

El poder de la humanidad

XXXIII Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
9-12 de diciembre de 2019, Ginebra



**XXXIII CONFERENCIA INTERNACIONAL
DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

Ginebra (Suiza)
9-12 de diciembre de 2019

**Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre que
contemplan factores climáticos, sin dejar a nadie rezagado**

ELEMENTOS PRELIMINARES PROPUESTOS PARA UNA RESOLUCIÓN

marzo de 2019

Antecedentes

Mediante los elementos preliminares para la elaboración de la resolución propuestos en el presente documento bajo el título “Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre que contemplan factores climáticos, sin dejar a nadie rezagado” se esboza el eventual contenido de la resolución, mas no se plantea el texto definitivo de esta.

Luego de cada apartado se incluye las razones por las cuales se considera útil incluir el respectivo párrafo en la resolución.

Este documento de consulta se remite a los miembros de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional) para recabar observaciones y aportes preliminares, y para tener una idea inicial sobre la eventual aceptación y consenso que concitaría el contenido planteado.

En la formulación de los comentarios y observaciones, agradeceremos consideren si:

- están de acuerdo con los elementos propuestos para el preámbulo y para los apartados dispositivos de la resolución;
- falta, o se debería incluir, algún elemento en la resolución.

En esta fase de la consulta, no se prevé recibir comentarios detallados sobre la redacción del texto de los elementos propuestos para la resolución. Ello será posible de manera específica y concreta cuando se remita el anteproyecto de resolución en una fase ulterior.

Introducción

Aunque se ha logrado reducir, en general, la mortalidad debida a los desastres, las catástrofes provocadas por factores naturales siguen siendo una de las principales amenazas para la seguridad humana en todo el mundo. Conforme se observa en la edición 2018 del *Informe mundial sobre desastres*, publicado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional), se calcula que dos mil millones de personas se han visto afectadas por desastres en el último decenio y que el 95% de estos estuvieron relacionados con condiciones atmosféricas. Ante la persistente influencia del cambio climático en eventos extremos (como se señala en el último informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático respecto de los efectos de un calentamiento de 1,5 °C), será de constante y crucial importancia el fomento de la resiliencia y la preparación preventiva.

Esas medidas deben incluir la preparación desde el punto de vista jurídico. Un buen sistema nacional de gestión del riesgo de desastres debe reposar sobre una sólida base jurídica en la que se disponga de manera clara las responsabilidades de las partes, un orden de prioridades en la ejecución de las actividades, la asignación de recursos y la coordinación de tareas. Se trata de un aspecto decisivo tanto en medio de una situación de emergencia, como en la elaboración de proyectos a más largo plazo encaminados a la reducción del riesgo de desastres y al fomento de la

resiliencia, o proyectos sobre preparación, adaptación y recuperación en relación con el cambio climático.

La Conferencia Internacional reconoció en sus últimas cuatro reuniones (2003, 2007, 2011 y 2015) la necesidad de prestar mayor atención a la incidencia positiva de las normas jurídicas para propiciar la gestión eficaz del riesgo de desastres, y ha alentado de forma sistemática a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra a que adopten medidas adecuadas en ese sentido, al tiempo que ha invitado a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional a que les presten apoyo. Entre los asuntos abordados en el pasado, cabe mencionar la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre, la legislación sobre la reducción del riesgo de desastres, y la superación de las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional tras un desastre.

Las Sociedades Nacionales han respaldado a las autoridades de sus respectivos países (con el apoyo de la Federación Internacional) a través de más de setenta y cinco (75) proyectos de asistencia técnica, emprendidos desde 2007, en diferentes ámbitos relacionados con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Hasta la fecha, treinta y siete (37) países han aprobado nuevas leyes o reglamentos luego de recibir ese apoyo. En reconocimiento de ello, en la XXXI y la XXXII reuniones de la Conferencia Internacional se reafirmó el papel que esta desempeña “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”.¹

La XXXIII Conferencia Internacional seguirá la línea trazada por esa tradición con la atención centrada en enfoques de la preparación y la intervención locales que contemplen factores climáticos y velen por que, a través de las normas jurídicas y las políticas nacionales aplicables en casos de desastre, nadie quede al margen de la asistencia.

A. Preámbulo

En los párrafos del preámbulo de la resolución titulada “Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre que contemplan factores climáticos sin dejar a nadie rezagado” se podría:

- señalar la importancia de un enfoque volcado al futuro en lo que atañe a la legislación aplicable en casos de desastre, a fin de estar listos para hacer frente a las amenazas del mañana;
- señalar la importancia de normas jurídicas eficaces aplicables en casos de desastre para la consecución de los objetivos pertinentes de la Agenda 2030, los Objetivos del Desarrollo Sostenible y los objetivos del Marco de Sendai, así como en lo que atañe a los esfuerzos de adaptación relacionados con el Acuerdo de París;

¹ [Resolución 7](#), Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres, XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2011. [Resolución 6](#), Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios, XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2015.

- acoger con beneplácito el progreso alcanzado en los asuntos abordados en las resoluciones aprobadas en pasadas Conferencias Internacionales en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, en particular por parte de Estados que, con el objeto de fortalecer las respectivas normas jurídicas, han utilizado las “Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial” (2007), y la “Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres” (2015);
- acoger con beneplácito las nuevas asociaciones forjadas por el Movimiento en este ámbito, especialmente con organizaciones regionales, con la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto de las unidades médicas de emergencia, y con la Organización Mundial del Comercio en cuestiones relativas al comercio en situaciones de desastre, así como el apoyo entre homólogos en la elaboración de normas jurídicas aplicables en casos de desastre;
- tomar nota de los hallazgos derivados del estudio de la Federación Internacional sobre la utilidad de las normas jurídicas en la reducción de la violencia sexual y por motivos de género y en el apoyo a la protección de los niños en situaciones de desastre.

Fundamento

En el Marco de Acción de Hyogo se destaca la importancia de una sólida normativa para la reducción del riesgo de desastres como un aspecto de la “prioridad de acción 1”, que consiste en “[g]arantizar que la reducción del riesgo de desastres [...] sea una prioridad nacional y local [...]”. Esta medida se vio fortalecida en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, adoptado en 2015, con su inclusión en la “prioridad de acción 2” de ese documento relativa a la “gobernanza del riesgo”. Además, la finalidad del Acuerdo de París es reforzar la reacción ante el cambio climático, mediante el aumento de la capacidad de adaptación a los efectos adversos de este y la promoción de la resiliencia frente al clima, solicitándose a las partes en el acuerdo que emprendan la planificación de actividades de adaptación y la adopción de medidas al respecto, mediante la aprobación de planes nacionales en la materia. Asimismo, en la Agenda de las Naciones Unidas para 2030 se reconoce la importancia vital de legislaciones que garanticen la rendición de cuentas para el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas. Entre las numerosas referencias a desastres relacionados con el clima contenidas en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, bajo la meta 1.5 se destaca la necesidad de “fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres [...] ambientales”.

La última resolución de la Conferencia Internacional sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre ([resolución 6](#)), fue aprobada en diciembre de 2015, bajo el título “Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios”. En lo que atañe a las normas, las leyes y los principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, en la resolución se exhortaba a que se renovara el compromiso de integrar las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre en los reglamentos y procedimientos

internos y de agilizar el desarrollo de una base normativa para la intervención internacional. En cuanto a la reducción del riesgo de desastres, se reconocía la “Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres”, descrita más adelante, como una herramienta práctica de evaluación para los Estados y se invitaba a estos a que la utilizaran con el apoyo de las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros asociados. Por último, la resolución instaba también a los Estados a que evaluaran si sus normas favorecían la formación en primeros auxilios y la administración de estos.

B. Primer apartado dispositivo

En los primeros párrafos dispositivos de esta resolución se podría alentar a los Estados a que fortalezcan las normas jurídicas y las políticas nacionales para velar por una gestión del riesgo de desastres eficaz que contemple los factores climáticos, entre otros mediante:

- el reconocimiento de la nueva “Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres” como un instrumento práctico no vinculante, exhortando a los Estados interesados, con el apoyo, según proceda, de las respectivas Sociedades Nacionales, a que la utilicen para determinar cauces para el fortalecimiento de las normas jurídicas pertinentes;
- el énfasis en la importancia de la integración de los esfuerzos relativos a la adaptación al cambio climático y aquellos relacionados con la gestión del riesgo de desastres;
- la inclusión de la integración de innovaciones, tales como la financiación proyectiva y el mayor recurso a distribuciones de vales y dinero en efectivo, en los sistemas de gestión del riesgo de desastres, así como el uso de la tecnología para apoyar esas actividades;
- el fomento de la amplia participación de la comunidad en la toma de decisiones relativas a la gestión del riesgo de desastres;
- la reiteración de la importancia de sólidas normas jurídicas y políticas sobre la facilitación y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y sobre la reducción del riesgo a nivel nacional.

Fundamento

Desde hace más de diez años, la Federación Internacional presta apoyo técnico a los Gobiernos en el desarrollo de normas jurídicas y políticas para la adecuada gestión del riesgo de desastres. Inicialmente, el apoyo se centró en la preparación para operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y, desde hace algún tiempo, en la reducción del riesgo de desastres. El apoyo técnico que presta la Federación Internacional emana de dos instrumentos fundamentales que se sustentan en investigaciones empíricas y consultas de carácter nacional, regional y mundial, así como en análisis comparativos. Estos instrumentos son los siguientes:

- Directrices sobre facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial;²
- Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres y el manual conexo.³

En 2017 y 2018, la Federación Internacional emprendió un estudio bibliográfico sobre cuestiones jurídicas relacionadas con la preparación preventiva y la intervención tras desastres a nivel nacional, así como un análisis comparativo mundial de estudios de casos de países para identificar los principales ámbitos de preocupación. Sobre la base de los hallazgos del estudio y de otras consultas, la Federación Internacional elabora una *Lista de verificación sobre preparación para desastres e intervención a raíz de estos a nivel nacional*. Este documento aportará orientación concreta a los legisladores y responsables de la elaboración de políticas, las Sociedades Nacionales y demás partes interesadas, sobre cuestiones importantes relativas a la preparación para desastres y a la intervención a raíz de estos que cabrá tener presentes en la elaboración de normas jurídicas aplicables en casos de desastre (entre otras, acuerdos institucionales, financiación del riesgo, movilidad humana en el contexto de desastres, protección de las personas en casos de desastre – tema que también se aborda en la sección C, más adelante–, barreras reglamentarias al alojamiento provisional y de emergencia, mecanismos jurídicos como los relacionados con la financiación proyectiva y los programas de transferencias monetarias, la condición de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos, y la planificación para casos de emergencia). Una versión piloto de la lista será examinada en diferentes consultas previstas en 2019, aspirándose a someter la versión definitiva al reconocimiento de la Conferencia Internacional⁴, de manera que ésta reitere la importancia de los instrumentos arriba mencionados para la gestión eficaz del riesgo de desastres.

En lo que atañe a la acción proyectiva y a las necesidades de financiación, por ejemplo el uso de dinero en efectivo, se propone solicitar a los Gobiernos que ayuden a las comunidades expuestas a riesgos en la adopción de medidas tempranas, antes de que ocurran desastres, en función de umbrales específicos de pronósticos sobre el tiempo y el clima y el análisis de riesgos, y que institucionalicen las medidas y la financiación basadas en pronósticos a todo nivel, con inclusión de las políticas y normas jurídicas. Se propone, además, solicitar a los gobiernos que sitúen a las comunidades como elementos centrales del desarrollo y del fortalecimiento de los sistemas de acción temprana basada en pronósticos, así como de la preparación para las intervenciones, de manera que las comunidades reciban información de alerta temprana que permita la adopción de medidas concretas; que velen por la existencia de procedimientos integrales centrados en las personas; y que proporcionen recursos para la ejecución de medidas en previsión de eventuales desastres.

² Federación Internacional, Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, Federación Internacional, Ginebra, 2007, rev. 2011.

³ Federación Internacional y PNUD, *Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres* (Federación Internacional y PNUD, Ginebra, Nueva York, 2014); y Federación Internacional, PNUD, *Handbook on Law and Disaster Risk Reduction* (Federación Internacional y PNUD, Ginebra, Nueva York, 2014).

⁴ Esta sería la consecuencia lógica de la resolución 6 aprobada en la XXXII Conferencia Internacional, que alienta a las Sociedades Nacionales a que continúen prestando asesoramiento y apoyo a los gobiernos de sus respectivos países en la elaboración de marcos jurídicos y de políticas aplicables a la gestión de desastres y emergencias. Además, varios participantes en consultas relacionadas con la Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres plantearon la posibilidad de elaborar listas análogas en relación con otros aspectos de la gestión del riesgo de desastres, y se pidió el asesoramiento de la Federación Internacional respecto de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos a nivel nacional.

C. Segundo apartado dispositivo

En el segundo apartado dispositivo de esta resolución se podría reconocer la utilidad fundamental de los marcos jurídicos y de políticas en lo que atañe a la protección y la inclusión de grupos marginados en la ejecución de actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos, así como para garantizar que nadie quede al margen de la asistencia. En particular, a través de las siguientes medidas:

- a. integración de consideraciones en materia de género y de la protección contra la violencia sexual y por razones de género;
- b. esfuerzos encaminados a velar por que, en las normas jurídicas y las políticas relativas al clima, incluidos los planes de adaptación nacional, se conceda adecuada atención a las personas más vulnerables y más expuestas a riesgos;
- c. empeño en velar por la adopción de medidas adecuadas para que nadie quede al margen en los esfuerzos de preparación para desastres y de adaptación al cambio climático, con inclusión de las mujeres, los niños (entre estos, los menores no acompañados y separados de sus familias), las personas de edad, las personas con discapacidades, los migrantes, las minorías étnicas y raciales, los grupos indígenas, y las minorías sexuales y de género.

Fundamento

Los marcos jurídicos para la gestión del riesgo de desastres utilizados en muchos países tienden a centrarse en el establecimiento de sistemas, funciones y responsabilidades de carácter institucional, sin tomar en consideración de modo específico a las poblaciones afectadas.⁵ Sin embargo, para que la gestión del riesgo de desastres sea eficaz, es vital velar por que las personas más vulnerables, las más expuestas a riesgos, o las poblaciones afectadas por desastres, tengan acceso a la asistencia, la seguridad y la protección.

En 2018, la Federación Internacional solicitó un estudio bibliográfico sobre los derechos de los grupos vulnerables a la asistencia, la seguridad y la protección (publicación pendiente). Los resultados de ese estudio ponen de manifiesto importantes dificultades de orden jurídico en los sectores humanitario y de gestión del riesgo de desastres, y la necesidad de abordarlas adecuadamente y con carácter prioritario en la elaboración de marcos jurídicos nacionales relativos a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos. Además, como se documenta en la edición 2018 del *Informe mundial sobre desastres*, millones de personas en el mundo quedan al margen de la asistencia humanitaria debido a un alcance restringido del socorro en el que ya sea no se contempla sus necesidades específicas, se considera viven en contextos de difícil acceso, o su situación pasa desapercibida.

Uno de los desafíos más importantes que plantea la protección por razones de género reside en la protección ante la violencia sexual y por razones de género, conforme se destaca en otro estudio publicado por la Federación Internacional en 2017, en seguimiento de la resolución 3 aprobada en la XXXII Conferencia Internacional. Esta última consideraba la función de las normas jurídicas y las políticas en relación con la

⁵ Federación Internacional, Cuestiones legislativas en materia de manejo de desastres y lucha contra las epidemias (2012), pág. 36.

igualdad de género y la protección contra la violencia sexual y por motivo de género en situaciones de desastre. Esta investigación emanaba de las recomendaciones formuladas en un estudio precedente sobre violencia por motivos de género en situaciones de desastre titulado “*Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters*”.⁶

En la edición de 2018 del *Informe mundial sobre desastres* se examina diversos grupos de personas y situaciones que suelen quedar al margen de la ayuda en intervenciones humanitarias, entre otras, las personas con discapacidades y los adultos mayores. La Federación Internacional solicitó estudios y análisis comparativos adicionales de las normas jurídicas de protección de las personas en caso de desastre, incluidas las normas de protección de los niños, que se realizaron en 2018 y continuarán en 2019. En ese contexto, se recopilará información sobre prácticas idóneas y se formulará recomendaciones para velar por la existencia de un entorno jurídico constructivo. La investigación abarcará el examen de las directrices existentes⁷ y se formularán recomendaciones basadas en las mejores prácticas reconocidas internacionalmente.

D. Tercer apartado dispositivo

En el tercer apartado dispositivo de la resolución se podría reconocer el asesoramiento y el apoyo que proporcionan las Sociedades Nacionales, con el apoyo de la Federación Internacional, en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, alentándolas a proseguir la elaboración de estudios y recomendaciones. Conforme a lo realizado en años anteriores, en la resolución se podría:

- reafirmar la cooperación existente entre los Estados y las Sociedades Nacionales, en calidad de auxiliares de los respectivos gobiernos en el ámbito humanitario, en cuanto al desarrollo, la difusión y la aplicación de marcos jurídicos y de políticas eficaces relativos a la gestión del riesgo de desastres que contemple los factores climáticos, y alentar a las Sociedades Nacionales a que perseveren en el apoyo y la asistencia que proporcionan a los Gobiernos en este ámbito;
- solicitar a la Federación Internacional que continúe elaborando estudios de alta calidad y recomendaciones de vanguardia en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre;
- reafirmar la función de la Conferencia Internacional como foro internacional indispensable para el diálogo continuo sobre el fortalecimiento de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre y la labor de recuperación posterior a estos, en sinergia con los esfuerzos que despliegan los Estados y las organizaciones internacionales.

⁶ Federación Internacional, *Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters: Global Report* (Ginebra, Federación Internacional, 2015).

⁷ Tales como el documento de posición de la Federación Internacional titulado “*Protection and Assistance for Children on the Move*” (Ginebra, Federación Internacional, 2017).

Fundamento

Las Sociedades Nacionales, en calidad de auxiliares de los poderes públicos, están en óptimas condiciones para colaborar con las autoridades y velar por que en las normas jurídicas y políticas se considere las necesidades locales y se favorezca entornos propicios al fomento de la resiliencia. Han demostrado su valor como asociadas predilectas de los gobiernos de sus respectivos países en la elaboración de normas jurídicas y políticas aplicables a la gestión de desastres y al riesgo climático, así como en la difusión y la aplicación de estas.

En el bienio 2018-2019, la Federación Internacional lleva a cabo un proyecto de investigación destinado a la integración eficaz de las normas jurídicas y las políticas relativas a la reducción del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático en un solo enfoque coherente. Este esfuerzo tiene por finalidad la optimización de la labor de los legisladores y responsables de la elaboración de políticas respecto de esos ámbitos y marcos normativos que, si bien son diferentes, están interconectados. El objetivo general de la investigación reside en lograr mayor coherencia entre las diferentes normas jurídicas, políticas y actividades a través de conclusiones con base empírica y el desarrollo de instrumentos eficaces que impulsen su aplicación conjunta. Una vez concluido el estudio global por países, el principal resultado consistirá en la creación de sistemas de búsqueda temática destinados a profesionales del ramo. Las nuevas recomendaciones serán incorporadas en la planificación del Programa de la Federación Internacional sobre derecho relativo a desastres y se las remitirá a los gobiernos interesados para que evalúen sus respectivos sistemas jurídicos. El estudio pondrá de relieve tanto las buenas prácticas como las deficiencias, y aportará material de investigación innovador para la elaboración y la difusión de estrategias útiles para la adopción y la aplicación de nuevas normas jurídicas, políticas y prácticas integradas.