



El poder de la humanidad

XXXIV Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

28-31 de octubre de 2024, Ginebra

Fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres mediante normas jurídicas exhaustivas aplicables en casos de desastre

ELEMENTOS PRELIMINARES DE LA RESOLUCIÓN

Noviembre de 2023

ES

Original: inglés

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

ELEMENTOS PRELIMINARES DE LA RESOLUCIÓN

Fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres mediante normas jurídicas exhaustivas aplicables en casos de desastre

ANTECEDENTES

Mediante los elementos preliminares de la resolución propuesta sobre el “Fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres mediante normas jurídicas exhaustivas aplicables en casos de desastre”, se esboza el posible contenido de los distintos párrafos de la resolución, mas no se plantea el texto definitivo de esta. Luego de cada párrafo, se expresa el fundamento por el cual se considera útil incluir ese contenido en la resolución.

Este documento de consulta se remite a los miembros de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional) para recabar observaciones y comentarios preliminares, así como para adquirir una idea inicial sobre la aceptación y el consenso que concitaría el enfoque planteado.

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

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

En esta etapa de la consulta, no se prevé recibir comentarios detallados sobre la redacción del texto de los elementos propuestos para la resolución. Existirá ulteriormente oportunidad de comentar sobre la redacción específica, cuando esté disponible el anteproyecto de la resolución.

INTRODUCCIÓN

En el contexto del cambio climático y una pandemia reciente, queda claro que hace falta mucho más para gestionar los desastres y los riesgos de desastres de toda índole. Esto incluye el fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres¹ mediante leyes, políticas y planes exhaustivos.

En sus veinte años de labor, el programa de la Federación Internacional sobre normas jurídicas aplicables en caso de desastres ha elaborado documentos de orientación esenciales que abordan diferentes aspectos de la reglamentación nacional relativa a los desastres. Tres de estos documentos de orientación han sido refrendados por resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional)². En

¹ La gobernanza del riesgo de desastres o el gobierno relativo al riesgo de desastres, se refiere al sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas. [Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres](#), pág. 16.

² [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (directrices sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre) aprobadas por la resolución 4, XXX Conferencia Internacional, 2007; [Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastres](#) refrendada por la resolución 6, XXXII Conferencia Internacional, 2015; [Lista de verificación](#)

resoluciones anteriores de la Conferencia Internacional también se ha confiado el mandato y solicitado el apoyo continuo de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales en lo que atañe a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, en particular mediante la elaboración de orientaciones, la investigación permanente, el intercambio de información sobre experiencias y prácticas idóneas entre los países, así como la prestación de asesoramiento y apoyo a las autoridades públicas en la elaboración y la aplicación de marcos jurídicos y normativos sólidos en materia de gestión del riesgo de desastres a todo nivel.

Mediante esta resolución se propone exhortar a los Estados a que fortalezcan el gobierno relativo al riesgo de desastres como elemento indispensable para la gestión eficaz de los desastres y del riesgo de desastres. Asimismo, se propicia avalar las nuevas recomendaciones más avanzadas: las **directrices sobre gobierno relativo al riesgo de desastres: fortalecimiento de leyes, políticas y planes para una gestión integral del riesgo de desastres**. Estas directrices consolidan, en un único instrumento de referencia, las investigaciones y experiencias recogidas por la Federación Internacional a lo largo de veinte años en materia de normas jurídicas aplicables en caso de desastres. También se nutren de la exhaustiva labor realizada durante los últimos cuatro años encaminada a la revisión de experiencias, prácticas idóneas, bibliografía pertinente, investigaciones regionales y mundiales, consultas y análisis comparativo de la legislación nacional.

PÁRRAFOS DEL PREÁMBULO (PP)

En el **párrafo del preámbulo 1** se podría expresar preocupación por la creciente frecuencia y gravedad de los desastres provocados por el cambio climático, con repercusiones humanitarias a gran escala. En este párrafo también se podría de reconocer la importancia de contar con leyes, políticas y planes sólidos y bien aplicados con miras a la prevención y la reducción de las consecuencias de los desastres.

En el **párrafo del preámbulo 2** se podría recordar que, ya en 1973, la Conferencia Internacional expresó preocupación por la degradación del medio ambiente y las consecuencias adversas para la humanidad. En particular, se podría tomar nota de la resolución 17 de la XXIII Conferencia Internacional (1973) y de la resolución 1 de la XXX Conferencia Internacional (2007).

En el **párrafo del preámbulo 3** se podría recordar que en resoluciones anteriores de la Conferencia Internacional se ha contemplado la legislación nacional en materia de desastres, a saber, el objetivo final 3.2 de la XXVIII Conferencia Internacional (2003), la resolución 4 de la XXX Conferencia Internacional (2007), la resolución 7 de la XXXI Conferencia Internacional (2011), la resolución 6 de la XXXII Conferencia Internacional (2015), y la resolución 7 de la XXXIII Conferencia Internacional (2019). También se podría señalar la función pertinente y constante de la Conferencia Internacional como uno de los principales foros internacionales para la continuidad del diálogo sobre el fortalecimiento de los planes, leyes, y políticas en materia de desastres.

En el **párrafo del preámbulo 4** se podría señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de diversas resoluciones como, entre otras, las resoluciones 72/132 y 72/133 (2017), ha destacado reiteradamente la importancia de que los Estados fortalezcan sus marcos normativos para la asistencia internacional en casos de desastre. Asimismo, se podría

[sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos](#) refrendada por la resolución 7, XXXIII Conferencia Internacional, 2019.

señalar que en estas resoluciones se ha puesto énfasis en las directrices de la Federación Internacional sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, así como en el apoyo técnico que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento Internacional) pone a disposición de los Estados.

En el **párrafo del preámbulo 5** se podría tomar nota de la resolución 76/119 de la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la cual se establece un grupo de trabajo de la Sexta Comisión con el fin de examinar la elaboración de una convención basada en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre redactado por la Comisión de Derecho Internacional.

En el **párrafo del preámbulo 6** se podría señalar que el fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres es una de las cuatro prioridades de acción establecidas en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 (Marco de Sendai), que reflejan el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la importancia de la existencia de leyes, reglamentos, políticas e instituciones eficaces en materia de gestión del riesgo de desastres. En este párrafo se podría señalar además que el examen de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendai puso de relieve la disparidad del progreso en la consecución de esta prioridad.

En el **párrafo del preámbulo 7** se podría tomar nota de la resolución 3 de la XXXIII Conferencia Internacional (2019) sobre la lucha ante pandemias y epidemias. Se podría destacar la importancia de la coherencia y la armonización entre los marcos nacionales de gestión del riesgo de desastres y aquellos relacionados con la gestión del riesgo de emergencias y desastres sanitarios, como se subraya en los Principios de Bangkok para la aplicación de los aspectos sanitarios del Marco de Sendai.

En el **párrafo del preámbulo 8** se podría señalar la importante función que desempeñan los instrumentos nacionales de gestión de desastres en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y el objetivo mundial del Acuerdo de París relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Fundamento para los párrafos del preámbulo: se propone que los párrafos del preámbulo se centren en los principales instrumentos internacionales pertinentes para el fortalecimiento de los instrumentos nacionales en materia de desastres (leyes, políticas y planes). Los párrafos del preámbulo propuestos tienen por objeto establecer el contexto humanitario contemporáneo y situar la resolución propuesta en relación con los compromisos asumidos anteriormente por los Estados en los foros de la Organización de las Naciones Unidas y en la Conferencia Internacional. Se centran en la pertinencia del tema para los componentes del Movimiento y los Estados, así como en la contribución singular que aporta la Conferencia Internacional en materia de elaboración de normas jurídicas aplicables en casos de desastre.

PÁRRAFOS DISPOSITIVOS (OP)

El **párrafo dispositivo 1 (OP 1)** podría estar centrado en la importancia de una mejor preparación jurídica ante desastres y emergencias a nivel nacional para reducir las repercusiones de los desastres. Se podría exhortar a los Estados a que velen por la actualización y la exhaustividad de los instrumentos nacionales (leyes, políticas y planes) en materia de desastres para anticipar y reducir los riesgos, así como para gestionar los

desastres y las emergencias de toda índole³. Con el fin de apoyar la consecución de este objetivo, en el **párrafo dispositivo 1** se podría instar a los Estados al establecimiento de: 1) una comisión interministerial sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre a nivel nacional para centrarse en la mejora de las leyes nacionales; y 2) una comisión intergubernamental sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre para facilitar el intercambio de conocimientos entre los gobiernos.

Fundamento del párrafo dispositivo 1: El mundo se torna en un lugar cada vez más peligroso. En 2022 se registraron 387 desastres relacionados con peligros naturales que causaron 30 704 muertes y afectaron a 185 millones de personas⁴ en el mundo. Las pérdidas económicas ascendieron a alrededor de 223 800 millones de dólares estadounidenses⁵. Gran parte del aumento de las pérdidas ocasionadas por desastres se debe al incremento de los desastres climáticos y meteorológicos, tales como huracanes e inundaciones. Por otro lado, la pandemia de COVID-19 es apenas uno de tantos brotes de infecciones en el siglo XXI, aunque el de mayor envergadura. El mundo contemporáneo se ve expuesto a una creciente cantidad de peligros que exigen un esfuerzo conjunto para favorecer el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y la reducción del sufrimiento y la mortalidad.

Pese al notable progreso alcanzado en el robustecimiento de los instrumentos nacionales relacionados con desastres, en numerosos países queda mucho por hacer para perfeccionar los marcos jurídicos que permitan gestionar eficazmente los desastres y los riesgos de desastre. Prueba de ello es el reciente examen de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendai, donde se señala que la falta de marcos jurídicos obstaculiza su ejecución⁶. Asimismo, la pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia de la preparación jurídica ante las emergencias. Por lo tanto, los Estados Parte en los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben cooperar en el fortalecimiento de la preparación jurídica ante desastres de toda índole.

La preparación jurídica exige la existencia de leyes, políticas y planes en materia de desastres y emergencias que hayan sido concebidos adecuadamente y que sean comprendidos y aplicados con eficacia. La preparación jurídica es un proceso que supone la revisión y el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos con el fin de que proporcionen un entorno propicio para la gestión del riesgo de desastres y la mitigación de los problemas jurídicos comunes asociados a los desastres. Además, la preparación jurídica conlleva la aplicación de las disposiciones jurídicas existentes mediante el establecimiento de procedimientos y planes operativos, la formación de los agentes encargados de la gestión del riesgo de desastres (en particular sobre sus funciones y responsabilidades) y el apoyo a la divulgación y la sensibilización del público en general.

En el **párrafo dispositivo 2 (OP 2)** se podrían aprobar las nuevas **directrices sobre gobierno relativo al riesgo de desastres: fortalecimiento de leyes, políticas y planes**

³ Este elemento del párrafo dispositivo guarda congruencia con las conclusiones y recomendaciones de las siguientes publicaciones: Federación Internacional, *edición 2022 del Informe mundial sobre desastres*, [Confianza, equidad y acción local: enseñanzas de la pandemia de COVID-19 para evitar crisis mundiales en el futuro](#), capítulo 6; Federación Internacional, [Derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública: enseñanzas de la pandemia de COVID-19](#) (2021); y Organización Mundial de la Salud (OMS), [Informe del Comité de Examen de la acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional](#) (2021).

⁴ Base de datos mundiales sobre desastres EM-DAT, *los desastres de 2022 en cifras*.

⁵ *Ibid.*

⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) (UNDRR), [Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030](#) (2023), págs. 41-43.

para una gestión integral del riesgo de desastres⁷ como parámetro de referencia no vinculante pero relevante que contribuya a la preparación jurídica ante desastres. Se podría exhortar a los Estados a que utilicen las directrices para la revisión de sus instrumentos nacionales en materia de desastres y para la determinación de sus fortalezas, debilidades, lagunas, áreas de mejora y, según proceda, los tipos de disposiciones que pueden necesitar ser promulgadas para el fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres.

Fundamento del párrafo dispositivo 2: en 2023, la Federación Internacional elaboró una versión piloto de un nuevo documento de orientación: *Directrices sobre gobierno relativo al riesgo de desastres: fortalecimiento de leyes, políticas y planes para una gestión integral del riesgo de desastres*. Las directrices están concebidas como herramienta que sirva de parámetro de referencia en apoyo de los esfuerzos nacionales existentes para el fortalecimiento del gobierno relativo al riesgo de desastres a través de instrumentos nacionales sobre desastres, con el objetivo fundamental de mantener a las personas a salvo de los efectos de los desastres. Representan la culminación de la labor llevada a cabo por la Federación Internacional en materia de normas jurídicas aplicables en casos de desastre durante dos décadas, y consolidan un amplio conjunto de investigaciones y recomendaciones⁸ en un documento único, exhaustivo y accesible.

Las directrices abordan el fundamento de un sistema eficaz de gestión del riesgo de desastres, en particular las disposiciones institucionales, la financiación, el seguimiento y la evaluación, así como la prevención del fraude y la corrupción. Abarcan los componentes esenciales de la gestión del riesgo de desastres, a saber, prevención, mitigación, preparación, medidas anticipadas, intervención y recuperación. Contienen recomendaciones específicas sobre emergencias de salud pública, asistencia internacional en casos de desastre, facilidades jurídicas para los agentes encargados de la de gestión del riesgo de desastres, protección e inclusión de los grupos marginados y vulnerables, salud mental y apoyo psicosocial, y desplazamiento en casos de desastre. Las directrices también abordan las sinergias entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

En el **párrafo dispositivo 3** se podría solicitar a los Estados que fortalezcan sus **disposiciones institucionales para la gestión del riesgo de desastres**, en particular para la prevención de desastres, la mitigación, la preparación, las medidas anticipadas, la intervención y la recuperación así como en relación con todas las amenazas. En este párrafo dispositivo se podrían incluir subpárrafos donde se aborden cuestiones específicas, como las funciones y responsabilidades, y los mecanismos de coordinación para la gestión del riesgo de desastres⁹.

⁷ Documento en proceso de traducción, que será publicado en la página web de documentos de la XXXIV Conferencia Internacional: [Documentos – XXXIV Conferencia Internacional – Reuniones estatutarias \(https://rcrcconference.org/es/\)](https://rcrcconference.org/es/) el 12 de noviembre de 2023.

⁸ Conforme se establece en las [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (aprobadas por la resolución 4, XXX Conferencia Internacional, 2007), la [Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre](#) (refrendada por la resolución 6 de la XXXII Conferencia Internacional), la [Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos](#) (refrendada por la resolución 7 de la XXXIII Conferencia Internacional), las [Orientaciones sobre derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública](#) (publicadas por la Federación Internacional en 2022), y en las recomendaciones sobre [normas jurídicas y recuperación posterior a desastres](#), sobre [integración y coherencia entre políticas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático](#) (2021), sobre [protección infantil en casos de desastre](#) (2020) y sobre [igualdad de género y protección contra la violencia sexual y por motivos de género en casos de desastre](#) (2017).

⁹ El párrafo dispositivo propuesto concuerda con las conclusiones y recomendaciones de las siguientes publicaciones: UNDRR, [Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030](#) (2023); Federación Internacional, *edición 2022 del Informe mundial sobre desastres, Confianza, equidad y acción local: enseñanzas de la pandemia de COVID-19 para evitar crisis mundiales en el futuro*, capítulo 6; Federación Internacional y University College Cork, informe de síntesis mundial sobre derecho y políticas para la resiliencia climática, [Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience](#) (2021); Federación Internacional, *edición 2020 del Informe mundial sobre desastres*, [Contra calor y marea, un empeño conjunto ante las repercusiones humanitarias del cambio climático](#), capítulo 6;

Fundamento del párrafo dispositivo 3: una gestión eficaz del riesgo de desastres requiere un enfoque de todo el Estado y de toda la sociedad que encauce las capacidades y los recursos de un amplio abanico de agentes gubernamentales y no gubernamentales. Además, requiere la definición de los acuerdos institucionales y los deberes de los agentes locales a fin de facilitar medidas adaptadas a las necesidades locales que contribuyan a la consolidación de la resiliencia de las comunidades. Con miras a la adopción de este enfoque, se requiere determinar la principal autoridad gubernamental responsable de la gestión del riesgo de desastres y asignarle un mandato claro y exhaustivo, definir claramente las funciones y responsabilidades de todos los demás agentes gubernamentales y no gubernamentales; y establecer un conjunto de mecanismos de coordinación integradores a distintos niveles y para todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres. Las disposiciones institucionales también deberían incluir la instauración de un órgano nacional de coordinación que debería celebrar reuniones periódicas, incluso cuando no haya una intervención activa ante un desastre.

Como demuestra la experiencia ante la pandemia de COVID-19, la gestión de ciertos riesgos requiere la participación de múltiples organismos gubernamentales. Este suele ser el caso de los peligros climáticos, los peligros biológicos y los desastres tecnológicos. Es importante evitar la falta de coordinación institucional y solucionar las incoherencias, velar por que no existan duplicaciones innecesarias o confusiones sobre los mandatos, funciones y responsabilidades de los distintos organismos. Por otra parte, es fundamental que los mandatos, las funciones y las responsabilidades de las autoridades abarquen de manera colectiva todas las fases, todos los peligros, todas las zonas geográficas y todas las funciones de la gestión del riesgo de desastres.

En el **párrafo dispositivo 4** se podría exhortar a los Estados a utilizar los instrumentos nacionales en materia de desastres y otros instrumentos sectoriales pertinentes para evitar y reducir las **repercusiones humanitarias de los desastres y el cambio climático**. Este párrafo dispositivo podría contener subpárrafos que aborden cuestiones específicas, como las medidas concretas que deberían adoptarse en los marcos jurídicos nacionales para reducir el riesgo de desastres, proteger el medio ambiente, promover la coherencia y la integración entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, establecer sistemas eficaces de alerta temprana ante peligros múltiples y reducir el riesgo de desplazamiento por desastres¹⁰.

Fundamento del párrafo dispositivo 4: la crisis climática ya es una crisis humanitaria. En los últimos diez años, el ochenta y tres por ciento (83 %) de los desastres desencadenados por peligros naturales se debieron a fenómenos meteorológicos o climáticos extremos, como inundaciones, tormentas y olas de calor, que afectaron a mil setecientos (1 700) millones de personas¹¹. En el párrafo dispositivo 4 se establecen las principales medidas jurídicas

Federación Internacional, [Derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública: enseñanzas de la pandemia de COVID-19](#) (2021); OMS, [Informe del Comité de Examen de la acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional](#) (2021); y Federación Internacional, [El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: informe de síntesis multinacional](#) (2019).

¹⁰ El párrafo dispositivo propuesto se ajusta a las conclusiones y recomendaciones de las siguientes publicaciones: Federación Internacional y University College Cork, informe de síntesis mundial sobre derecho y políticas para la resiliencia climática, [Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience](#) (2021), Federación Internacional, *edición 2020 del Informe mundial sobre desastres*, [Contra calor y marea, un empeño conjunto ante las repercusiones humanitarias del cambio climático](#), capítulo 6; y Federación Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres: informe multinacional](#) (2014).

¹¹ Federación Internacional, *edición 2020 del Informe mundial sobre desastres*, [Contra calor y marea, un empeño conjunto ante las repercusiones humanitarias del cambio climático](#), p. 2.

necesarias para evitar y reducir las repercusiones humanitarias de los desastres y del cambio climático.

Es fundamental que las medidas de reducción del riesgo de desastres se integren en los instrumentos sectoriales relacionados con el cambio climático, el medio ambiente, la gestión de los recursos naturales, la ordenación del territorio y la construcción. Ello se debe a que la exposición y la vulnerabilidad a los peligros dependen en gran medida de las decisiones sobre *el emplazamiento y el modo* de construcción de las viviendas y las infraestructuras. Estas decisiones pueden tener consecuencias duraderas, que podrían bloquear los altos niveles de riesgo de desastres durante décadas y, en última instancia, provocar desplazamientos por desastres. Por otra parte, un medio ambiente degradado aumenta la vulnerabilidad de las personas y los ecosistemas, mientras que la protección, la gestión sostenible y la restauración de los ecosistemas pueden aumentar la resiliencia de las comunidades ante los desastres climáticos, entre otros factores, mediante la preservación de sus medios de subsistencia y la reducción del riesgo de desplazamiento.

Por otra parte, un sistema eficaz de alerta temprana de peligros múltiples es un componente fundamental de la gestión del riesgo de desastres, que resulta esencial para permitir la adopción de medidas anticipadas antes de que se produzcan fenómenos meteorológicos y climáticos extremos. Por lo tanto, los instrumentos nacionales en materia de desastres deberían definir y asignar responsabilidades con claridad, con miras a establecer, coordinar y supervisar un sistema eficaz de alerta temprana que propicie medidas anticipadas, incluidos los cuatro componentes esenciales siguientes: (1) el fomento de los conocimientos sobre el riesgo de desastres, incluidos los conocimientos comunitarios y locales; (2) la detección, el seguimiento, el análisis y la previsión de los peligros; (3) la difusión de alertas autorizadas, oportunas, precisas y viables; y (4) la preparación a todos los niveles (planificación de contingencias, constitución previa de existencias de suministros, formación y simulacros) para actuar ante las alertas recibidas mediante la adopción de medidas anticipadas que reduzcan las repercusiones de los desastres.

En el **párrafo dispositivo 5** se podría exhortar a los Estados a que **se preparen para la recuperación** con antelación a los desastres y promulguen disposiciones jurídicas detalladas que establezcan la estructura necesaria para un sistema nacional de recuperación eficaz¹².

Fundamento del párrafo dispositivo 5: una investigación reciente publicada por la Federación Internacional revela que en los instrumentos nacionales sobre desastres se ha descuidado la recuperación en comparación con otros aspectos de la gestión del riesgo de desastres. Tales instrumentos suelen contener relativamente pocas disposiciones sobre recuperación posterior al desastre. Una encuesta realizada por la Federación Internacional en cien (100) países reveló que tan solo el dieciséis por ciento (16 %) de estos contaban con una norma jurídica principal aplicable en casos de desastre que contuviera disposiciones detalladas sobre la recuperación posterior al desastre. Por el contrario, el porcentaje alcanzaba el cincuenta y cuatro por ciento (54 %) para la reducción del riesgo, el setenta y cinco por ciento (75 %) para la preparación, y el setenta y cinco por ciento (75 %) para la intervención¹³. Existe, por tanto, margen para que la mayoría de los países promulguen disposiciones jurídicas mucho más detalladas para orientar la recuperación a nivel nacional. La preparación es crucial para garantizar la asistencia oportuna y adecuada para la recuperación, la disponibilidad de recursos suficientes y la coordinación eficaz de múltiples

¹² Federación Internacional, informe multinacional de síntesis sobre leyes, políticas y planes para la recuperación posterior a desastres, [Laws, policies and plans for disaster recovery: multi-country synthesis report](#) (2023).

¹³ *Ibid.*, págs. 6-7.

agentes gubernamentales y no gubernamentales. Se puede elaborar leyes, políticas, planes y acuerdos institucionales antes de que se produzcan los desastres con miras a apuntalar un sistema de recuperación integral que garantice la preparación para la recuperación.

En el **párrafo dispositivo 6** se podría exhortar a los Estados a que agilicen sus **esfuerzos encaminados al fortalecimiento de sus marcos jurídicos para la asistencia internacional en casos de desastre**, en consonancia con las normas establecidas del derecho internacional en materia de intervención en casos de desastre. Además, en el párrafo dispositivo 6 se podría hacer hincapié en la pertinencia constante de las directrices de la Federación Internacional sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre como instrumento no vinculante pero importante que los Estados pueden utilizar para la consolidación de sus leyes y reglamentos nacionales en este ámbito.

Fundamento del párrafo dispositivo 6: desde 2003, un aspecto central de la labor de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales en cuanto a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre ha consistido en prestar apoyo a los Estados para el fortalecimiento de su marco jurídico para la asistencia internacional en casos de desastre, a fin de mitigar los problemas jurídicos comunes que aquejan a las operaciones internacionales de intervención en casos de desastre.

De 2004 a 2007, la Federación Internacional colaboró con los Estados en la elaboración de directrices mundiales sobre el modo de regular y facilitar las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. Las [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (directrices sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre) fueron elaboradas gracias a las aportaciones de aproximadamente cien (100) Estados, más de ciento veinte (120) Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y más de cuarenta (40) las organizaciones humanitarias internacionales.

Recopilan las principales normas y principios relativos a la intervención internacional en casos de desastre y establecen recomendaciones sobre la facilitación y regulación de las operaciones de socorro, con el fin de garantizar que se preste la asistencia adecuada en el momento oportuno. Fueron aprobadas por los Estados Parte en los Convenios de Ginebra en el marco de la Conferencia Internacional celebrada en 2007 y han sido citadas en al menos veintidós (22) resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. También han influido en el contenido del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre elaborado por la Comisión de Derecho Internacional. Las recomendaciones de las directrices sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre se han incorporado a las nuevas directrices de la Federación Internacional sobre gobierno relativo al riesgo de desastres.

A nivel nacional, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales han apoyado la ejecución de las directrices sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre en instrumentos nacionales en treinta y ocho (38) países, alguno de los cuales han adoptado más de un instrumento que refleja las recomendaciones que ofrecen tales directrices¹⁴. La Federación Internacional y las

¹⁴ Los treinta y ocho (38) países son: Bután, Bosnia y 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, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tayikistán, Tailandia, Turkmenistán, Vanuatu y Vietnam.

Sociedades Nacionales también han influido en la formulación de disposiciones regionales coherentes con las directrices, por ejemplo en Centroamérica y en el sudeste asiático¹⁵.

Sin perjuicio de este progreso significativo, conforme a la experiencia de la Federación Internacional, la mayoría de los Estados aún no disponen de la preparación jurídica necesaria para beneficiarse de la asistencia internacional en caso de desastre que supere su capacidad de intervención a nivel nacional. Por lo tanto, se propone incluir un párrafo dispositivo en el que se inste a los Estados a que prosigan su labor en este ámbito utilizando las directrices sobre normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre como herramienta útil (aunque no vinculante). En el párrafo dispositivo también se podría exhortar a los Estados a que tengan en cuenta las directrices en los debates actuales sobre la perspectiva de un nuevo tratado u otro instrumento relativo a la protección de las personas en casos de desastre.

En el **párrafo dispositivo 7** se podría acoger favorablemente la **contribución significativa de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales** en lo que atañe a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre.

Fundamento del párrafo dispositivo 7: desde 2001, la Federación Internacional ha impulsado la investigación sobre las cuestiones jurídicas más comunes en casos de desastre y la recopilación de las prácticas idóneas para resolverlas, mientras que las Sociedades Nacionales han apoyado a los funcionarios públicos en la elaboración de instrumentos nacionales en materia de desastres que sean racionales desde la perspectiva del clima¹⁶. Los Estados Parte en los Convenios de Ginebra han confiado este mandato a la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales en cinco [resoluciones](#)¹⁷ anteriores de la Conferencia Internacional.

En los dos últimos decenios, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales han trabajado en colaboración con más de noventa y cinco (95) gobiernos y con más de doce (12) organizaciones intergubernamentales en sobre elaboración y aplicación de sólidos instrumentos jurídicos y políticos para la gestión de desastres en todo el mundo. A medida que aumentan la frecuencia y la intensidad de los desastres, agravados por los efectos del cambio climático, la necesidad de contar con un sólido gobierno relativo al riesgo de desastres se vuelve más apremiante que nunca. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales reafirman su compromiso de proseguir su función rectora en materia de normas jurídicas aplicables en casos de desastres y de cooperar estrechamente con los Estados sobre fortalecimiento los marcos jurídicos y políticos a fin de que estén mejor preparados para afrontar los desastres y salvar vidas.

¹⁵ Federación Internacional, cuarto informe de progreso sobre las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, [Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance](#) (2019) págs. 8, 9, y 11; Federación Internacional, [Progreso en la aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (octubre de 2011), pág. 9.

¹⁶ Para más información, véase <https://disasterlaw.ifrc.org/>.

¹⁷ Para más detalles sobre las resoluciones, véase la [sección de la Federación Internacional sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastres de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja](#).