñar un papel positivo en el apoyo que se presta a los paladines locales, en el gobierno y la sociedad civil, en sus esfuerzos por fortalecer las normas y leyes que contribuyen a salvar vidas, sea en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres o en el de los primeros auxilios. Es igualmente evidente que la elaboración de leyes constituye una labor compleja, que depende en gran medida de las circunstancias y preferencias locales, y que requiere un compromiso a largo plazo.

Esta resolución aprovechará el impulso que la Conferencia Internacional ha generado durante más de un decenio de constante atención a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, en particular la resolución 7 de la XXXI Conferencia Internacional celebrada en 2011. Si bien los miembros de la Conferencia Internacional pueden enorgullecerse por los logros realizados hasta la fecha, se puede y se debe trabajar para agilizar el progreso.

Por su parte, la Federación Internacional, en respuesta a las solicitudes de las Sociedades Nacionales y los respectivos gobiernos, prosigue la ampliación de su apoyo en materia de normas jurídicas aplicables en casos de desastre, principalmente mediante el asesoramiento técnico sobre el terreno. Aunque no se aborda específicamente en la resolución, la Federación Internacional prevé trabajar con asociados para elaborar también listas de verificación relativas a la preparación para desastres, la intervención en casos de desastre y la recuperación posterior a estos. Cabe esperar que con este conjunto de instrumentos las partes interesadas nacionales adopten un enfoque integral para evaluar las respectivas normas jurídicas aplicables en casos de desastre, cuando proceda, o se centren en aspectos específicos del derecho, donde sea más útil. En estas listas de verificación y en los demás esfuerzos de apoyo realizados por la Federación Internacional también se incorporarán las enseñanzas extraídas del trabajo sobre la cuestión de las barreras regulatorias que obstaculizan el suministro de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres (como se describe en el informe separado sobre el cuestionario de seguimiento de la XXXI Conferencia Internacional, disponible en www.rcrcconference.org).

La resolución allanará el camino para una cooperación más estrecha entre las Sociedades Nacionales y los gobiernos de sus respectivos países respecto de otras medidas que favorezcan el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación a nivel comunitario, como fase fundamental en la consecución de las metas del Marco de Sendai y de los objetivos de desarrollo sostenible.

En la resolución de 2015 se reafirma la voluntad de las Sociedades Nacionales de apoyar a los gobiernos en lo que atañe a las normas jurídicas en materia de primeros auxilios. La Federación Internacional está empeñada en respaldar a las Sociedades Nacionales interesadas, a fin de que presten asesoramiento de óptima calidad a los gobiernos y se prosiga el fortalecimiento de la base empírica sobre los enfoques más eficaces de sus respectivos países.