



Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



# Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos

Anteproyecto destinado a consulta

21 de mayo de 2019

Se agradece el envío de comentarios sobre este anteproyecto de la *Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos*, por parte de expertos en gestión de desastres dirigiéndose a [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org), a más tardar hasta el 31 de agosto de 2019.

## Índice

**LISTA DE VERIFICACIÓN SOBRE DERECHO, PREPARACIÓN PARA  
DESASTRES E INTERVENCIÓN A RAÍZ DE ESTOS .....ERROR! BOOKMARK NOT  
DEFINED.**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE LA LISTA DE VERIFICACIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>PREGUNTAS DE LA LISTA DE VERIFICACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>MEDIDAS ULTERIORES .....</b>	<b>34</b>
<b>INFORMACIÓN ADICIONAL Y APOYO .....</b>	<b>35</b>

## El Programa de la Federación Internacional sobre derecho relativo a desastres

El Programa sobre derecho relativo a desastres establecido por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) aspira a la disminución de la vulnerabilidad de las personas mediante la promoción de marcos jurídicos eficaces relativos a la reducción del riesgo de desastres y el fomento de la preparación jurídica para hacer frente a situaciones de esa índole. Reposa sobre tres ejes, a saber, la colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) y otros asociados para prestar asistencia técnica a los gobiernos sobre temas relativos a las normas jurídicas aplicables en caso de desastres, el fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales y demás partes interesadas en lo que atañe a las normas jurídicas aplicables en caso de desastres y actividades de difusión, investigación y sensibilización. Dirección de correo electrónico: [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org)

## Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos

1. ¿Establecen las leyes de su país un marco institucional sólido para la preparación preventiva ante desastres y la intervención a raíz de estos?
2. ¿Favorecen las leyes de su país la aplicación de una estrategia eficaz de financiación de actividades para hacer frente a riesgos de desastres?
3. ¿Se contempla en las leyes de su país mandatos claros y recursos para emprender actividades de planificación, formación y simulacros?
4. ¿Facilitan las leyes de su país la alerta y la mitigación en fases tempranas a fin de mitigar las repercusiones de los desastres?
5. ¿Contemplan las leyes de su país la declaración de ‘estado de emergencia’ y de ‘estado o situación de desastre’ que correspondan y guarden correlación con distintos grados de intensidad y tipos de riesgos?
6. ¿Conceden las leyes de su país las facilidades jurídicas necesarias para las actividades de preparación preventiva ante desastres e intervención a raíz de estos?
7. ¿Cuenta su país con un marco integral en materia jurídica y de políticas para tratar cuestiones relacionadas con movilidad humana conexas a desastres?
8. ¿Contemplan las leyes y políticas de su país medidas relativas a los problemas que surgen a raíz de desastres en relación con alojamiento y vivienda, tierras y derechos de propiedad?
9. ¿Contemplan las leyes y políticas de su país medidas para velar por la inclusión y la protección de los grupos vulnerables en las actividades de preparación preventiva ante desastres y la intervención a raíz de estos?
10. ¿Contemplan las leyes y políticas de su país medidas para promover la calidad de los servicios y la rendición de cuentas y para prevenir el fraude y la corrupción en las actividades de preparación preventiva ante desastres y la intervención a raíz de estos?

## Introducción

Los desastres conllevan profundo sufrimiento humano y cuantiosas pérdidas económicas. En 2018, el banco de datos internacional sobre desastres registró 315 desastres geofísicos y relacionados con el clima que se cobraron la vida de 11 804 personas y afectaron a más de 68,5 millones de personas en el mundo, además de provocar daños materiales estimados en 131 700 millones de dólares estadounidense<sup>1</sup>. No obstante el constante perfeccionamiento de los sistemas nacionales de preparación preventiva e intervención a raíz de desastres a lo largo de varios decenios, los países aún enfrentan numerosos desafíos en la gestión de las repercusiones que entrañan los desastres para la población y la economía, previéndose que la situación empeorará con las crecientes consecuencias derivadas del cambio climático.

Las leyes, políticas y demás acuerdos institucionales revisten vital importancia como puntales de los distintos componentes de la gestión del riesgo de desastres, con inclusión de la reducción de estos, la preparación preventiva, la intervención y la recuperación a raíz de estos, así como de los cauces destinados a facilitar la asistencia internacional cuando la magnitud de una catástrofe supera la capacidad a nivel nacional. Este aspecto ha quedado reconocido en instrumentos internacionales fundamentales tales como el *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (Marco de Sendai)*.

La Federación Internacional despliega intensos esfuerzos en relación con estos temas desde hace numerosos años y ha elaborado importantes directrices y herramientas destinadas a facilitar la comprensión de normas y marcos jurídicos internacionales por parte de los responsables de decisiones, así como al perfeccionamiento de las legislaciones nacionales y a la solución de las barreras jurídicas que pueden obstaculizar la reducción efectiva de riesgos de desastres y la gestión de esos riesgos. Entre algunos de los principales instrumentos figuran:

- [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.](#)
- [Le 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 y modelo de decreto de emergencia.](#)
- [Lista de verificación sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.](#)
- [Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgos de desastre y \*Handbook on Law and Disaster Risk Reduction\*, elaborado conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo \(PNUD\).](#)

Atendiendo a la solicitud de numerosas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**), la Federación Internacional emprendió la elaboración de una lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos (**lista de verificación**), destinada a ayudarles en la asistencia técnica que brindan a las

---

<sup>1</sup> CRED, *Disasters 2018: Year in Review*, [www.cred.be](http://www.cred.be)

autoridades de sus respectivos países en la formulación de leyes sobre preparación preventiva e intervención a raíz de desastres sobre temas no abarcados en otros instrumentos.

La lista de verificación se fundamenta en un informe mundial de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos (**informe de síntesis**), que aporta las bases jurídicas y los ejemplos prácticos sobre los que reposan las preguntas de esta lista de verificación. El informe de síntesis recabó datos de dos tipos de fuentes específicas, a saber:

- **un análisis bibliográfico** de publicaciones relativas a los diez temas que forman parte integrante de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, en el que se identifica y se resume las principales fuentes de información sobre cada tema, con inclusión de material jurídico internacional, libros y artículos académicos, informes, estudios de caso, al igual que normas, directrices y recomendaciones existentes;
- **análisis documentales** de legislaciones nacionales pertinentes a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos de veinte (20) países seleccionados<sup>2</sup> en una muestra que abarca un amplio espectro de regiones geográficas, riesgos de desastres y niveles de desarrollo.

El análisis de síntesis, y los análisis bibliográficos y documentales serán publicados próximamente en el sitio web del Programa sobre derecho relativo a desastres. [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl).

#### Propósito de la lista de verificación

En la lista de verificación se establece una lista de diez preguntas esenciales y prioritarias que los legisladores y responsables de la ejecución de leyes y quienes les brindan asistencia, incluidas las Sociedades Nacionales, necesitan considerar a fin de velar por que las leyes de sus países apoyen de manera idónea la preparación preventiva y la intervención a raíz de desastres. Trata tanto de las leyes específicamente dedicadas a la gestión del riesgo de desastres como de las leyes y reglamentos sectoriales que revisten fundamental importancia para la gestión de funciones esenciales, tales como los acuerdos o arreglos institucionales a distinto nivel de gobierno, la gestión financiera y de recursos, las estructuras jurídicas y de protección.

De manera específica, la lista de verificación está concebida para:

- esclarecer diversas cuestiones legislativas fundamentales que tienen incidencia en la eficiencia y oportuna ejecución de actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos;
- ser utilizada como instrumento de evaluación que oriente los procesos de revisión de leyes y políticas locales y nacionales encaminados al perfeccionamiento de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos;
- orientar el perfeccionamiento de marcos jurídicos y de políticas nacionales y su armonización con las normas internacionales existentes, entre otros, con el *Marco de Sendai*.

---

<sup>2</sup> Los veinte países seleccionados en la muestra fueron: Australia, Brasil, Colombia, Corea, Ecuador, Filipinas, Finlandia, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Kirguistán, Madagascar, México, Palestina, Paraguay, Reino Unido, Sudáfrica, Senegal y Vietnam.

Conviene reconocer que existen muchas variaciones en la estructura de los marcos jurídicos y de políticas de los diferentes países; por consiguiente, en la lista de verificación no se plantea con carácter prescriptivo las enmiendas o reformas requeridas, sino que se destaca las medidas legislativas que cabe examinar. Se sugieren relativas a instrumentos sectoriales más amplios que deberían ser considerados como parte integrante del proceso de revisión y se señalan normas y documentos de orientación que han sido ya elaborados en distintas esferas.

### Uso y utilidad de la lista de verificación

La lista de verificación puede ser utilizada de diversas maneras.

- Está destinada al uso por parte de las autoridades nacionales en la revisión y el fortalecimiento de las leyes, políticas, planes y procedimientos nacionales pertinentes relativos a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos a nivel nacional.
- Puede ser utilizada como un elemento en la planificación de actividades de preparación preventiva y de ejercicios de simulación, o para contemplar en las operaciones las eventuales barreras jurídicas que pudieran surgir.
- Puede ser también utilizada por sí sola como una herramienta para orientar consultas y deliberaciones sobre el tema, ya sea por parte de los gobiernos, las autoridades locales, las Sociedades Nacionales u otros agentes locales o internacionales.

Las consideraciones y recomendaciones que figuran en la lista de verificación pueden ser llevadas a la práctica por todos los agentes que asumen funciones relacionadas con la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos y merecen la consideración por parte de estos.

De manera específica, la lista de verificación permitirá a los países la determinación de los elementos que figuran ilustrados a continuación.

Las **fortalezas y lagunas** en los marcos jurídicos

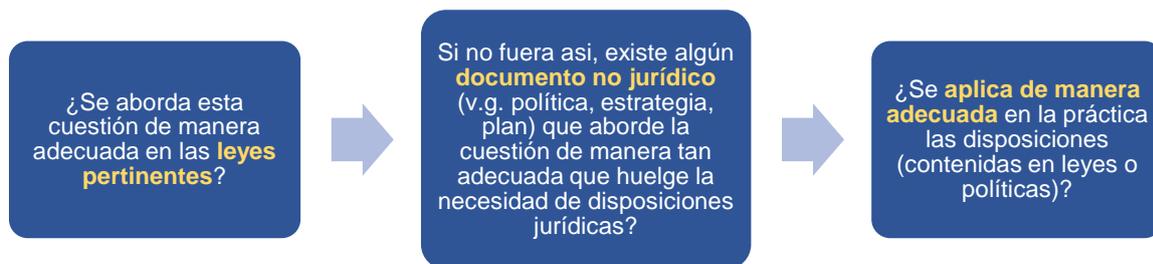
La eventual necesidad de mayor énfasis en la **aplicación**

La eventual necesidad de **elaboración o revisión** de una legislación

La metodología para el uso de la lista de verificación deberá adaptarse según el contexto y las necesidades específicas del país. Aunque sea una persona o una organización quien inicie el proceso, la exhaustiva respuesta a las preguntas de la lista de verificación exigirá un análisis detenido y un amplio proceso de consulta que abarquen a un amplio abanico de partes interesadas. En ciertos casos, se podría emprender este ejercicio a través de mecanismos ya existentes tales como plataformas nacionales sobre gestión de desastres, reducción de riesgos o cambio climático, de manera que los distintos miembros puedan participar en la investigación y el análisis. Los comités, grupos de proyectos y programas que traten de manera específica de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos podrían incorporar el uso de la lista de verificación como parte de sus actividades.

### Respuesta a las preguntas que figuran en la lista de verificación

La lista de verificación abarca diez preguntas amplias destinadas a orientar el detenido análisis del marco jurídico de un país relativo a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos. En esta sección se aporta una breve síntesis del razonamiento que fundamenta cada pregunta, junto con una lista de leyes y políticas sectoriales que podrían ser incluidas en el proceso de revisión, así como una lista de preguntas de subsidiarias y referencias pertinentes a otras normas o documentos de orientación. Se invita a los usuarios de la lista de verificación a que con respecto a todos los temas que analicen procesan al análisis en tres etapas que se ilustra a continuación.



A fin de establecer un análisis general de cada pregunta se deberá sopesar y contrastar los resultados bajo cada una de ellas en función del contexto local. Se podrá poner de manifiesto para ulterior consideración las necesidades y deficiencias específicas que queden identificadas en esta evaluación.

### Preguntas planteadas en la lista de verificación

1. ¿Establecen las leyes de su país un marco institucional sólido para la preparación preventiva ante desastres y la intervención a raíz de estos?

La eficiencia en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos exige marcos institucionales sólidos. Cada una de las instituciones que participe en las labores de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos deberá contar con un claro mandato en el que se describa las funciones y responsabilidades que le incumben y su correlación con las de otras instituciones. Si existieran entidades subnacionales de estas instituciones que se ocupen de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, la ley debería otorgarles potestades y recursos suficientes para el cumplimiento de ese mandato.

La ley debería reflejar un enfoque inclusivo de toda la sociedad y todos los estamentos del Estado en lo que atañe a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos. Debería facilitar la participación de todos los agentes gubernamentales concernidos a todo nivel del gobierno, con inclusión de los organismos sectoriales (v.g. autoridades sanitarias y de alojamiento y vivienda), el ejército y la policía, las instituciones meteorológicas, los organismos de derechos humanos y de defensa de los intereses de las personas. Asimismo, debería facilitar la participación de todos los agentes no gubernamentales pertinentes, con inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el sector privado, las instituciones meteorológicas, las instituciones académicas y de investigación y, de manera esencial, los representantes de grupos vulnerables.

Se debería conceder a los agentes no gubernamentales el más elevado nivel de participación y de responsabilidad que sea compatible con sus recursos y capacidad. De manera análoga a lo que sucede con las instituciones gubernamentales, la ley debería delinear claramente las funciones y responsabilidades de los agentes no gubernamentales. Asimismo, con el fin de garantizar un enfoque coordinado en materia de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos, la ley debería establecer mecanismos de coordinación en los que participen todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales pertinentes. Los entes de coordinación deberían celebrar reuniones periódicas, incluso cuando no existan actividades de intervención en curso.

Según proceda y sea factible, en las leyes relativas a desastres se debería incluir la referencia a los principios humanitarios y derechos humanos fundamentales que revisten pertinencia con respecto a las personas damnificadas. Ello abarca la protección de los derechos humanos pertinentes (i.e. derechos a la alimentación, al agua y a la vivienda), derecho a gozar de asistencia humanitaria, prohibición de discriminación en toda actividad de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos y el reconocimiento de las necesidades específicas de los grupos vulnerables.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

A. Preguntas subsidiarias de orientación

- i. Mandato institucional
  - a. ¿Establece la ley instituciones dotadas de un claro mandato en relación con la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
  - b. ¿Establece la ley claramente las funciones y responsabilidades de esas instituciones en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
  - c. Considerados en conjunto, los mandatos de estas instituciones en relación con la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos abarcan:
    - a. todas jurisdicciones, desde el nivel local hasta el nivel nacional;
    - b. todos los tipos de amenazas, con inclusión tanto de aquellas repentinas como de evolución lenta;
    - c. todo tipo de funciones de gestión de desastres (políticas, operaciones, etc.
- ii. Instituciones subnacionales
  - a. ¿Establece la ley instituciones responsables de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos en jurisdicciones subnacionales?
  - b. ¿Otorga a ley a esas instituciones subnacionales potestades y recursos adecuados para el cumplimiento de sus mandatos relativos a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- iii. Participación
  - a. ¿Establece la ley instituciones multilaterales para la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, tales como organismos de consulta o de coordinación?
  - b. ¿Exige la ley la inclusión de *todos* los tipos de partes interesadas en las instituciones multilaterales?

- c. ¿Estable claramente la ley las funciones y responsabilidades de los agentes no gubernamentales en cuanto a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- d. ¿Otorga la ley a los agentes no gubernamentales el más elevado nivel de participación y de responsabilidad compatible con los recursos y la capacidad de estos?
- iv. Coordinación
  - a. ¿Establece la ley mecanismos de coordinación de las actividades relativas a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
  - b. ¿Exige la ley que en los mecanismos de coordinación se incluya a los representantes de todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales pertinentes?
  - c. ¿Exige la ley que los mecanismos de coordinación celebren reuniones periódicas, incluso cuando no existan actividades de intervención en curso?
  - d. ¿Establece la ley mecanismos de coordinación para todos los tipos de desastres, con inclusión de desastres nucleares y emergencias sanitarias?
- v. Principios y protección
  - a. ¿Se contempla en las leyes relativas a desastres, o se incluye en ellas por referencia, la protección de los derechos humanos pertinentes?
  - b. ¿Se contempla en las leyes relativas a desastres, o se incluye en ellas por referencia, el derecho a la asistencia humanitaria y el derecho a suministros básicos de socorro?
  - c. ¿Se reconoce en las leyes relativas a desastres las necesidades específicas de los grupos vulnerables en cuanto a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- derechos humanos, lucha contra la discriminación, asistencia humanitaria;
- emergencias sanitarias;
- emergencias nucleares.

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 1, sección G.

2. [¿Favorecen las leyes de su país la aplicación de una estrategia eficaz de financiación de actividades para hacer frente a riesgos de desastres?](#)

La adecuada dotación de fondos es un elemento imprescindible para el adecuado respaldo de actividades de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos. No obstante, los gobiernos, organizaciones y comunidades carecen con frecuencia de los recursos necesarios para hacer frente a una creciente cantidad de desastres cada vez más intensos y de mayor magnitud. La comunidad internacional de donantes tropieza, a su vez, con dificultades para colmar los desfases en materia de financiación, tendiéndose a priorizar las intervenciones de carácter inmediato frente a medidas a más largo plazo aunque más eficientes en función de los costos para prevenir los desastres o reducir el riesgo de que ocurran.

Con miras al óptimo aprovechamiento de limitados recursos, convendría que los gobiernos se doten de estrategias integrales para la financiación de actividades relacionadas con el riesgo de desastres que contemplen una amplia gama de medidas adecuadas para diferentes niveles de riesgo, abarquen el ciclo completo desde la fase de prevención de desastres hasta la recuperación a raíz de estos, y que faciliten el acceso a mecanismos externos de financiación relativa a riesgos.

- En lo que se refiere al nivel inferior de costos y riesgos, en el que podrían situarse los desastres frecuentes o de pequeña escala, algunas de las medidas de financiación podrían consistir en asignaciones de los presupuestos gubernamentales de carácter local o nacional, reservas de emergencia, fondos especiales y otros mecanismos nacionales de financiación relativa a riesgos.
- En lo que se refiere al nivel intermedio de costos y riesgos, en el que podrían situarse los desastres menos frecuentes y de mayor escala, algunas de las medidas de financiación podrían consistir en créditos, préstamos y subvenciones condicionados concedidos por fuentes externas.
- En lo que se refiere al nivel superior de costos y riesgos, tales como desastres extraordinarios, aunque extremos, algunos de los mecanismos de financiación podrían consistir en instrumentos internacionales de transferencia de riesgos, por ejemplo, esquemas de riesgos mancomunados, u esquemas de seguros mundiales o regionales.

Reviste cardinal importancia que las estrategias de financiación de medidas relacionadas con riesgos estén respaldadas por legislaciones que permitan el acceso a flujos de fondos de manera eficiente y oportuna, con las debidas salvaguardas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Quienes formulan leyes y políticas deberían también considerar opciones para que las legislaciones apoyen mejor el creciente recurso a programas de transferencias monetarias en operaciones de emergencia, la financiación proyectiva que permite la liberación anticipada de fondos para intervención (antes de que ocurra un desastre), y la protección social adaptable que utiliza los mecanismos de seguridad social existentes para canalizar asistencia financiera destinada a las personas vulnerables antes y después de desastres. Es probable que los gobiernos que deseen aprovechar los mecanismos regionales o internacionales de seguros o de riesgos mancomunados deberán realizar un análisis jurídico exhaustivo de la situación y de las eventuales reformas necesarias en numerosos sectores para satisfacer los criterios de elegibilidad establecidos por los aseguradores.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

#### A. Preguntas subsidiarias de orientación

##### i. Asignaciones en presupuestos nacionales y locales

- a. ¿Exige la ley la asignación de fondos del presupuesto nacional anual en caso de desastres y, de ser así:
  - i. se asigna fondos suficientes para financiar, como mínimo, los costos corrientes de arreglos institucionales y de riesgos de desastres de bajo nivel;
  - ii. se identifica por separado fondos destinados a la reducción de riesgos de desastre, la preparación preventiva y la intervención a raíz de estos;

- iii. se asigna fondos a los gobiernos locales (o se requiere que estos asignen fondos);
    - iv. se asigna fondos para uso por parte de las comunidades?
  - b. ¿Establece la ley fondos o reservas especiales para situaciones de desastre y de ser así:
    - i. se identifica por separado fondos destinados a la reducción de riesgos de desastre, la preparación preventiva y la intervención a raíz de estos;
    - ii. se permite que fuentes externas aporten contribuciones?
  - c. ¿Establece la ley arreglos institucionales adecuados con claras funciones y responsabilidades en cuanto a la gestión fondos relativos a riesgos de desastres?
  - d. ¿Contempla la ley procedimientos claros y armonizadas para la rápida liberación de fondos en caso de desastre?
  - e. ¿Contempla la ley adecuadas medidas de transparencia y salvaguardas para evitar el uso indebido de fondos?
- ii. Financiación nacional de actividades relativas a riesgos de desastres
  - a. ¿Exige la ley la realización de evaluaciones exhaustivas a todo nivel (local a nacional) antes y después de desastres?
  - b. ¿Establece y facilita la ley la mecanismos de financiación de medidas relativas a riesgos de desastres para sufragar los costos de la gestión de estos mediante una combinación de aportaciones de fuentes del sector público y del sector privado, tales como esquemas de seguros y de reaseguros, sistemas de incentivos para la mitigación de riesgos (impuestos, tasas, exenciones, subsidios y subvenciones)?
- iii. Créditos, préstamos y subvenciones internacionales
  - a. ¿Establece la ley criterios para la recepción de fondos internacionales a través de subvenciones, préstamos y créditos condicionados para respaldar actividades de gestión del riesgo de desastres?
  - b. ¿Facilita la ley la recepción de fondos internacionales mediante el establecimiento de sólidos sistemas de gestión financiera rendición de cuentas y auditoría?
- iv. Financiación internacional de medidas relativas a riesgos
  - a. ¿Contempla la ley la participación en mecanismos internacionales de financiación de medidas relativas a riesgos tales como, esquemas de riesgos mancomunados, o sistemas de seguros y reaseguros regionales o mundiales?
  - b. ¿Exige la ley el exhaustivo análisis de riesgos de desastres y de riesgos financieros como requisito previo para la participación en mecanismos internacionales de financiación de medidas relativas a riesgos?
  - c. ¿Facilita la ley el acceso a mecanismos internacionales de financiación de medidas relativas a riesgos mediante el establecimiento de sólidos sistemas de gestión de riesgos de desastres, gestión institucional y financiera, rendición de cuentas y auditoría?
- v. Herramientas financieras en operaciones de intervención

- a. ¿Contempla la ley y facilita el recurso a programas de transferencias monetarias como herramienta en actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos, incluidas las actividades de alojamiento provisional y de emergencia?
- b. ¿Contempla la ley y facilita el recurso a la financiación proyectiva como medio que permite la acción temprana ante la probable manifestación de un desastre?
- c. ¿Contempla la ley y facilita la adaptación de mecanismos de transferencia de fondos de servicios sociales o de bienestar social para la atención de las necesidades de grupos vulnerables en el contexto de la preparación para desastres e intervención a raíz de estos?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- finanzas;
- banca;
- seguros;
- transferencias monetarias internacionales;
- seguridad social, bienestar social;
- lucha contra el fraude y la corrupción;
- administración

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

- Caribbean Disaster and Emergency Management Agency, *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations (CDEMA Model)*, 2013.
- Banco Mundial, Banco Africano para el Desarrollo, *Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic*. (Manila, Banco Africano para el Desarrollo y Banco Mundial; 2017)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 2, sección E.

3. ¿Se contempla en las leyes de su país mandatos claros y recursos para emprender actividades de planificación, formación y simulacros?

La planificación de contingencia forma parte integrante de un proceso más amplio de preparación para emergencias y figura incorporada en procesos establecidos tales como la planificación de la recuperación a raíz de desastres y la formulación de políticas. Conviene proceder al establecimiento de planes de contingencia cuando existe elevada probabilidad de desastres o pruebas de la recurrencia de catástrofes naturales. No obstante, en los planes de contingencia se reconoce la existencia de un riesgo residual que ya sea no es posible eliminar o no es posible hacerlo de manera razonable. Todo sólido plan de contingencia deberá, por consiguiente, reposar en análisis de riesgos en los que se reconozca el riesgo residual conocido y deberá ser lo suficientemente adaptable como para dar cabida a acontecimientos inesperados.

En la legislación relativa al plan de contingencia se deberá establecer un claro mandato para la elaboración de tal plan con la correspondiente asignación de recursos. En él se deberá fijar también funciones y responsabilidades en relación con las principales tareas que cabrá ejecutar en situaciones de emergencias nacionales. La legislación deberá, asimismo, contemplar la adecuada dotación de recursos a fin de garantizar la ejecución de las actividades estipuladas en el plan de contingencia. La legislación deberá también velar por el carácter inclusivo de los procesos de formulación de los planes de contingencia. Para el establecimiento de sólidos planes de contingencia será necesario contar con aportaciones de todos los sectores pertinentes en los planos local y nacional (incluido el nivel comunitario), así como del sector privado y del sector público, em función del contexto y de la índole del desastre que motive el plan de contingencia. Además, habida cuenta del carácter vital que reviste la reconstitución del entramado social cuanto antes luego de un desastre a fin de favorecer la resiliencia de las comunidades, la legislación deberá incluir disposiciones relativas a procesos de búsqueda de personas y de reunificación familiar.

La concienciación a todo nivel de la sociedad, incluidos los niños en edad escolar, es un componente esencial de la preparación preventiva. Ello puede abarcar conocimientos sobre los riesgos de desastres prevalentes, los planes y protocolos de seguridad y emergencia, y las organizaciones locales y nacionales responsables del socorro en caso de desastre. Se puede generar este tipo de sensibilización a través de programas de formación a nivel de educación primaria, secundaria y terciaria, o de programas de formación cortos destinados profesionales y a personas de todos los grupos etarios, que incluyan simulacros de aplicación de protocolos

La legislación deberá determinar las entidades prioritariamente responsables de la oferta de esos programas a todo nivel de la sociedad, ya se trate de entidades gubernamentales, instituciones locales, organizaciones privadas y/o la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja. Se deberá contemplar también en la legislación un conjunto de normas mínimas y de contenidos que guarden consonancia con las mejores prácticas internacionales en materia de programas de formación y simulacros para profesionales, entre otros, el personal de socorro y salvamento y el personal especializados en desastres y la comunidad local al igual que programas de formación destinados a escolares. Ello podría incluir la formación obligatoria en primeros auxilios. Estos programas de adiestramiento y formación deberán estar destinados a aportar a los destinatarios información acerca de lo que cabe esperar en situaciones de desastre, y sobre los derechos y responsabilidades que les incumben antes, durante y después de un desastre. Se deberá configurar los programas de programas de formación de manera que se comprenda que no se trata de algo puntual gracias a la existencia de cursillos de actualización de conocimientos.

Convendrá, asimismo, contemplar en la legislación la prevención de emergencias y desastres en las escuelas y la intervención a raíz de estas, con inclusión, entre otros aspectos, del establecimiento de comités y brigadas escolares, el análisis de riesgos en establecimientos educativos, un plan de acción y simulacros relacionados con posibles amenazas. En la legislación se deberá también contemplar simulaciones y simulacros con la participación tanto de personal profesional de socorro y rescate como de la comunidad. A través de ejercicios prácticos, los simulacros permiten anclar la información que se brinda a la comunidad sobre los planes de contingencia. De modo análogo, las simulaciones permiten que el personal de socorro y rescate incorpore de manera práctica las funciones que le corresponden en casos de desastre y permiten evaluar la viabilidad concreta del plan de contingencia.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

A. Preguntas subsidiarias de orientación

1. Planes de contingencia

- a. ¿Establecen las leyes de su país claros mandatos para que las instituciones gubernamentales elaboren planes de contingencia?
  - i. En caso afirmativo, ¿se elaboran planes de contingencia en todo nivel de gobierno?
  - ii. En caso afirmativo, ¿se basan los planes de contingencia en una cartografía de riesgos y en evaluaciones de riesgos?
  - iii. En caso afirmativo, ¿se aborda en los planes de contingencia temas relacionados a los vínculos familiares?

2. Formación y simulacros

- a. ¿Facilitan las leyes de su país la formación y el adiestramiento en preparación para desastres, con inclusión de formación en primeros auxilios?
- b. ¿Facilitan las leyes de su país la organización de simulacros y otros ejercicios de simulación de emergencias?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- derecho constitucional;
- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- derecho administrativo;
- educación;
- protección de la infancia;
- evaluaciones de riesgos, cartografía de riesgos, seguimiento, evaluación.

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *'Disaster Response and Contingency Planning'* (2012)
- Organización Internacional de Normalización 2230:2018: *Emergency Management Guidelines for Incident Management* (2018)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 3, sección D.

4. ¿Facilitan las leyes de su país la alerta y la mitigación en fases tempranas a fin de mitigar las repercusiones de los desastres?

Desde mediados del decenio en curso existe a nivel internacional creciente reconocimiento de la importancia de los sistemas de alerta temprana y de medidas anticipadas para la eficacia de la intervención a raíz de desastres. Los sistemas de alerta temprana eficaces reposan sobre cuatro elementos vinculados entres sí, a saber, el levantamiento de exhaustivos mapas de amenazas y evaluaciones de riesgos que enriquezcan el conocimiento de los riesgos de desastres; el pronóstico y el seguimiento de la evolución de amenazas mediante el recurso a

equipamiento de alta calidad y metodologías científicas reconocidas; la difusión de alertas oportunas, exactas, fidedignas y que permiten la adopción de medidas concretas; y la preparación preventiva a todo nivel que permita reaccionar ante las alertas que se reciban. Cabe considerar con carácter vital cada uno de los elementos del sistema de alerta temprana pues el fallo de un componente puede entrañar el fracaso de todo el sistema.

El concepto de ‘alerta temprana - acción temprana’ se ha convertido en un postulado fundamental de la intervención a raíz de desastres. Destaca la adopción de medidas *con antelación* a la materialización de una amenaza en función de alertas, en lugar de la intervención posterior cuando la amenaza ha cobrado ya forma concreta. La expresión práctica de la fórmula ‘alerta temprana - acción temprana’ son los mecanismos de medidas proyectivas que permiten la liberación de fondos y el inicio de medidas tempranas cuando el pronóstico de un evento supera niveles de magnitud y de probabilidad determinados de antemano (v.g. un 70% de probabilidades de un ciclón de categoría 3). Las medidas proyectivas reposan sobre el argumento de que las acciones preventivas suelen ser más eficaces que las acciones reactivas en la mitigación de las repercusiones de desastres, además de ser más eficaces en función de los costos.

Los positivos resultados de programas piloto y a pequeña escala de medidas proyectivas justifican un serio análisis por parte de los responsables de decisiones en cuanto a la eventual facilitación de medidas proyectivas a través de leyes y políticas y sobre los cauces para lograrlo. Quienes adoptan decisiones deberán considerar la formulación de políticas en las que se establezca la fórmula ‘alerta temprana - acción temprana’ como el principio rector de los sistemas de gestión de desastres de sus países y se identifique a los mecanismos de medidas proyectivas como instrumentos fundamentales para la aplicación de ese principio. Deberán también considerar confiar el establecimiento de mecanismos de medidas proyectivas a los agentes gubernamentales pertinentes. En general, deberían procurar lograrlo de manera que las medidas proyectivas queden integradas en procesos de planificación ya existentes en lugar de crear procesos paralelos.

La evacuación de la población es una modalidad de acción temprana importante y firmemente establecida que suele estar contemplada en leyes y políticas nacionales relativas a desastres. No obstante, y como un vacío persistente, las leyes y políticas nacionales a menudo no contemplan medidas para velar por que en la evacuación se brinde asistencia a las personas con impedimentos, limitaciones o restricciones en su movilidad. Entre las personas que podrían necesitar asistencia especial en caso de evacuación figuran: las personas con enfermedades o discapacidades, los niños, los adultos mayores, los detenidos, los grupos vulnerables o empobrecidos que gozan de escaso acceso a medios privados de transporte. Asimismo, en las leyes y políticas nacionales no se suele considerar de manera adecuada la evacuación de animales domésticos y ganado, que podrían poner directamente en peligro vidas humanas y tener consecuencias adversas para la situación psicosocial y económica de las poblaciones afectadas por desastres. En los planes de evacuación conviene abordar ambos aspectos para velar por la seguridad de las personas y de sus animales en caso de desastre.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

- A. Preguntas subsidiarias de orientación
  - i. Sistemas de alerta temprana

- a. ¿Establecen claramente las leyes y/o políticas nacionales las funciones y responsabilidades de todos los agentes a los que incumbe el levantamiento de mapas de amenazas, la evaluación de riesgos, el pronóstico y el seguimiento de la evolución de amenazas, y la emisión y difusión de alertas?
  - b. ¿Establecen las leyes y/o políticas nacionales mecanismos de coordinación de los agentes responsables de sistemas de alerta temprana antes mencionados?
  - c. ¿Establecen las leyes y/o políticas nacionales normas para la recopilación, la comunicación y el análisis de información sobre riesgos de manera sistemática y de datos relativos a amenazas, exposición, vulnerabilidades y capacidades?
- ii. Conocimientos sobre riesgos de desastres
- a. ¿Exigen las leyes y/o políticas nacionales el levantamiento de mapas sobre amenazas y la evaluación de riesgos relacionados con todas las amenazas en todas las zonas geográficas?
  - b. ¿Requieren las leyes y/o políticas nacionales que en la evaluación de riesgos se considere la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad de las personas, infraestructuras y sectores económicos expuestos a riesgos?
- iii. Pronóstico y seguimiento
- a. ¿Exigen las leyes y/o políticas nacionales el pronóstico y el seguimiento de la evolución de todas las amenazas en todas las zonas geográficas?
  - b. ¿Se asigna en la ley financiación suficiente para que los organismos que establecen pronósticos y realizan el seguimiento puedan dotarse de equipamiento de elevada calidad y mantenerlo?
- iv. Alertas tempranas
- a. ¿Requieren las leyes y/o políticas nacionales que los organismos responsables de la emisión de alertas incluyan en éstas información sobre repercusiones y orientación práctica y clara?
  - b. ¿Establecen las leyes y/o políticas nacionales procesos normalizados para la emisión y la difusión de alertas?
  - c. ¿Requieren las leyes y/o políticas nacionales que los organismos responsables de la emisión de alertas:
    - las difundan a través de una amplia variedad de cauces de comunicación;
    - establezcan mecanismos de retroalimentación para verificar la recepción;
    - ejecuten planes para informar a las poblaciones más remotas y expuestas a mayores riesgos?
  - d. ¿Establecen las leyes y/o políticas nacionales programas comunitarios de alerta temprana?
  - e. ¿Exige la ley que las empresas privadas de telecomunicaciones difundan alertas si así se lo solicita y de manera gratuita?

- v. Acción temprana
  - a. ¿Establecen las leyes y/o políticas nacionales la fórmula ‘alerta temprana - acción temprana’ como principio rector de la gestión de desastres?
  - b. En la medida en que las leyes y/o las políticas exijan o favorezcan las medidas proyectivas, ¿se encuentran estas integradas en los procesos de planificación existentes?
  
- vi. Evacuación
  - a. ¿Exigen las leyes y/o políticas nacionales que los agentes gubernamentales responsables de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos elaboren planes integrales de evacuación sobre la base de mapas de amenazas y de evaluaciones de riesgos?
  - b. ¿Requieren las leyes y/o políticas nacionales que los planes de evacuación contemplen medidas para velar por que en caso de evacuación se brinde asistencia a las personas con impedimentos, limitaciones o restricciones en cuanto a su movilidad?
  - c. ¿Requieren las leyes y/o políticas nacionales que los agentes gubernamentales responsables de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos incluyan en los planes de evacuación a los animales domésticos y al ganado?
  
- B. Verificación de leyes y políticas relativas a:
  - gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria.
  
- C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas
  - *Multi-hazards Early Warning Systems: A Checklist* (Organización Meteorológica Mundial, 2018)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 4, sección E.

5. ¿Contemplan las leyes de su país la declaración de ‘estado de emergencia’ y de ‘estado o situación de desastre’ que correspondan y guarden correlación con distintos grados de intensidad y tipos de riesgos?

Los estados de emergencia y los estados de desastre son mecanismos jurídicos para el inicio de medidas de intervención a raíz de desastres. La declaración de un estado de emergencia de un estado de desastre conlleva el cambio a una modalidad jurídica de urgencia que se caracteriza por poderes especiales de emergencia y/o arreglos específicos de gobierno.

La potestad para declarar un estado de emergencia suele estar establecido en la constitución de un país y constar delegada en personas o entidades correspondientes al más alto nivel de gobierno. Los estados de emergencia suelen estar destinados a situaciones extremas o imprevistas que plantean amenazas existenciales, tales como las amenazas para la seguridad nacional, el orden público, o el orden constitucional. Los estados de desastre, al contrario, suelen estar contemplados en la legislación, delegándose la potestad para declarar un estado de

desastre en los órganos de gobierno subnacionales u organismos sectoriales. La naturaleza precisa de los estados de emergencia y de los estados de desastre dependerá en gran medida de la estructura política y constitucional. Al igual que del perfil de riesgos de cada país.

Aunque no es posible ni conveniente dictar de manera rigurosa la modalidad que deberían revestir los estados de emergencia o de desastre en todos los países, convendría que, en lugar de depender de un estado de emergencia único, los responsables de la adopción de decisiones consideren la elaboración de diversos tipos de estados de desastre en función de los diferentes grados y tipos de riesgos y en correlación con estos. Además, en las leyes que rijan los estados de emergencia se deberá contemplar claramente: i) los elementos jurídicos que desencadenen la declaración; ii) la persona o la entidad a la que incumbe la responsabilidad de tal declaración (i.e. el depositario de la potestad declaratoria); iii) las consecuencias de la declaración; y iv) el momento en que se puede emitir esa declaración (i.e. con antelación en previsión de un desastre o cuando este haya ocurrido).

Es fundamental que existan salvaguardas durante un estado de emergencia o de desastre a fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas a nivel gubernamental, preservar el estado de derecho y las instituciones democráticas y proteger los derechos humanos. En la ley se deberá contemplar mecanismos judiciales o legislativos de supervisión de la declaración de un estado de emergencia o de desastre, así como de las medidas y decisiones que se adopten mientras este dure. Además, la ley deberá permitir que el gobierno limite o derogue el ejercicio de derechos humanos durante un estado de emergencia o de desastre exclusivamente dentro de margen que lo permita el derecho internacional de los derechos humanos.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

#### A. Preguntas subsidiarias de orientación

##### i. Estados de desastre y estados de emergencia

- a. ¿Establece la ley un abanico de diversos estados de desastre que corresponda y sean proporcionales a diversos grados y tipos de riesgos?
- b. ¿Establece la ley un estado de emergencia que pueda ser utilizado en caso de desastres extremos o imprevistos?
- c. ¿Se especifica claramente en la ley:
  - o los elementos jurídicos que desencadenen la declaración de cada tipo de estado de emergencia y de estado de desastre;
  - o la persona o la entidad a la que incumbe la autoridad para la declaración de estado de emergencia o de estado de desastre;
  - o los arreglos en materia de gobierno o los poderes gubernamentales a los que da lugar cada tipo de estado de emergencia o de estado de desastre declarado;
  - o la eventual declaración preventiva de tales estados ante riesgos lo bastante graves, probables y próximos?

##### ii. Salvaguardias, transparencia y rendición de cuentas

- a. ¿Requiere la ley que en la declaración de un estado de emergencia se especifique el fundamento jurídico, el ámbito territorial y la duración de la declaración, así como los poderes de emergencia de los que dispondrá el gobierno durante el estado de emergencia o el estado de desastre?

- b. ¿Requiere la ley que el depositario de la potestad declaratoria ‘actúe previo asesoramiento’ o ‘previa solicitud de otra entidad (v.g. instituciones responsables de gestión de desastres o gobiernos subnacionales)?
- c. ¿Prohíbe la ley que el gobierno limite o derogue derechos humanos durante un estado de emergencia o un estado de desastre, salvo dentro de la medida que lo permita el derecho internacional de los derechos humanos?
- d. ¿Se contempla en la ley mecanismos judiciales o legislativos de supervisión de la declaración de un estado de emergencia o de desastre y de las acciones o decisiones que se adopten durante un estado de emergencia o un estado de desastre?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- derecho constitucional;
- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- derechos humanos, derechos civiles.

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

- *Siracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (1984)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 5, sección F.

6. ¿Conceden las leyes de su país las facilidades jurídicas necesarias para las actividades de preparación preventiva ante desastres e intervención a raíz de estos?

La preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos de modo eficiente exige la existencia de un marco jurídico que facilite la labor de los agentes humanitarios y elimine la carga de costos innecesarios y de barreras burocráticas que pudieran disuadir la participación de personas y organizaciones en esta labor esencial. A continuación figuran algunos de los principales temas que deberá contemplar la legislación.

**Voluntarios** – recursos humanos vitales es numerosas intervenciones motivadas por desastres que, no obstante, podrían estar sujetos a gran incertidumbre desde el punto de vista jurídico, en particular en lo que atañe a su condición jurídica, su salud, su seguridad, su cobertura de seguros, su responsabilidad civil, su remuneración, así como el acceso a formación y la adecuada gestión del cuerpo de voluntarios.

**Certificación profesional** – los requisitos para obtenerla podrían plantear obstáculos significativos para que los profesionales presten asistencia en caso de emergencia, en particular cuando la reglamentación difiere de un estado a otro o de una localidad a otra. Los obstáculos más frecuentes suelen estar relacionados con los médicos profesionales y la autorización para que brinden atención médica y emitan prescripciones, o con cuestiones relativas a su responsabilidad civil y a seguros médicos. No obstante, los profesionales de otras ramas, por ejemplo, ingenieros, analistas de estructuras y docentes, podrían enfrentar similares dificultades en su participación en intervenciones motivadas por desastres.

**Impuestos** – tales como el impuesto al valor añadido (IVA) y los aranceles aduaneros podrían representar una pesada e innecesaria carga que desgastes los recursos and capacidades de los agentes que prestan socorro. Al contrario, las exoneraciones fiscales pueden ser utilizadas como medio para beneficiar a las familias, negocios y otras entidades que pudieran haberse visto afectados por desastres en el contexto de la asistencia de socorro o para favorecer la recuperación e incluso como incentivo para fomentar actividades orientadas a la reducción de riesgos.

**Responsabilidad civil y penal** – las cuestiones relacionadas con responsabilidad civil podrían tener un efecto disuasorio para que las personas u organizaciones participen en actividades humanitarias destinadas a salvar vidas. La exposición a riesgo de responsabilidad civil o penal podría surgir de daños, lesiones o muertes accidentales derivadas de actividades de intervención o de la opción de no adoptar un determinado curso de acción. El amparo ante este tipo de responsabilidad reviste cardinal importancia siempre y cuando esté equilibrado con la necesidad de que las personas afectadas gocen de cauces jurídicos de reclamo adecuados por las pérdidas sufridas.

**Uso de vehículos aéreos no tripulados** o drones – cada vez más presentes en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos como herramientas ágiles y eficaces en función de los costos para la evaluación de daños, la localización de poblaciones desplazadas, e incluso contemplados como medio de transporte de artículos. El recurso a estos dispositivos suscita diversas consideraciones de orden jurídico y reglamentario, con inclusión de su registro, los certificados de aeronavegabilidad, el uso del espacio aéreo y otros temas relativos a seguridad y normas sobre la forma en la cual se utiliza los vehículos aéreos no tripulados, entre otros, el razonamiento ético respecto del uso de drones en contextos humanitarios.

**Protección de datos y privacidad** – constituyen elementos esenciales en la gestión de desastres y plantean la reflexión sobre los aspectos jurídicos de la recopilación, la difusión y la protección de datos. El uso de información personal reviste vital importancia para la eficacia de las actividades de preparación preventiva e intervención ante desastres pero debe estar sustentada en la necesidad y ceñirse a la reglamentación nacional en materia de privacidad. Lo idóneo sería la elaboración de normas específicas para esta actividad en contextos de desastre.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Voluntarios

- a. ¿Aporta la ley claridad acerca de la condición jurídica, las facilidades, las exoneraciones, y las normas de formación aplicables a los voluntarios en contextos de desastres?

ii. Certificación profesional

- a. ¿Contempla la ley procedimientos para el reconocimiento automático o la ágil tramitación del reconocimiento de cualificaciones profesionales entre circunscripciones subnacionales?
- b. ¿Contempla la ley la exoneración del pago de IVA y demás impuestos derivados de las actividades de organizaciones nacionales conexas a la

preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, en particular en lo que respecta a bienes, equipamiento, propiedad y servicios?

- iii. Exoneración tributaria
  - a. ¿Contempla la ley exoneraciones tributarias como incentivo de actividades de preparación preventiva y como medio para mitigar las pérdidas que hubiesen podido sufrir las personas y las organizaciones?
- iv. Responsabilidad jurídica
  - a. ¿Establece la ley una protección razonable para las personas y las organizaciones que emprendan actividades de buena fe, con inclusión de límites en cuanto a la responsabilidad jurídica o a daños y compensaciones, velando por que ello guarde equilibrio con la posibilidad que asiste a las personas y a las comunidades de buscar resarcimiento ante daños o pérdidas justificados?
- v. Autorizaciones de vehículos aéreos no tripulados
  - a. ¿Contempla la ley un marco normativo claro para el uso de vehículos aéreos no tripulados en actividades humanitarias y/o contempla una referencia al código de conducta y directrices *Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines* y a la circular de la Organización la Aviación Civil Internacional (OACI) *Circular on Unmanned Aircraft Systems (UAS)*?
- vi. Protección de datos y privacidad
  - a. ¿Aporta la ley claridad sobre el uso de datos personales y la protección de estos en situaciones de desastre, con inclusión de la autorización específica para que determinadas organizaciones -entre ellas las Sociedades Nacionales – utilicen y almacenen ese tipo de datos en el contexto de sus operaciones fundamentales?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- servicio voluntario, empleo, tributación, salud y seguridad laborales, seguros, inmigración, bienestar social, organizaciones caritativas;
- requisitos para certificación profesional en diversos sectores incluidos el sector médico y sanitario, el sector de ingeniería, el sector docente, el sector de servicios jurídicos;
- impuestos y tributación;
- código civil, derecho público, código penal;
- transporte aéreo y vehículos aéreos;
- protección de datos y privacidad.

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

*Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines and the International Civil Aviation Organization Circular on Unmanned Aircraft Systems (UAS)*

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 6, sección H.

7. ¿Cuenta su país con un marco integral en materia jurídica y de políticas para tratar cuestiones relacionadas con movilidad humana conexas a desastres?

Los desastres y los riesgos de desastres constituyen elementos catalizadores significativos de la movilidad humana, en particular en un contexto de cambio climático que se caracteriza por amenazas meteorológicas de gran intensidad.

Los desastres provocan desplazamientos de las personas de sus hogares o de sus lugares habituales de residencia ya sea cuando ocurren o ante el riesgo inminente de que sucedan. Se estima que cada año, veinte y seis (26) millones de personas adicionales se ven desplazadas por catástrofes repentinas. Si bien la mayoría de ellas permanece dentro de las fronteras de su país en desplazamiento interno, algunas atraviesan las fronteras en busca de seguridad. Existen significativas lagunas jurídicas tanto en los planos nacional como internacional en lo que respecta a la protección de las personas desplazadas debido a desastres. A fin de subsanar esos vacíos, quienes adoptan decisiones deberían establecer marcos jurídicos y de políticas integrales orientados a la reducción del riesgo de desplazamiento motivado por desastres y a la protección de las personas que se encuentren en tal situación.

En ciertas situaciones, la extrema gravedad de los riesgos de desastres impone la necesidad de la reubicación planificada de las personas o grupos de personas fuera de sus hogares o lugares de residencia provisional. No obstante, de momento la experiencia de reasentamientos planificados de comunidades ha sido predominantemente negativa debido a la falta de participación de la comunidad, la inadecuada selección de lugares de reasentamiento y la infravaloración de los costos de reubicación. Los singulares y complejos desafíos asociados a los reasentamientos planificados imponen la necesidad de que quienes adoptan decisiones establezcan un marco jurídico y de políticas integral que permita ejecutar con éxito y dignidad para las personas reasentamientos planificados que se ajusten a las normas de derecho internacional.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Reubicación planificada

- a. ¿Existe un marco jurídico y de políticas integral para las reubicaciones planificadas?
- b. De ser así, ¿incluye ese marco disposiciones sobre:
  - la noción de reubicación planificada como medida de última instancia;
  - la posibilidad de que las personas cuya reubicación planificada se contemple puedan oponerse jurídicamente a esa medida;
  - la obligatoriedad de un enfoque que contemple la participación de todas las personas afectadas en la planificación de reubicaciones, con inclusión de las personas reubicadas y de las comunidades de acogida;

- la exigencia de que las reubicaciones planificadas mejoren o mantengan el nivel de vida tanto de las personas reubicadas como de las poblaciones de acogida;
  - la exigencia de que las reubicaciones planificadas mitiguen eventuales efectos adversos para quienes viven a proximidad de las zonas de reubicación?
- ii. Desplazamiento motivado por desastres
- a. ¿Existen leyes y/o políticas destinadas a la determinación y la reducción de riesgos de desplazamientos motivados por desastres?
  - b. ¿Abarcan las leyes y/o políticas relativas a los desplazados internos a las personas desplazadas por desastres?
  - c. ¿Exige la ley la existencia de un plan de contingencia sobre desplazamiento interno en caso de desastre?
  - d. ¿Existen leyes y/o políticas que rigen la identificación, el ingreso, la permanencia y las prestaciones a las que tienen derecho las personas desplazadas por desastres que cruzan fronteras?
  - e. ¿Contempla la ley la asistencia a las personas desplazadas por desastres que cruzan fronteras con el fin de satisfacer sus necesidades básicas durante la estadía?
  - f. ¿Establece la ley criterios para determinar el retorno de las personas desplazadas por desastres que cruzan fronteras?
  - g. En caso afirmativo, ¿guardan esos criterios congruencia con el derecho internacional de los derechos humanos?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- inmigración, refugiados y solicitantes de asilo;
- desplazamiento interno, reubicación;
- planificación del uso de tierras, asentamientos informales, asentamientos urbanos;
- derechos humanos.

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 7, sección D.

8. ¿Contemplan las leyes y políticas de su país medidas relativas a los problemas que surgen a raíz de desastres en relación con alojamiento y vivienda, tierras y derechos de propiedad?

Los desastres suelen generar o agravar problemas sobre derechos relativos a vivienda, tierras y propiedad.

Uno de los problemas reside en que los agentes humanitarios y gubernamentales a menudo utilizan el criterio de ‘tenencia segura’ como factor de elegibilidad para la asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia. Este enfoque en torno a la tenencia segura plantea problemas pues incorpora un elemento de discriminación entre los eventuales

beneficiarios de la ayuda en función de su titularidad o tenencia de tierras o propiedad previas al desastre en lugar de fundamentarse en la necesidad de asistencia. En la mayor medida en que ello sea posible, en las leyes y/o políticas no se debería exigir que las personas afectadas por un desastre aporte pruebas de la “tenencia segura” para ser considerados elegibles para recibir asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia.

En las circunstancias en las que se considere necesaria la evaluación de la tenencia segura, el método que se seleccione para determinarla deberá reflejar el sistema local en materia de vivienda, tierras y propiedad. Cuando un título oficial de tenencia o propiedad de la tierra no sea la única modalidad o la modalidad predominante en cuanto a tenencia segura o cuando los títulos de tenencia de tierras o los linderos de propiedad hayan quedado destruidos, las leyes y/o políticas deberían permitir que la tenencia segura pueda ser evaluada mediante corroboración de la comunidad, la cartografía de tierras a nivel comunitario, u otros elementos probatorios distintos de documentos oficiales de tenencia o titularidad de tierras (v.g. pago de renta o impuesto predial).

Los agentes gubernamentales a menudo también requieren que, como requisito previo, los eventuales beneficiarios de asistencia para alojamiento provisional y de emergencia presenten documentos de identidad o títulos de propiedad. Ello podría no ser viable en contextos de desastres en los cuales los documentos de muchas personas pudieran haber quedado destruidos, deteriorados o perdidos. Con el fin de solventar este problema, la ley debería contemplar procedimientos para agilizar los trámites de reemplazo de los documentos de identificación personal o de los títulos de propiedad de las personas afectadas por desastres.

Otro problema que surge en los contextos de desastre en relación con vivienda, tierras y propiedad reside en la falta de terrenos para alojamientos provisionales y de emergencia. En la medida en que lo permita el derecho constitucional, los responsables de decisiones deberían considerar el establecimiento de poderes a cuyo tenor el gobierno pueda rápida y provisionalmente requisicionar edificaciones y terrenos luego de un desastre. No obstante, será importante que todo poder de esa índole este sujeto a rigurosos controles con el fin de evitar toda interferencia arbitraria e injusta con el derecho a la propiedad privada.

A ese mismo respecto, otro problema podría surgir durante desastres con relación al uso de establecimientos escolares como centros de evacuación o alojamiento provisional luego de una catástrofe. Ello podría perturbar la continuidad de la educación y tener consecuencias adversas para el bienestar físico y psicosocial de los niños. Por consiguiente, los responsables de la adopción de decisiones deberán considerar la requisición de centros escolares para el alojamiento de emergencia únicamente como último recurso cuando no exista otra opción viable.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

#### A. Preguntas subsidiarias de orientación

- i. Acceso equitativo a la asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia
  - a. ¿Se establece en las leyes o políticas discriminación en cuanto a la asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia en función del tipo de tenencia?

- b. ¿Se permite de manera expresa en las leyes o políticas la verificación o la demostración de la tenencia de propiedades a través de la verificación comunitaria, la cartografía del uso del suelo a nivel comunitario, y otros elementos probatorios distintos de los títulos de propiedad (v.g. pago de alquiler y de impuestos prediales)?
  - c. ¿Establece la ley procedimientos para la regularización de la tenencia informal o no documentada de tierras? De ser así, ¿se trata de procedimientos ampliamente disponibles, sencillos y ágiles?
- ii. Preservación del acceso a documentos importantes
- a. ¿Exigen las leyes o políticas que se imparta al público en general instrucciones acerca de medidas prácticas para gozar de acceso a documentos importantes en casos de desastre?
  - b. ¿Establecen las leyes o políticas procedimientos para agilizar los trámites para el reemplazo de documentos de identificación personal y títulos de propiedad que pudieran haber quedado perdidos, deteriorados o destruidos en caso de desastre?
  - c. ¿Exige la ley que el reemplazo de documentos de las personas damnificadas por un desastre sea gratuito?
  - d. ¿Establece la ley procedimientos para el reconocimiento, por lo menos provisionalmente, de derechos de uso y propiedad de tierras que puedan ser identificados y documentados mediante procesos de verificación comunitaria y la cartografía del uso del suelo a nivel comunitario?
- iii. Edificios y terrenos para alojamiento provisional y de emergencia
- a. ¿Concede la ley potestad al gobierno para la requisición temporal y de emergencia de terrenos y edificaciones para destinarlos a alojamiento provisional en caso de desastre?
  - b. En caso afirmativo, ¿está ese poder de requisición de terrenos y edificaciones por parte del gobierno sujeto a rigurosos controles con el fin de minimizar la interferencia con el derecho a la propiedad privada?
- iv. Uso de edificaciones escolares para alojamiento provisional y de emergencia
- a. ¿Contempla la ley el uso de establecimientos escolares para alojamiento provisional y de emergencia exclusivamente como último recurso cuando no exista otra alternativa viable?
  - b. ¿Se identifica en las leyes y/o políticas lugares que podrían destinarse al alojamiento provisional y de emergencia?
  - c. ¿Contemplan las leyes y/o políticas medidas prácticas destinadas a promover la continuidad de los programas escolares cuando sea inevitable el recurso a los establecimientos educacionales para alojamiento provisional y de emergencia?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;

- vivienda, tierras, propiedad, planificación de uso del suelo, planificación del espacio;
- derecho constitucional, derechos humanos.

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

- *Minimum Standards for Education: Preparedness, Response Recovery* (International Agency for Education in Emergencies, 2010, 2nd ed)
- *Policy Brief and Practice Guidance for Pacific Nations on Limiting and Planning the Use of Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies* (Asia Pacific Coalition for School Safety, 2017)
- *Rapid Tenure Assessment Guidelines for Post-Disaster Response Planning — versión piloto* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2015)
- *Minimum Elements for Community-Based Land Mapping Approaches in Post Disaster Contexts — versión piloto* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2015)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 8, sección E.

9. ¿Contemplan las leyes y políticas de su país medidas para velar por la inclusión y la protección de los grupos vulnerables en las actividades de preparación preventiva ante desastres y la intervención a raíz de estos?

Los desastres pueden afectar de manera desproporcionada a las mujeres jóvenes y adultas; los niños, en particular los menores no acompañados y separados de sus familiares; los adultos mayores; las personas con discapacidades, los migrantes y refugiados; los grupos indígenas, las minorías raciales y étnicas; al igual que las minorías sexuales y de género. En aras de la brevedad, se hará referencia a estos grupos de manera colectiva como ‘grupos vulnerables’, sin olvidar que, en función de las circunstancias, sería más exacto describirlos como grupos con ‘necesidades específicas’, ‘expuestos a riesgos’ o ‘vulnerables’.

Las leyes y políticas deberán contemplar medidas para velar por la plena inclusión y protección de los grupos vulnerables en las actividades relativas a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos. Entre estas medidas figuran (sin que se trate de una lista exhaustiva): la prohibición de la discriminación; la obligatoriedad de que los agentes gubernamentales determinen las necesidades específicas de los grupos vulnerables y establezcan planes para atenderlas; la obligatoria recopilación de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad; la obligatoria participación de los grupos vulnerables en todos los aspectos de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos; el obligatorio establecimiento de planes de contingencia en relación con la violencia por motivos sexuales y de género, la protección infantil, y la atención a los menores no acompañados y separados de sus familiares.

La atención de salud mental y apoyo psicosocial constituye una importante necesidad de todas las personas afectadas por desastres y no apenas de los grupos vulnerables. Ello se debe a que los desastres son fuente de sufrimiento emocional generalizado que puede manifestarse tanto como problemas de salud mental (v.g. angustia, depresión) o de cuadros no patológicos (i.e.

dolor, temor, ira). La ley deberá exigir la elaboración de planes de contingencia para servicios de salud mental y apoyo psicosocial en caso de desastres, con inclusión de primeros auxilios psicológicos, atención clínica de salud mental básica y el suministro ininterrumpido de medicamentos psicotrópicos esenciales.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

#### A. Preguntas subsidiarias de orientación

##### i. Medidas generales para la inclusión y la protección de grupos vulnerables

###### Non-discriminación

- a. ¿Prohíbe la ley toda discriminación en cualquier aspecto de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- b. ¿Reconoce la ley las necesidades específicas de los grupos vulnerables en caso de desastre?
- c. ¿Establece la ley la obligación general de que los agentes de socorro en caso de desastre protejan e incluyan a los grupos vulnerables en las actividades de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos?

###### Necesidades de los grupos vulnerables

- a. ¿Exige la ley que en las evaluaciones de riesgos, necesidades y vulnerabilidades, al igual que en los planes de contingencia, se identifique a los grupos vulnerables y sus necesidades específicas?
- b. ¿Exige la ley que en los procesos de planificación se contemple medidas fundamentales, recursos y responsabilidades para la atención de las necesidades de los grupos vulnerables?
- c. ¿Exige la ley que los procesos de evaluación y de planificación incluyan la consulta directa con los grupos vulnerables?

###### Recopilación de datos desglosados

- a. ¿Exige la ley que en las evaluaciones de riesgos, necesidades y vulnerabilidades se recopile datos desglosados por sexo, edad y discapacidad?
- b. ¿Exige la ley la recopilación de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad en conexión con la participación en actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, las repercusiones de los desastres y la incidencia de la violencia por motivos sexuales y de género?

###### Formación y concienciación

- a. ¿Requiere la ley que todos los agentes gubernamentales que intervienen en casos de emergencia (con inclusión de los organismos sectoriales, la policía y el ejército) participen en sesiones de formación sobre grupos vulnerables?

###### Participación de grupos vulnerables

- a. ¿Exige la ley que las instituciones multilaterales incluyan a representantes de grupos vulnerables?
- b. ¿Exige la ley que los agentes que llevan a cabo actividades de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos evacúen consultas directas con los grupos vulnerables en relación con la concepción, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de todos los aspectos de las actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- c. ¿Establece la ley metas o números clausus para la contratación de miembros de grupos vulnerables en calidad de funcionarios de instituciones responsables de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- d. ¿Exige la ley el seguimiento, la evaluación y la rendición de informes públicos sobre la participación y la inclusión de grupos vulnerables en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?

#### Protección ante la violencia por motivos sexuales y de género

- a. ¿Exige la ley un plan de contingencia relativo a la violencia por motivos sexuales y de género durante desastres?
- b. ¿Requiere la ley el diseño y la gestión de unidades de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres de manera que se prevenga y se mitigue la violencia por motivos sexuales y de género?
- c. ¿Requiere la ley que todos los agentes gubernamentales que intervienen a raíz de desastres participen en sesiones de formación sobre violencia por motivos sexuales y de género?

#### ii. Medidas específicas para la inclusión y la protección de grupos vulnerables

##### Mujeres jóvenes y adultas

- a. ¿Se identifica en los planes de contingencia en caso de desastre medidas, recursos y responsabilidades fundamentales en relación con la salud sexual y reproductiva y la gestión de higiene menstrual?

##### Niños

- b. ¿Exige la ley el establecimiento de un plan de contingencia para la protección de niños en caso de desastre?
- c. ¿Exige la ley el establecimiento de un plan de contingencia para la atención de menores no acompañados y separados de sus familiares en caso de desastres, con inclusión de las siguientes medidas esenciales:
  - mitigación del riesgo de separación de padres y personas que cuidan de esos menores;
  - ubicación, identificación y documentación de menores no acompañados y separados de sus familiares;
  - suministro y seguimiento de servicios alternativos de atención de menores no acompañados y separados de sus familiares;
  - búsqueda de familiares y verificación de filiación;

- facilidades para la reunificación e integración familiares?

#### Adultos mayores y personas con discapacidades

- ¿Exige la ley la ejecución de actividades de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos de manera que gocen de acceso a ellas las personas con impedimentos físicos, sensoriales, intelectuales o psicológicos?
- ¿Se identifica en los planes de contingencia medidas, recursos y responsabilidades fundamentales para la prestación de asistencia de manera adaptada y apropiada para los adultos mayores y las personas con discapacidades?

#### Minorías sexuales y de género

- ¿Requiere la ley que la información acerca de la identidad sexual y de género sea recopilada, almacenada y eliminada de manera segura?
- ¿Se identifica en los planes de contingencia medidas, recursos y responsabilidades fundamentales para velar por que las minorías sexuales y de género gocen de acceso seguro a instalaciones de alojamiento provisional y de emergencia, agua, saneamiento e higiene?

#### Migrantes y refugiados; minorías étnicas y raciales

- ¿Requiere la ley la ejecución de actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos en diversos idiomas, modalidades y formatos (v.g. material impreso, medios audio, infografías) y medios de comunicación (i.e. formales e informales)?

#### Grupos indígenas

- ¿Prohíbe la ley la remoción de los grupos indígenas de sus tierras salvo que así sea con su consentimiento libre, previo e informado?
- iii. Salud mental y apoyo psicosocial (atención de salud mental y apoyo psicosocial)
- ¿Exige la ley un plan de contingencia relativo a atención de salud mental y apoyo psicosocial durante desastres?
  - ¿Se contempla en los planes de contingencia las siguientes medidas fundamentales:
    - evaluaciones de problemas de salud mental y atención psicosocial;
    - formación de todos los voluntarios y miembros del personal en asuntos relativos a la atención de salud mental y el apoyo psicosocial;
    - difusión de información a la población sobre métodos para hacer frente a la adversidad;
    - prestación de primeros auxilios psicológicos a los supervivientes de situaciones de estrés extremo;

- prestación de atención clínica de salud mental a los supervivientes de desastres que denoten estrés patológico;
- suministro ininterrumpido de medicamentos psicotrópicos esenciales?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- salud, medicamentos;
- protección infantil, trabajo infantil, matrimonio infantil, secuestro de menores, trata de menores, abuso de menores;
- adopción, familias de transición, huérfanos;
- educación;
- inmigración, refugiados y solicitantes de asilo
- prevención de violencia sexual, violencia doméstica, violencia contra la mujer;
- privacidad, protección de datos;
- derechos humanos; lucha contra la discriminación.

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

- *Adolescent Sexual and Reproductive Health Toolkit for Humanitarian Settings* (Save the Children y Fondo de las Naciones Unidas para la Población, 2009)
- *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children* (Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2016)
- *Guidelines for the Alternative Care of Children in Emergencies* (Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2013)
- *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action* (Comité Permanente entre Organismos, 2015)
- *Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster* (Migrants in Countries in Crisis Initiative, 2016)
- *Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities* (Age and Disability Consortium, 2018)
- *IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings* (Comité Permanente entre Organismos, 2007)
- *Inter-agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings* (Inter-agency Working Group on Reproductive Health in Crises, 2010)
- *Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action* (Child Protection Working Group, 2012)
- El Manual Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria (Proyecto Esfera, 2018, tercera edición)
- *Toolkit for Integrating Menstrual Hygiene Management (MHM) into Humanitarian Response* (Research for Health in Humanitarian Crises, 2017)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 9, sección E.

10. ¿Contemplan las leyes y políticas de su país medidas para promover la calidad de los servicios y la rendición de cuentas y para prevenir el fraude y la corrupción en las actividades de preparación preventiva ante desastres y la intervención a raíz de estos?

El caos y la situación de urgencia que suscitan los desastres pueden plantear graves problemas en cuanto a la calidad de las actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos y la rendición de cuentas al respecto. Pueden, asimismo, generar oportunidades para actos de fraude y corrupción por parte de personas inescrupulosas.

Todos los agentes que participen en actividades de intervención a raíz de desastres deberían empeñarse en aplicar normas mínimas de calidad en la prestación de asistencia durante desastres y, si cabe aún más importante, *planificarlo*. Los responsables de la adopción de decisiones a nivel nacional deberán contemplar la formulación de normas mínimas para el suministro de alimentos, agua, servicios de saneamiento e higiene, atención de salud, alojamiento provisional y de emergencia durante desastres. Esas normas deberían guardar consonancia con las *Normas mínimas del proyecto Esfera*. De hecho, se podría tomar tales normas como un punto de partida y adaptarlas al contexto nacional de manera que correspondan a la realidad y a la cultura del país.

La evaluación oportuna y rigurosa de las necesidades, las pérdidas y los daños a raíz de un desastre constituye un elemento vital para velar por la calidad de la intervención a raíz de desastres y la recuperación subsiguiente. La información correcta acerca de la naturaleza, la magnitud y la localización geográfica de las necesidades, las pérdidas y los daños es imprescindible para la planificación y la ejecución eficientes de una operación de socorro y de la fase de recuperación ulterior. Toda ley y/o política debería exigir la inmediata evaluación de necesidades a raíz de un desastre y la ejecución de evaluaciones de necesidades a lo largo de toda la fase de socorro. Asimismo, debería establecer la obligatoria evaluación de los daños y necesidades.

El seguimiento y la evaluación de las actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos son fundamentales para la rendición de cuentas y la incorporación de enseñanzas. De ese ejercicio emana la información y los análisis necesarios para: i) la rendición de cuentas por parte de los agentes de intervención ante las partes interesadas con respecto a los resultados y repercusiones de sus actividades; ii) el perfeccionamiento de futuras políticas y prácticas mediante la incorporación de enseñanzas extraídas de experiencias anteriores. Las leyes y políticas deberán facilitar tanto las evaluaciones orientadas a la rendición de cuentas como aquellas destinadas a extraer enseñanzas con fines de perfeccionamiento. Deberán exigir que los agentes que participen en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos realicen y publiquen evaluaciones periódicas externas de sus programas y actividades, permitiéndoseles, además, que lleven a cabo evaluaciones internas que no necesitan dar a conocer al público.

Durante las intervenciones a raíz de desastres existe una tensión entre la necesidad de actuar urgentemente para salvar vidas y la necesidad de aplicar medidas de control de actos de fraude y corrupción. No obstante, es posible lograr un sano equilibrio entre sentido de urgencia y

mesurada prudencia mediante el fomento de la resiliencia institucional ante la corrupción y el establecimiento de controles adecuados *con antelación* a desastres. Las leyes y/o políticas deberán exigir que los agentes que participen en actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos apliquen medidas de control específicas a cada función (v.g. finanzas, adquisiciones) y adopten medidas encaminadas a reducir al mínimo la necesidad de contrataciones y adquisiciones rápidas en caso de desastres.

En la respuesta a esta pregunta cabrá considerar los elementos que constan a continuación.

#### A. Preguntas subsidiarias de orientación

- i. Calidad
  - a. ¿Establecen las leyes o políticas normas mínimas para el suministro de alimentos, agua, servicios de saneamiento e higiene, atención de salud, alojamiento provisional y de emergencia durante intervenciones a raíz de desastres?
  - b. En caso afirmativo, ¿requieren las leyes y/o políticas que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos apliquen esas normas mínimas en la elaboración y la revisión de planes de contingencia para desastres?  
En caso afirmativo, ¿requieren las leyes y/o políticas que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos apliquen esas normas mínimas en el seguimiento y la evaluación de las actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos?
  - c. ¿Contemplan las leyes y/o políticas un proceso para la gestión de muertes masivas durante un desastre?
- ii. Evaluaciones posteriores a desastres
  - a. ¿Exigen las leyes y/o políticas la realización de evaluaciones rápidas e inmediatas y de seguimiento durante las operaciones?
  - b. ¿Exigen las leyes y/o políticas la realización de evaluaciones de pérdidas y daños?
  - c. ¿Establecen las leyes y/o políticas un enfoque coordinado y armonizado de las evaluaciones posteriores a desastres?
- iii. Seguimiento y rendición de cuentas
  - a. ¿Requieren las leyes y/o políticas que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos realicen el seguimiento y la evaluación tanto de actividades como de programas?
  - b. ¿Requieren las leyes y/o políticas que todos que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos soliciten y publiquen periódicamente evaluaciones externas de sus actividades y programas?
  - c. En caso afirmativo, ¿permiten también las leyes y/o políticas que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos realicen evaluaciones internas que no necesitan dar a conocer al

público a fin de extraer enseñanzas institucionales orientadas al perfeccionamiento?

- iv. Prevención de actos de fraude y corrupción
  - a. ¿Exigen las leyes y/o políticas que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos adopten medidas encaminadas a la promoción de resiliencia institucional ante actos de fraude y corrupción, tales como códigos de conducta, mecanismos de denuncia de irregularidades y formación?
  - b. ¿Exigen las leyes y/o políticas que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos establezcan medidas de control específicas para cada función a fin de prevenir actos de fraude y corrupción en relación con finanzas, recursos humanos, adquisiciones, gestión de activos y transporte?
  - c. ¿Exigen las leyes y/o políticas que los agentes que participan en preparación para desastres y la intervención a raíz de estos establezcan medidas destinadas a reducir al mínimo la necesidad de contrataciones y adquisiciones rápidas en actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- fraude, corrupción;
- seguimiento, evaluación.

C. Referencia directa a los documentos de orientación sobre prácticas idóneas

- El Manual Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria (Proyecto Esfera, 2018, tercera edición)
- *Evaluation of Humanitarian Action Guide* (Active Learning Network for Accountability and Performance, 2016)
- *Handbook of Good Practices for Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (Transparency International, 2014)
- *Management of Dead Bodies After Disasters: A Field Manual for First Responders* (Organización Mundial de la Salud et al, 2016, segunda edición)

Véase también el análisis de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos, capítulo 10, sección E.

### Medidas ulteriores

Todo marco jurídico relativo a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos tendrá inevitablemente fortalezas y deficiencias. Mediante el recurso a la lista de verificación, los legisladores y demás organizaciones podrán examinar los textos jurídicos y determinar los aspectos de las leyes y políticas que necesiten ser actualizados o las lagunas que quepa subsanar en una nueva legislación.

Una vez identificadas eventuales lagunas y deficiencias, podría ser útil la consideración de las siguientes actividades:

- investigación adicional sobre aspectos o materias específicos del derecho;
- consultas con un amplio abanico de partes interesadas, en particular a nivel local;
- enmienda de leyes y políticas existentes para abarcar mejor las cuestiones relativas a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos o para velar por la congruencia entre las distintas leyes y políticas;
- elaboración de nuevas leyes y políticas para colmar eventuales lagunas;

En los casos en los que sea necesaria la formulación de nuevas legislaciones, se sugiere a continuación algunos enfoques para su elaboración y seguimiento orientados a favorecer la aplicación efectiva de estas.

- Inclusión de un amplio abanico de partes interesadas en el proceso de elaboración de la legislación, incluida la participación directa de representantes de todos los ministerios y estamentos del gobierno pertinentes, especialistas y profesionales del ramo, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros particulares, a través de procesos que favorezcan la participación de mujeres, jóvenes, personas con discapacidades y grupos vulnerables.
- Elaboración de un plan de ejecución que incluya la identificación de recursos, la formación, el fortalecimiento de capacidades, hitos en la consecución de resultados y cronogramas.
- Identificación de funciones y responsabilidades, en particular en lo que atañe al seguimiento y la evaluación del progreso, con el fin de documentar tanto las dificultades como los logros.
- Actividades a todo nivel orientadas al fomento de la concienciación sobre las disposiciones de leyes y políticas existentes y nuevas y a la mejor aplicación de estas, por ejemplo, sesiones públicas de información, material de comunicación y otros eventos.

#### Información y apoyo adicionales

Se encuentran a disposición herramientas, informes y reseñas actualizadas sobre el derecho aplicable en casos de desastre en el sitio: [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl)

No dude en plantear preguntas o en solicitar asistencia técnica sobre estos temas dirigiéndose al Programa de la Federación Internacional sobre derecho relativo a desastres, dirigiéndose a: [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org).