

El poder de la humanidad

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



ES

33IC/19/12.5
Original: inglés
Para información

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

Ginebra (Suiza)

9-12 de diciembre de 2019

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

DOCUMENTO DE ANTECEDENTES

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

Ginebra, junio de 2019

SÍNTESIS

La multiplicación y la intensificación de los desastres están bien documentadas por el hecho de que el cambio climático exacerba las vulnerabilidades e incrementa los riesgos que deben afrontar las personas ya expuestas al riesgo de desastres, a la urbanización y a la pobreza. Para abordar estos problemas, un buen sistema nacional de gestión del riesgo de desastres¹ debe reposar sobre una sólida base jurídica en la que se disponga de manera clara las responsabilidades, un orden de prioridades en la ejecución de actividades, la asignación de recursos y la coordinación de tareas. Se trata de un aspecto decisivo tanto en medio de una situación de emergencia, como en la elaboración de proyectos a más largo plazo encaminados a la reducción del riesgo de desastres y al fomento de la resiliencia, o proyectos sobre preparación, adaptación y recuperación en relación con el cambio climático.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales), en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, tienen mucha experiencia en asesorar a los estados en el fortalecimiento de los marcos jurídicos y de políticas relativos a los desastres y en velar por su buena comprensión y su correcta aplicación.

En las últimas cuatro reuniones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional), se ha reconocido la importancia de contar con sólidas normas jurídicas aplicables en casos de desastre y se ha encomendado sistemáticamente a todos los Estados partes en los Convenios de Ginebra y a todos los componentes del Movimiento a contribuir en el progreso en esta materia mediante la aprobación de diferentes resoluciones (2003, 2007, 2011, 2015) en que se considera de forma específica cuestiones relacionadas con la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre, la superación de las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional tras un desastre y una legislación eficaz sobre la reducción del riesgo de desastres. Además, en las resoluciones aprobadas en 2011 y 2015 se reafirmó el papel que la propia Conferencia Internacional desempeña “en calidad de foro internacional esencial para el diálogo continuo sobre el fortalecimiento de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre y la acción para la recuperación, en sinergia con las acciones que despliegan los Estados y las organizaciones internacionales”.²

La XXXIII Conferencia Internacional tomará nota del progreso alcanzado en esos temas y edificará sobre los logros alcanzados para avanzar en este ámbito, especialmente en relación con la preparación preventiva y la intervención a nivel nacional. En la resolución propuesta bajo el título “Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre que contemplan factores climáticos, sin dejar a nadie rezagado” se sugerirá, entre otras cosas, que los Estados:

- fortalezcan las normas jurídicas y las políticas nacionales para velar por una gestión del riesgo de desastres eficaz que contemple los factores climáticos, entre otros mediante el reconocimiento de la nueva *Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos* como un instrumento práctico e importante;
- reconozcan la importancia de la integración de la protección y la inclusión de los grupos vulnerables en las normas jurídicas y las políticas pertinentes, a fin de

¹ En todo el documento se utilizará el término “gestión del riesgo de desastres” para denominar el ciclo completo de intervenciones destinadas a reducir el riesgo de desastres, la preparación para casos de desastre, la intervención a raíz de desastres y la recuperación como consecuencia de desastres.

² Resolución 7, Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres, XXXI Conferencia Internacional, Ginebra, 2011; Resolución 6, Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios, XXXII Conferencia Internacional, Ginebra, 2015.

garantizar que nadie quede al margen de las actividades de gestión del riesgo de desastres;

- reconozcan el actual liderazgo de las Sociedades Nacionales en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, incluido el desarrollo, la difusión y la aplicación de marcos jurídicos y de políticas eficaces relativos a la gestión del riesgo de desastres que contemplen los factores climáticos, la elaboración de estudios de alta calidad y la formulación de recomendaciones de vanguardia.

1) INTRODUCCIÓN

Según estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) la temperatura mundial aumentará, como mínimo, de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales entre 2030 y 2052 si persiste la tendencia de cambio climático al ritmo actual³. A juicio de ese grupo, si se alcanza ese nivel existe un alto riesgo de que los eventos climáticos extremos tengan consecuencias amplias y graves⁴. Sin embargo, en la opinión general, esas consecuencias ya son muy visibles. Como ilustración de esta situación, basta dar los siguientes ejemplos: en 2018, se superó la media de ciclones tropicales en las cuatro cuencas del hemisferio norte; la pluviosidad de marzo a mayo fue, como mínimo, el doble de la media en la mayor parte de Kenia y la zona septentrional de Tanzania y ocasionó, por lo menos, 87 víctimas mortales, y los incendios forestales en Suecia alcanzaron niveles sin precedente, con más de veinticinco mil (25 000) hectáreas calcinadas⁵. Aumentan tanto los peligros como la imprevisibilidad de las condiciones meteorológicas. Además, cuando el cambio climático multiplica los efectos de los peligros relacionados con el tiempo, la urbanización no planificada en muchas partes del mundo expone a muchas más personas a sufrir daños.

Los desastres repentinos⁶ ya obligan a más de veinticinco (25) millones de personas, aproximadamente, a desplazarse cada año y los peligros de evolución lenta exponen a millones de personas más a un desplazamiento. Como se señaló en un reciente estudio del Banco Mundial, la sola elevación del nivel del mar en Asia oriental el Pacífico expone a cerca de noventa (90) millones de personas al desplazamiento en esa zona⁷. Asimismo, se prevé en general que, como consecuencia del cambio climático, aumentará continuamente la cantidad de personas desplazadas, especialmente en países en desarrollo⁸.

En este contexto, el interés fundamental de la preparación desde el punto de vista jurídico para seguir fomentando la resiliencia ha quedado de relieve en los estudios que ha efectuado hasta la fecha la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) en el ámbito de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre⁹. El buen funcionamiento de un sistema de gestión del riesgo de desastres reposa en la solidez, el carácter inclusivo y la debida ejecución de las normas jurídicas aplicables en

³ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report on the Impacts of Global Warming over 1.5 degrees* (Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C) (2018).

⁴ Id at 13.

⁵ Organización Meteorológica Mundial, Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2018 (2019).

⁶ *Global Report on Internal Displacement 2018* (Informe mundial sobre el desplazamiento interno 2018) <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/>

⁷ *Risk of sea-level rise: high stakes for East Asia & Pacific region countries* (Riesgo del aumento del nivel del mar en los países de la región del Asia oriental y el Pacífico)

<http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/risk-of-sea-level-rise-high-stakes-for-east-asia-pacific-region-countries>

⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report on the Impacts of Global Warming over 1.5 degrees* (Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C) (2018).

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf

⁹ La Federación Internacional ha realizado 120 proyectos de estudio en el ámbito de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre desde 2003. Se puede consultar todos los informes en la página siguiente: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/research-tools-and-publications/disaster-law-publications/>

casos de desastre. Estas constituyen el fundamento jurídico e institucional a partir del cual se abordan todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres –desde la reducción del riesgo y la preparación preventiva hasta la intervención y la recuperación– y contribuyen al fortalecimiento de la resiliencia y a la protección de las poblaciones vulnerables y las poblaciones afectadas por desastres. Una primera medida clara para promover una mayor solidez en la gestión del riesgo de desastres es el perfeccionamiento y el refuerzo de la aplicación de las normas y los reglamentos pertinentes.

Los esfuerzos de perfeccionamiento y fortalecimiento, sobre todo a nivel local, son prioridades fundamentales contenidas en los compromisos multilaterales regionales y mundiales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁰.

Desde 2003, la Conferencia Internacional ha reconocido la importancia de contar con sólidas normas jurídicas aplicables en casos de desastre y ha encomendado mediante diferentes resoluciones (2003, 2007, 2011, 2015) que la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales presten asistencia y apoyo a los Gobiernos de los respectivos países en el desarrollo y la aplicación de marcos de normas jurídicas y políticas eficaces aplicables a la gestión de desastres y emergencias. Entre los asuntos abordados en el pasado, cabe mencionar la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre, la legislación sobre la reducción del riesgo de desastres, y la superación de las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional tras un desastre.

En la XXXIII Conferencia Internacional se propone un debate sobre la importancia de la preparación desde el punto de vista jurídico para los casos de desastre con la atención centrada en enfoques de la preparación y la intervención locales que contemplen factores climáticos y velen por que, a través de las normas jurídicas y las políticas nacionales aplicables en casos de desastre, nadie quede al margen en las actividades de gestión del riesgo de desastres.

2) ANTECEDENTES

i. Orientaciones y herramientas vigentes

En 2007, la Federación Internacional publicó las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, basadas en amplios estudios y consultas.¹¹ Estas directrices consisten en una serie de recomendaciones para ayudar a los gobiernos sobre la mejor forma de adecuar sus normas jurídicas y planes aplicables en casos de desastre para solventar los problemas de reglamentación que suelen surgir en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. Fueron aprobadas por unanimidad por los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) en la XXX Conferencia Internacional celebrada en 2007.

¹⁰ Prioridad 2 del Marco de Sendai relativa a la gestión del riesgo. Además, entre las muchas referencias a los desastres relacionados con el clima contenidas en los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo sostenible, en el objetivo 1.5 se destaca la necesidad de “fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres [...] ambientales” y en el objetivo 13.2, se dispone la meta de “[i]ncorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales”.

¹¹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* <https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf>.

En 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó tres resoluciones en que se alentaba a los Estados a utilizar las Directrices¹². En el decenio transcurrido desde entonces, se ha referido a ellas en diversas resoluciones, y han sido utilizadas ampliamente a nivel nacional en los procesos de elaboración de normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre.¹³ Las Directrices han sido complementadas con una ley modelo, elaborada por la Federación Internacional, junto con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, un decreto de emergencia modelo y una lista de verificación. Estos tres textos fueron elaborados para facilitar la labor de aplicación de las Directrices a nivel nacional.¹⁴ Desde 2007, treinta y siete (37) países han aprobado nuevos procedimientos, leyes y políticas basados en las Directrices, y las Sociedades Nacionales han ofrecido asesoramiento a los Gobiernos de más de 95 países en la aplicación de las recomendaciones que figuran en las Directrices.¹⁵

En 2012, la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emprendieron una iniciativa conjunta para estudiar y desarrollar orientaciones sobre las normas jurídicas relativas a la reducción del riesgo de desastres. En octubre de 2015, publicaron la versión final de la Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre.¹⁶ La Federación Internacional y el PNUD publicaron también un Manual detallado sobre este tema para ofrecer una orientación detallada sobre la manera de responder a las preguntas formuladas en la mencionada Lista de verificación.¹⁷ Esta fue elaborada sobre la base de un informe sobre la legislación relativa a la reducción del riesgo de desastres que rige en 31 países y de amplias consultas sobre una versión piloto.¹⁸ En la XXXII Conferencia Internacional, celebrada en 2015, se reconoció la Lista de verificación como herramienta práctica de evaluación, de carácter no vinculante, para ayudar a los Estados, cuando proceda, en el examen de los marcos jurídicos para la reducción del riesgo de desastres a los niveles

¹² *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*, Resolución 63/139, Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo tercer período de sesiones, 68ª reunión plenaria, Tema 65 a) del programa, documento de las Naciones Unidas, A/RES/63/139 (11 de diciembre de 2008); *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, Resolución 63/141, Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo tercer período de sesiones, 68ª reunión plenaria, Tema 65 a) del programa, A/RES/63/141 (11 de diciembre 2008); *Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre causado por el tsunami del Océano Índico*, Resolución 63/137, Asamblea General, Documentos Oficiales, A/RES/63/137 (11 de diciembre de 2008).

¹³ Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “UN General Assembly Resolutions mentioning the IDRL Guidelines” (resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que hacen mención de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial), <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/key-resolutions/un-general-assembly-resolutions-on-the-idrl-guidelines/>.

¹⁴ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, y Unión Interparlamentaria, “Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (incluye comentarios) (marzo de 2013) <http://archive.ipu.org/PDF/publications/act-sp.pdf>, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance” (2017) <https://media.ifrc.org/ifrc/document/checklist-facilitation-regulation-international-disaster-relief-initial-recovery-assistance/>; Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, “Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance” (decreto de emergencia modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (2017) https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf.

¹⁵ Puede consultarse una lista de los lugares donde se han utilizado las Directrices y ejemplos de buenas prácticas en la página sobre normas jurídicas relativas a los desastres www.ifrc.org/dl (en inglés).

¹⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre, una versión comentada*, octubre 2015 <http://www.drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-SP-final.pdf>.

¹⁷ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*, (2015) <https://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201511/Handbook%20on%20law%20and%20DRR%20LR.pdf>.

¹⁸ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres: Informe multinacional”, junio de 2014. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_DRRLaw_Spanish_Aug2014.pdf.

local, provincial y nacional, y se tomó nota de su utilidad para los Estados en la consecución de otras obligaciones derivadas del Marco de Sendai.

Además, durante los últimos años, el Programa de la Federación Internacional sobre derecho relativo a desastres ha estudiado cuestiones relativas a las **barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional tras un desastre**. Se han hecho estudios en doce (12) países de Asia y América –dos amplios estudios en Haití y Nepal y, como consecuencia del terremoto de 2016, en Ecuador–, y se ha prestado apoyo al Departamento de Alojamiento Provisional y Asentamientos de la Federación Internacional para el desarrollo de material destinado a profesionales, que incluye una metodología para **cartografiar tierras con participación comunitaria en situaciones posteriores a un desastre**. En la XXXI Conferencia Internacional, celebrada en 2011, se aprobaron recomendaciones en la materia mediante la resolución 7.

Asimismo, la Federación Internacional, con el apoyo de su Centro mundial de referencia sobre primeros auxilios, acogido por la Cruz Roja Francesa, publicó varios informes en los que se exponía el argumento sustentado en pruebas en favor de una formación pública en **primeros auxilios** más amplia y se indicaba los vacíos en el apoyo jurídico y político a este enfoque en muchos países, en particular con respecto a la formación obligatoria, las normas y la protección frente a la responsabilidad civil jurídica. Se aprobaron recomendaciones en la materia en la XXXII Conferencia Internacional, celebrada en 2015, mediante la resolución 6.

ii. Progreso realizado hasta la fecha

Mediante la ejecución de más de noventa y cinco (95) proyectos de asistencia técnica desde 2007, las Sociedades Nacionales, con el apoyo de la Federación Internacional, han ayudado a las autoridades públicas de los respectivos países en muchos ámbitos relacionados con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, que incluyen el análisis, la redacción y la aplicación de normas jurídicas eficaces en la materia. De hecho, las Sociedades Nacionales ocupan una posición única como interlocutores entre el gobierno y la comunidad para fortalecer el desarrollo y la aplicación de normas jurídicas y políticas.

En lo que respecta a los esfuerzos de colaboración con los gobiernos en esta esfera, las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional han aportado contribuciones en la actualización de leyes y reglamentos, a fin de integrar en estos las recomendaciones internacionales sobre las mejores prácticas. La asistencia ha abarcado diversos aspectos que van desde la formación, la investigación jurídica y las consultas de interesados hasta la elaboración de nuevas leyes, normas o procedimientos. En muchos casos, esto ha consistido en la celebración de consultas y en la prestación de asesoramiento y apoyo técnico a lo largo de varios años. En el momento de redacción del presente informe, treinta y siete (37) países¹⁹ habían aprobado nuevas leyes o reglamentos siguiendo las recomendaciones de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. En otros diez países se procede a la elaboración leyes o proyectos de normas en que se tienen en cuenta estas recomendaciones.²⁰ Además, las directrices han influido en muchas estrategias y resoluciones intergubernamentales y en varios tratados, especialmente el Acuerdo transfronterizo entre Panamá y Costa Rica de 2015, el régimen especial de aranceles para los bienes de socorro de 2017 del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y el “Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre” de la Comisión de Derecho Internacional de 2016. Se publicará un informe

¹⁹ Son los siguientes: Bután, Bosnia-Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Colombia, Islas Cook, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italia, Kirguistán, Maldivas, México, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tayikistán, Tailandia, Vanuatu, Vietnam.

²⁰ Son los siguientes: Bangladesh, Dominica, Fiyi, Laos, Líbano, Madagascar, Malawi, Tonga, Tuvalu, y Uganda (así como las islas Tokelau de Nueva Zelandia).

de situación en julio de 2019 para informar a los miembros de la Conferencia Internacional sobre el progreso general realizado en la aplicación de las recomendaciones de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Las Sociedades Nacionales también han realizado actividades de fomento de la capacidad de los poderes legislativos, a fin de que se comprenda mejor la necesidad de legislar en materia de gestión del riesgo de desastres. Mediante estas actividades, las Sociedades Nacionales también han podido informar a los parlamentarios reunidos en comités especiales sobre las necesidades a nivel comunitario en ese ámbito.

Por otra parte, el arraigo de las Sociedades Nacionales en las comunidades las pone en muy buena posición para promover el conocimiento y la comprensión del entorno jurídico instando tanto al conocimiento como al cumplimiento de los derechos y obligaciones. Por ejemplo, la Federación Internacional ha apoyado el desarrollo de un módulo de difusión inclusiva, sistemática y práctica de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre titulado “*Know your 3Rs- Rights, Roles and Responsibilities*”, y cada vez más Sociedades Nacionales colaboran con los gobiernos de los respectivos países en la utilización de esta nueva herramienta; por ejemplo, en Camboya, Filipinas y Vietnam.

Las Sociedades Nacionales han dado a conocer su voluntad y su determinación en mantener los servicios de asesoramiento y apoyo que prestan a las autoridades en la gestión del riesgo de desastres y la Conferencia Internacional exhortará a los Estados a que emprendan un diálogo con ellas sobre la posibilidad de una mayor colaboración al respecto, especialmente en relación con el fortalecimiento y la aplicación de marcos jurídicos y con la promoción de un gobierno más sólido.

3) ANÁLISIS

i. Importancia de normas jurídicas eficaces aplicables en casos de desastre

Se considera que la eficacia es la piedra angular de la gestión del riesgo de desastres. Las normas eficaces favorecen entornos propicios a la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, como las Sociedades Nacionales. Además, configuran las capacidades de los gobiernos pertinentes, incentivan prácticas más seguras de desarrollo y garantizan la protección de los derechos y la dignidad de las poblaciones vulnerables. A la inversa, las normas caducas o mal concebidas pueden socavar la preparación preventiva, dan cabida a la ambigüedad y a las luchas intestinas en momentos críticos, encarecen las intervenciones a raíz de desastres y limitan la eficacia de estas últimas. También pueden socavar la habilidad de las Sociedades Nacionales y de la sociedad civil en general de desempeñar los respectivos cometidos humanitarios de modo eficaz.

En los últimos años, muchas Sociedades Nacionales han solicitado ayuda al Programa sobre derecho relativo a desastres para proporcionar asistencia técnica a las autoridades en la elaboración de disposiciones legislativas sobre la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos. Si bien durante el último decenio muchos países han emprendido procesos de revisión de legislaciones y han adoptado nuevas leyes relativas a la gestión del riesgo de desastres, es escasa la bibliografía en materia de orientaciones sobre la elaboración de normas jurídicas y reglamentaciones eficaces para la preparación preventiva y la intervención.

Además, el estudio de la Federación Internacional efectuado durante los últimos años ha puesto de manifiesto que, en muchos países, el marco jurídico relativo a la gestión del riesgo de desastres suele centrarse en el establecimiento de sistemas, funciones y responsabilidades institucionales, sin que se aborde de manera muy específica la situación de la población afectada. Del mismo modo, en la edición de 2018 del Informe Mundial de Desastres, la Federación Internacional señaló que muchas personas con importantes

necesidades humanitarias quedan sistemáticamente por fuera de la acción humanitaria, especialmente las personas con discapacidades, los adultos mayores, los migrantes irregulares y las personas que viven en asentamientos no oficiales y ubicados en lugares desconocidos. Con todo, una buena gestión del riesgo de desastres exige velar por la protección y la seguridad tanto de las personas más vulnerables o en peligro como de las poblaciones afectadas por desastres. Por consiguiente, es necesario contar con orientaciones y recomendaciones innovadoras para ayudar a los Estados a subsanar las importantes lagunas y deficiencias de las normas jurídicas y las políticas relativas a los desastres en el ámbito de la protección.

Habida cuenta de la aprobación en 2015 del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, y de la entrada en vigor del Acuerdo de París en 2020, ha aumentado el número de Estados²¹ que solicitan recomendaciones al Programa sobre derecho relativo a desastres para facilitar la integración de acuerdos de gobierno más amplios en marcos normativos, como la elaboración del plan nacional de adaptación del Acuerdo de París y de la estrategia para la reducción del riesgo del Marco de Sendai (meta e).

Al respecto, se propone que la Conferencia Internacional apruebe una resolución sobre las normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre que contemplan factores climáticos, sin dejar a nadie rezagado. En esta resolución se alentará a los Estados, a que fortalezcan los marcos jurídicos y las políticas para la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos, según proceda, con el apoyo de las respectivas Sociedades Nacionales. Se instará también a reconocer:

- la importancia de la integración de la protección y la inclusión de los grupos vulnerables en las normas jurídicas y las políticas pertinentes, a fin de garantizar que nadie quede al margen de las actividades de gestión del riesgo de desastres;
- las ventajas de un enfoque conjunto en los acuerdos institucionales y de política para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático;
- *la Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos* como instrumento práctico (y no vinculante) para la elaboración de análisis.

ii. Nuevas recomendaciones sobre la legislación nacional en relación con la gestión del riesgo del desastre que contempla factores climáticos

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

En 2017, la Federación Internacional decidió elaborar una *Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos* para subsanar la importante deficiencia mencionada más arriba. A fin de documentar esta lista, la Federación Internacional elabora un informe de síntesis global ***sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos*** (informe de síntesis global) basado en el análisis de dos aspectos. Por una parte, realizó un estudio bibliográfico sobre temas esenciales relativos a la preparación para casos de desastre y la intervención a raíz de estos. Por otra realizó estudios monográficos de las normas jurídicas nacionales de veinte (20) países relativas a la preparación para casos de desastre y la intervención a raíz de estos (estudios monográficos).

²¹ Estas voces tuvieron eco en dos conferencias regionales sobre la legislación relativa a la gestión del riesgo de desastres que contempla los factores climáticos, celebradas en el Pacífico y América Latina, respectivamente, que tuvieron lugar en 2018. Participaron en ella las Sociedades Nacionales, así como representantes gubernamentales de agencias nacionales de gestión de los desastres y de organizaciones intergubernamentales regionales.

El estudio bibliográfico, los estudios monográficos y el informe de síntesis global serán publicados en breve plazo en el sitio web de la Federación Internacional.

Los veinte (20) países seleccionados para los estudios monográficos fueron los siguientes: Australia, Brasil, Colombia, Ecuador, Finlandia, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Corea, Kirguistán, Madagascar, México, Palestina, Paraguay, Filipinas, Reino Unido, Senegal, Sudáfrica y Vietnam. Estos países representan todo el espectro de nivel de riesgo de desastres, e incluyen ocho (8) de los treinta (30) países que están más expuestos a los desastres.²² Son también representativos de casi todas las regiones geográficas del mundo y de todo el espectro del índice de desarrollo humano, desde el bajo hasta el más alto rango en el índice de desarrollo humano.²³

El informe contiene diez (10) capítulos temáticos, y en todos se aborda un grupo de asuntos conexos respecto de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos y, sobre la base de los veinte (20) estudios monográficos, se proporciona ejemplos de las buenas prácticas a que se recurre en los países seleccionados. Asimismo, en el informe se incluye y se consolida, llegado el caso, la orientación de alta calidad existente en relación con un tema específico. Cada capítulo concluye con una serie de recomendaciones que ofrece orientación a las instancias decisorias nacionales para el desarrollo de normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre a nivel nacional.

En el informe de síntesis se proporciona orientación concreta a los legisladores y responsables de la elaboración de políticas, así como a las Sociedades Nacionales y a otras partes interesadas, en relación con: 1) acuerdos institucionales; 2) presupuesto y financiación en relación con el riesgo de desastres; 3) planificación, educación y ejercicios para situaciones imprevistas; 4) alerta temprana, acción temprana; 5) estado de emergencia y estado de desastre; 6) facilidades jurídicas para emprender actividades de preparación preventiva y de intervención; 7) movilidad humana relacionada con desastres; 8) alojamientos provisionales de emergencia y derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad en las situaciones de desastre; 9) protección e inclusión de los grupos vulnerables; 10) calidad, rendición de cuentas y prevención del fraude y la corrupción.

Del mismo modo, las conclusiones y las recomendaciones relativas a las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional tras un desastre sometidas a consideración de la XXXI Conferencia Internacional en 2011 y las recomendaciones relacionadas con primeros auxilios planteadas durante la XXXII Conferencia Internacional en 2015 han sido integradas en el informe de síntesis.

Las recomendaciones del informe de síntesis han sido consolidadas en una *versión piloto de la Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos*²⁴. Esta versión será examinada en consultas que se evacuarán en 2019. La versión definitiva de la lista de verificación será sometida a la aprobación de la Conferencia Internacional como una herramienta útil y no vinculante destinada al fortalecimiento de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre a nivel nacional.

Informe global sobre la violencia sexual y por motivos de género

Además, en 2017, la Federación Internacional publicó un informe mundial sobre la función del derecho y las políticas en relación con la desigualdad por motivos de género en la gestión del riesgo de desastres y la protección contra la violencia sexual y por motivos de género en

²² Véase Bündnis Entwicklung Hilft, 'WorldRiskReport: Analysis and Prospects 2017', http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2017/11/WRR_2017_E2.pdf.

²³ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano y sus componentes, 2017, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf#page=32.

²⁴ Se adjunta al presente documento la nueva versión de lista de verificación. Se espera recibir comentarios de los expertos en gestión del riesgo de desastres sobre el proyecto de Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos hasta el 31 de agosto de 2019, y se agradecería enviarlos a disaster.law@ifrc.org.

los desastres (“*The role of law and policy in addressing gender inequality in DRM and protection against sexual and gender-based violence in disasters*”) (*the SGBV Global Report*). El informe subsana una laguna de conocimientos en este ámbito y contribuye a la aplicación de dos resoluciones aprobadas en la Conferencia Internacional en 2015, a saber, la resolución 3 sobre ‘Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención’, y la resolución 6 sobre el Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios. El informe se basaba en un estudio mundial y en tres casos de estudio de países, que son los siguientes: Ecuador, Nepal y Zimbabue. Se consideraba las experiencias de las comunidades afectadas por desastres y la eficacia de las normas jurídicas nacionales para proteger a esas comunidades contra la violencia sexual y por motivos de género y para velar por la igualdad de género en las intervenciones humanitarias.

Las recomendaciones fundamentales formuladas en el estudio incluían el cambio de los sistemas, normas y políticas nacionales relativos a los desastres para incluir objetivos de política destinados a lograr la igualdad de género y la protección contra la violencia sexual y por motivos de género en todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres. Esto incluye mandatos específicos para solicitar evaluaciones de la perspectiva de género en la reducción del riesgo de desastres, así como en las intervenciones, la recuperación y la reconstrucción a raíz de desastres. Se recomendaba también la inclusión del requisito de un porcentaje mínimo de representación de mujeres (30%) en las instituciones que trabajan en la gestión del riesgo de desastres. Además, se sugería la necesidad de incluir reglamentos para el alojamiento provisional después de desastres en las normas jurídicas, con consideraciones claras respecto de la prevención, la mitigación y la intervención en relación la violencia sexual y por motivos de género. Dado que los problemas de protección relativos a este tipo de violencia surgen en el lugar de acceso a servicios esenciales en situaciones de desastre, en el estudio se recomendaba también la necesaria elaboración de planes sólidos de contingencia, a los que se asigne recursos adecuados, para velar por la continuidad de la prestación de servicios durante las situaciones de desastre.

Las conclusiones y recomendaciones del informe mundial sobre la violencia sexual y por motivos de género han sido consolidadas en el mencionado informe de síntesis mundial y se hace referencia a ellas en el proyecto de resolución.

Integración eficaz de las consideraciones de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático

Por último, en el proyecto de resolución se propondrá solicitar a la Federación Internacional que continúe elaborando estudios de alta calidad sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, lo que incluye la mejor manera de velar por que estas normas y políticas “contemplen los factores climáticos”, lo que significa que esas serán suficientemente flexibles y claras para abordar las crecientes amenazas y la inestabilidad como consecuencia del cambio climático y que están bien integradas en mecanismos de adaptación al clima.

En 2018, la Federación Internacional inició un proyecto de investigación destinado a la integración eficaz de las normas jurídicas y las políticas relativas a la reducción del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático en un solo enfoque coherente. Como se señaló más arriba el cambio climático ha sido identificado como una de las más grandes amenazas del mundo. Por consiguiente, se ha considerado que el fortalecimiento de los marcos relativos a los riesgos de desastres y climáticos, incluida su aplicación a nivel local, es una prioridad fundamental en los empeños multilaterales regionales y mundiales, tales como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París relativo al cambio climático, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los instrumentos intergubernamentales regionales. Por consiguiente, hace falta innovación en materia de estudios y recomendaciones para que las instituciones que trabajan en el ámbito del cambio climático y el medio ambiente colaboren con las instituciones activas en la gestión del riesgo

de desastres a los niveles local, nacional y mundial a fin de abordar eficazmente el aumento del riesgo climático y de desastres, y desarrollar normas jurídicas y políticas eficaces sobre estos asuntos y marcos interconectados. Para promover esta integración eficaz, el Programa sobre derecho relativo a desastres propone aunar esfuerzos con asociados, tales como los organismos de las Naciones Unidas y las universidades, a fin de desarrollar orientaciones no vinculantes para que los legisladores y los responsables de la elaboración de políticas velen por que se tenga en cuenta el riesgo en el fortalecimiento de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre.

La Conferencia Internacional se celebrará en un momento crucial, es decir, poco menos de un mes antes de que el Acuerdo de París cobre plena vigencia, y de que los estados estén obligados jurídicamente a cumplir sus empeños y a colaborar con asociados para ayudar a incrementar la acción colectiva en relación con el clima. Se propone que la Conferencia Internacional solicite a la Federación Internacional emprender otros estudios en este ámbito, aliente el aprendizaje entre homólogos en relación con las buenas prácticas que surjan en la elaboración y la aplicación de las normas y políticas relativas a la gestión del riesgo de desastres que contemplan los factores climáticos y destaque la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario para apoyar la labor de las autoridades en la materia.

4) REPERCUSIONES EN LO QUE ATañE A LOS RECURSOS

Las recomendaciones elaboradas por la Federación Internacional respecto de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre orientan a los Estados en la transposición de los compromisos internacionales y regionales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en políticas y normas jurídicas nacionales y locales para apoyar y fortalecer la resiliencia institucional y la adaptación al cambio climático.

En cuanto a la realización de otras actividades, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales mantienen su empeño en promover la aplicación de las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, la *Lista de verificación sobre derecho y la reducción del riesgo de desastres*, y la nueva *Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos*, así como de las futuras recomendaciones para apoyar la integración de la adaptación al cambio climático y de la gestión del riesgo de desastres en el derecho y las políticas nacionales. La red de la Federación Internacional se ha comprometido firmemente a contribuir en esta labor en el próximo decenio a fin de que los marcos jurídicos relativos a los desastres sean más eficaces, estén mejor coordinados, brinden protección a un mayor número de personas y salven más vidas.

Los miembros de la Conferencia Internacional deberían asignar recursos específicos a esta labor en los próximos años mediante una mayor asignación de fondos y el fortalecimiento de capacidad que hagan posible realizar con éxito programas relacionados con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre en los contextos nacionales.

5) APLICACIÓN Y SUPERVISIÓN

La Federación Internacional recurre de modo empírico a la investigación, la supervisión y la evaluación para documentar la programación y la planificación. La supervisión continua de los programas por parte de los correspondientes jefes en las distintas regiones incluye el mantenimiento de un contacto permanente con las Sociedades Nacionales y visitas ocasionales sobre el terreno. La supervisión se hace también como parte de los informes de la Federación Internacional sobre los planes de operaciones a nivel de países, regional y

mundial. Sobre la base de este esfuerzo continuo, la Federación Internacional proporcionará información actualizada a los miembros de la Conferencia Internacional mediante plataformas mundiales de presentación de informes y el informe anual del Programa sobre derecho relativo a desastres. La Federación Internacional también producirá un informe de situación sobre la resolución antes de la celebración de la XXXIV Conferencia Internacional en 2023.

6) CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

A pesar de la mayor atención que se presta a las cuestiones relacionadas con la reglamentación a niveles regional y mundial, muchas dificultades corrientes socavan aún la eficacia de sistemas de gestión del riesgo de desastres que contemplan los factores climáticos a nivel nacional. Por ejemplo, para que esos sistemas conserven su validez en el futuro, es necesario adoptar una perspectiva que tenga en cuenta el clima para la buena integración de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, la protección de los grupos más vulnerables y para la interacción y la influencia positivas a nivel local.

Como se señaló más arriba, la Federación Internacional ha encabezado estudios innovadores y el desarrollo de recomendaciones de vanguardia sobre cuestiones esenciales que deben ser consideradas en una gestión del riesgo de desastres que contemple los factores climáticos –lo que incluye la preparación preventiva y la intervención– en las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Las Sociedades Nacionales, por su parte, han adoptado en el último decenio una función de liderazgo en relación con el apoyo a los Gobiernos para el fortalecimiento de las normas jurídicas nacionales aplicables en casos de desastre y han avanzado en la colaboración con los gobiernos de los respectivos países mediante la realización de programas de difusión y ejecución de esas normas a niveles gubernamental y comunitario.

Se propone que la Conferencia Internacional destaque la urgencia y la importancia del fortalecimiento de las normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre a nivel nacional. Esto ha de incluir el reconocimiento de la importancia de integrar la protección y la inclusión de los grupos vulnerables en las normas jurídicas y políticas pertinentes relativas a desastres, para garantizar que nadie quede al margen de las actividades de gestión del riesgo de desastres, y destacar la importancia de tener en cuenta la adaptación al cambio climático y los esfuerzos en la gestión del riesgo de desastres en aras de la eficacia de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. En la resolución sobre las normas jurídicas en esta materia también se propondrá reconocer la nueva Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e intervención a raíz de estos, como una herramienta útil e importante para fortalecer las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, acogándose con beneplácito las recomendaciones innovadoras de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales, así como el continuo apoyo que prestan a los Estados para el fortalecimiento y la aplicación de esas normas, y se alentará la elaboración de estudios de alta calidad y recomendaciones de vanguardia en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre.

Por último, durante las últimas cuatro reuniones, la Conferencia Internacional ha reconocido la importancia de la cuestión de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre mediante la aprobación de resoluciones en este ámbito (2003, 2007, 2011, 2015). Se propone también que en la Conferencia Internacional se reafirme el papel que esta desempeña en calidad de foro internacional esencial para el diálogo continuo sobre el fortalecimiento de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre.