



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 marco para la gestión del riesgo de desastres mediante normas jurídicas, políticas y planes integrales relativos a desastres

DOCUMENTO DE REFERENCIA E
INFORME DE SITUACIÓN

Septiembre de 2024

ES

34IC/24/9.3
Original: inglés
Para información

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

DOCUMENTO DE REFERENCIA E INFORME DE SITUACIÓN

Fortalecimiento del marco para la gestión del riesgo de desastres mediante la elaboración de normas jurídicas, políticas y planes integrales relativos a desastres

RESUMEN

El presente informe se ha elaborado con dos propósitos: por una parte, presentar los antecedentes y fundamentos del proyecto de resolución sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre que se someterá a la atención de la XXXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional) y, por otra, informar sobre el avance en la aplicación de la resolución 7 de la XXXIII Conferencia Internacional, titulada “Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre en las que no se deje a nadie rezagado”.

Como se destaca en este informe, es considerable el avance logrado en la aplicación de la resolución 7 antes mencionada. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) han apoyado la adopción de nuevos instrumentos relativos a los desastres en diez países y han participado en un promedio anual de 18 procesos de revisión jurídica. La Federación Internacional finalizó proyectos de investigación a nivel mundial respecto de tres asuntos importantes: 1) recuperación posterior a desastres, 2) emergencias de salud pública y 3) integración entre gestión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático. Por consiguiente, la Federación dispone ahora de un amplio conjunto de investigaciones y recomendaciones sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, consolidado en un único documento denominado [Disaster Risk Governance Guidelines: Strengthening Laws, Policies and Plans for Comprehensive DRM](#) (Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres: fortalecimiento de las normas jurídicas, las políticas y los planes relativos a la gestión integral del riesgo de desastres) (en adelante, Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres).

Aunque los Estados han avanzado de forma constante en el fortalecimiento de las respectivas normas jurídicas aplicables en casos de desastre, aún queda mucho por hacer. En el reciente “examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030” (examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendái) se señala que los avances conseguidos en el fortalecimiento de la gobernanza para la gestión de dicho riesgo han sido dispares y se han limitado principalmente a los países de altos ingresos¹. Se destaca asimismo la persistente necesidad de mejorar los marcos jurídicos y la opinión de un gran número de países de que debe priorizarse la asistencia para establecer estos marcos². Al respecto, en la Declaración política de la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de período del Marco de Sendái se exhorta a los Estados a que “fortalezcan la gobernanza del riesgo de desastres de manera integral” y “[p]rocur[en] que en todos los niveles la gobernanza del riesgo de desastres se sustente en marcos jurídicos y regulatorios, políticas y planes que incorporen la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres”³.

La Conferencia Internacional es un foro internacional esencial para mantener un diálogo sobre el fortalecimiento de las normas jurídicas, reglamentaciones y políticas aplicables en casos de

¹ [Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030](#), p. 42.

² *Ibid.*, p. 43.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución [A/RES/77/289](#), párrafo 26 c).

desastre⁴. A la luz de los hallazgos del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendái, la Federación Internacional propone que, con ocasión de la celebración de la XXXIV Conferencia Internacional, se apruebe una resolución sobre el fortalecimiento de la preparación jurídica para desastres y emergencias de todo tipo, y a determinar los asuntos que, específicamente, exijan disposiciones jurídicas, políticas y planificaciones más detalladas. También propone que, mediante esta resolución, se aprueben las nuevas Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres como instrumento no vinculante pero como importante medio para apoyar a los Estados en la ejecución de esta labor y se reafirme el cometido de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales en el ámbito de la elaboración de normas jurídicas aplicables en casos de desastre, llamando la atención sobre la capacidad y la disponibilidad de estas organizaciones para ayudar a los Estados a fortalecer los respectivos marcos jurídicos.

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Aumenta la cantidad de peligros que se ciernen sobre el mundo. En 2022, hubo 387 catástrofes naturales en el mundo que afectaron a 185 millones de personas y ocasionaron pérdidas económicas por un valor de unos 223 800 millones de dólares⁵. El incremento registrado en las pérdidas se debe al aumento de los desastres relacionados con fenómenos climáticos y meteorológicos, como huracanes e inundaciones. Paralelamente, en el siglo XXI se han producido también muchas emergencias de salud pública y una entre tantas ha sido la pandemia de COVID-19, si bien la de mayor envergadura. Los crecientes peligros en el mundo tienen efectos desproporcionados sobre los grupos marginados y los grupos expuestos a riesgos: personas que viven en zonas de alto riesgo, poblaciones indígenas, minorías étnicas, personas mayores y personas con discapacidades.

El término “marco para la gestión del riesgo de desastres” se refiere al sistema de normas jurídicas, políticas, planes y disposiciones institucionales que sirven de fundamento a la gestión del riesgo de desastres⁶. El término “preparación jurídica” se refiere a la existencia de normas jurídicas, políticas y planes para desastres y emergencias de todo tipo, cuya concepción, comprensión y aplicación sean idóneas. Es esencial fortalecer el marco para la gestión del riesgo de desastres y la preparación jurídica para mantener a las personas a salvo de los efectos de los desastres y del cambio climático. De hecho, una de las cuatro “prioridades de acción” del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendái) es “fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres”.

Sucesivas resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional desde 2003 han asignado a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales un cometido conjunto en materia de normas jurídicas aplicables en casos de desastre.⁷ Los dos pilares de este cometido son, por una parte, la realización de actividades de investigación y sensibilización, así como de elaboración de modelos, herramientas y orientaciones para uso práctico en las actividades de intervención en casos de desastre y, por otra, el apoyo a los Estados para fortalecer las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Durante los últimos veinte años, la Federación Internacional ha elaborado varios documentos de orientación en consonancia con este cometido, a fin de apoyar la reforma de las normas y políticas de los Estados. Asimismo, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales han colaborado para apoyar a distintos gobiernos en la elaboración, revisión o actualización de normas jurídicas y reglamentarias aplicables en casos de desastre en los respectivos países. Hasta la fecha, la Conferencia Internacional ha adoptado o reconocido tres documentos básicos de orientación relativos a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre,

⁴ [XXXIII Conferencia Internacional \(2019\), resolución 7](#), párrafo 14.

⁵ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de Datos sobre Eventos de Emergencia EM-DAT, 2022 *Disasters in Numbers*, CRED, Bruselas, 2023.

⁶ [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](#), A/71/644 (1 de diciembre de 2016), página 16.

⁷ [XXVIII Conferencia Internacional, 2003](#), resolución 1, Programa de acción humanitaria, objetivo final 3.2, acciones 3.2.4 y 3.2.6; [XXX Conferencia Internacional, 2007, resolución 4](#), párrafo dispositivo 5; [XXXI Conferencia Internacional, 2011, resolución 7](#), párrafos dispositivos 14 y 15; [XXXII Conferencia Internacional, 2015, resolución 6](#), párrafos dispositivos 16 y 17; [XXXIII Conferencia Internacional, 2019, resolución 7](#), párrafos dispositivos 10 y 11.

que se reseñan a continuación.

- Las [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#), adoptadas mediante la [resolución 4](#) por la XXX Conferencia Internacional (2007). Explican la manera en que los gobiernos pueden prepararse en el ámbito jurídico para recibir asistencia internacional en casos de desastre, abordando el momento en que puede comenzar la prestación de asistencia internacional y el momento en que esta debe finalizar; las responsabilidades de los Estados afectados y de los agentes que prestan asistencia; el movimiento transfronterizo de personal, bienes y equipo; la circulación y la llegada de vehículos por vía terrestre, marítima y aérea.
- La [Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre](#), reconocida mediante la [resolución 6](#) por la XXXII Conferencia Internacional (2015). Fue elaborada conjuntamente por la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y orienta sobre la manera en que las normas jurídicas, las políticas y los planes pueden propiciar la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, fue concebida como una herramienta de apoyo a la aplicación de las normas internacionales existentes a nivel nacional, especialmente las contenidas en el Marco de Sendái.
- La [Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos](#), adoptada mediante la [resolución 7](#) por la XXXIII Conferencia Internacional (2019). Contiene orientación sobre la manera en que las normas jurídicas, las políticas y los planes pueden apoyar de forma idónea la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos. Aborda un amplio conjunto de cuestiones importantes, como la planificación para situaciones imprevistas, los sistemas de alerta temprana, la capacitación, la educación y los ejercicios prácticos, los marcos institucionales, la declaración de estados de desastre, y la financiación.

Además de respaldar esta última Lista de verificación, en la resolución 7 se alienta a las Sociedades Nacionales a mantener el servicio de asesoramiento y apoyo que prestan a los gobiernos de los respectivos países, en relación con la elaboración y la ejecución de marcos jurídicos y de políticas eficaces para la gestión del riesgo de desastres. Se solicita a la Federación Internacional que mantenga el apoyo que ofrece a las Sociedades Nacionales y a los Estados en el ámbito de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre mediante asistencia técnica, fomento de la capacidad, elaboración de herramientas, modelos y directrices, actividades de sensibilización e investigación continua y promoción del intercambio entre países de información sobre las respectivas experiencias, técnicas y buenas prácticas.

1) ANÁLISIS Y PROGRESO

A) PROGRESO DESDE LA XXXIII CONFERENCIA INTERNACIONAL

Progreso en la adopción de medidas de aplicación a nivel nacional

La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales mantienen el asesoramiento y el apoyo que, desde la celebración de la XXXIII Conferencia Internacional, prestan a los gobiernos para la elaboración y la aplicación de marcos jurídicos y de políticas eficaces para la gestión del riesgo de desastres. Han prestado asistencia técnica, desde inicios del año 2020, para la promulgación de leyes o de políticas relativas a la gestión del riesgo de desastres a los siguientes diez países: Guatemala, Honduras, Kirguistán, Lao, Malawi, Nepal, Nueva Zelanda, Sudán del Sur, Turkmenistán y Vanuatu. Los procesos de examen de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre suelen ser prolongados. La cantidad de nuevos instrumentos constituyen solo una pequeña parte de las actividades de sensibilización y asesoramiento técnico que ofrecen la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales. De hecho, la aprobación de cada nuevo instrumento es el momento culminante de muchos años de perseverancia y habilidad en el apoyo técnico prestado. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales han participado, desde que se celebró la XXXIII Conferencia Internacional, en unos 18 procedimientos de elaboración de leyes en diversos países del mundo.

La Federación Internacional ha observado también que, desde la celebración de la XXXIII Conferencia Internacional, muchos gobiernos han actualizado las normas jurídicas, las políticas y/o los planes de los respectivos Estados aplicables en casos de desastre. La tendencia general es sustituir o actualizar, principalmente, las normas jurídicas relativas a la preparación para desastres meteorológicos y la intervención a raíz de estos con normas jurídicas aplicables en casos de desastre debidos a amenazas múltiples, que abarquen también la prevención, la mitigación y la recuperación. Se avanza asimismo en la consecución de la meta e) del Marco de Sendái, que es incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local en 2030. Este avance es notable tanto por la cantidad de estrategias adoptadas como por su contenido y nivel de aplicación⁸.

Avance en la formulación de nuevas recomendaciones

Desde la XXXIII Conferencia Internacional (2019), la Federación Internacional ha perseverado en sus actividades de investigación y elaboración de recomendaciones sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Asimismo, con el objeto de subsanar los vacíos en el conjunto de investigaciones y recomendaciones de que ya disponía, la organización finalizó tres importantes proyectos de investigación, que se reseñan a continuación.

- En 2021, la Federación Internacional concluyó la elaboración de un proyecto de investigación sobre la manera de incrementar la integración y la coherencia entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. El proyecto, realizado en asociación con University College Cork de Irlanda, comprendía un [examen de publicaciones](#) en la materia, un conjunto de cuatro estudios de casos de países y un informe final titulado [Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience](#). En este se formulan recomendaciones sobre la manera de conseguir la coherencia normativa y la integración entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.
- En 2022, la Federación Internacional concluyó la elaboración de un proyecto de investigación sobre la mejor manera en que los instrumentos nacionales pueden propiciar la preparación y la intervención ante emergencias de salud pública. Sobre la base de un examen de publicaciones y estudios a nivel nacional realizados en 32 países, examinó la manera en que las normas jurídicas, las políticas y los planes surtieron efecto durante la pandemia de COVID-19 y en otras emergencias de salud pública, tales como las ocasionadas por los virus del Ébola, del Zika y el SARS-CoV-2. A mediados de 2021, la Federación Internacional publicó un informe de síntesis titulado [Derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública: enseñanzas de la pandemia de COVID-19](#). Las recomendaciones formuladas en este informe fueron publicadas a principios de 2022 en la forma de un nuevo documento de orientación titulado [Orientaciones sobre derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública](#).
- En 2023, la Federación Internacional finalizó un proyecto de investigación sobre normas jurídicas y recuperación posterior a desastres. Este proyecto comprendía un [examen de publicaciones](#) en la materia, ocho informes sobre sendos países y un informe final titulado [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) (Informe de síntesis). En cada informe de país se describía el marco jurídico, de políticas y de planificación aplicable en el país en cuestión para la recuperación posterior a desastres y se examinaba la forma en que el marco surtió efecto durante la recuperación posterior a un desastre de envergadura ocurrido poco tiempo antes. El informe de síntesis se basó en esa importante cantidad de investigaciones para proporcionar un conjunto de hallazgos y recomendaciones detallados sobre la manera en que las normas jurídicas, las políticas y los planes pueden facilitar una recuperación eficaz después de un desastre.

Con la finalización de estos tres proyectos, la Federación Internacional dispone ahora de un conjunto integral de investigaciones y recomendaciones sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre que abarcan todos las fases y los aspectos más importantes de la gestión del

⁸ El [mecanismo de seguimiento del Marco de Sendái \(herramienta de seguimiento en línea\)](#) pone a disposición cifras y gráficos que muestran el avance en la consecución de la meta E. Es posible seleccionar uno de cuatro indicadores para los años que van desde 2015 hasta 2023.

riesgo de desastres.

Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres

En 2023, la Federación Internacional consolidó todas las recomendaciones sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre que había formulado hasta entonces en un nuevo documento, titulado *Disaster Risk Governance Guidelines: Strengthening Laws, Policies and Plans for Comprehensive DRM* (Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres: fortalecimiento de las normas jurídicas, las políticas y los planes relativos a la gestión integral del riesgo de desastres)(en adelante, Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres). El incentivo para preparar las nuevas orientaciones era doble: por una parte, la Federación Internacional había tomado conocimiento de observaciones acerca de la utilidad de presentar todas las recomendaciones que ella había formulado en un único documento integral; y por otra, como se explicó más arriba, la Federación Internacional había constituido, hasta 2023, un amplio conjunto de investigaciones y recomendaciones sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre que abarcaban las fases y los aspectos más importantes de la gestión del riesgo de desastres.

Las Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres son una herramienta de apoyo para los Estados que se propongan fortalecer el marco para la gestión del riesgo de desastres y adquirir la debida preparación jurídica para afrontar todo tipo de emergencias. Están destinadas a los responsables de la elaboración de normas jurídicas y de políticas a nivel nacional, así como a los profesionales de la gestión del riesgo de desastres y a las partes interesadas que les brindan apoyo. La primera sección de las Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres contiene los fundamentos necesarios para elaborar un sistema eficaz para la gestión del riesgo de desastres, que incluyen los arreglos institucionales, la financiación, el seguimiento y la evaluación, así como la prevención del fraude y de la corrupción. Después, se abordan los siguientes temas: prevención y mitigación de los desastres; preparación para desastres, acción anticipada e intervención a raíz de desastres; recuperación posterior a desastres. Otras secciones se centran en tipos específicos de desastres, en la asistencia internacional en casos de desastre, en facilidades jurídicas para los profesionales de la gestión del riesgo de desastres; protección e inclusión de los grupos marginados y los grupos expuestos a riesgos; salud mental y apoyo psicosocial, y desplazamientos motivados por desastres.

El enfoque adoptado en las Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres es de tipo holístico puesto que se determina la manera en que diferentes tipos de instrumentos – normas jurídicas, reglamentos, políticas, planes y procedimientos operativos normalizados– pueden constituir, de forma colectiva, un marco integral para la gestión eficaz del riesgo de desastres. Se describen las cuestiones prácticas y jurídicas esenciales de cada tema abordado, y enseguida se propone una lista de verificación de los tipos de disposiciones jurídicas, políticas y planificaciones que es necesario adoptar. Estas listas de verificación temáticas servirán como parámetro de referencia para evaluar los instrumentos nacionales y determinar las respectivas fortalezas, debilidades y lagunas. Pueden ser útiles para definir los ámbitos que requieren mejoras y los tipos de disposiciones que quizás sea necesario promulgar.

Avance en el desarrollo de nuevas herramientas

Desde la celebración de la XXXIII Conferencia Internacional (2019), la Federación Internacional también ha hecho un avance importante en la elaboración de nuevas herramientas para apoyar el trabajo de juristas, responsables de la elaboración de políticas y profesionales de la gestión del riesgo de desastres que trabajan en la reforma de normas jurídicas y políticas. A continuación se enumeran las principales herramientas elaboradas desde 2019 hasta el presente.

- **Nuevos cursos en línea:** En 2021, la Federación Internacional publicó dos nuevos cursos sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre en la plataforma de formación de la Federación Internacional titulados "[Introducción a las normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre](#)" e "[Introducción a las normas jurídicas aplicables en la preparación para desastres y en la intervención a raíz de estos](#)". Los cursos sirven como breves módulos introductorios y están disponibles en árabe, inglés, francés, ruso y español.

- **Sitio web de la Federación Internacional sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre:** En 2021, la Federación Internacional inauguró un nuevo [sitio web sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre](#). Este sitio es una nutrida biblioteca de información y recursos sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Cabe destacar que contiene páginas dedicadas a distintas regiones, subregiones y países del mundo, lo que brinda a los usuarios la posibilidad de tomar conocimiento de lo que se ha hecho en otros lugares, así como de prácticas recomendables.
- **Base de datos de la Federación Internacional sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre:** En 2021, la Federación Internacional publicó en línea la nueva [Base de datos sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre](#), que constituye la colección de documentos relativos a las normas jurídicas aplicables en casos de desastre más grande del mundo. El material incluido en la base de datos es de índole internacional, regional y nacional, y procede de un amplio conjunto de agentes, incluidos Estados, organizaciones internacionales, la Federación Internacional e instituciones académicas. La base de datos tiene una funcionalidad de búsqueda de texto completo, y también es posible utilizar un conjunto de filtros para la búsqueda.
- **Normas jurídicas aplicables en casos de desastre a nivel mundial:** En 2022, la Federación Internacional publicó en línea el proyecto “[Normas jurídicas aplicables en casos de desastre a nivel mundial](#)”, que reseña las principales normas jurídicas aplicables en casos de desastre en más de 100 países del mundo. Se dedica una página a cada uno de estos países en la que se proporciona un panorama de las principales normas jurídicas del país aplicables en casos de desastre. El proyecto dispone de una función de búsqueda para que el usuario pueda encontrar rápidamente normas con características específicas (en todo el mundo o en una región o subregión seleccionada).
- **Manuales:** En 2023, la Federación Internacional elaboró dos manuales sobre los procesos de examen de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Uno de estos se titula Handbook on Disaster Law Reform: A Guide for Domestic Authorities, el cual proporciona orientaciones a los responsables de la adopción de decisiones y a los parlamentarios sobre la manera de proceder a un examen eficaz e incluyente sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. El otro, titulado National Society Guide to Supporting Disaster Law and Policy Reform, es un recurso complementario que proporciona orientación a las Sociedades Nacionales sobre la manera en que pueden apoyar a las autoridades públicas en los procesos de reforma de las normas jurídicas o de las políticas aplicables en casos de desastre.
- **Curso en línea masivo y abierto sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre:** En 2024, la Federación Internacional inauguró el primero curso mundial en línea masivo y abierto sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre titulado “Normas jurídicas aplicables en casos de desastre y política sobre la protección de las personas más vulnerables”. Es un curso en línea gratuito y está abierto a todas las personas. Mediante conferencias dictadas por expertos en materia de normas jurídicas aplicables en casos de desastre en distintas partes del mundo y un material de lectura cuidadosamente seleccionado, el curso en línea proporciona un panorama integral de la manera en que los marcos jurídicos y de políticas internacionales, regionales y nacionales pueden reducir los efectos de los desastres.

B) ÁMBITOS QUE REQUIEREN FORTALECIMIENTO

Aunque los Estados fortalecen continuamente las respectivas normas jurídicas internas aplicables en casos de desastre, queda aún mucho por hacer. Como se pone de relieve en el reciente examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendái, el avance en el fortalecimiento de la gobernanza en caso de desastres es de diversa índole y se ha limitado principalmente a los países de altos ingresos⁹. Se destaca también que persiste la necesidad de mejorar los marcos jurídicos y que un gran número de países opina que debe priorizarse la asistencia para establecer

⁹ [Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030](#), p. 42.

estos marcos¹⁰. La Federación Internacional propone en este contexto que la XXXIV Conferencia Internacional adopte una resolución sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre, a fin de generar un impulso y una inversión más importantes en este ámbito, con el objetivo final de reducir la vulnerabilidad humana a los desastres y al cambio climático.

Preparación jurídica

En la resolución sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre que se propondrá a la XXXIV Conferencia Internacional, se alienta a los Estados a fortalecer su preparación jurídica para desastres y emergencias de todo tipo, mediante la elaboración de instrumentos nacionales integrales relativos a desastres. Asimismo, se reconoce que las nuevas Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres son una herramienta no vinculante pero importante para ayudar a los Estados en la ejecución de esa labor. Se preconiza el uso de un enfoque *integral* a la gestión del riesgo de desastres que aborde los desastres y las emergencias de todo tipo. En consonancia con anteriores resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional y reconociendo la necesidad de una asistencia adicional (como se señala en el examen de mitad de período del Marco de Sendái), en la resolución propuesta se solicita a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales que sigan prestando asesoramiento y apoyo a las autoridades estatales en la elaboración y la aplicación de sólidos marcos jurídicos y de políticas para la gestión del riesgo de desastres en todos los niveles.

La resolución contiene también párrafos sobre temas específicos que requieren pormenorizadas disposiciones jurídicas, de políticas y de planificación, que se describen a continuación.

Arreglos institucionales

Una gestión eficaz del riesgo de desastres exige arreglos institucionales claros, integrales e incluyentes que propicien un enfoque de la gestión del riesgo de desastres que incluya a todos los estamentos de la sociedad y del Estado. Para elaborar estos arreglos es esencial recurrir a instrumentos nacionales. Sin embargo, habida cuenta de la investigación y la experiencia de la Federación Internacional, en muchos países existe la necesidad de actualizar esos instrumentos para fortalecer los arreglos institucionales¹¹. Retos importantes en este ámbito son, por ejemplo, la falta de claridad de los cometidos y responsabilidades, y la omisión de incluir, sin excepción, a las instituciones gubernamentales, organizaciones y otros agentes pertinentes en los mecanismos de coordinación. También puede haber incoherencias y duplicaciones en los cometidos, funciones y responsabilidades de las autoridades responsables de la gestión del riesgo de desastres y de los profesionales en el ámbito de las emergencias de salud, los desastres tecnológicos y la adaptación al cambio climático.

En la resolución propuesta sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre se exhorta al fortalecimiento de los arreglos institucionales para la gestión del riesgo de desastres y se destacan modos concretos en que puede conseguirse este objetivo mediante instrumentos de carácter nacional. Habida cuenta del conjunto de investigaciones y recomendaciones de que dispone la Federación Internacional, se alienta a los Estados a utilizar los instrumentos nacionales relativos a los desastres para identificar a la principal autoridad gubernamental responsable de la gestión del riesgo de desastres, asignarle un cometido claro e integral; definir las funciones y responsabilidades de todos los actores pertinentes para posibilitar la dirección de la acción a nivel local; velar por la coherencia y la armonización entre las autoridades responsables de la gestión del riesgo de desastres y las responsables de las emergencias de salud, la adaptación al cambio climático y los desastres tecnológicos; instaurar mecanismos de coordinación y promover un

¹⁰ *Ibid.*, p. 43.

¹¹ Las publicaciones de la Federación Internacional que se enumeran a continuación contienen análisis y recomendaciones sobre arreglos institucionales en materia de gestión de riesgos de desastres: [El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: informe de síntesis multipaís](#), 2019, capítulo 1; [Derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública: enseñanzas de la pandemia de COVID-19](#), 2021, capítulo 4; [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#), 2023, capítulo 2; [Effective law and regulation for disaster risk reduction: A multi-country report](#), 2014, capítulo 7; [Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study](#), 2007, capítulo 14.

enfoque que incluya a todos los estamentos de la sociedad y del Estado, que haga posible la participación, la protección y la inclusión de todas las personas, como las personas en una situación de vulnerabilidad; exigir la adopción de medidas prácticas para fortalecer los conocimientos y capacidades de todos los agentes pertinentes que intervienen en la gestión del riesgo de desastres.

Enfoques innovadores de la gestión del riesgo de desastres

En los últimos veinte años, ha habido un cambio de paradigma: se ha pasado de un enfoque reactivo centrado predominantemente en la intervención a raíz de desastres a un enfoque proactivo centrado en la reducción de los efectos de los desastres mediante actividades de prevención, mitigación, preparación y anticipación, y recuperación. Esto queda de manifiesto en el texto del Marco de Sendái y en los marcos precedentes. Habida cuenta de la investigación hecha por la Federación Internacional, es necesario fortalecer las normas jurídicas y las políticas en varios ámbitos concretos para realizar plenamente el potencial del enfoque proactivo en la reducción de los efectos humanitarios de los desastres y las emergencias.

- En primer lugar, es esencial elaborar disposiciones relativas a leyes, políticas y planificaciones que sienten el fundamento de un sistema eficaz de alerta temprana de múltiples peligros y que vinculen las alertas con las acciones anticipadas para reducir los efectos de esos peligros¹². Al respecto, como se acuerda en la resolución 7 aprobada por la XXXIII Conferencia Internacional (2019) titulada “Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre en las que no se deje a nadie rezagado”, es necesario modificar las disposiciones relativas a la financiación en relación con los desastres para autorizar la liberación de fondos *con antelación* a estos, a fin de apoyar la acción anticipada¹³.
- En segundo lugar, la reducción de los efectos exige integrar las medidas de reducción del riesgo de desastres en marcos jurídicos y reglamentarios, políticas y planes pertinentes a la gestión integral del riesgo de desastres, la planificación del uso de la tierra, la construcción, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, y disponer de marcos jurídicos que dispongan acerca de la protección, la gestión sostenible y la restauración de los ecosistemas¹⁴. Habida cuenta de que los desplazamientos asociados con los peligros relacionados con el clima y la meteorología han alcanzado niveles sin precedentes en el mundo contemporáneo¹⁵, también es importante incorporar disposiciones relativas a los desplazamientos en las normas jurídicas, las políticas y los planes aplicables en casos de desastre (por ejemplo, planes para la reducción del riesgo de desastres, planes para situaciones imprevistas, planes de recuperación).
- En tercer lugar, es esencial preparar la fase de recuperación con anterioridad a los desastres y promulgar disposiciones jurídicas detalladas para conformar un eficaz sistema nacional de recuperación. En consonancia con las recomendaciones formuladas en el proyecto de investigación relativo a la recuperación¹⁶, en la resolución que se propone a la

¹² [El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: informe de síntesis multipaís](#), 2019, capítulo 4; Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres, 2023, Sección 3.

¹³ [El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: informe de síntesis multipaís](#), 2019, capítulo 2; Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres, 2023, Sección 1 C); [XXXIII Conferencia Internacional, 2019](#), resolución 7, párrafo dispositivo 2 a).

¹⁴ [Effective law and regulation for disaster risk reduction: A multi-country report](#), 2014, capítulos 14 a 20.

¹⁵ Alexandra Bilak y profesor Walter Kaelin, [Crisis climática y desplazamiento: del compromiso a la acción, 2022](#).

¹⁶ Como se indicó más arriba, la Federación Internacional finalizó en 2023 un proyecto global de investigación sobre las normas jurídicas y la recuperación posterior a desastres y publicó un informe titulado [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Report \(2023\)](#) en que expone sus hallazgos y formula recomendaciones. Si bien en este informe se identifican varias tendencias positivas en los marcos de gestión de la recuperación posterior a desastres, al final concluye que, en comparación con otras fases y aspectos de la gestión del riesgo de desastres, no se ha prestado la debida atención a la recuperación. En el informe se cita una investigación precedente de la Federación Internacional en que se examinó un conjunto de 100 países y se halló que sólo el 16% contaba con disposiciones jurídicas detalladas relativas a la recuperación posterior a desastres. En cambio el porcentaje se eleva al 54% para la prevención y la mitigación, al 75% para la preparación y al 75% para la intervención. Un hallazgo general señalado en el informe es que la falta de disposiciones jurídicas y planificaciones previas pormenorizadas puede tener como consecuencia la rápida improvisación de acuerdos relativos a la recuperación posterior a desastres. Otra cuestión importante es que la planificación de la recuperación y los arreglos institucionales no incluyen a menudo la recuperación a largo plazo. Otro reto persistente es garantizar una financiación adecuada para la recuperación a largo plazo. Por consiguiente, es posible que se agoten los programas y la financiación antes de que las comunidades se hayan recuperado plenamente.

XXXIV Conferencia Internacional se destaca la importancia de contar con instrumentos nacionales sobre desastres en los que: a) se encomiende una planificación multisectorial y a largo plazo de la recuperación; b) se proporcione una financiación a largo plazo para la recuperación y c) se establezca claramente el compromiso de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastres en la recuperación, en consonancia con el principio planteado en el Marco de Sendái de “reconstruir mejor”.

Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre

Desde 2003, una parte esencial de las actividades relacionadas con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre de la red de la Federación Internacional ha consistido en apoyar a los Estados en el fortalecimiento de sus marcos jurídicos para la asistencia internacional en casos de desastre, a fin de mitigar los problemas de orden jurídico que suele haber en las operaciones internacionales en casos de desastre. A nivel nacional, la red de la Federación Internacional ha apoyado la inclusión 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 en los instrumentos nacionales de 38 países y, ateniéndose a las recomendaciones contenidas en estas Directrices, varios han aprobado más de un instrumento¹⁷. La red de la Federación Internacional también ha influido en la elaboración de disposiciones regionales coherentes con estas Directrices en América central, en los países andinos, en la Unión Europea y en el sudeste de Asia¹⁸. A pesar de este significativo avance, la experiencia de la Federación Internacional muestra que muchos Estados aún no tienen la preparación jurídica necesaria para recibir asistencia internacional en el caso de un desastre que sobrepase la capacidad nacional de intervención. Por consiguiente, la resolución propuesta sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre incluye un párrafo dispositivo en que se insta a los Estados a proseguir el avance en este ámbito recurriendo a las directrices porque son un útil instrumento (a pesar de que no sea vinculante).

Desde la XXXIII Conferencia Internacional, los Estados se interesan cada vez más en la posibilidad de elaborar un nuevo convenio internacional u otro instrumento basado en el [proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre](#) (proyecto de artículos) aprobado por la Comisión de Derecho Internacional. Esto quedó de relieve en las últimas deliberaciones celebradas bajo los auspicios de la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Federación Internacional, que ha seguido de cerca las posteriores deliberaciones de los Estados sobre este tema, señala en su [documento de posición](#) que apoya firmemente la elaboración de un nuevo tratado basado en el proyecto de artículos. Observa que las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial influyeron en la elaboración del proyecto de artículos. A la luz de lo que antecede, en la resolución que se propone a la XXXIV Conferencia Internacional se acoge con beneplácito la intención de los Estados de continuar el diálogo sobre el proyecto de artículos y de considerar la elaboración de un nuevo convenio u otro instrumento basado en ellos. Al respecto, en la resolución se observa la pertinencia de las recomendaciones formuladas por la Federación Internacional, incluidas las Directrices apenas mencionadas.

¹⁷ Los 38 países son los siguientes: 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, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tayikistán, Turkmenistán, Tailandia, Vanuatu y Vietnam.

¹⁸ Véase Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana, Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, Directrices de la Unión Europea sobre el apoyo del país anfitrión, Agreement on Disaster Management and Emergency Response de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), y Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations de la ASEAN. Véase también [Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance](#), 2019, Federación Internacional, pp. 8, 9, 11; [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, Documento de la XXXI Conferencia Internacional, preparado por la Federación Internacional, p. 9.

2) CONSECUENCIAS CON RESPECTO A LOS RECURSOS

La aplicación de la resolución que se propone a la XXXIV Conferencia Internacional requerirá que la Federación y las Sociedades Nacionales se comprometan a poner a disposición recursos humanos y financieros y esto durante los cuatro años que transcurrirán hasta la celebración de la XXXV Conferencia Internacional. En particular, la Federación Internacional tiene intención de mantener la presencia de su equipo de especialistas en normas jurídicas aplicables en casos de desastre, en las oficinas regionales y subregionales que tiene en todo el mundo, para proporcionar capacitación sobre estas normas, y asesoramiento técnico durante los procesos de reforma de las normas jurídicas nacionales. Para realizar plenamente el potencial de las normas jurídicas destinadas a reducir la vulnerabilidad humana a los desastres, será necesario que los Estados participantes en la Conferencia Internacional asignen recursos especiales a esta actividad. Estos recursos podrían tomar la forma de una financiación a nivel nacional destinada al examen y a la actualización de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre y, donde sea posible, de una financiación para la promoción de la reforma de estas normas y el fomento de la capacidad de otros países. Se dan detalles de los recursos necesarios para apoyar las actividades planificadas de elaboración de programas ente 2024 y 2028 en el documento [IFRC Disaster Law Partnership Proposal](#).

3) EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO

La Federación Internacional efectúa investigaciones basadas en pruebas, procedimientos de seguimiento y de evaluación como fundamento para la elaboración de programas y planificaciones. Los responsables de programas en las diferentes regiones del mundo efectúan un seguimiento continuo de los proyectos, lo que incluye el mantenimiento de contacto con las Sociedades Nacionales y visitas ocasionales sobre el terreno. El seguimiento se hace también como parte de la presentación sistemática de informes sobre los planes operativos de la Federación Internacional a niveles nacional, regional y mundial. La Federación Internacional proporcionará a los miembros de la Conferencia Internacional boletines sobre el avance de la ejecución de la resolución que se propone a la XXXIV Conferencia Internacional por medio de sus plataformas mundiales de presentación de informes y de su informe anual sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Presentará también un informe sobre el avance en la aplicación de la resolución con vistas a la XXXV Conferencia Internacional, que se celebrará en 2028.

4) CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Mediante la resolución propuesta sobre normas jurídicas aplicables en casos de desastre se busca mantener el cometido esencial de la Conferencia Internacional como uno de los foros esenciales para el diálogo y el fortalecimiento de las normas jurídicas, las políticas y los planes relativos a desastres. En un mundo cada vez más peligroso y en vista de los hallazgos del examen de mitad de período del Marco de Sendái, este diálogo es muy necesario. Como se señaló más arriba, uno de los hallazgos de este examen era que el avance en el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres se había limitado principalmente a los países de altos ingresos y que en opinión de un gran número de países debería priorizarse la asistencia en el establecimiento de los marcos jurídicos.

La Federación Internacional espera que la resolución propuesta contribuya a un impulso y una atención mayores en relación con la importancia del fortalecimiento de la preparación jurídica para desastres y emergencias de todo tipo. Señalará a la atención de la comunidad internacional las nuevas Orientaciones sobre el marco para la gestión del riesgo de desastres, documento en que se consolidan 20 años de investigaciones y recomendaciones efectuadas y formuladas por la Federación Internacional sobre las normas jurídicas aplicables en casos de desastre. Del mismo modo, en la resolución se destacarán los ámbitos esenciales en que se requiere un mayor fortalecimiento de los instrumentos nacionales. Por último, se reafirmará el cometido de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales al respecto, posicionándolas para que proporcionen asistencia en relación con las normas jurídicas aplicables en casos de desastre que los Estados consideran como una alta prioridad.