

El Derecho y la Preparación y Respuesta ante los Desastres

Informe de síntesis multipaís

Contenido

Aradecimientos	4
Acrónimos	5
Terminología	8
Introducción.....	11
A. Contexto.....	11
B. Orientación Existente sobre las Mejores Prácticas	11
C. Metodología.....	12
Resumen Ejecutivo	13
1. Marco Jurídico e Institucional	13
2. Financiación del riesgo de desastres.....	13
3. Planificación de Contingencias, Educación y Simulacros	14
4. Alerta Temprana, Acción Temprana	15
5. Estados de Emergencia y Estados de Desastre	16
6. Mecanismos jurídicos.....	16
7. Movilidad Humana Relacionada con Desastres	17
8. Refugios de Emergencia y Derechos de Vivienda, Tierra y Propiedad en casos de Desastre....	17
9. Protección e Inclusión de Grupos Vulnerables Específicos	18
10. Calidad, Responsabilidad y Prevención de Fraude y Corrupción	18
Resumen de las Recomendaciones	19
1. Marco Jurídico e Institucional	26
A. Introducción	26
B. Mandato Institucional.....	26
C. Instituciones Subnacionales.....	27
D. Participación y Representación	29
E. Coordinación.....	30
F. Derechos Humanos y Principios Humanitarios	32
G. Recomendaciones.....	33
2. Financiación del Riesgo de Desastres.....	35
A. Introducción.....	35
B. Mecanismos nacionales de financiación.....	36
C. Mecanismos internacionales de financiación.....	43

D.	Preparación financiera innovadora y herramientas de respuesta	46
E.	Recomendaciones	51
3.	Planificación de contingencias, educación y simulacros	55
A.	Introducción	55
B.	Planificación de contingencias	55
C.	Educación y Simulacros	59
D.	Recomendaciones	61
4.	Alerta Temprana, Acción Temprana	63
A.	Introducción	63
B.	Sistemas de Alerta Temprana	63
C.	Acción Temprana Basada en Pronósticos	67
D.	Evacuación	69
E.	Recomendaciones	72
5.	Estados de Emergencia y Estados de Desastre	75
B.	Estados de Emergencia versus Estados de Desastre	75
C.	Las dimensiones Clave de los SoE y SoD	77
D.	Derechos Humanos: Limitación y Derogación	81
E.	Garantías	82
F.	Recomendaciones	84
6.	Facilidades legales	87
A.	Introducción	87
B.	Voluntarios	87
C.	Licencias	88
D.	Exenciones fiscales	88
E.	Responsabilidad	89
F.	Licenciamiento de vehículos aéreos no tripulados	91
G.	Protección de datos y privacidad	91
H.	Recomendaciones	92
7.	Movilidad humana relacionada con desastres	95
A.	Introducción	95
B.	Reubicación planificada	95
C.	Desplazamiento por desastre	96
D.	Recomendaciones	97
8.	Refugio de emergencia y derechos de vivienda, tierras y propiedad en desastres	101
A.	Introducción	101
B.	Acceso desigual a la asistencia de refugio de emergencia	101
C.	Terrenos y edificios para refugios de emergencia y transitorios	103
D.	Uso de escuelas para refugios de emergencia	104
E.	Recomendaciones	105
9.	Protección e inclusión de grupos vulnerables particulares	108

A. Introducción	108
B. Grupos vulnerables particulares en la preparación y respuesta ante desastres	110
C. Salud mental y apoyo psicosocial en desastres	117
D. Recomendaciones	118
10. Calidad, rendición de cuentas y prevención del fraude y la corrupción	131
A. Introducción	131
B. Normas mínimas en respuesta a desastres	131
C. Evaluaciones posteriores al desastre.....	133
D. Seguimiento y evaluación de actividades de DPR.....	134
E. Prevención de fraude y corrupción en las actividades de DPR	136
F. Recomendaciones	137
Notas finales	141

Aradecimientos

Este informe fue encargado por el Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la Federación Internacional. Los principales autores de este informe son Victoria Bannon, de Humanitarian Consulting Pty Ltd (Capítulos 2 y 6), Matthew Clare de la Universidad de Melbourne (Capítulo 4), Rachel Macleod de la Cruz Roja Australiana (Capítulos 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10), Stella Ngugi de la Federación Internacional (Capítulo 3) y Mary Picard de Humanitarian Consulting Pty Ltd (Capítulos 2 y 6), con asesoramiento técnico y revisión editorial por parte de la directora del proyecto, Isabelle Granger, Coordinadora Global de Asuntos Legislativos de la Federación Internacional.

La Federación Internacional desea agradecer a los autores de las Revisiones de escritorio realizadas para este estudio:

Australia: Michelle Keen, Andrea Castle, Lauren Davis, Christina Koravos, Rachel Sandler y Samantha Sutton (White & Case)

Brasil: Christiana Galvão Ferreira de Freitas y Karen da Costa

Colombia: Juan De Jesús Piraquive Sánchez, Angélica Suárez Torres y María Angélica Nieto Rodríguez (Gómez Pinzón Zuleta Abogados Grupo de Práctica Pro Bono)

Ecuador: Roberto Eguiguren, Hugo Cahueñas Muñoz y Adrienne Agama (Universidad San Francisco de Quito)

Finlandia: Sarianna Järviö, Pia Laaksonen, Nika Larkimo, Emma Nyssölä, Jon Termonen y Nora Sinokki (White & Case)

Italia: Giulia Bollini, Lorenza Dal Monte, Arianna Napoleoni y Alessia Strozzi (Clínica de Derecho Internacional Humanitario con sede en el Departamento de Derecho de la Universidad de Roma Tre)

Jordania: Sandra Richani, Sarah Alsalem, y Alhanoof Alsultan (White & Case)

Kazajstán: Maxim Telemtayev, Zarina Baikenzhina, Almas Zhali y Dina Nugmanova (White & Case)

Kenia: Stephen Mallowah, Brian Mylo y Leyla Ahmed (TripleOKLaw Advocates)

Corea: James K. Lee, Kyle Oh y Jun Ki Lee (White & Case)

Kirguistán: Kalikova & Associates

Madagascar: John W Fooks & Co

México: Hogan Lovells, Oficina de Ciudad de México

Palestina: Sara Al Awadhi y Amira Ahmad (White & Case)

Paraguay: Peroni Sosa Tellechea Brut & Narvaja Abogados

Filipinas: SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan

Sudáfrica: Natisha Maharaj, Matthew Richards y Yolanda Dladla (White & Case)

Senegal: John W Fooks & Co

Reino Unido: Simon Whitbourn (Knightwood Legal) y Dr. Katja Samuel (Global Security and Disaster Management Limited)

Vietnam: Thomas J. Treutler, Vinh Quoc Nguyen, Son Duc Nguyen, Nu Thi To Nguyen, y Kenneth S. Guerra (Tilleke & Gibbins Consultants Limited)

Corresponde agradecer a las personas dentro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de organizaciones asociadas, que proporcionaron revisiones técnicas. La revisión técnica estuvo a cargo de: Julie Arrighi, Tiziana Bonzon, Pauline Caspellan-Arce, Gabrielle Emery, David Fisher, John Fleming, Jeff Franklin, Isabelle Granger, Bruno Haghebaert, Nicole Hoagland, Aynur Kadihasanoglu, Tessa Kelly, Kaisa Laitila, Nagore Moran Llovet, Valpuri Saarelma, Amjad Saleem, Gurvinder Singh, Charlotte Tocchio y Stephen Wainwright por parte de la Federación Internacional; Catalina Jaime del Centro Climático de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja,; Ulf Edqvist, Leeanne Marshall y Tagan Paul de la Cruz Roja Australiana; Deepak Malik de HelpAge International; y Keya Saha-Chaudhury de la Federación Internacional de Planificación Familiar.

La Federación Internacional desea agradecer y reconocer el apoyo financiero brindado por la Cruz Roja Australiana, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia, el Ministerio Federal

de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, la Cruz Roja Neerlandesa, la Cruz Roja Noruega y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega para la realización de este proyecto.

Acrónimos

AADMER	Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias de la ASEAN
ABI	Asociación de Aseguradores Británicos
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGLC	Guía australiana de citas legales
ALNAP	Red de Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción
ARC	Agencia Africana de Capacidad de Riesgos
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCCM	Coordinación y gestión de campamentos
CCRIF	Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe
CCRIF SPC	Sociedad de Cartera Segregada de la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe
CDEMA	Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres en El Caribe
CFS	Espacios amigables para niñez
CfW	Efectivo por trabajo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPP	Programa de Preparación para Ciclones
CRED	Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres
CTP	Diseño de programas de transferencia de efectivo
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
DIR	Derecho Internacional de los Refugiados
DM	Gestión de Desastres
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena
DPR	Preparación y respuesta ante desastres
DRFIP	Programa de Seguro y Financiación de Riesgos de Desastre
DSWD	Departamento de Bienestar Social y Desarrollo de Las Filipinas
EAS	Explotación y el abuso sexual

EEUU	Estados Unidos
EMMV	Manual para el Manejo de Emergencias de Victoria, Australia
FbA	Acción basada en pronósticos
FbF	Finanzas basadas en pronósticos
Federación Internacional	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FEMA	Agencia Federal para el Manejo de Emergencias
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales de México
FOPREDEN	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales de México
FSD	Fundación Suiza para el Desminado
GFDRR	Mecanismo mundial de reducción y recuperación de desastres
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GRD	Gestión del riesgo de desastres
GTPI	Grupo de trabajo para la protección de la infancia
HHI	Iniciativa humanitaria de Harvard
HISOPPD	Normas humanitarias de inclusión para personas mayores y personas con discapacidades
HPG	Grupo de prácticas humanitarias
IASC	Comité Permanente entre Organismos
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
IDRL	Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre
IGEM	Inspector General para el Manejo de Emergencias de Australia
INEE	Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia
ISO	Organización Internacional de Normalización
ITS	Infección de Transmisión Sexual
IVA	Impuesto al valor agregado
MGB	Oficina de Minas y Geociencias de Las Filipinas
MHEWS	Sistemas de Alerta Temprana sobre Amenazas Múltiples
MHM	Manejo de higiene menstrual
MHP	Productos de higiene menstrual
MLRJ	Media Luna Roja Jordana
MLRK	Media Luna Roja Kasaka
MPG	Subvenciones multipropósito
MREG	Grupos raciales y étnicos marginados

MSCP	Normas mínimas de protección infantil
NDRMF	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Pakistán
NDRRMA	Reducción y gestión nacional del riesgo de desastres
NRA	Autoridad Nacional de Reconstrucción de Nepal
ODI	Instituto de Desarrollo Exterior
OEA	Organización de Estados Americanos
OIEWG	Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre los Indicadores y la Terminología Relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONU	Naciones Unidas
OPSIC	Operacionalización del apoyo psicosocial en crisis
PAGASA	Administración de servicios atmosféricos, geofísicos y astronómicos de Filipinas
PCRAFI	Iniciativa para la Evaluación y la financiación de Riesgos de Catástrofe en el Pacífico
PDNA	Evaluación de Necesidades Post Desastre
PHIVOLCS	Instituto Filipino de Vulcanología y Sismología
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Países insulares del Pacífico
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA	Autoridad de Estadística de Filipinas
RCF	Restablecimiento del contacto entre familiares
RECU	Alcanzar, entrar, circular y usar
RER	Racial, étnica y religiosa
RRD	Reducción del riesgo de desastres
SEADRIF	Fondo de Seguro contra Riesgos de Desastres para Asia sudoriental
SGBV	Violencia sexual y de género
SGM	Minorías sexuales y de género
SHSR	Derechos humanos sexuales y reproductivos
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SMAPS	Salud Mental y Apoyo Psicosocial
SoD	Estado de desastre
SoE	Estado de emergencia

SOPs	Procedimientos operativos normalizados
SRH	Salud sexual y reproductiva
SyE	Seguimiento y evaluación
TAHC	Comisión de Salud Animal de Texas
TI	Tecnologías de la información
UAS	Sistemas de aeronaves no tripuladas
UASC	Niños no acompañados y separados
UE	Unión Europea
UIP	Consejo de la Unión Interparlamentaria
UK	Reino Unido
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (anteriormente UNISDR)
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (Colombia)
VANT	Vehículos Aéreos no Tripulados
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
VTP	Vivienda, Tierra y Propiedad
WASH	Agua, saneamiento e higiene
WGSS	Lista breve de preguntas del Grupo de Washington sobre discapacidad
XCF	Extreme Climate Facility (mecanismo de fondos que emitirá bonos para catástrofes del cambio climático)

Terminología

Actividades de preparación y respuesta ante desastres (actividades DPR)¹ es un término general para referirse a toda instalación, servicio, proceso, distribución, recurso, capacitación, educación o información que se lleve a cabo o se brinde con el propósito de prepararse y/o responder ante un desastre. El término "actividades regulares de DPR" se refiere a actividades que están diseñadas para el público en general, en lugar de específicamente para uno o más de los grupos vulnerables discutidos en el Capítulo 9.

Actores de preparación y respuesta ante desastres (actores DPR) es un término general para todos los actores que participan en la provisión de actividades DPR, incluidos los actores gubernamentales y no gubernamentales, y los actores nacionales, extranjeros e internacionales. Los actores DPR incluyen (pero no se limita a) instituciones gubernamentales de gestión de desastres, agencias sectoriales (por ejemplo, salud, vivienda), el ejército y la policía, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil (**OSC**), Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**), entidades del sector privado, instituciones académicas o de investigación y entidades gubernamentales extranjeras.

Asistencia de refugio de emergencia es un término general para toda actividad diseñada para asistir a personas afectadas por un desastre a acceder a refugio seguro y digno inmediatamente después de un desastre. Incluye la provisión de subsidios en efectivo, herramientas, materiales y apoyo técnico

para reparaciones o reconstrucción. También incluye acceso a centros de evacuación, asistencia para el alquiler y programas con familias de acogida.

Desastre se refiere a “una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, lo que conduce a pérdidas e impactos en el plano humano, material, económico y/o ambiental”.²

Migrante significa “persona que abandona o huye de su residencia habitual para ir a nuevos lugares – generalmente en el extranjero– en busca de oportunidades o perspectivas más seguras y mejores. La migración puede ser voluntaria o involuntaria, pero la mayoría de las veces se trata de una combinación de opciones y limitaciones”.³ Esta definición incluye (pero no se limita a) migrantes laborales, migrantes apátridas y migrantes considerados irregulares por las autoridades públicas. También incluye a refugiados y solicitantes de asilo, a pesar de que constituyen una categoría especial según el derecho internacional”.⁴

Minorías sexuales y de género (SGM, por sus siglas en inglés) es un término general utilizado para personas con orientación sexual, identidad/expresión de género o características sexuales diversas.⁵ SGM es un acrónimo alternativo al "LGBTIQ+", que se refiere a lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales, *queer* (en inglés, raro o cuestionándose) y todas las demás personas cuyas identidades o prácticas no estén incluidas en esos términos definidos.⁶ Este Informe utiliza el término "SGM" porque es más inclusivo que el acrónimo "LGBTIQ+", que privilegia las identidades sexuales y de género del Norte/Oeste Global, ocultando así identidades sexuales y de género locales.⁷

Niños se refiere a personas menores de 18 años. Esta categoría incluye bebés (niños de hasta 1 año) y adolescentes (personas entre 10 y 18 años).⁸

Niños no acompañados y separados (UASC, por sus siglas en inglés) es un término compuesto que abarca dos grupos de niños: (i) niños no acompañados; y (ii) niños separados.

Niños no acompañados son niños que han sido separados tanto de sus padres como de otros parientes y que no están siendo atendidos por un adulto que, por ley o costumbre, sería responsable de hacerlo.⁹

Niños separados son niños separados de ambos padres, o de su anterior cuidador principal legal o habitual, pero no necesariamente de otros parientes. Por lo tanto, un niño separado puede estar acompañado por otros adultos de su familia.

Preparación para desastres se refiere al "conocimiento y las capacidades desarrolladas por gobiernos, organizaciones de respuesta y recuperación, comunidades e individuos para anticipar, responder y recuperarse de manera efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o actuales".¹⁰

Protección se refiere a “todas las actividades destinadas a obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de acuerdo con la letra y el espíritu de los órganos jurídicos pertinentes (como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (IHRL), el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados (IRL))”.¹¹

Protección infantil se refiere a "la prevención de, y la respuesta a, el abuso, la negligencia, la explotación y la violencia contra los niños".¹² Por lo tanto, el término "protección infantil" no se refiere a la protección de todos los derechos del niño, sino a un subconjunto de estos derechos.¹³

Respuesta ante desastres se refiere a "acciones tomadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre para salvar vidas, reducir los impactos en la salud, garantizar la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas".¹⁴

Violencia sexual y de género (SGBV, por sus siglas en inglés) es un término compuesto utilizado dentro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para referirse a dos fenómenos distintos pero superpuestos: (i) violencia sexual y (ii) violencia de género.¹⁵ Este Informe adopta las definiciones

de trabajo del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para estos fenómenos, tal como se detalla a continuación.¹⁶

Violencia sexual se refiere a “actos de naturaleza sexual cometidos contra cualquier persona por medio de la fuerza, la amenaza de fuerza o la coerción. La coerción puede ejercerse por medio de circunstancias como el miedo a la violencia, la coacción, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder. La fuerza, amenaza de fuerza o coerción también puede dirigirse contra otra persona. La violencia sexual también comprende actos de naturaleza sexual cometidos aprovechando un entorno coercitivo o la incapacidad de una persona para dar su consentimiento genuino. Además, incluye actos de naturaleza sexual en los que una persona se ve obligada a participar por medio de la fuerza, la amenaza de fuerza o la coerción, contra esa persona u otra persona, o aprovechando un entorno coercitivo o la incapacidad de la persona para dar un consentimiento genuino. La violencia sexual abarca actos como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado o la esterilización forzada”.¹⁷

Violencia de género se refiere a “todo acto dañino que resulte en, o pueda causar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una mujer, hombre, niña o niño, en función de su género. La violencia de género es el resultado de la desigualdad de género y del abuso de poder. La violencia de género incluye, pero no se limita a, violencia sexual, violencia doméstica, trata de personas, matrimonio forzado o temprano, prostitución forzada, y explotación y abuso sexual”.¹⁸

Introducción

A. Contexto

Los desastres causan sufrimiento humano y pérdidas económicas masivas. Tan solo en 2017, se produjeron 318 desastres naturales en 122 países, que causaron 9,503 muertes, afectando a 96 millones de personas y causando daños económicos por un valor de 314 billones de dólares.¹⁹ La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a través de su Programa de Derecho Relativo a los Desastres, tiene por objeto reducir la vulnerabilidad humana a los desastres mediante la promoción de marcos jurídicos y políticos eficaces para la gestión de desastres. El Programa de Derecho Relativo a los Desastres trabaja en tres áreas principales: proporcionando asistencia técnica a los gobiernos para fortalecer sus leyes; fortaleciendo la capacidad de las Sociedades Nacionales y otras partes interesadas en el derecho relativo a los desastres; y llevando a cabo investigaciones y actividades de promoción, incluida la elaboración y difusión de orientaciones sobre las mejores prácticas.

B. Orientación Existente sobre las Mejores Prácticas

En 2007, tras años de intensas investigaciones y consultas, 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* (las **Directrices IDRL**).²⁰ Las Directrices IDRL son un conjunto de recomendaciones para los gobiernos sobre cómo preparar sus leyes y planes de desastres para los problemas regulatorios comunes en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. Las Directrices IDRL fueron adoptadas por unanimidad por los estados parte en los Convenios de Ginebra y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja el 30 de noviembre de 2007 en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

En 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó tres resoluciones en las que se instaba a los estados a utilizar las Directrices IDRL;²¹ En la década subsiguiente, las Directrices IDRL se han citado con frecuencia en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y se han utilizado ampliamente en procesos de elaboración de leyes y políticas nacionales relativas a casos de desastre.²² Posteriormente, las Directrices se han complementado con una Ley Modelo, un Decreto de Emergencia Modelo y una Lista de Verificación, todos diseñados con el fin de facilitar la tarea de aplicar las Directrices a nivel nacional.²³ Desde 2007, casi 40 países han adoptado nuevas leyes o procedimientos basados en las Directrices IDRL, y las Sociedades Nacionales han prestado su asesoramiento y apoyo para aplicar las recomendaciones de las Directrices IDRL en más de 100 países.²⁴

En 2012, la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) emprendieron una iniciativa conjunta para estudiar y elaborar orientaciones sobre la legislación relativa a la reducción del riesgo de desastres (**RRD**). En octubre de 2015, publicaron la versión final de *La Lista de Verificación sobre el Derecho y la Reducción del Riesgo de Desastres* (la **Lista de Verificación RRD**).²⁵ La Federación Internacional y el PNUD también publicaron el *Manual sobre el Derecho y la Reducción del Riesgo de Desastres*, más detallado, para proporcionar orientación detallada sobre cómo responder a las preguntas de la Lista de Verificación.²⁶ La Lista de Verificación RRD se basó en un informe multinacional sobre legislación relacionada a la RRD de 31 países y en amplias consultas sobre una versión piloto de la Lista de Verificación RRD.²⁷

El Programa de Derecho Relativo a los Desastres ha recibido numerosas solicitudes de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para ayudarlas a prestar asistencia técnica a sus autoridades en la elaboración de leyes relativas a la preparación y respuesta ante los desastres. Sin embargo, los documentos de orientación existentes no abordan estos aspectos de la gestión de desastres. En 2017, a fin de colmar esta laguna importante, la Federación Internacional emprendió un proyecto para elaborar una Lista de Verificación sobre el Derecho y la Preparación y Respuesta ante los Desastres. El propósito de este Reporte es informar la Lista de Verificación propuesta, identificando las cuestiones clave que deben incluirse y proporcionando recomendaciones detalladas sobre cómo desarrollar leyes y políticas para abordar esas cuestiones.

C. Metodología

La Federación Internacional encargó dos aportaciones para la elaboración de este informe: en primer lugar, una revisión bibliográfica sobre 10 temas que forman parte integral de la preparación y respuesta ante los desastres (la **Revisión Bibliográfica**); y, en segundo lugar, revisiones de la documentación de 20 países en cuanto a la legislación nacional pertinente a la preparación y respuesta ante los desastres (las **Revisiones de Escritorio**). Tanto la Revisión Bibliográfica como las Revisiones de Escritorio están disponibles en el sitio web de la Federación Internacional. La Revisión Bibliográfica identifica y resume brevemente los recursos clave sobre cada tema, entre ellos: materiales jurídicos internacionales; libros y artículos académicos; informes y estudios de caso; y directrices, normas y recomendaciones existentes. Las Revisiones de Escritorio responden a una guía que contiene una serie de preguntas, que también está disponible en el sitio web de la Federación Internacional.

Los 20 países seleccionados para las Revisiones de Escritorio fueron: Australia, Brasil, Colombia, Ecuador, Corea, Filipinas, Finlandia, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Kirguistán, Madagascar, México, Palestina, Paraguay, Reino Unido, Sudáfrica, Senegal y Vietnam (juntos, los Países de la Muestra). Los Países de la Muestra representan el espectro completo de los niveles de riesgo de desastres, entre ellos 8 de los 30 países con mayor riesgo de desastres.²⁸ También representan la mayoría de las regiones geográficas del mundo y el espectro completo del índice de desarrollo humano, desde bajo hasta muy alto.²⁹

Este Reporte se basa en un análisis de las 20 Revisiones de Escritorio y de la literatura sobre la preparación y respuesta ante los desastres, tal como se identificó en la Revisión Bibliográfica. El Reporte contiene diez capítulos temáticos, cada uno de los cuales aborda un grupo de cuestiones relacionadas con la preparación y respuesta ante los desastres. Cada capítulo examina a fondo las cuestiones y, utilizando las 20 Revisiones de Escritorio, analiza en qué medida la legislación nacional de los Países de la Muestra ya aborda adecuadamente esas cuestiones. Los capítulos también se basan en las Revisiones de Escritorio para proporcionar ejemplos de buenas prácticas en los Países de la Muestra. Cada capítulo concluye con una sección de 'Recomendaciones' que proporciona a los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional, orientación sobre cómo desarrollar la legislación y las políticas nacionales en materia de desastres. En este caso, el término 'responsable de la toma de decisiones a nivel nacional' se utiliza como abreviatura para cualquier agente gubernamental o no gubernamental que participe en los procesos de elaboración de leyes y políticas a nivel nacional.

Para algunas de las cuestiones examinadas en este Reporte, la comunidad internacional ya ha elaborado principios, directrices, normas e instrumentos integrales que se basan en amplia investigación y experiencia. Estos documentos son un recurso inestimable para los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional. Esto es cierto incluso para los recursos diseñados por y para los agentes humanitarios internacionales, ya que el contenido de dichas fuentes es a menudo pertinente para los agentes de los gobiernos nacionales. En la medida en que ya existen orientaciones de alta calidad en relación con un tema concreto, el presente Reporte evita 'reinventar la rueda'. En cambio, resume brevemente los puntos clave de la orientación y recomienda que los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional se remitan directamente a la orientación para informar la elaboración de leyes y políticas. Sin embargo, en relación con muchas otras cuestiones, no existe tal orientación. En estos casos, el Reporte se basa en la información y los conocimientos de la literatura y de las Revisiones de Escritorio para ofrecer recomendaciones detalladas a los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional.

Resumen Ejecutivo

1. Marco Jurídico e Institucional

Un marco jurídico e institucional sólido es vital para la preparación y respuesta eficaces ante los desastres. El Capítulo 1 examina cinco aspectos de los marcos jurídicos e institucionales para la preparación y respuesta ante los desastres: (i) la existencia de instituciones que tienen un mandato legal claro para la preparación y respuesta ante los desastres; (ii) la presencia de dichas instituciones a niveles subnacionales; (iii) si la ley obliga o permite a *todas* las partes interesadas a participar en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres; (iv) si la ley establece mecanismos de coordinación para los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres; y (v) si las leyes relativas a casos de desastre contienen, o importan por referencia, principios humanitarios y de derechos humanos pertinentes a las personas afectadas por desastres.

Las Revisiones de Escritorio revelan que la gran mayoría de los Países de la Muestra cuentan con instituciones dedicadas con un mandato legal para la preparación y respuesta ante los desastres. La mayoría de los Países de la Muestra también cuentan con instituciones de preparación y respuesta ante los desastres a niveles subnacionales. Sin embargo, una conclusión clave de las Revisiones de Escritorio es que las instituciones a menudo carecen de claridad sobre la naturaleza de su mandato. En algunos de los Países de la Muestra, esto se debe a la existencia de un gran número de instituciones de preparación y respuesta ante los desastres con funciones y responsabilidades superpuestas.

Casi todas las leyes de los Países de la Muestra contemplan la participación de una amplia gama de agentes gubernamentales (por ejemplo, agencias sectoriales, autoridades subnacionales) en la preparación y respuesta ante los desastres, incluso a través de organismos de coordinación. Sin embargo, uno de los hallazgos de las Revisiones de Escritorio es que los agentes no gubernamentales suelen tener menos derechos de participación y suelen quedar excluidos de los organismos de coordinación. Además, las leyes a menudo no definen claramente las funciones de los agentes no gubernamentales ni les otorgan un alto grado de responsabilidad.

Otro hallazgo de las Revisiones de Escritorio es que es relativamente poco común que las leyes nacionales relativas a casos de desastre incluyan, o importen por referencia, los principios humanitarios y de derechos humanos pertinentes. Además, los pocos ejemplos de derechos y principios identificados en las Revisiones de Escritorio tienden a estar redactados de manera amplia y como aspiraciones, en lugar de estar enmarcados como derechos, obligaciones o prohibiciones legales que se puedan hacer cumplir. Si bien este tipo de disposiciones suelen existir en la legislación constitucional y de derechos humanos, si no se mencionan específicamente en las leyes y políticas relativas a casos de desastre, su aplicación en situaciones de desastre puede ser *ad hoc*.

2. Financiación del riesgo de desastres

La financiación es un requisito fundamental para apoyar las actividades de preparación y respuesta ante los desastres, así como las que se enmarcan en todo el espectro de la gestión del riesgo de desastres. El *Marco Sendai* y otros instrumentos internacionales clave hacen hincapié en la importancia de garantizar que los recursos para la gestión de desastres sean adecuados y oportunos, incluso mediante la adopción de medidas jurídicas y políticas. Fomentan la financiación en todo el espectro de la gestión del riesgo de desastres, más allá de la respuesta, y hacen hincapié en la importancia de la disponibilidad de financiación a nivel de los gobiernos locales y de las comunidades, así como de la participación de una amplia gama de agentes, desde el gobierno y los servicios científicos, hasta los agentes humanitarios y de desarrollo y el sector privado. Reconociendo que la gestión del riesgo de desastres representa un reto presupuestario para la mayoría de los países, y que la comunidad internacional de donantes no es capaz de cubrir todas las lagunas críticas, el desarrollo de enfoques innovadores para la financiación del riesgo es un campo creciente que aún no se ha analizado ni establecido plenamente.

Los hallazgos revelan que existe una gran diversidad de enfoques de gestión del riesgo de desastres de un país a otro, que abarcan toda la gama de mecanismos disponibles. La mayoría de los gobiernos están asignando fondos para casos de desastre de sus presupuestos nacionales y locales, aunque los niveles están lejos de ser adecuados y tienden a abordar la respuesta más que la reducción de riesgo

y la preparación. Nuevas iniciativas como los fondos especiales de inversión para casos de desastre, planes de seguro y la mancomunación de riesgos a nivel nacional y regional están ganando popularidad, pero tampoco existe un modelo o enfoque único que domine el mercado.

Desde un punto de vista jurídico, los hallazgos comunes son que la legislación nacional todavía no se mantiene a la par del panorama siempre cambiante de la financiación de riesgos y no proporciona detalles suficientes para facilitar la rápida liberación de fondos cuando es necesario o, en algunos casos, la retrasa, restringe o impide. El desarrollo jurídico y político tampoco se mantiene a la par de algunas de las herramientas de respuesta basadas en la financiación más innovadoras que se utilizan en el sector humanitario, como el diseño de programas de transferencias de efectivo, la financiación basada en pronósticos y la Protección Social Adaptativa.

Dado el panorama financiero cambiante y el surgimiento de soluciones nuevas, y a menudo impulsadas comercialmente, para la financiación del riesgo de desastres, se requiere más investigación para comprender plenamente las implicaciones legales y en cuanto a políticas para los gobiernos. La necesidad de hacerlo es ahora más urgente, ya que muchos de los nuevos planes regionales e internacionales de seguros y de mancomunación de riesgos están examinando detalladamente los marcos jurídicos, institucionales y políticos de los gobiernos para la gestión del riesgo de desastres, así como las consideraciones fundamentales de la capacidad de gestión del riesgo de desastres, la buena gobernanza, la aptitud financiera y la estabilidad. Esto ofrece una importante oportunidad de promoción del fortalecimiento de esos marcos jurídicos y políticos, como medio de asegurar que las comunidades propensas a los desastres no se vean afectadas negativamente por la incapacidad de su gobierno para acceder a esos recursos.

3. Planificación de Contingencias, Educación y Simulacros

La planificación de contingencias puede definirse como una actividad crítica para las organizaciones y comunidades que les permite prepararse para responder eficazmente a un desastre y sus posibles impactos. Se refiere a las medidas concretas que deben tomarse cuando se prevé o se comienza a desatar una emergencia mayor, a pesar de los mejores esfuerzos por reducir el riesgo y mitigar los efectos de las amenazas antes de que ocurran. En pocas palabras, el proceso de planificación de contingencias puede desglosarse en tres preguntas: qué va a suceder; qué vamos a hacer al respecto; qué podemos hacer de antemano para prepararnos.

Los planes de contingencia suelen basarse en acontecimientos específicos o riesgos conocidos a nivel local, nacional, regional o incluso mundial, como terremotos o brotes de enfermedades, y establecen procedimientos operativos para la respuesta, basados en las necesidades en cuanto a recursos y la capacidad previstas. Lo ideal es que sean para peligros múltiples y que utilicen análisis y evaluaciones de riesgos para informar el contenido del plan. El desarrollo de escenarios es una buena manera de considerar los posibles impactos. Basándose en escenarios sensatos, es posible desarrollar un plan que establezca la escala de la respuesta, los recursos necesarios y las labores prácticas de gestión que se necesitarán. Dado que la planificación de contingencias es un proceso continuo, estos escenarios ofrecen la oportunidad de probar y actualizar los planes regularmente teniendo en cuenta la situación imperante.

Partiendo de las Revisiones de Escritorio, la planificación de contingencias es vista como un paso importante en los esfuerzos de preparación para desastres y esto se refleja en que los países legislen sobre este proceso. Los países han dado un mandato claro y han asignado recursos para la elaboración de planes de contingencia. En algunos casos, algunas organizaciones privadas pueden tener la carga de responsabilidad de desarrollar estos planes por su cuenta debido a la naturaleza de su negocio.

Las Revisiones de Escritorio también reflejan la necesidad de la inclusión en el desarrollo de planes de contingencia. El proceso se refleja en las aportaciones de todos los sectores pertinentes a nivel nacional y local (incluida la comunidad), así como del sector público y privado, dependiendo del contexto y la naturaleza del desastre para el cual se esté planificando. Reconociendo la importancia del restablecimiento de los vínculos familiares en el esfuerzo por acelerar la recuperación de una comunidad después de un desastre, en la mayoría de los países no se mencionan expresamente en la legislación ni se prevén planes para la reunificación de familias.

La educación y la capacitación sobre todo plan de contingencia que se haya elaborado contribuyen en gran medida a mejorar la eficacia del plan, ya que la comunidad y las autoridades pertinentes adquieren consciencia de sus funciones, derechos y responsabilidades. Estos programas de capacitación, en particular cuando incluyen simulacros, permiten ver el plan de contingencia en acción y evaluar su viabilidad en un contexto específico. Los programas de educación y capacitación, en particular los dirigidos a la comunidad, permiten asignar fácilmente responsabilidades a los miembros de la comunidad y crear una red de voluntarios para apoyar la ejecución del plan en caso de desastre.

Partiendo de las Revisiones de Escritorio, al igual que el proceso de planificación de contingencias, la responsabilidad principal de ofrecer capacitación al personal de rescate y socorro en casos de desastre recae en el gobierno nacional. Sin embargo, también cuenta con el apoyo de universidades e instituciones privadas. La mayoría de los países ofrecen programas de capacitación a los profesionales que participan, de una manera u otra, en los esfuerzos de preparación, pero hay margen para mejorar en cuanto a la oferta de programas de educación a la comunidad y a los niños que asisten a la escuela. Además, la mayoría de la legislación no ofrece estándares mínimos que deben mantenerse con respecto a los programas de capacitación y educación. En cuanto a las simulaciones y simulacros, los países que las han legislado se han centrado principalmente en su disponibilidad para los profesionales de rescate y socorro y no para la comunidad y los niños que asisten a la escuela.

4. Alerta Temprana, Acción Temprana

Desde mediados de los años 2000, ha ido creciendo el reconocimiento internacional de la importancia de los sistemas de alerta temprana y de la acción temprana para mejorar la eficacia de la respuesta en casos de desastre. Los sistemas de alerta temprana tienen cuatro componentes clave interrelacionados: desarrollo e implementación del conocimiento sobre el riesgo de desastres; monitoreo y pronóstico de amenazas; diseminación de alertas autoritativas, oportunas, precisas y accionables; y preparación a todos los niveles para responder a las alertas recibidas. Cada uno de los cuatro componentes de los sistemas de alerta temprana es vital: un fallo en relación con cualquier elemento puede conducir a un fallo del sistema en su conjunto.

Entre 2005 y 2015, se dio un cambio de paradigma, pasando de los sistemas de alerta temprana de una sola amenaza a los de amenazas múltiples, y se hizo cada vez más hincapié en proporcionar información sobre el impacto a las poblaciones en situación de riesgo, en lugar de simplemente información sobre las amenazas. En su nivel más básico, proporcionar información sobre el impacto en lugar de información sobre las amenazas significa proporcionar información sobre 'qué efecto podría tener el tiempo atmosférico', en lugar de simplemente 'cómo podría estar el tiempo'.³⁰ Las Revisiones de Escritorio y la literatura indican que, si bien se han logrado avances significativos en la implementación de sistemas nacionales de alerta temprana para amenazas múltiples, siguen existiendo deficiencias y desafíos en relación con los cuatro componentes clave de los sistemas de alerta temprana. Esto es especialmente cierto en el caso de los países en desarrollo y menos desarrollados. Estas deficiencias y desafíos se discuten en detalle en el Capítulo 4.

El concepto de 'alerta temprana acción temprana' es ahora un principio fundamental de la respuesta en casos de desastre. Se refiere a tomar medidas *antes* de que se materialice una amenaza *basándose* en las alertas, en lugar de responder solo una vez que se materialice la amenaza. La manifestación práctica de la 'alerta temprana acción temprana' son los mecanismos de acción basada en pronósticos que liberan fondos e inician acciones tempranas cuando el pronóstico de un evento sobrepasa una magnitud y probabilidad predeterminadas. La razón subyacente de la acción basada en pronósticos es que las acciones preventivas, más que las de respuesta, son generalmente más efectivas para mitigar los impactos de los desastres.

La literatura indica que los gobiernos y los agentes humanitarios se están alejando de los programas piloto y de pequeña escala y están comenzando a 'ampliar' las iniciativas de acción temprana. Destaca que, a medida que se produce este cambio, es importante integrar las acciones tempranas en los procesos de planificación y los sistemas de alerta temprana existentes, en lugar de crear procesos y sistemas paralelos.

La evacuación es una forma importante de acción temprana que ya se aborda comúnmente en las leyes y políticas relativas a casos de desastre. Las Revisiones de Escritorio indican que, aunque la

gran mayoría de las leyes de los Países de la Muestra prevén evacuaciones de emergencia, muy pocas leyes de los Países de la Muestra contienen medidas para garantizar que las personas con movilidad reducida, limitada o restringida reciban asistencia al evacuar. Además, las Revisiones de Escritorio indican que muy pocas leyes de los Países de la Muestra abordan la evacuación de animales domésticos y del ganado. Se trata de una grave deficiencia, ya que no ayudar a las personas a evacuar a sus animales durante los desastres puede poner en peligro directamente la vida humana y tener efectos psicosociales y económicos perjudiciales para las poblaciones afectadas por los desastres.

5. Estados de Emergencia y Estados de Desastre

Los estados de emergencia y los estados de desastre son mecanismos legales para iniciar la respuesta en casos de desastre. La declaración de un estado de emergencia o desastre provoca un cambio a una modalidad legal de emergencia caracterizada por poderes especiales de emergencia y/o acuerdos de gobernanza. La facultad de declarar un estado de emergencia suele estar establecida en la constitución de un país y conferida a personas o entidades del más alto nivel de gobierno. Por lo general, los estados de emergencia están diseñados para situaciones extremas y/o imprevisibles que plantean una amenaza existencial, como las amenazas a la seguridad nacional, al orden público o al orden constitucional. En cambio, los estados de desastre suelen estar previstas en la legislación, y la facultad de declarar un estado de desastre suele recaer en los gobiernos subnacionales o en los organismos sectoriales.

Las Revisiones de Escritorio indican que los estados de emergencia y desastre son comunes entre los Países de la Muestra. De los 20 Países de la Muestra, 14 tienen leyes que prevén tanto para los estados de emergencia como para los estados de desastre,³¹ mientras que los seis restantes parecen tener solo estados de emergencia.³² Sin embargo, existe una enorme variación en la naturaleza de los estados de emergencia y desastre en los Países de la Muestra en relación con: los desencadenantes legales para declarar un estado de emergencia o desastre; la identidad de la persona o entidad que está facultada para declarar un estado de emergencia o desastre; las consecuencias de una declaración; y los tipos de salvaguardias implementadas durante un estado de emergencia o desastre. En gran medida, estas variaciones reflejan diferencias en las estructuras políticas y constitucionales y en los perfiles de riesgo de desastres de los Países de la Muestra.

Aunque no es posible ni apropiado prescribir estrictamente la forma que deben adoptar los estados de emergencia y desastre en todos los países, la literatura enfatiza la importancia de desarrollar una gama de estados de desastre que se adapten a diferentes grados y tipos de riesgo, en lugar de depender únicamente de un estado de emergencia. Este enfoque promueve la proporcionalidad al asegurar que los cambios en los poderes gubernamentales y en los acuerdos de gobernanza correspondan a la naturaleza y magnitud del desastre. Asimismo, la literatura resalta la importancia de las salvaguardias, incluida la supervisión judicial y/o legislativa de la declaración de un estado de emergencia o desastre y de las decisiones o acciones tomadas durante un estado de emergencia o desastre.

6. Mecanismos jurídicos

La preparación y respuesta eficaces ante los desastres requieren un marco jurídico que facilite el trabajo de los agentes humanitarios y elimine las cargas de costes y barreras burocráticas innecesarias que pueden disuadir a las personas y organizaciones de participar en esta labor esencial. Gran parte de la literatura en esta área se centra en los mecanismos disponibles para los agentes internacionales en situaciones de desastre de gran escala, pero muchos de ellos también se aplican a las organizaciones nacionales y a los escenarios de desastre de pequeña escala. Las cuestiones clave que se examinan aquí son los marcos jurídicos relativos a voluntarios, licencias profesionales, exenciones fiscales, responsabilidad, uso de vehículos aéreos no tripulados y protección de la intimidad y de datos.

En la mayoría de los temas abordados, los marcos jurídicos y políticos nacionales están poco desarrollados o no se han adaptado a las especificidades de las situaciones de desastre. En el ámbito del voluntariado, por ejemplo, la legislación de muchos países sigue careciendo de claridad sobre cuestiones como salud y seguridad, responsabilidad civil, seguros y situación laboral, mientras que en otros países en los que se ha promulgado legislación sobre el voluntariado, ésta no aborda las situaciones de desastre. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales suele ser menos

problemático, excepto en países federales como Canadá y los Estados Unidos, donde los diferentes requisitos en cuanto al registro de profesionales de la medicina pueden provocar retrasos innecesarios en la prestación de asistencia urgente a través de fronteras estatales. La legislación tampoco es suficiente para aclarar en qué medida personas y organizaciones podrían estar protegidas de procedimientos civiles y penales durante el transcurso de las actividades de preparación y respuesta, cuando acceden y utilizan datos personales, o utilizan nuevas tecnologías, como los vehículos aéreos no tripulados, necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

La diversidad de enfoques utilizados en los distintos países, como los relativos a las exenciones fiscales para bienes, servicios y organizaciones que participan en la preparación y respuesta ante los desastres, dificulta la presentación de recomendaciones detalladas que vayan más allá de los principios y consideraciones generales para su integración en los marcos jurídicos y políticos. Gran parte del trabajo sobre principios y normas en estos ámbitos ha sido desarrollado por la comunidad humanitaria y proporciona una orientación útil para los responsables de la formulación de políticas a la hora de elaborar su legislación.

7. Movilidad Humana Relacionada con Desastres

Los desastres y el riesgo de desastre siempre han sido catalizadores de la movilidad humana. Sin embargo, la movilidad humana relacionada con desastres está aumentando debido a la exacerbación de las amenazas meteorológicas por el cambio climático. Algunos movimientos, como la migración interna o transfronteriza, pueden ser de carácter voluntario, mientras que otros son involuntarios, como el desplazamiento tras una catástrofe repentina. En este capítulo se examinan otras dos formas de movilidad humana relacionada con desastres: la reubicación planificada y el desplazamiento en caso de desastre. Las situaciones de evacuación urgente se abordan en el Capítulo 4.

Aunque el *Marco Sendai* reconoce la reubicación como un método de gestión del riesgo de desastres y pide a los estados que elaboren políticas que rijan la reubicación de asentamientos humanos en zonas propensas a riesgo de desastre,³³ las Revisiones de Escritorio indican que pocos de los Países de la Muestra tienen leyes o políticas que aborden específicamente la reubicación planificada. Además, la literatura indica que la experiencia de las comunidades con las reubicaciones ha sido hasta ahora predominantemente negativa debido a la falta de participación comunitaria, la selección de lugares inadecuados y la subestimación de los costos de reubicación.

Las Revisiones de Escritorio no investigan exhaustivamente las necesidades específicas de protección y asistencia de las personas desplazadas por desastres. Sin embargo, la literatura identifica que, tanto a nivel nacional como internacional, existen vacíos legales en cuanto a la protección de las personas desplazadas por desastres. Además, hace hincapié en que el desplazamiento, ya sea interno o transfronterizo, puede tener repercusiones negativas graves en la vida familiar y comunitaria, en los medios de subsistencia económicos y en los resultados educativos y sanitarios.

8. Refugios de Emergencia y Derechos de Vivienda, Tierra y Propiedad en casos de Desastre

Los desastres tienden a crear y agravar los problemas relacionados con los derechos de vivienda, tierra y propiedad. En el Capítulo 8 se examinan tres problemas comunes relacionadas con los derechos de vivienda, tierra y propiedad que se presentan durante los desastres: (i) el acceso desigual a la asistencia en cuanto a refugios de emergencia debido a que los agentes de preparación y respuesta ante los desastres, utilizan criterios de elegibilidad que excluyen a los grupos vulnerables y desfavorecidos; (ii) la falta de terrenos y edificios disponibles para la asistencia en cuanto a refugios de emergencia y de transición debido a la falta de leyes que permitan al gobierno requisar temporalmente terrenos y edificios durante los desastres; y (iii) la perturbación de la enseñanza debido a la utilización de las escuelas como centros de evacuación o como refugios después de los desastres.

Con relación al primer problema, la gran mayoría de las leyes de los Países de la Muestra *no* exigen que los posibles beneficiarios presenten pruebas de 'seguridad de la tenencia' para recibir asistencia en cuanto a refugio de emergencia; sin embargo, la literatura ofrece muchos ejemplos de agentes gubernamentales y humanitarios que aplican este criterio, lo que conduce a la exclusión de los grupos vulnerables. La literatura también indica que los agentes humanitarios están, sin embargo, adoptando

cada vez más un enfoque más inclusivo al utilizar el requisito menos estricto de ‘una tenencia *suficientemente segura*’.

Con relación al segundo problema, las Revisiones de Escritorio indican que es poco común que los gobiernos nacionales posean poderes que les permitan específicamente requisar tierras temporalmente después de un desastre. Las leyes de muchos países sí otorgan al gobierno poderes para requisar tierras permanentemente, sin embargo, estos tipos de poderes generalmente no son practicables durante los desastres porque establecen procedimientos largos diseñados para proteger los derechos de propiedad privada de interferencias injustas o arbitrarias.

Con relación al tercer problema, es importante señalar que el derecho de los niños a la educación prevalece incluso en situaciones de emergencia de conflicto armado y violencia. Además, la continuidad educativa durante los desastres no solo protege el derecho a la educación, sino que también proporciona a los niños protección física y psicosocial vital. Sin embargo, las Revisiones de Escritorio indican que solo dos de los Países de la Muestra tienen leyes o políticas que establecen que las escuelas solo pueden utilizarse como centros de evacuación o refugios temporales como último recurso, cuando no existe una alternativa viable.

9. Protección e Inclusión de Grupos Vulnerables Específicos

Los siguientes grupos han sido identificados en la literatura y están potencialmente sujetos a impactos desproporcionados por los desastres: mujeres y niñas; niños, particularmente niños no acompañados y separados; personas mayores; personas con discapacidades; migrantes; grupos indígenas; minorías raciales y étnicas; y minorías sexuales y de género. En el Capítulo 9 se discute la protección e inclusión de estos grupos en la preparación y respuesta ante los desastres. Para abreviar, a estos grupos se les denomina colectivamente ‘grupos vulnerables’.

La literatura muestra que hay (al menos) cuatro factores subyacentes que hacen que los grupos vulnerables sufran impactos desproporcionados de los desastres. Estas cuatro causas son: (i) discriminación directa e indirecta en las actividades de preparación y respuesta ante los desastres debido a la marginación social preexistente; (ii) viviendas y medios de subsistencia vulnerables debido a la marginación económica preexistente; (iii) impedimentos físicos, intelectuales, psicosociales y sensoriales que dificultan la huida y el amparo de los peligros físicos durante un desastre; y (iv) exposición a un mayor riesgo de comportamientos violentos, explotadores o de otro modo perjudiciales durante los desastres.

Las Revisiones de Escritorio indican que las leyes y políticas nacionales no protegen ni incluyen suficientemente a los grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante los desastres. De hecho, la mayoría de las Revisiones de Escritorio recomiendan explícitamente enmendar la ley para proteger a los grupos vulnerables. Incluso cuando las leyes y políticas nacionales incluyen medidas para proteger de mejor manera a los grupos vulnerables durante los desastres, a menudo lo hacen de manera desigual al abordar las necesidades de algunos grupos, pero no de todos. Además, las declaraciones de alto nivel en las que se reconoce la vulnerabilidad a menudo no se traducen en medidas de protección concretas y tangibles.

En el Capítulo 9 también se discute el apoyo a la salud mental y psicosocial, que es una necesidad importante para todas las poblaciones afectadas por los desastres, no solo para los grupos vulnerables. Las Revisiones de Escritorio no abordaron directamente el tema de la salud mental y psicosocial. Por lo tanto, este Reporte no analiza en qué medida los Países de la Muestra cuentan con leyes y/o políticas que abordan la salud mental y psicosocial en la preparación y respuesta ante los desastres.

10. Calidad, Responsabilidad y Prevención de Fraude y Corrupción

En el capítulo 10 se analizan las tres cuestiones siguientes: en primer lugar, la calidad de la asistencia prestada durante la respuesta en casos de desastre; en segundo lugar, la supervisión y evaluación de las actividades de preparación y respuesta ante los desastres; y, en tercer lugar, la prevención del fraude y la corrupción en las actividades de preparación y respuesta ante los desastres. La urgencia y el caos creados por los desastres plantean serios desafíos en cada una de estas tres áreas.

En relación con la cuestión de la calidad, el *Manual del Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria (Normas Mínimas del Proyecto Esfera)*³⁴ son capaces de proporcionar a los gobiernos un punto de referencia de calidad hacia el cual dirigirse, así como una orientación práctica y clara sobre cómo alcanzar dicho punto de referencia. Las *Normas Mínimas del Proyecto Esfera* pueden ser utilizadas tanto por agentes gubernamentales como no gubernamentales. De hecho, la literatura muestra que hay varios ejemplos de países que han adoptado las *Normas Mínimas del Proyecto Esfera*, o las han utilizado para informar el desarrollo de normas nacionales para la respuesta humanitaria.

La literatura enfatiza que el monitoreo y la evaluación rigurosos son vitales para generar la información y el análisis necesarios para: (i) responsabilizar a los agentes ante las partes interesadas por los impactos y resultados de sus actividades, políticas o programas; y (ii) mejorar las políticas y prácticas futuras a partir de las lecciones de la experiencia pasada. Las Revisiones de Escritorio indican que la mayoría de los Países de la Muestra tienen algún tipo de supervisión y evaluación de las actividades de preparación y respuesta ante los desastres. Sin embargo, existe una variación importante en cuanto a *quién* realiza el seguimiento y la evaluación, el *alcance* del seguimiento y la evaluación, y si los resultados se ponen a disposición del público.

La literatura indica que el fraude y la corrupción pueden constituir problemas graves en la preparación y respuesta ante los desastres, con el efecto de reducir la disponibilidad, rapidez y calidad de la asistencia para las personas afectadas por los desastres. Las Revisiones de Escritorio indican que las leyes nacionales a menudo no contienen disposiciones que se ocupen específicamente del fraude durante los desastres y que, en cambio, leyes ordinarias de prevención del fraude siguen aplicándose. Sin embargo, un número pequeño de los Países de la Muestra sí tienen leyes que contienen disposiciones específicas contra el fraude y la corrupción en casos de desastre.

Resumen de las Recomendaciones

1. Marco Jurídico e Institucional

A fin de crear un marco jurídico e institucional eficaz para la preparación y respuesta ante los desastres, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar elaborar leyes y/o políticas que:

- establecen claramente las funciones y responsabilidades de cada una de las instituciones gubernamentales que participan en la preparación y respuesta ante los desastres — esto es extremadamente importante para las instituciones de respuesta en casos de desastre;
- proporcionan a las instituciones gubernamentales subnacionales poderes y recursos suficientes para cumplir con sus mandatos de preparación y respuesta ante los desastres;
- asignan la responsabilidad institucional para:
 - todas las jurisdicciones (nacional y subnacional);
 - todo tipo de amenazas (de aparición lenta y repentina; naturales y provocados por el hombre);
 - todas las funciones (política, operaciones, seguimiento y evaluación, etc.);
- establecen mecanismos de coordinación que incluyen a *todos* los agentes gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de la preparación y respuesta ante los desastres, incluidas instituciones nacionales de derechos humanos, defensores del pueblo y organizaciones que tienen el mandato de representar o abogar por los grupos vulnerables (por ejemplo, comisiones de derechos de la mujer; organizaciones de derechos de las personas con discapacidad);
- describen claramente las funciones y responsabilidades de los agentes no gubernamentales que se ocupan de la preparación y respuesta ante los desastres;
- otorgan a los agentes no gubernamentales que se ocupan de la preparación y respuesta ante los desastres el más alto grado de responsabilidad que sea apropiado para sus recursos y capacidad;
- exigen que los organismos de coordinación se reúnan periódicamente, incluso cuando no hay una respuesta activa; e
- incluyen, o importan por referencia, principios humanitarios y derechos humanos que son pertinentes a las personas afectadas por desastres.

2. Financiación del riesgo de desastres

Si bien siempre será necesario que los países desarrollen mecanismos de financiación que estén adaptados a las especificidades de cada contexto particular, hay algunas recomendaciones generales de política y legislación en este ámbito, que pueden ayudar a garantizar que dichos mecanismos sean eficaces:

- Elaborar una estrategia global de financiación del riesgo que incluya asegurar asignaciones presupuestarias adecuadas para la preparación y la respuesta a todos los niveles, así como abordar los niveles de riesgo bajo, medio y alto con mecanismos de financiación del riesgo apropiados, tales como fondos para contingencias, crédito y transferencia de riesgo, sobre la base de un análisis exhaustivo de los riesgos, los costes y la “propensión al riesgo” de las distintas partes interesadas.
- Reconocer la importancia de contar con un marco jurídico, institucional y político bien desarrollado y que funcione correctamente para la gestión del riesgo de desastres, como uno de los criterios esenciales de elegibilidad para beneficiarse de una serie de planes internacionales y regionales de seguros y de mancomunación de riesgos, así como de las oportunidades de acceso a la asistencia técnica para el desarrollo de mejores prácticas y conocimientos.
- Asegurar que todos los mecanismos de financiación para la preparación y respuesta ante los desastres sean: adecuados, para cubrir los costos previstos sobre la base de evaluaciones de riesgos adecuadas; eficientes, para reducir los costos, la burocracia y otras barreras; y que las responsabilidades y los procedimientos institucionales estén debidamente definidos y ordenados por la legislación.
- Asegurar que los mecanismos de financiación incluyan la disponibilidad de recursos a nivel local y aborden todas las fases del ciclo de gestión del riesgo de desastres, desde la reducción del riesgo hasta la recuperación, reconociendo que las medidas de reducción del riesgo son más económicas que la respuesta.
- Asegurar que la legislación que establece fondos especiales para desastres o la “preparación para la financiación climática”, que es accesible a todos los niveles, incluya disposiciones relativas a su gobernanza, fuentes de financiación, mantenimiento de registros, gestión financiera, condiciones de uso y auditoría, así como la capacidad de recibir contribuciones de fuentes externas e internacionales, con el apoyo de los mecanismos de seguimiento adecuados.
- Considerar el establecimiento de un mecanismo para la financiación basada en pronósticos, apoyado por la legislación para definir medidas de acción temprana, arreglos institucionales y niveles de autoridad, procedimientos de comunicación y procedimientos de desembolso rápidos, racionalizados y transparentes.
- Modificar o adoptar legislación y políticas para apoyar el diseño de programas de transferencias de efectivo eficiente que elimine algunas de las barreras legales comunes, tales como: acceso a documentos de identificación personal; certeza de la tenencia de la tierra; protección de la información personal; falta de claridad en cuanto al empleo, seguridad en el trabajo y arreglos institucionales y de coordinación.
- Desarrollar leyes y políticas que aseguren que el diseño de programas de transferencias de efectivo incluya evaluaciones de mercado apropiadas, orientación técnica y estándares mínimos de calidad, así como los requisitos específicos de la programación de dinero en efectivo para refugios, y establecer vínculos con otros esquemas de pago del gobierno, como la seguridad social, por ejemplo, a través de un enfoque de “Protección Social Adaptativa”.

3. Planificación de Contingencias, Educación y Simulacros

Los marcos jurídicos y políticos desempeñan un papel importante en la preparación para los desastres, especialmente en lo que respecta a la planificación de contingencias, educación y simulacros.

Con respecto a la planificación de contingencias, los responsables de la toma de decisiones aseguran que las políticas y la legislación incluyan:

- normas mínimas para los planes de contingencia, desarrolladas a través de un proceso inclusivo y con la participación de múltiples partes interesadas;
- cartografía de riesgos y/o evaluaciones de riesgos;

- responsabilidades del gobierno y de otras entidades a todos los niveles;
- fuentes y asignación de recursos a todos los niveles;
- planes logísticos y de comunicaciones; y
- procesos de apoyo a los vínculos sociales, la reunificación familiar y el rastreo.

En este sentido, los responsables de la toma de decisiones pueden considerar como referencias útiles la *Guía para la Planificación de Contingencias* de la Federación Internacional y las *Directrices de la Gestión de Emergencias para la Gestión de Incidentes* de la Organización Internacional de Normalización.

Las leyes y políticas también deberían incluir requisitos y normas para la educación, los simulacros y los programas de capacitación, en particular en lo que respecta a:

- responsabilidades del gobierno y de otras entidades para ofrecer capacitación y simulacros a todos los niveles, adaptados a las necesidades de las diferentes audiencias;
- normas y contenidos mínimos para dicha capacitación, incluidos los cursos de actualización;
- garantizar el acceso de todas las personas a dicha capacitación;
- exigir la capacitación obligatoria en primeros auxilios para profesionales, incluido el personal de rescate y socorro en casos de desastre, las comunidades locales y escolares; y
- establecer programas escolares para llevar a cabo análisis de riesgos y preparación para desastres.

4. Alerta Temprana, Acción Temprana

Para crear un sistema eficaz de alerta temprana de amenazas múltiples, la legislación y/o las políticas deben estipular claramente las funciones y responsabilidades de todos los agentes involucrados en: el desarrollo del conocimiento sobre el riesgo de desastre; el monitoreo y pronóstico de las amenazas; y la generación y emisión de alertas tempranas. La legislación y/o las políticas también deben establecer normas para la recopilación, intercambio y evaluación sistemáticos de información y datos sobre riesgos relacionados con las amenazas, exposiciones, vulnerabilidades y capacidades. Además, deben establecer mecanismos de coordinación para todos los agentes pertinentes.

En relación con el **conocimiento sobre el riesgo de desastre**, la legislación y/o las políticas deben:

- exigir la elaboración de mapas de amenazas y evaluaciones de riesgos para todas las amenazas en todas las zonas geográficas;
- exigir evaluaciones de riesgo para abordar la exposición, vulnerabilidad y capacidad de las personas, la infraestructura y los sectores económicos que pueden verse afectados por las amenazas; y
- ordenar la creación de un repositorio central normalizado de todos los conocimientos sobre el riesgo de desastre.

En relación con el **monitoreo y pronóstico**, la legislación y/o las políticas deben:

- exigir el monitoreo y pronóstico de todas las amenazas en todas las áreas geográficas; y
- asignar fondos suficientes a los organismos de monitoreo y pronóstico.

En relación con las **alertas**, la legislación y/o las políticas deben:

- establecer procesos estándares para generar y emitir alertas;
- exigir que las alertas contengan información sobre el impacto y orientaciones prácticas claras;
- exigir a los organismos responsables de emitir las alertas que:
 - utilicen una amplia variedad de canales de comunicación para difundir las alertas;
 - desarrollen e implementen mecanismos de retroinformación para verificar que se han recibido las alertas;
 - desarrollen e implementen planes para alcanzar a las poblaciones más expuestas y remotas; y
- ordenar a las empresas privadas de telecomunicaciones que difundan las alertas cuando se soliciten y sin cargo alguno.

En relación con las **evacuaciones**, la legislación y/o las políticas deben:

- ordenar a los agentes gubernamentales que se ocupan de la preparación y respuesta ante los desastres que desarrollen planes integrales de evacuación que especifiquen:
 - rutas de evacuación;
 - medios de transporte para los evacuados (por ejemplo, público o privado; aéreo, terrestre o marítimo);
 - la ubicación de los refugios de evacuación o de las áreas seguras designadas; y
 - las funciones y responsabilidades de todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales pertinentes;
- exigir que los planes de evacuación contengan medidas para garantizar que las personas con movilidad reducida, limitada o restringida reciban asistencia para la evacuación;
- exigir a los agentes gubernamentales que se ocupan de la preparación y respuesta ante los desastres que incluyan a los animales domésticos y al ganado en los planes de evacuación; y
- referirse a la *Guía Integral para la Planificación de Evacuaciones Masivas en Casos de Desastres Naturales (Guía MEND)*³⁵ como recurso útil para el desarrollo de la legislación y las políticas en esta área.

Los resultados positivos de los programas piloto y a pequeña escala de la acción basada en pronósticos justifican que los responsables de la toma de decisiones consideren seriamente si, y cómo, facilitar la acción basada en pronósticos a través de la ley y política. Los responsables de la toma de decisiones deberían considerar la elaboración de políticas que adopten formalmente la ‘alerta temprana acción temprana’ como principio guía de sus sistemas de gestión de desastres e identificar los mecanismos de la acción basada en pronósticos como herramienta clave para aplicar este principio. Los responsables de la toma de decisiones también deberían considerar exigir a los agentes gubernamentales pertinentes que introduzcan mecanismos de acción basada en pronósticos en los planes de contingencia en caso de desastre y en los Procedimientos Operativos Estándar.

5. Estados de Emergencia y Estados de Desastre

Como se ha indicado anteriormente, la declaración de un estado de emergencia o estado de desastre es un mecanismo para cambiar a una modalidad jurídica de emergencia caracterizada por poderes especiales de emergencia y/o acuerdos de gobernanza. Al elaborar o enmendar las leyes que rigen los estados de emergencia o desastre, los responsables de la toma de decisiones deben esforzarse por:

- establecer una gama de estados de desastre que sean proporcionales y se adapten a los diferentes grados y tipos de riesgo, y un estado de emergencia que se utilice solo en las circunstancias más extremas y/o imprevisibles;
- especificar claramente el motivo legal para hacer una declaración de un estado de emergencia o desastre, la persona o entidad responsable de hacer la declaración, y las consecuencias de la declaración;
- exigir que una declaración de estado de emergencia o desastre estipule la base legal, el alcance territorial y la duración de la declaración, así como las facultades de emergencia de las cuales dispondrá el gobierno durante el estado de emergencia o desastre;
- exigir al gobierno que notifique una declaración de estado de emergencia o desastre a la audiencia más amplia posible, además de publicarla en el registro público de leyes y decisiones;
- solo permitir que el gobierno limite o suspenda los derechos durante un estado de emergencia o desastre en la medida en que lo permitan las normas internacionales de derechos humanos;
- establecer salvaguardias destinadas a promover la transparencia y la responsabilidad de los gobiernos, mantener el estado de derecho, preservar las instituciones democráticas y proteger los derechos humanos, incluida:
 - la supervisión judicial y/o legislativa de una declaración de un estado de emergencia o desastre y decisiones o acciones tomadas durante un estado de emergencia o desastre; y/o
 - un plazo que prevé que un estado de emergencia o desastre termine automáticamente una vez transcurrido un período específico, a menos que se haya prolongado con aprobación judicial y/o legislativa.

6. Mecanismos jurídicos

A fin de facilitar el trabajo de organizaciones nacionales y de individuos para que participen en las actividades de respuesta en casos de desastre y preparación para desastres, las leyes y las políticas deberían:

- aclarar la situación jurídica, los mecanismos, las exenciones y las normas de capacitación aplicables a los voluntarios en situaciones de desastre;
- permitir el reconocimiento automático o procedimientos acelerados para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales a través de las fronteras subnacionales;
- eximir del IVA y de otros impuestos asociados a la realización de actividades de preparación y respuesta ante los desastres por parte de las organizaciones nacionales, especialmente en lo que se refiere a bienes, equipos, propiedades y servicios.
- considerar formas de utilizar las exenciones fiscales para incentivar la preparación para desastres y mitigar las pérdidas ocasionadas por desastres a personas y organizaciones.
- proporcionar protección razonable a las personas y organizaciones que realizan trabajo de buena fe, incluidos los límites de responsabilidad o la imposición de un límite a los daños o a la indemnización, asegurando que esto se equilibre con la capacidad de las personas y las comunidades de buscar un recurso razonable frente a las pérdidas y los daños cuando esté justificado.
- utilizar el *Código de Conducta y Directrices sobre los Vehículos Aéreos no Tripulados de carácter Humanitario* y la *Circular sobre Sistemas de Aeronaves no Tripuladas* de la Organización de Aviación Civil Internacional para orientar el desarrollo de la legislación nacional con respecto al uso humanitario de los vehículos aéreos no tripulados; y
- aportar mayor claridad sobre el uso y la protección de datos personales en situaciones de desastre, incluida la autorización para que determinadas organizaciones, entre ellas las Sociedades Nacionales, utilicen y almacenen dichos datos como parte de sus operaciones esenciales.

7. Movilidad Humana Relacionada con Desastres

A fin de hacer frente al complejo desafío de la movilidad humana relacionada con desastres, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar el desarrollo de marcos jurídicos y políticos amplios para llevar a cabo reubicaciones planificadas y para proteger a las personas desplazadas de manera interna y transfronteriza a causa de desastres.

La reubicación planificada puede iniciarse como medida preventiva o de respuesta ante desastres de inicio lento o rápido. Los marcos jurídicos y políticos para la reubicación planificada deberían:

- establecer que la reubicación planificada es una medida de último recurso;
- dar derecho a las personas potencialmente reubicadas a impugnar legalmente una reubicación planificada;
- exigir un enfoque participativo de la reubicación planificada en el que participen todas las personas afectadas, incluidas las personas reubicadas y las poblaciones de acogida;
- exigir que se tomen todas las medidas razonables para que las reubicaciones a largo plazo planificadas mejoren o mantengan el nivel de vida de las personas reubicadas y de la población de acogida; y
- exigir que la reubicación planificada se lleve a cabo de manera que se mitiguen los efectos adversos sobre las personas que viven en proximidad de las zonas desde las que se ha reubicado a las personas.

Los marcos jurídicos y políticos para el desplazamiento en casos de desastre deberían:

- contener medidas para identificar y reducir el riesgo de desplazamiento por desastres;
- obligar a planificar para contingencias en caso de desplazamiento interno durante los desastres;
- prever la entrada y estancia de personas desplazadas por desastres transfronterizos;
- prever que las personas desplazadas por desastres transfronterizos reciban asistencia para satisfacer sus necesidades básicas durante el período de su estancia; y

- establecer criterios para el retorno de las personas desplazadas por desastres transfronterizos y que dichos criterios sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.

8. Refugios de Emergencia y Derechos de Vivienda, Tierra y Propiedad en casos de Desastre

A fin de abordar las cuestiones comunes relacionadas con los derechos de vivienda, tierra y propiedad que surgen durante los desastres, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar la elaboración de leyes o políticas que:

- disponen que se preste asistencia en cuanto a refugios de emergencia a las personas afectadas por un desastre sobre la base de sus necesidades, en lugar del régimen de tenencia anterior al desastre;
- disponen que la tenencia se determine mediante procesos de verificación comunitaria y mapeo de tierras en circunstancias en las que:
 - el título formal de propiedad de la tierra no es la forma predominante o única de tenencia segura; o
 - se han destruido los documentos de títulos de propiedad y los límites de las propiedades;
- establecen procedimientos para acelerar el reemplazo de los títulos de propiedad de la tierra y los documentos de identificación personal de las personas afectadas por un desastre;
- facultan al gobierno para requisar temporalmente terrenos y edificios después de un desastre, sujeto a estrictos controles diseñados para evitar interferencias arbitrarias e injustas con los derechos de propiedad privada;
- disponen que las escuelas solo pueden utilizarse como centros de evacuación o refugios después de un desastre como último recurso cuando no exista una alternativa viable; y
- contienen medidas prácticas para promover la continuidad educativa en situaciones en las que no es posible evitar el uso de las escuelas como refugios de emergencia.

9. Protección e Inclusión de Grupos Vulnerables Específicos

El Capítulo 9 proporciona dos tipos de recomendaciones: (i) recomendaciones generales que, salvo que se indique lo contrario, son aplicables a todos los grupos vulnerables; y (ii) recomendaciones específicas que se adaptan a grupos vulnerables individuales, algunas de las cuales son más apropiadas como orientación general de planificación. Las recomendaciones específicas se exponen en el Capítulo 9, Sección D. Las recomendaciones generales son, en resumen, que la legislación y/o la política deberían:

- prohibir la discriminación en todos los aspectos de la preparación y respuesta ante los desastres y obligar a los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres a determinar y satisfacer las necesidades específicas de los grupos vulnerables;
- ordenar que las evaluaciones de riesgo, vulnerabilidad y necesidades identifiquen a los grupos vulnerables y sus necesidades específicas;
- ordenar que los planes de contingencia identifiquen las necesidades específicas de grupos vulnerables y esquematicen las acciones clave para satisfacer esas necesidades;
- ordenar la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad en las evaluaciones del riesgo, la vulnerabilidad y las necesidades;
- ordenar la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad en relación con:
 - participación en actividades de preparación y respuesta ante los desastres;
 - efectos de los desastres (es decir, muerte, lesiones, medios de subsistencia, bienes);
 - incidencia de violencia sexual y de género;
- ordenar que todos los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres — incluidos los organismos sectoriales, el ejército y la policía — deben participar en actividades de capacitación destinadas a mejorar sus conocimientos sobre los grupos vulnerables;
- promover la participación y el liderazgo de los grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante los desastres mediante:
 - representación legalmente garantizada en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres;

- contratación activa como funcionarios públicos en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres;
- consultas en relación con todas las fases y aspectos de las actividades de preparación y respuesta ante los desastres;
- capacitación específica y otras oportunidades de aprendizaje para los grupos vulnerables;
- seguimiento, evaluación e informes públicos sobre la participación y la inclusión;
- ordenar la planificación de contingencias para los servicios para casos de violencia sexual y de género durante los desastres, incluidos los servicios conexos de salud sexual y reproductiva;
- ordenar que los refugios tras un desastre estén diseñados para prevenir y mitigar la violencia sexual y de género; y
- ordenar la planificación de contingencias para el apoyo a la salud mental y psicosocial durante los desastres.

10. Calidad, Responsabilidad y Prevención de Fraude y Corrupción

A fin de promover la calidad y la responsabilidad y de prevenir el fraude y la corrupción en la preparación y respuesta ante los desastres, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar la elaboración de leyes y/o políticas que:

- establecen normas mínimas para la provisión de alimentos, agua, saneamiento, refugio y atención médica durante los desastres — dichas normas deben reflejar las *Normas Mínimas del Proyecto Esfera*;
- ordenan a los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres utilizar las normas mínimas al desarrollar y revisar los planes de contingencia para desastres, y al monitorear y evaluar la respuesta en casos de desastre;
- establecen procesos para la gestión de víctimas masivas y prohíbe o, como mínimo, desalienta energicamente los entierros masivos rápidos;
- ordenan evaluaciones rápidas y continuas de las necesidades, así como evaluaciones de daños y pérdidas;
- exigen que los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres lleven a cabo el monitoreo y la evaluación a niveles de actividades y programas;
- exigen que los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres encarguen y publiquen periódicamente evaluaciones externas de sus actividades a fin de promover la rendición de cuentas a las partes interesadas;
- permiten a los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres realizar evaluaciones internas adicionales que no necesitan hacerse públicas a fin de promover un proceso de aprendizaje y mejora institucional continua;
- ordenan a los agentes de la preparación y respuesta ante los desastres que adopten:
 - medidas para promover la resistencia organizativa frente a la corrupción y el fraude;
 - controles específicos de cada función para prevenir el fraude y la corrupción; y
 - medidas para reducir al mínimo la necesidad de contrataciones y adquisiciones rápidas para actividades de preparación y respuesta ante los desastres.

1. Marco Jurídico e Institucional

A. Introducción

Este capítulo analiza cinco componentes clave de los marcos jurídicos e institucionales para la preparación y respuesta ante los desastres.

1. **Mandato institucional:** la existencia de instituciones que tienen un mandato claro para la preparación y respuesta ante los desastres.
2. **Instituciones subnacionales:** la presencia de dichas instituciones a los niveles de gobierno provincial y municipal, así como a nivel comunitario.
3. **Participación y representación:** si la ley ordena o permite que todas las partes interesadas participen y estén representadas en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres.
4. **Coordinación:** si la ley establece mecanismos para la coordinación de la preparación y respuesta ante los desastres entre entidades gubernamentales a todos los niveles, y entre entidades gubernamentales y no gubernamentales.
5. **Derechos humanos y principios humanitarios:** si las leyes relativas a casos de desastre establecen, o importan por referencia, principios humanitarios y de derechos humanos pertinentes a las personas afectadas por desastres.

En las secciones B a F se analizan los hallazgos de las 20 Revisiones de Escritorio y de la Revisión Bibliográfica en relación con cada uno de los cinco temas anteriores. La Sección G ofrece a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones sobre cómo diseñar un marco jurídico e institucional eficaz para la preparación y respuesta ante los desastres.

B. Mandato Institucional

i. El Carácter de los Mandatos Institucionales

En 19 de los 20 Países de la Muestra, la ley establece instituciones con un mandato para la preparación y respuesta ante los desastres.³⁶ Sin embargo, las Revisiones de Escritorio indican que existe una variación significativa en el contenido de los mandatos institucionales para la preparación y respuesta ante los desastres. Vistas de manera colectiva, las Revisiones de Escritorio muestran que el mandato institucional tiene tres componentes que pueden configurarse de maneras diferentes.

- En primer lugar, el mandato de una institución está definido por la **jurisdicción** en la que opera y tiene autoridad. Una institución suele operar a nivel nacional o a un nivel subnacional específico, como una región, provincia, municipio o comunidad.
- En segundo lugar, el mandato de una institución se define por la **materia o materias** a las que se dedica. Una institución puede tener un mandato únicamente para la preparación y/o respuesta ante los desastres, o también puede tener un mandato para otras fases del ciclo de gestión de desastres (es decir, la reducción del riesgo de desastres y la recuperación). Además, algunas instituciones tienen mandatos específicos sobre amenazas, como la sequía o los incidentes nucleares.
- En tercer lugar, el mandato de una institución se define por su **función**, es decir, por su papel y sus responsabilidades en relación con la preparación y respuesta ante los desastres. Las funciones institucionales comunes incluyen la elaboración e implementación de políticas, el asesoramiento técnico, las operaciones, la coordinación y el seguimiento y evaluación.

Ninguno de los 20 Países de la Muestra asigna los componentes anteriores a las instituciones de la misma manera. Por ejemplo, en Madagascar, los aspectos políticos y operativos de la preparación y respuesta ante los desastres son gestionados por diferentes instituciones,³⁷ mientras que en Kirguistán una sola institución se encarga de ambas funciones.³⁸ En Palestina, las diferentes fases del ciclo de gestión de desastres son gestionadas por instituciones separadas,³⁹ mientras que las instituciones nacionales y subnacionales para la gestión de desastres de Filipinas se dedican a múltiples fases del ciclo de gestión de desastres, desde la reducción del riesgo de desastres hasta la recuperación temprana.⁴⁰

ii. Mandatos Claros y Amplios

Las Revisiones de Escritorio muestran que la estructura constitucional, el entorno político, la historia y el perfil de riesgo de desastres de cada país (entre otros factores) determinan la forma en que se asigna la responsabilidad institucional de las jurisdicciones subnacionales, las amenazas y las funciones de preparación y respuesta ante los desastres. Por ejemplo, las Revisiones de Escritorio muestran que las federaciones suelen contar con instituciones subnacionales fuertes, mientras que los países que experimentan un tipo de desastre con mucha más frecuencia que otros pueden crear instituciones específicas para la amenaza.

Por lo tanto, la diversidad de los mandatos institucionales para la preparación y respuesta ante los desastres puede interpretarse en parte como resultado natural de las diferencias constitucionales, políticas y de otro tipo entre los países. En vista de esta diversidad, es poco factible prescribir una estructura institucional única que sea apropiada para todos los países. Sin embargo, es importante que, cuando se consideran colectivamente, los mandatos de las instituciones de un país sean *amplios*. Es decir, deben abarcar colectivamente todas las jurisdicciones (nacionales y subnacionales), todo tipo de amenazas (de aparición lenta y repentina; naturales y provocadas por el hombre) y todas las funciones (políticas, operaciones, seguimiento y evaluación, etc.).

Además, la experiencia demuestra que es fundamental que haya claridad sobre las funciones de las diferentes instituciones a fin de evitar confusiones y demoras innecesarias, en particular cuando se requiere de asistencia inmediata para salvar vidas.⁴¹ Sin embargo, las Revisiones de Escritorio indican que las instituciones de varios países carecen de claridad en cuanto al alcance de su mandato y su relación con los mandatos de otras instituciones.⁴² Tanto la Revisión de Escritorio de Kenia como la de Jordania señalan que estos países cuentan con un gran número de agencias de gestión de desastres con mandatos superpuestos y poco claros.⁴³ La Revisión de Escritorio de Kenia también describe el sistema como 'fragmentado', con una multitud de diferentes agencias gubernamentales manejando diferentes aspectos de la preparación y respuesta ante los desastres.⁴⁴ De manera similar, la Revisión de Escritorio de Filipinas describe la asignación de responsabilidades entre las agencias gubernamentales como 'intrincada'.⁴⁵

iii. Instituciones Dedicadas

Para muchos países, el establecimiento de instituciones dedicadas exclusivamente a la gestión de desastres es un paso importante.⁴⁶ El establecimiento de instituciones dedicadas puede hacer de la preparación y respuesta ante los desastres una prioridad pública, atraer financiación específica y crear el impulso para mejorar las políticas y la práctica.⁴⁷ Sin embargo, cuando un país tiene un nivel de riesgo de desastres relativamente bajo y/o un gobierno sectorial o subnacional fuerte, es posible que los agentes gubernamentales existentes gestionen eficazmente la preparación y respuesta ante los desastres.⁴⁸ Por ejemplo, en Finlandia, un país con un riesgo de desastre muy bajo, cada organismo gubernamental es responsable de sus propios procedimientos de planificación de contingencias y gestión de desastres en su respectivo campo de operaciones.⁴⁹ La legislación finlandesa no establece mecanismos de coordinación interinstitucional pero, en la práctica, los organismos comparten la información necesaria entre sí.⁵⁰

A nivel local, existen argumentos a favor y en contra de que la preparación y respuesta ante los desastres se incorporen a la gobernanza local, en lugar de implementarse a través de instituciones dedicadas.⁵¹ El mejor enfoque depende del contexto local y del método de asignación de recursos. La literatura indica, sin embargo, que si las instituciones de gobierno local existen,⁵² puede que ya representen una inversión considerable de recursos nacionales, y podría ser innecesario o insostenible crear instituciones dedicadas específicamente a la gestión de desastres a nivel local, especialmente en comunidades pequeñas en las que estas instituciones de hecho podrían estar conformadas por las mismas personas.⁵³ La capacitación de funcionarios en sus funciones y responsabilidades es también una manera importante de garantizar la participación adecuada en la toma de decisiones, como se examina en el Capítulo 3.

C. Instituciones Subnacionales

En la mayoría de los 20 Países de la Muestra, la ley establece al menos algunas instituciones subnacionales con un mandato de preparación y respuesta ante los desastres.⁵⁴ Esto es coherente

con una tendencia general hacia la descentralización de la gestión de desastres, en la cual las instituciones subnacionales desempeñan un papel cada vez más importante en todos los aspectos de la gestión de desastres.⁵⁵ Los 20 Países de la Muestra indican que, aunque existe una clara tendencia hacia la descentralización, también existe un alto grado de variación en el grado de autonomía y responsabilidad otorgado a las instituciones subnacionales.

Por un lado del espectro, las instituciones subnacionales pueden tener la responsabilidad y el control de todos los aspectos de la preparación y respuesta ante los desastres. En esta situación, las instituciones nacionales pueden desempeñar un papel complementario o de coordinación, por ejemplo, proporcionando apoyo operativo cuando la escala de un desastre supera la capacidad de la institución subnacional, o coordinando diferentes instituciones subnacionales cuando un desastre afecta a más de una jurisdicción subnacional.⁵⁶ Por el otro lado del espectro, sin embargo, las instituciones subnacionales pueden ser organismos de ejecución de una institución nacional, con autoridad limitada o nula para tomar decisiones sobre las actividades de preparación y respuesta ante los desastres. Por lo tanto, la existencia de instituciones subnacionales no necesariamente equivale a una verdadera gobernanza subnacional.

Existe un gran número de publicaciones que proponen que la descentralización es un componente clave de la buena gobernanza y el desarrollo.⁵⁷ Los proponentes de la descentralización sostienen que los gobiernos locales tienen mejor información sobre las necesidades y preferencias de los ciudadanos y que, por lo tanto, pueden ser más específicos, equitativos y receptivos.⁵⁸ Este conjunto de publicaciones puede sugerir que los legisladores y los responsables de la elaboración de políticas deberían esforzarse por establecer instituciones que se ocupen de la preparación y respuesta ante los desastres en todos los niveles subnacionales de gobierno y a nivel de la comunidad. Sin embargo, la literatura destaca los riesgos y desafíos significativos asociados con la descentralización e indica que, en la práctica, la experiencia de la descentralización ha sido mixta.⁵⁹

Un desafío clave que se destaca en la literatura es la descentralización asimétrica [asymmetrical devolution], por la cual se otorgan responsabilidades a las instituciones subnacionales sin un aumento correspondiente de sus recursos y facultades, o una educación y capacitación adecuadas para sus miembros.⁶⁰ Un estudio comparativo de cuatro países — El Salvador, Mozambique, Filipinas e Indonesia — reveló que las instituciones subnacionales de esos países no contaban con suficiente o tenían poco personal, estaban poco capacitadas y tenían acceso a presupuestos mínimos.⁶¹ Esta observación fue válida incluso para Filipinas, cuya principal ley relativa a casos de desastre exige que las autoridades locales reserven el 5% de sus ingresos para un Fondo Local para la Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres.⁶² En cambio, las instituciones nacionales tenían mayor acceso a los recursos financieros, personal más numeroso y mejor preparado y un acceso más fácil a los mecanismos de capacitación ofrecidos por los agentes nacionales e internacionales.⁶³ En la medida en que la responsabilidad de la preparación y respuesta ante los desastres se delegue en los gobiernos subnacionales, esta responsabilidad debería, por lo tanto, ir acompañada de suficientes recursos, facultades y apoyo al fortalecimiento de la capacidad.⁶⁴ Además, la literatura enfatiza la importancia de establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones subnacionales, y de crear mecanismos que permitan a los gobiernos nacionales coordinar o ayudar a las instituciones subnacionales cuando un desastre excede su capacidad o afecta a más de una jurisdicción subnacional.⁶⁵

Otra cuestión a considerar es que el grado en que la descentralización es factible y apropiada depende de la estructura política y constitucional de un país. Las Revisiones de Escritorio indican que las instituciones subnacionales tienden a tener un alto grado de autonomía y responsabilidad en países con un gobierno federal o un gobierno unitario con tendencias federales.⁶⁶ En Italia, por ejemplo, las instituciones regionales son los principales agentes de la preparación y respuesta ante los desastres debido a las enmiendas constitucionales aprobadas en 2001 que delegaron en parte la competencia legislativa para la gestión de desastres en las regiones y provincias autónomas.⁶⁷ En los países con un gobierno unitario muy fuerte, la descentralización puede no ser factible o apropiada, y pueden existir importantes barreras legales para una descentralización simétrica.

D. Participación y Representación

Como se reconoce en el *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (el **Marco Sendai**), un enfoque que abarque a toda la sociedad y a todo el Estado es fundamental para la preparación y respuesta eficaces ante los desastres.⁶⁸ Un enfoque que abarque a toda la sociedad y a todo el Estado implica la participación de organismos sectoriales a todos los niveles del gobierno, el ejército y la policía, las organizaciones de la sociedad civil, las Sociedades Nacionales, el sector privado y las instituciones académicas o de investigación. Los agentes gubernamentales que generalmente tienen un papel importante que desempeñar en la preparación y respuesta ante los desastres incluyen los organismos responsables de prestar servicios sociales (es decir, las autoridades de salud, educación y vivienda), el ejército y la policía, las instituciones meteorológicas, las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo. Un enfoque que abarque a toda la sociedad y a todo el Estado también requiere la representación de los grupos vulnerables, que puede ocurrir a través de representantes de las organizaciones de la sociedad civil o de instituciones gubernamentales que tienen el mandato de abogar por grupos vulnerables específicos (por ejemplo, las comisiones nacionales de mujeres, las organizaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad).

La gran mayoría de los 20 Países de la Muestra han establecido al menos una institución que permite a una variedad de partes interesadas participar en la gestión de desastres. Sin embargo, existen diferencias significativas en relación con dos factores: en primer lugar, la *diversidad* de los agentes que se incluyen en estas instituciones; y, en segundo lugar, el *tipo de participación* que se les otorga. Estos dos factores se discuten a continuación.

i. Diversidad de las Partes Interesadas Involucradas

En relación con el primer factor, en casi todos los 20 Países de la Muestra hay oportunidades para que los organismos sectoriales y los gobiernos subnacionales participen en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres. Es común que las instituciones nacionales de preparación y respuesta ante los desastres incluyan representantes de los ministerios pertinentes, el ejército y la policía, así como de los gobiernos provinciales y municipales. En contraste, de los 20 Países de la Muestra, solo las leyes de Filipinas facilitaron la participación de las comunidades en riesgo y de los grupos vulnerables en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres.⁶⁹

Para la mayoría de los Países de la Muestra, pero no para todos, la ley prevé que las Sociedades Nacionales y/o las organizaciones de la sociedad civil participen en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres.⁷⁰ Las Sociedades Nacionales se benefician de una función especial y jurídicamente consagrada, como auxiliares del gobierno en el ámbito humanitario, que les permite complementar, apoyar o completar las actividades humanitarias del gobierno, al tiempo que se mantienen autónomas y comprometidas con los principios humanitarios.⁷¹ Muchas Sociedades Nacionales también tienen una gran experiencia y conocimientos en la gestión de desastres y son capaces de movilizar rápidamente a los voluntarios a nivel de la comunidad. Estos factores hacen que las Sociedades Nacionales contribuyan de manera decisiva a la preparación y respuesta ante los desastres, siempre y cuando las leyes nacionales faciliten su participación y les proporcionen los recursos adecuados.

En general, las Revisiones de Escritorio indican que hay margen para que los países amplíen el grupo de partes interesadas que están representadas en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres. Esto es especialmente cierto en el caso de los grupos vulnerables, que tienen muy poca representación. La participación e inclusión de los grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante los desastres se discute en detalle en el Capítulo 9. Las leyes de Filipinas constituyen un ejemplo de buenas prácticas en relación con las leyes que establecen un enfoque de preparación y respuesta ante los desastres que abarca a toda la sociedad y a todo el Estado. El Consejo Nacional de Filipinas para la Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres está integrado por representantes de varios departamentos del gobierno nacional, el ejército, la policía, la Cruz Roja Filipina, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y cuatro niveles de gobierno subnacional.⁷² Es importante destacar que también incluye a un representante de la Comisión Filipina de la Mujer.⁷³ La ley exige que esta institución se reproduzca en todas las provincias, ciudades, municipios y barangay, asegurando la participación de las partes interesadas a todos los niveles de gobierno.⁷⁴

ii. Tipos de Participación y Representación de las Partes Interesadas

Las Revisiones de Escritorio indican que existen muchos tipos diferentes de participación y representación de las partes interesadas en las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres. Los principales tipos de participación y representación que se desprenden de las Revisiones de Escritorio son los siguientes:

- ser miembro de un foro de consulta o de intercambio de información;
- ser miembro de un organismo que desarrolla y/o implementa políticas; y
- ser miembro de una entidad operativa o de un mecanismo de coordinación de la respuesta; y
- ser designados legal u oficialmente como responsables de un papel o función específica en la preparación y respuesta ante los desastres.⁷⁵

Los diferentes tipos de participación de las partes interesadas se enumeran arriba en orden ascendente de influencia y responsabilidad. Las Revisiones de Escritorio indican, sin embargo, que hay dos factores adicionales que afectan el grado de influencia y responsabilidad asociado con cada tipo de participación.

En primer lugar, la participación de las partes interesadas en la preparación y respuesta ante los desastres puede estar legalmente garantizada, o puede estar sujeta a la discreción del gobierno. En Kazajistán, por ejemplo, la Comisión Estatal Intersectorial para la Prevención y Liquidación de Situaciones de Emergencia (la **Comisión Estatal**) incluye al Presidente de la Cruz Roja de Kazajistán y altos funcionarios de las principales empresas estatales de energía y ferrocarriles.⁷⁶ Sin embargo, los funcionarios de la Cruz Roja de Kazajistán y de las empresas no tienen derecho legal a ser miembros de la Comisión Estatal porque son nombrados por decreto a discreción del Ministro del Interior.⁷⁷

En segundo lugar, las partes interesadas pueden participar en la preparación y respuesta ante los desastres como un agente independiente, o pueden estar obligadas a someterse a la autoridad del gobierno. En Jordania, por ejemplo, los comités locales de defensa civil incluyen a un representante de la rama local de la Media Luna Roja Jordana.⁷⁸ Cuando participa en los comités locales, la Media Luna Roja Jordana es tratada como parte de la rama ejecutiva del gobierno y debe alinearse y coordinarse con las órdenes del Consejo Supremo de Defensa Civil.⁷⁹ Aunque es razonable que la participación de las partes interesadas esté sujeta a condiciones como el registro o la acreditación, es importante que la legislación nacional proteja la independencia de las partes interesadas.

Muchas Revisiones de Escritorio indican que la mayoría de las leyes nacionales prevén la participación de las Sociedades Nacionales y/o de las organizaciones de la sociedad civil en foros de consulta o de intercambio de información, aunque no siempre se asignan funciones y responsabilidades específicas.⁸⁰ El *Manual de Gestión de Emergencias de Victoria* del estado de Victoria en Australia es un ejemplo de buenas prácticas, ya que asigna funciones y responsabilidades claras a una amplia gama de partes interesadas no gubernamentales, en función de sus áreas de especialización. Además, el Manual de Gestión de Emergencias de Victoria otorga a los agentes no gubernamentales un alto nivel de participación al hacerlos responsables de la coordinación de áreas discretas de la respuesta ante las emergencias. Por ejemplo, el Manual de Gestión de Emergencias de Victoria designa a la Cruz Roja Australiana como la agencia coordinadora principal para alimentos y agua, y al Ejército de Salvación como la agencia coordinadora principal para el desembolso de ayuda material.⁸¹ Además, cada una de las 60 partes interesadas que participan en las actividades de preparación y respuesta en Victoria tiene una 'declaración de la función de la organización' detallada que describe sus responsabilidades en relación con cada fase del ciclo de gestión de desastres.⁸²

E. Coordinación

Las investigaciones indican que la coordinación inadecuada sigue siendo un problema grave en las operaciones internacionales y nacionales de respuesta ante los desastres. Una encuesta reciente de la Federación Internacional entre los profesionales de la gestión de desastres y de la ayuda humanitaria señala que la coordinación inadecuada es la cuestión reglamentaria más común en la respuesta internacional y nacional ante los desastres.⁸³ La encuesta también identifica la coordinación inadecuada como la cuestión reglamentaria que tiene el mayor impacto en la eficiencia y eficacia de

las operaciones de respuesta ante los desastres.⁸⁴ La encuesta identifica dos tipos diferentes de problemas de coordinación a nivel nacional: lagunas en la coordinación entre los diferentes organismos sectoriales y/o niveles de gobierno; y lagunas en la coordinación entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales, incluidos los agentes internacionales.⁸⁵ Ambos tipos de coordinación se discuten a continuación.

i. Coordinación entre Entidades Gubernamentales y con Agentes No Gubernamentales

La preparación y respuesta eficaces ante los desastres requieren coordinación tanto *horizontal* entre los distintos organismos sectoriales, como *vertical* entre los distintos niveles de gobierno. Las Revisiones de Escritorio indican que es común que los países tengan una sola institución nacional responsable de coordinar las respuestas de emergencia y que incluya representantes de diferentes agencias sectoriales y niveles de gobierno. Muchos países también tienen instituciones similares a niveles subnacionales, especialmente en los gobiernos federales o cuasi federales. En general, en los 20 Países de la Muestra, los organismos sectoriales y los gobiernos subnacionales están bien representados en los órganos de coordinación de la respuesta ante los desastres.

Con respecto a la inclusión de agentes no gubernamentales como las organizaciones de la sociedad civil, las Sociedades Nacionales o las organizaciones del sector privado, las Revisiones de Escritorio indican que gran parte de la legislación en esta área no contiene disposiciones vinculantes que garanticen su participación. En cambio, se deja a la discreción de las autoridades competentes qué organizaciones, si las hubiere, deberían incluirse en un momento dado. Esto puede explicar en parte el problema persistente de coordinación de las respuestas nacionales.

El análisis de la medida en que estos órganos de coordinación son eficaces en la práctica estaba fuera del ámbito de las Revisiones de Escritorio. Sin embargo, está claro que el simple establecimiento de un órgano de coordinación a través de la ley no es suficiente para asegurar una fuerte coordinación gubernamental o la participación de agentes no gubernamentales. La literatura indica además que los órganos de coordinación deben reunirse periódicamente (incluso cuando no hay una operación de respuesta activa), y que a los participantes se les deben asignar funciones y responsabilidades claras.⁸⁶

ii. Coordinación para Emergencias Tecnológicas y Sanitarias

Las emergencias tecnológicas y sanitarias se rigen por acuerdos internacionales específicos y, a nivel nacional, suelen estar reguladas por marcos institucionales y jurídicos específicos (más que por marcos institucionales y jurídicos generales de gestión de desastres).⁸⁷ Por consiguiente, los mecanismos de coordinación que se establecen a través de las leyes relativas a casos de desastre, o por las instituciones de gestión de desastres, pueden no ser aplicables a algunas emergencias tecnológicas, como los accidentes nucleares, y las emergencias de salud. Sin embargo, al igual que otros tipos de desastres, las emergencias tecnológicas y sanitarias pueden dar lugar a una amplia gama de necesidades humanitarias que requieren una coordinación eficaz entre una amplia gama de agentes gubernamentales y no gubernamentales.

La literatura resalta la importancia de los mecanismos de coordinación multisectorial y de múltiples partes interesadas para las emergencias tecnológicas y sanitarias.⁸⁸ Además, a nivel internacional, un enfoque multisectorial es fundamental para el *Reglamento Sanitario Internacional* (2005),⁸⁹ mientras que la coordinación multisectorial y de múltiples partes interesadas es un elemento central del *Marco Estratégico para la Preparación para Casos de Emergencia* de la OMS (2017).⁹⁰ El *Marco Estratégico para la Preparación para Casos de Emergencia* destaca la importancia de mejorar la coordinación entre el Ministerio de Salud y todas las partes interesadas a todos los niveles del sistema.⁹¹

El Japón es un buen ejemplo de un enfoque multisectorial ante las emergencias nucleares. La legislación japonesa prevé el establecimiento de un órgano de coordinación multisectorial, denominado Sede de Respuesta a Emergencias Nucleares, en caso de una emergencia nuclear.⁹² Al igual que las Sedes de Respuesta que se establecen para cada desastre natural mayor, una Sede de Respuesta a Emergencias Nucleares incluye a todos los Ministros de Estado y al Secretario General Adjunto del Gabinete para la Gestión de Crisis.⁹³ La diferencia clave es que una Sede de Respuesta a Emergencias

Nucleares también incluye a la Autoridad de Regulación Nuclear, que tiene la responsabilidad principal de tomar decisiones sobre asuntos técnicos y especializados.⁹⁴

F. Derechos Humanos y Principios Humanitarios

La importancia de proteger los derechos humanos y respetar los principios humanitarios en tiempos de desastre está firmemente arraigada en la literatura mundial. El derecho a la asistencia humanitaria tiene una larga historia de inclusión en normas internacionales clave como los *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre*⁹⁵, el *Código de Conducta relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*⁹⁶ y la *Carta Humanitaria del Proyecto Esfera*⁹⁷. El Comité Permanente entre Organismos elaboró orientaciones más específicas sobre la aplicación de los derechos humanos y principios humanitarios en situaciones de desastre en el *Manual de Campo sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales*.⁹⁸ Para seguir apoyando la elaboración de normas internas en esta esfera, la Comisión de Derecho Internacional también ha elaborado un *Proyecto de Artículos sobre la Protección de las Personas en Casos de Desastre* en el que se reafirma que las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con las normas internacionales, y se definen también los deberes de los Estados afectados.⁹⁹

Las Revisiones de Escritorio consideran si las principales leyes que rigen la preparación y respuesta ante los desastres en cada país contienen, o importan por referencia:

- derechos a la asistencia humanitaria (por ejemplo, alimentos, agua, vivienda, servicios de salud, etc.);
- el reconocimiento de las necesidades específicas de los grupos vulnerables;
- la prohibición de la discriminación en las actividades de la preparación y respuesta ante los desastres;
- otras protecciones pertinentes de los derechos humanos (por ejemplo, la libertad de circulación, el derecho a buscar trabajo, el derecho a la educación, etc.); y
- garantías de respeto de los principios humanitarios de neutralidad, independencia e imparcialidad.

En adelante, para facilitar la consulta, este tipo de disposiciones se denominarán colectivamente Derechos y Principios.

Las Revisiones de Escritorio indican que es relativamente poco común que las leyes nacionales relativas a casos de desastre contengan Derechos y Principios. De los 20 Países de la Muestra, solo 8 tenían alguna forma de Derechos y Principios en sus leyes relativas a casos de desastre.¹⁰⁰ Además, los ejemplos de Derechos y Principios de los 20 Países de la Muestra tienden a estar redactados en términos generales y como aspiraciones, en lugar de estar enmarcados como derechos, obligaciones o prohibiciones legales. Por ejemplo, la principal ley de Filipinas relativa a casos de desastre contiene disposiciones que establecen que es política del Estado ‘adoptar las normas, principios y estándares universales de asistencia humanitaria’ y ‘desarrollar y fortalecer las capacidades de los grupos vulnerables y marginados para mitigar los efectos de los desastres, prepararse para ellos, responder a ellos y recuperarse de ellos’.¹⁰¹

En algunas de las Revisiones de Escritorio se señala que los derechos humanos, entre ellos el derecho a la no discriminación, se abordan en las leyes constitucionales y la legislación de derechos humanos y de lucha contra la discriminación del país en cuestión.¹⁰² En algunos casos, estas disposiciones se mencionan directamente en la legislación relativa a casos de desastre, por ejemplo, la principal ley relativa a casos de desastre de Colombia incorpora las disposiciones constitucionales del país relativas a la no discriminación y la igualdad, al establecer que estas disposiciones se aplican a todas las medidas relativas a casos de desastre.¹⁰³

Si bien los Países de la Muestra proporcionan relativamente pocos ejemplos sólidos de Derechos y Principios en las leyes nacionales relativas a casos de desastre, hay varios ejemplos de países que no pertenecen al grupo de la muestra. Por ejemplo, la principal ley de Indonesia relativa a casos de desastre establece que ‘toda persona afectada por un desastre tendrá derecho a recibir ayuda para satisfacer sus necesidades básicas’,¹⁰⁴ la principal ley de Mongolia relativa a casos de desastre otorga

a los ciudadanos el derecho a recibir apoyo y asistencia en caso de que se vean expuestos a un desastre,¹⁰⁵ y la principal ley de Pakistán relativa a casos de desastre prohíbe la discriminación en relación con la indemnización y el socorro a las víctimas de desastres.¹⁰⁶

Si bien es alentador que en algunos casos se incluyan los Derechos y Principios, también es importante que estas disposiciones vayan más allá de los compromisos políticos de alto nivel y se traduzcan en orientaciones claras y específicas sobre la forma en que esos derechos, principios y protecciones deben hacerse realidad como parte de las actividades de preparación y respuesta. Además, deben contar con el apoyo de recursos y capacidades de ejecución adecuados, como se señala en la Revisión de Escritorio de Kenia.¹⁰⁷

G. Recomendaciones

i. Mandato Institucional

Los responsables de la toma de decisiones deben asegurarse de que los mandatos de las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres tengan dos características clave: claridad y alcance.

- **Claridad** significa que cada institución responsable de la preparación y/o respuesta ante los desastres tiene un mandato que describe claramente sus funciones y responsabilidades, y establece cómo se relaciona esto con las funciones y responsabilidades de otras instituciones. Esto es extremadamente importante para las instituciones que tienen un papel en la respuesta ante los desastres.
- **Alcance** significa que, cuando se consideran colectivamente, los mandatos de las instituciones de un país deben abarcar todas las jurisdicciones (nacionales y subnacionales), todos los tipos de amenazas (de aparición lenta y repentina; naturales y provocadas por el hombre); y todas las funciones (políticas, operaciones, evaluación, etc.).

ii. Instituciones Sub-Nacionales

El establecimiento de instituciones subnacionales para la preparación y respuesta ante los desastres puede ofrecer beneficios significativos, entre ellos una gobernanza más sensible y específica. Sin embargo, el grado en que la descentralización es factible y apropiada depende de la estructura constitucional y política del país. Además, es importante evitar el establecimiento de instituciones subnacionales que no dispongan de recursos, facultades o capacidad suficientes para cumplir su mandato legal de preparación y respuesta. Al considerar si y cómo establecer o reformar las instituciones subnacionales, los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta el contexto político y constitucional, incluidos los poderes y recursos que realmente estarán disponibles a nivel subnacional.

iii. Participación

Al establecer o reformar las instituciones de preparación y respuesta ante los desastres, los responsables de la toma de decisiones deben adoptar un enfoque que abarque a toda la sociedad y a todo el Estado y que permita a *todas* las partes interesadas participar en las instituciones. Un enfoque que abarque a toda la sociedad y a todo el Estado permite aprovechar todos los recursos disponibles y promueve la protección y la inclusión de los grupos vulnerables.

Las partes interesadas que deberían participar y estar representadas en la preparación y respuesta ante los desastres incluyen, entre otros: los agentes gubernamentales pertinentes de todos los niveles de gobierno (por ejemplo, las instituciones meteorológicas; los departamentos de salud, educación y vivienda; el ejército y la policía; las instituciones nacionales de derechos humanos; los defensores del pueblo); las Sociedades Nacionales; las entidades del sector privado (por ejemplo, empresas de telecomunicaciones y electricidad); instituciones académicas y de investigación; organizaciones de la sociedad civil; instituciones religiosas (cuando proceda); y organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que tienen el mandato de representar o defender a grupos vulnerables específicos (por ejemplo, comisiones nacionales de derechos de la mujer; organizaciones de derechos de las personas con discapacidad). Cuando hay una presencia continua y se necesita el apoyo de las instituciones internacionales, también puede tener sentido incluir a los organismos de las Naciones Unidas y a las organizaciones no gubernamentales internacionales.

Existen muchos tipos diferentes de participación de las partes interesadas, que varían en términos del grado de autonomía y responsabilidad que se otorga a cada una de ellas. Los responsables de la toma de decisiones deben otorgar a las partes interesadas el más alto grado de participación que sea apropiado para sus recursos y capacidad. Las funciones y responsabilidades otorgadas a las Sociedades Nacionales deben ser proporcionales a su condición de auxiliares del gobierno en el ámbito humanitario y a su experiencia en la gestión de desastres. Los responsables de la toma de decisiones deben hacer que las funciones y responsabilidades de las partes interesadas sean lo más claras posible, otorgar a las partes interesadas el derecho a la participación (en lugar de dejarla a discreción del gobierno) y garantizar que la ley proteja la independencia de las partes interesadas.

iv. Coordinación

La preparación y respuesta eficaces ante los desastres requieren una coordinación tanto horizontal entre los distintos organismos sectoriales, como vertical entre los distintos niveles de gobierno. Además, requiere la coordinación entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales, incluidos los agentes internacionales.

Dado que la coordinación sigue siendo un problema grave en las operaciones internacionales y nacionales de respuesta ante los desastres, los responsables de la toma de decisiones deben asegurarse de que la ley establezca mecanismos de coordinación que incluyan a representantes de todos los organismos sectoriales, todos los niveles de gobierno y todos los tipos de agentes no gubernamentales. Para ser eficaces, los órganos de coordinación deberían tener que reunirse periódicamente (incluso cuando no haya una operación de respuesta activa), y a los participantes se les deberían asignar funciones y responsabilidades claras.

Dado que las leyes y políticas relativas a casos de desastre pueden no ser aplicables a algunas situaciones como las emergencias sanitarias y nucleares, los responsables de la toma de decisiones también deberían velar por que la ley establezca mecanismos de coordinación multisectorial y de múltiples partes interesadas para este tipo de emergencias.

v. Derechos Humanos y Principios Humanitarios

Al elaborar o modificar la legislación relativa a casos de desastre, los responsables de la toma de decisiones deben considerar seriamente la posibilidad de incluir o importar por referencia:

- el derecho a la asistencia humanitaria y el acceso a los suministros esenciales de socorro;
- un reconocimiento específico de las necesidades de los grupos vulnerables;
- la prohibición de la discriminación en actividades de preparación y respuesta ante los desastres; y
- otras protecciones pertinentes de los derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la alimentación, al agua y a la vivienda).

Al decidir si, y cómo, incluir los Derechos y Principios arriba mencionados, los responsables de la toma de decisiones deben considerar la viabilidad y los beneficios de hacerlo en el contexto específico del país. Algunos países pueden tener una tradición jurídica que no está acostumbrada a incluir los derechos humanos en las leyes sectoriales, mientras que otros países pueden carecer de los recursos necesarios para cumplir ciertos Derechos y Principios.

2. Financiación del Riesgo de Desastres

A. Introducción

Asegurar que la financiación adecuada está disponible para llevar a cabo las medidas de preparación y responder en caso de desastre es esencial para un sistema efectivo de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), como se destaca en muchos estudios anteriores.¹⁰⁸ Mientras que la mortalidad mundial por los desastres está disminuyendo, el número de personas afectadas (por ejemplo, por el desplazamiento o pérdida de medios de vida o la propiedad) está aumentando, en parte debido a eventos climáticos o climas más extremos, y en parte debido al aumento de la población y la concentración de personas en zonas de alto riesgo. Por ejemplo, se estima que Vietnam ha perdido al menos el 1% del Producto Interno Bruto (**PIB**) por año debido a desastres naturales de 1989 a 2008, y es probable que esto sea una subestimación.¹⁰⁹

El *Marco de Sendai* hace un llamado a la acción a nivel nacional y local para adoptar políticas públicas que establezcan o fortalezcan los mecanismos de financiación para la asistencia de socorro, la recuperación y la reconstrucción después de un desastre.¹¹⁰ Uno de los desafíos reconocidos en esta área es que se desconoce el alcance total de financiación (y de los costos) de desastres, debido a que se enfoca solo en fondos públicos altamente visibles, en lugar de la gama completa de recursos que las poblaciones afectadas pueden movilizar para ellos mismos o a través de amigos, familiares u otras fuentes no rastreadas.¹¹¹ Otros desafíos críticos para la financiación dentro del sector humanitario son que:

- La financiación es inadecuada: A menudo se requiere que muchos países que enfrentan situaciones de desastre mayores recurran a recursos internacionales, y existe la preocupación acerca de la viabilidad de los gobiernos para mantener suficientes reservas nacionales para satisfacer sus crecientes necesidades. Al mismo tiempo, las fuentes internacionales "tradicionales" de asistencia humanitaria están sobrecargadas, por ejemplo, en 2018 solo se cumplió el 58.5% de las necesidades de financiación solicitadas por las agencias humanitarias internacionales.¹¹²
- La financiación llega demasiado tarde: Muchas fuentes de financiación se activan solo después de que ha ocurrido un evento importante, y toman tiempo para procesar y entrar en vigencia en el terreno, perdiendo una ventana clave de oportunidad para limitar el impacto y las pérdidas de un desastre.
- La financiación es ineficiente: Las causas de la ineficiencia incluyen requisitos de informes excesivamente burocráticos, plazos cortos para gastos (muchas operaciones de respuesta a desastres se basan en ciclos de financiación de seis meses o anuales, independientemente de los requisitos operativos) y la falta de inversión en las actividades de prevención, a pesar de sus claros beneficios de costos en comparación con la respuesta.¹¹³

En consecuencia, también se ha prestado cada vez más atención a los mecanismos de financiación "innovadores" dentro de la rúbrica más amplia de "financiación de riesgo de desastres", además de mecanismos de financiación y reservas financieras más tradicionales.¹¹⁴ La financiación del riesgo de desastres analiza una gama de opciones para proporcionar protección financiera contra los golpes económicos repentinos a los países y las comunidades causados por desastres mayores, y también contra el drenaje regular a largo plazo de los recursos nacionales causados por desastres.

Una forma de entender la financiación del riesgo de desastres es en términos de "riesgos en niveles" que se abordan a través de diferentes tipos de mecanismos financieros, idealmente como parte de una estrategia nacional bien desarrollada de financiación del riesgo de desastres.¹¹⁵ Los mecanismos más utilizados incluyen:

- Para el nivel de menor costo / riesgo, asignaciones del presupuesto nacional, reservas, fondos especiales y seguros;
- Para el nivel medio de costo / riesgo, crédito contingente, préstamos y donaciones de fuentes externas; y

- Para el nivel de alto costo / riesgo, seguro internacional o instrumentos de transferencia de riesgo.

Para aplicar esto a un ejemplo del mundo real, Filipinas utiliza los tres niveles de financiación de riesgo:

- La Ley DRRM de Filipinas prevé que los fondos del gobierno nacional y local se devenguen de los ingresos generales con el propósito de responder rápidamente y de Reducción del Riesgo de Desastre (DRR), por sus siglas en inglés. Esto aborda el nivel de bajo riesgo, en forma de presupuestos de contingencia y reservas nacionales para desastres.
- Filipinas también ha estado participando desde 2010 como el primer país asiático en el Programa de Seguro y Financiación de Riesgo de Desastres (DRFIP), por sus siglas en inglés, del Mecanismo Mundial de Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR), por sus siglas en inglés. En 2010 aseguró una línea de crédito de \$ 500 millones, conocida como Opción de reducción diferida por catástrofe. Este es un crédito contingente que aborda el nivel de riesgo medio.
- En 2017 se otorgó un segundo préstamo de \$ 500 millones y Filipinas lanzó un nuevo programa de seguro contra riesgos de catástrofe que brinda una cobertura de US \$ 206 millones para proteger a las agencias gubernamentales nacionales y locales contra pérdidas financieras de ciertos desastres naturales severos. Este es un sistema de transferencia de riesgos para abordar el nivel de alto riesgo.

Estas iniciativas, aunque diversas, están establecidas por leyes y requieren un entorno legal y político más amplio para que sean efectivas. Este capítulo aborda estos diferentes mecanismos de la siguiente manera:

Mecanismos de nacionales de financiación: Cómo las leyes y las políticas abordan las diferentes estrategias financieras, tales como las asignaciones del presupuesto nacional, los fondos especiales y los planes de seguro, y la medida en que equilibran la respuesta con la reducción del riesgo y canalizan los fondos a nivel de gobierno local y comunitario.

Mecanismos de internacionales de financiación: Proporciona una visión general de los esquemas internacionales de financiación de desastres actuales que van desde subvenciones y préstamos “tradicionales”, hasta modelos más innovadores de mancomunación de riesgos, transferencias y seguros para movilizar nuevos fondos, y las implicaciones legislativas de dichos esquemas.

Herramientas innovadoras financieras de preparación y respuesta: Considerando los aspectos legales y políticos de la programación de transferencias de efectivo, la financiación basada en pronósticos y la protección social adaptativa como herramientas importantes e innovadoras para la preparación y la respuesta.

Las secciones B a D a continuación analizan los resultados de las 20 revisiones de escritorio y la revisión bibliográfica en relación con cada uno de los tres temas anteriores. La Sección E brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo adaptar o crear marcos legales para acomodar el cambiante panorama de financiación del riesgo de desastres y garantizar la financiación y los recursos adecuados para la preparación y respuesta ante desastres, tanto de fuentes nacionales como internacionales, incluyendo la facilitación de herramientas de preparación y respuesta basadas en finanzas.

B. Mecanismos nacionales de financiación

i. Asignaciones del presupuesto nacional y fondos especiales

En la revisión bibliográfica hasta la fecha sugieren que existe una gran diversidad en el tipo de mecanismos de financiación para la preparación y respuesta ante desastres en diferentes contextos nacionales. Algunas de las variables incluyen: los instrumentos legales aplicables (que pueden estar dentro de leyes específicas de GRD o integradas en regulaciones financieras u otros instrumentos legales sectoriales); recursos de fondos; el grado de especificidad de las provisiones; y los arreglos institucionales para la toma de decisiones y la administración.

A pesar de las variaciones significativas, es posible identificar algunas de las formas más comunes en que la preparación y respuesta ante desastres se financia bajo la legislación nacional, la mayoría de las cuales están relacionadas con las asignaciones del presupuesto nacional o la creación de fondos especiales. Éstos incluyen:

- Asignaciones presupuestarias anuales para contingencias generales, que no se refieren específicamente a situaciones de desastre, como los Estado de Emergencia (SoE), por sus siglas en inglés, pero que se han utilizado o podrían utilizarse en tales situaciones.¹¹⁶
- Asignaciones presupuestarias anuales para emergencias, que se refieren expresamente a situaciones de desastre.¹¹⁷
- Asignaciones presupuestarias anuales desarrolladas específicamente para situaciones de desastre.¹¹⁸
- Fondos especiales para desastres o ambiente que pueden incluir contribuciones anuales al presupuesto y / o fondos de otras fuentes.¹¹⁹
- Una combinación de dos o más de las medidas anteriores.¹²⁰

La conclusión general es que la mayoría de los países investigados, independientemente de su modalidad de financiación preferida, incluyen detalles muy limitados en su legislación en cuanto a la cantidad y las fuentes de financiación, y los procedimientos de gestión y administración. Sin una orientación clara y específica, los gobiernos a menudo luchan con el dilema de equilibrar la urgencia de una situación de desastre con la responsabilidad financiera y el apoyo, lo que puede dificultar la liberación de fondos para la respuesta.¹²¹ Dos ejemplos de países que han tratado de aliviar algunos de estos desafíos mediante el desarrollo de disposiciones financieras más detalladas son Filipinas y Nepal, que se describen brevemente en los cuadros de casos de estudio a continuación.

También se ha observado que las asignaciones presupuestarias para la GRD tienden a ser bastante mínimas, especialmente en comparación con las necesidades generales y para situaciones de grandes desastres.¹²² De hecho, la idea de que los gobiernos pueden esperar gestionar todos los niveles de desastres y reconstrucción a través de asignaciones presupuestarias y fondos de reserva se está volviendo menos realista y requiere nuevos enfoques para la financiación del riesgo de desastres, como se analiza más adelante en este capítulo. Además, incluso cuando existen disposiciones financieras, puede haber una desconexión entre los requisitos de la legislación y la implementación real, y el informe de la OEA señala que algunas leyes simplemente exigen la creación de una línea presupuestaria o un fondo especial para GRD, pero formalmente no crea uno.¹²³

Asignación de fondos entre reducción de riesgos, preparación y respuesta

En los últimos años ha habido un cambio en el enfoque para garantizar que se asignen fondos adecuados no solo para la respuesta a desastres, sino también para la preparación y la reducción del riesgo de desastres. Los marcos internacionales clave, como el Marco de Sendai, destacan la importancia de garantizar la financiación en todo el espectro de gestión del riesgo de desastres.¹²⁴

Una revisión de los 20 países de prueba y los resultados de los estudios del Caribe y la **Asociación de Naciones del Sudeste Asiático** (ASEAN), por sus siglas en inglés, indican que muchos países ahora están utilizando terminología que incluye todo el espectro de GRD. El informe de la OEA observa que muchos de los países examinados hacen una distinción en su legislación y práctica entre la financiación para la respuesta a desastres y las medidas de preparación y reducción de riesgos, como en Australia y Filipinas, por ejemplo.

En la mayoría de los 20 países de prueba y en la región de la ASEAN, se observó que, si bien la terminología puede incluir el ciclo completo de GRD, las asignaciones específicas entre las diferentes fases permanecieron poco claras y se basaron en la toma de decisiones situacionales. En algunos países de la ASEAN, la terminología sugiere que la financiación se centra más en la respuesta. Como se señaló anteriormente, la ley de Filipinas es una excepción, cuyo objetivo es garantizar una asignación específica para las actividades de preparación y reducción de riesgos, así como la respuesta y la recuperación.¹²⁵ Después del terremoto de 2015, Nepal también dio el paso de aprobar una ley separada para establecer la Autoridad Nacional de Reconstrucción de Nepal (**NRA**), por sus siglas en inglés, con su propio presupuesto anual y fuentes de financiación (ver el cuadro de estudio de caso a continuación).

El informe multipaís 2014 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la ley y la reducción del riesgo de desastres también señala que las líneas de financiación dedicadas para la preparación y la respuesta pueden ser más fáciles de establecer que para la reducción del riesgo, dado que estas actividades tienden a ser más familiares para las personas y las agencias. Sin embargo, el informe también sugiere que esto justifica una mayor investigación antes de poder llegar a conclusiones sustanciales sobre el papel de la legislación en esta área.¹²⁶

Independientemente de si hay fondos separados para la respuesta o si los fondos abordan la GRD de manera más amplia, es evidente que las preocupaciones presupuestarias más apremiantes a menudo se interponen en el camino para mantener un conjunto de fondos listo, y a menudo es la preparación y la reducción del riesgo lo que más sufre por la falta de recursos. Como resultado, a pesar de que una inversión GRD más amplia puede ser beneficiosa y más rentable que la respuesta a largo plazo, generalmente sigue siendo un componente presupuestario “extra” en lugar de un componente central, lo que representa una brecha clave en esta área.

Financiación a nivel local

El Marco de Sendai hace especial hincapié en los recursos a nivel local y hace un llamado a la acción a nivel local para adoptar políticas públicas que establezcan o fortalezcan la coordinación, los mecanismos de financiación y los procedimientos para la asistencia de socorro, y para planificar y prepararse para la recuperación y reconstrucción posterior al desastre.¹²⁷

Ocho de los 20 países de prueba tienen legislación que permite a las estructuras de gobierno a nivel local (como estados, consejos o municipios) acceder a fondos nacionales cuando sea necesario para prepararse o responder a los desastres.¹²⁸ El informe de la OEA también señala que las asignaciones del presupuesto nacional y los fondos nacionales para desastres son la principal fuente de financiación para los gobiernos municipales, incluida la dotación de recursos de los organismos institucionales.¹²⁹ Algunos países, como Brunéi y Singapur, tienen un enfoque muy centralizado mediante el cual la agencia nacional de gestión de desastres asume la responsabilidad total (y, por lo tanto, la financiación) de la preparación y respuesta a nivel subnacional a través de sus propias ramas, en lugar de a través de las estructuras del gobierno local.¹³⁰

Cinco de los 20 países de prueba tenían un sistema más descentralizado, donde el gobierno a nivel local debe financiar sus propias actividades de gestión del riesgo de desastres, a veces a través de requisitos específicos de asignación presupuestaria.¹³¹ La legislación coreana, por ejemplo, requiere que los gobiernos locales asignen una cantidad mínima de sus presupuestos anuales para la ayuda de desastres.¹³² Algunos países, particularmente en la región de la ASEAN, abarcan ambas modalidades, lo que permite al gobierno local acceder al apoyo nacional, en particular para el socorro de emergencia, y también requieren asignaciones presupuestarias a nivel local, particularmente para la reducción de riesgos o actividades de preparación.¹³³ Filipinas, por ejemplo, requiere que los gobiernos locales asignen el 5% de sus ingresos esperados para la gestión del riesgo de desastres, de los cuales el 30% está designado para un Fondo de Ayuda Rápida y el 70% restante para otras actividades de DRM.¹³⁴ El gobierno australiano proporciona incentivos fiscales en lugar de asignaciones de fondos a los gobiernos estatales para la reducción del riesgo de desastres¹³⁵ y, en una inversión de la tendencia general, Jordania requiere que los estados contribuyan a la financiación nacional para la gestión de desastres.¹³⁶

El Marco de Sendai también exige el empoderamiento de las autoridades locales para coordinar con la sociedad civil y las comunidades (incluidas las personas indígenas y los migrantes) en las actividades de gestión del riesgo de desastres a nivel local, incluso a través de medios financieros y regulatorios.¹³⁷ A nivel comunitario, al menos siete países de la prueba tienen legislación que apoya la asignación de recursos a las comunidades, asociaciones locales o individuos, pero las modalidades varían significativamente.¹³⁸ En algunos casos, el apoyo se brinda mediante exenciones o deducciones fiscales para realizar actividades de GRD¹³⁹; en otros casos, los gobiernos nacionales o locales contribuyen con recursos mediante donaciones o donaciones.¹⁴⁰ En este país, Kenia, la legislación alienta al sector privado local a apoyar voluntariamente las actividades de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) de las organizaciones y familias locales.¹⁴¹ Sin embargo, en general, las

disposiciones relativas a la asignación de recursos a nivel local y comunitario siguen siendo bastante ambiguas y no obligatorias.

Cuadro de estudio de caso 1: Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Nepal de 2017 (Ley DRRM)

- La Ley DRRM establece un Consejo Nacional para la Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres, consejos similares a nivel de provincia y distrito, y un Centro Nacional DRRM como depósito de información. También establece la Reducción y Gestión Nacional del Riesgo de Desastres (NDRRMA), por sus siglas en inglés, que es la Secretaría del Consejo en el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- La ley no especifica cómo debe asignar el Gobierno el presupuesto general para los Consejos y el Centro DRRM, pero le da al Consejo Nacional DRRM el poder de emitir directivas financieras a su propio Comité Ejecutivo y al Centro (s.5). Luego, las funciones de la Autoridad Nacional de DRRM incluyen poner a disposición asistencia financiera y técnica para los niveles provincial y local (s.11)
- La ley también establece un fondo separado de Gestión de Desastres (Capítulo 9, arts. 22-23), así como también establece dichos Fondos a nivel provincial y local (aunque los detalles de cómo se utilizarán los fondos aún deben establecerse en un reglamento). Esto reemplaza una gama de fondos para desastres que existían anteriormente.¹⁴²
- El Fondo puede recibir ingresos de distintas fuentes, incluso del gobierno nacional, donaciones y subvenciones o préstamos internacionales con la aprobación del Ministerio de Finanzas. También debe ser auditado cada año por el Auditor General. La naturaleza separada y transparente del Fondo de Nepal indica que debe estar completamente separado del gasto recurrente del gobierno. Este es un primer paso para recibir donaciones externas, subvenciones y préstamos, ya que el gasto puede rastrearse y contabilizarse de manera más efectiva. Esto es significativo, dado que la Ley fue aprobada después de la experiencia de Nepal en el manejo de fondos internacionales para la recuperación del terremoto.

Autoridad Nacional de Reconstrucción de Nepal (NRA)

- Después de grandes terremotos en abril y mayo de 2015, el país solicitó y recibió una amplia asistencia internacional con promesas de donaciones de 2.2 millones y 2.2 millones en préstamos.¹⁴³
- Debido a la magnitud del trabajo de recuperación necesario, aprobaron una ley especial para establecer la Autoridad Nacional de Reconstrucción de Nepal (NRA), con su propio presupuesto anual de aproximadamente 1.25 USD en 2017/18.
- La NRA continuó en 2018, ya que la reconstrucción ha sido lenta, y también se le ordenó gestionar la reconstrucción después de las inundaciones de 2017.¹⁴⁴

Cuadro de estudio de caso 2: Ley de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Filipinas de 2010 (Ley DRRM), por sus siglas en inglés.

- Conforme a la Ley DRRM, el presupuesto nacional para DRRM se asigna en virtud de la Ley de Asignaciones Generales anuales, y se conoce como el Fondo Nacional DRRM. El monto debe ser aprobado por el Presidente. La Ley DRRM especifica que, de la cantidad asignada para el Fondo Nacional DRRM, el 30% se asigna como un Fondo de Respuesta Rápida para ayuda y recuperación y el 70% restante se puede utilizar para actividades más amplias de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), preparación y recuperación (Ley s.22)

- La Ley DRRM también requiere que los gobiernos locales establezcan Fondos DRRM locales al reservar al menos el 5% de sus ingresos de fuentes regulares, para apoyar todo tipo de actividades DRRM.
 - El 30% del Fondo DRRM local se asigna automáticamente como un Fondo de respuesta rápida para programas de ayuda y recuperación.
 - El 70% restante se puede usar para medidas previas al desastre. El Fondo DRRM local también se puede utilizar para pagar las primas del seguro contra calamidades (Ley s.21).
- El presupuesto estatal para DRRM incluye la asignación presupuestaria anual de la Oficina de Defensa Civil, prevista en la Ley DRRM Ley (s.23).
- Tanto la Ley (s.22) como las Reglas y Reglamentos de Implementación también autorizan a todas las agencias gubernamentales a usar una parte de sus asignaciones en proyectos DRRM en línea con la orientación del Consejo Nacional DRRM y en coordinación con el Departamento de Presupuesto (Ley s.5, Regla 19).

ii. Otras formas de financiación nacional del riesgo de desastres

Más allá de las asignaciones presupuestarias y fondos especiales, existen muchas otras formas de financiación nacional para desastres, muchas de las cuales involucran alguna forma de modelo basado en seguros, establecido por la legislación nacional. Los ejemplos a continuación están destinados a proporcionar un panorama de algunos de estos diferentes tipos de mecanismos:

Esquema FONDEN de México

El Fondo para Desastres Naturales (FONDEN) se estableció bajo el Ministerio de Finanzas de México en 1996 como una forma de asignar fondos anualmente para pagar los gastos esperados por pérdidas por desastres. Sin embargo, desde entonces ha sufrido una serie de transformaciones que han colocado a México a la vanguardia de la innovación en la financiación del riesgo de desastres. En 1999, el fondo se restableció como el Fondo Fiduciario FONDEN, que brinda asistencia financiera para infraestructura pública y hogares de bajos ingresos afectados por desastres, y acumula el presupuesto de desastre no gastado de cada año.¹⁴⁵ Este es ahora un componente clave de la Estrategia de Financiación de Riesgo de Desastres del Gobierno Federal y su base de activos comprende:

- Una asignación presupuestaria anual del 0,4% del gasto público (se estima en US \$ 717 millones en 2011).
- Los productos comerciales de reaseguro, como los bonos de catástrofe (CatMex), se emitieron por primera vez en 2006 por un valor de US \$ 160 millones para transferir el riesgo de terremoto de México a los mercados de capitales internacionales (el primer bono paramétrico Cat emitido por una entidad soberana), seguido más tarde por un bono de catástrofe de múltiples riesgos utilizando el recientemente establecido Programa MultiCat del Banco Mundial.¹⁴⁶
- Asignaciones presupuestarias excepcionales de otros fondos de reserva del gobierno federal (como el fondo petrolero) cuando otros fondos son insuficientes.

El Fideicomiso FONDEN proporciona la base de recursos para una variedad de otros mecanismos de financiación:

- Fideicomisos estatales de FONDEN: Establecidos para cada uno de los 32 estados, administran los recursos financieros recibidos del Fideicomiso Federal Fonden después de un desastre natural.¹⁴⁷
- Programa FONDEN: Financia proyectos de rehabilitación y reconstrucción para infraestructura pública (propiedad de municipios, gobiernos estatales y gobiernos federales) y la restauración de áreas naturales y viviendas privadas de hogares de bajos ingresos luego de un desastre natural.
- Fondo rotativo: financia suministros de emergencia que se proporcionarán después de un desastre natural, como refugios, alimentos y atención primaria de salud. En el caso de alta probabilidad de un desastre, o peligro inminente, los gobiernos locales pueden declarar una situación de emergencia y obtener recursos de FONDEN de inmediato. Al hacerlo, los gobiernos locales pueden tomar medidas para prepararse para las necesidades inmediatas de ayuda.
- FOPREDEN: Un fondo separado para la reducción del riesgo de desastres establecido en 2010 (aunque esto recibe niveles mucho más bajos de financiación).

Esquema NDRMF de Pakistán

En julio de 2018, el Gobierno de Pakistán lanzó su nuevo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Pakistán (NDRMF), por sus siglas en inglés, que se estableció con el propósito combinado de financiar la reducción del riesgo de desastres y las medidas de adaptación al cambio climático, y la financiación del riesgo de desastres en forma de segura.¹⁴⁸ En un sentido legal e institucional, tiene una estructura muy inusual y algo experimental. Si bien dichos fondos en otros países se han establecido por ley o decreto, el NDRMF se ha establecido como una empresa sin fines de lucro "intermediario no financiero" propiedad del gobierno, incorporada a la Comisión de Bolsa y Valores de Pakistán, bajo la Ordenanza de Empresas 1984.¹⁴⁹

Su base de activos de USD 205 millones se compone en gran medida de un préstamo del Banco Asiático de Desarrollo (BASD), así como de pequeñas contribuciones de Australia y Suiza, que se otorgaron mediante una donación al NDRMF del Gobierno de Pakistán. Estos fondos apoyarán proyectos a través de subvenciones progresivas a socios implementadores del sector público y privado. El NDRMF financiará hasta el 70% del costo de los subproyectos para mejorar la capacidad de recuperación ante eventos climáticos extremos y otros peligros naturales, y también establecerá acuerdos para desarrollar mercados de seguros, para permitir la transferencia de riesgos residuales (aquellos que no se pueden evitar o mitigado).¹⁵⁰

Este modelo considera que el Fondo se maneja a distancia del ámbito político, pero algunos gobiernos pueden preferir no otorgar este nivel de control a una entidad legal autónoma. Como el NDRMF comenzó a funcionar en 2018, pasará algún tiempo antes de que se evalúe y se comprenda la efectividad de este modelo y su funcionamiento en Pakistán.

Esquema de inundación del Reino Unido

Desde el año 2000, el seguro contra inundaciones ha estado disponible para propiedades que de otra manera no serían asegurables a través de una serie de acuerdos voluntarios entre el Gobierno y los miembros de la Asociación de Aseguradores Británicos (ABI), por sus siglas en inglés. Sin embargo, estos acuerdos no abordaron la accesibilidad de dicho seguro, lo que condujo al desarrollo del plan de seguro Flood Re, establecido en virtud de la Ley del Agua en 2014. Este mecanismo impone un gravamen anual a las aseguradoras de viviendas y les permite transmitir el componente de riesgo de inundación de sus políticas para el plan de reaseguro Flood Re para reducir los costos de seguro para los hogares con mayor riesgo de inundación. Una parte importante del esquema Flood Re es proporcionar información a los consumidores sobre cómo aumentar su comprensión de su nivel de riesgo de inundación y cómo pueden tomar medidas para reducir ese riesgo.¹⁵¹

Otros ejemplos

- El Gobierno de Corea tiene la capacidad de subsidiar las primas de seguros, tarifas y gastos del gobierno local y los propietarios civiles de las instalaciones.¹⁵²
- Jamaica tiene un Fondo de Seguros de Banana, establecido bajo la Ley de Seguros de Bananas de 1945 para proteger a la industria de exportación de banana de huracanes y tormentas de viento, al exigir a los agricultores con estatus de exportación que participen en un esquema de seguro obligatorio para un determinado número de unidades evaluadas.¹⁵³
- La financiación nacional para desastres de Senegal se basa en el acceso a la Capacidad Africana de Riesgo, un mecanismo de riesgo regional, que se describe más adelante.

Además de los enumerados aquí, no se observó que otros países de la muestra tuvieran legislación para los esquemas de financiación de riesgo de desastres, lo que sugiere que dichos esquemas no están muy extendidos y se requiere más investigación para comprender mejor sus aspectos legales y de políticas.

iii. Orientación legal

Independientemente de los mecanismos financieros específicos adoptados, el informe de la OEA identifica una serie de principios e "imperativos clave" que deberían sustentar la financiación nacional para desastres:

- **Adecuación:** Fondos dedicados asignados de manera rutinaria tanto para mitigación como para recuperación, con financiación adicional o de contingencia donde se supera la financiación primaria, con la incorporación de fondos del sector privado para llenar cualquier brecha.
- **Análisis de riesgos:** Los fondos asignados para la recuperación ante desastres deben basarse en una evaluación realista del riesgo, tanto antes como después de un desastre.
- **Mancomunación de riesgos:** Los países deberían sufragar los costos de la GRD al agrupar los riesgos entre los sectores público y privado, así como contrapartes regionales e internacionales.
- **Eliminación del riesgo/riesgo moral:** El mecanismo de financiación debe incentivar los programas e iniciativas de mitigación de riesgos por parte de las partes interesadas clave del gobierno y del sector privado para reducir la carga financiera del gobierno nacional.
- **Afianzamiento legislativo:** Los mecanismos de financiación de desastres deben estar respaldados por una legislación sólida que defina los parámetros del esquema, proteja la financiación de la reasignación y penalice la apropiación indebida.

Con respecto a la creación de fondos especiales para desastres, la Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres en El Caribe 2013, *Modelo de Legislación y Regulaciones Integrales de Manejo de Desastres* (Modelo CDEMA), por sus siglas en inglés, proporciona modelo de disposiciones legales sobre el establecimiento de un Fondo Nacional de Manejo de Desastres que incluye:

- el establecimiento de un comité de fondos;
- identificación de las posibles fuentes de financiación;
- el mantenimiento de registros e informes adecuados relacionados con la administración del fondo;
- cuentas bancarias e inversiones;
- condiciones bajo las cuales se puede acceder a los fondos, y
- requisitos de auditoría.¹⁵⁴

C. Mecanismos internacionales de financiación

i. Donaciones, préstamos y créditos internacionales.

Para muchos países cuyos propios recursos están abrumados por un evento de desastre, un enfoque común es solicitar o aceptar fondos de otros países, organizaciones internacionales y otras entidades externas.

Los países pueden recibir fondos de fuentes externas de varias maneras diferentes, por ejemplo, como parte de la asistencia humanitaria internacional a raíz de un desastre mayor; como una contribución a un fondo dedicado a la gestión del riesgo de desastres; o apoyar los costos operativos de los arreglos institucionales. Dichos fondos pueden recibirse como subvenciones, préstamos o créditos condicionales con el fin de realizar actividades de respuesta y recuperación.

En todos estos casos, es necesario contar con procedimientos para la aceptación de fondos externos, el monitoreo, la evaluación y la presentación de informes sobre gastos, y otras formas de transparencia y rendición de cuentas, en línea con los requisitos nacionales, así como los de los donantes humanitarios y los socios para el desarrollo.¹⁵⁵ Estos pueden desarrollarse sobre una base *ad hoc* para un desastre específico, o incluirse como parte de la legislación de GRD o de fondos para desastres.

Para las leyes GRD específicamente, las disposiciones legislativas clave sobre la capacidad de recibir fondos externos pueden incluir:

- mandatos legales para las NDMA;
- establecimiento de fondos especiales de GRD por ley;
- mecanismos específicos en línea con el presupuesto nacional; o
- regulaciones financieras a través de los Ministerios de Economía y Finanzas.

Dentro de la región de la ASEAN, Camboya, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Vietnam tienen disposiciones presupuestarias y financieras en sus leyes GRD que permiten que la agencia nacional GRD reciba fondos internacionales.¹⁵⁶ La ley de Myanmar también establece un fondo GRD específico que también puede recibir fondos internacionales,¹⁵⁷ al igual que Nepal (descrito en el cuadro de estudio de caso).

Sin embargo, en general, el detalle de cómo se reciben y procesan los fondos externos, o cómo se establecen los fondos específicos de GRD, no se encuentra en las propias leyes de GRD, sino que está disperso en otra legislación, o aún no se ha desarrollado.

La aparición de mecanismos especiales de financiación para la financiación de la adaptación al cambio climático ha puesto de manifiesto la necesidad en muchos países en desarrollo de aumentar la capacidad legal y funcional para recibir dichos fondos, ahora denominada "preparación para la financiación climática". Parece probable que este sea el escenario donde surjan las mejores prácticas legales, ya que los mismos requisitos generales se aplicarían a la financiación de GRD y hay áreas de superposición.

ii. Financiación internacional de riesgos

Un informe reciente iniciado por el Grupo de Prácticas Humanitarias (HPG), por sus siglas en inglés, Instituto de Desarrollo Exterior (ODI), por sus siglas en inglés, Numbers for Good y la Fundación IKEA explora el potencial actual y futuro de la financiación innovadora de riesgos en entornos humanitarios. Al tiempo que señala “Esta es un área emergente y que cambia rápidamente, por lo que las conclusiones firmes son prematuras...”, sin embargo, describe algunos de los mecanismos de financiación innovadores clave y hace algunas observaciones importantes sobre los mecanismos que mejor se adaptan para abordar los diferentes desafíos dentro del entorno de financiación actual (ver Figura 1).

Desafío	Posibles instrumentos financieros
Financiación insuficiente	Financiación combinada, inversiones patrimoniales
La financiación llega muy tarde	Seguro contra el riesgo de desastres, seguro de desplazamiento [displacement insurance]
Financiación ineficiente	Bonos de impacto
Soluciones a corto plazo	Inversiones renovables

Muchas de estas iniciativas son relevantes para la preparación y la respuesta en situaciones de desastre y el análisis del informe es muy relevante para los gobiernos y las organizaciones humanitarias que buscan comprender las modalidades, beneficios y desafíos de cada mecanismo diferente.

Seguro de riesgo de desastres

De particular y específica relevancia para la preparación y respuesta ante desastres es el seguro contra riesgos de desastre. Existen varios ejemplos ya existentes o en desarrollo, que proporcionan un medio importante para que los gobiernos unan riesgos y accedan a fondos cuando se exceden las capacidades nacionales.

Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF), por sus siglas en inglés: Establecido en 2007, el CCRIF es aclamado como el primer fondo de seguro regional del mundo, ofreciendo una instalación de seguro paramétrico para los gobiernos del Caribe (y desde 2015 para los gobiernos centroamericanos) en respuesta a huracanes, exceso de lluvia y terremotos. Inicialmente capitalizado por el Banco Mundial, Japón y otros países a través de un Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples, ha realizado 38 pagos por un total de US \$ 139 millones a 13 de sus 19 países miembros desde su establecimiento en 2007 y 2018. Una reestructuración en 2014 resultó en un relanzamiento como Sociedad de Cartera Segregada de la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF SPC), por sus siglas en inglés, una organización virtual con sede en las Islas Caimán que comprende una red de organizaciones que ofrecen una gama de servicios de gestión de riesgos, seguros y tecnología. Se ha estimado que ahorrará a los gobiernos hasta un 40% en comparación con los mercados de seguros comerciales.¹⁵⁸

Agencia Africana de Capacidad de Riesgos (ARC), por sus siglas en inglés: El ARC se estableció como un medio para permitir que los gobiernos africanos se preparen y respondan de manera más efectiva a las principales situaciones de sequía. ARC es una agencia especializada de la Unión Africana intergubernamental que proporciona supervisión y desarrollo de capacidades a los países, en asociación con una organización afiliada, ARC Insurance Company Ltd, que administra las funciones de agrupación de riesgos, gestión de activos y transferencia de riesgos. Los países en el esquema deben cumplir una serie de criterios, incluidos los compromisos de creación de capacidad y un plan de contingencia para lograr un Certificado de buena reputación, y luego elegir el nivel de riesgo para el que buscan cobertura, con las primas base establecidas caso por caso. Senegal, por ejemplo, paga una prima anual de entre US \$ 3,1-3,6 millones y tiene derecho a recibir hasta US \$ 30 millones si se activa, lo que ocurrió en 2014 cuando Senegal recibió US \$ 16,5 millones por una situación de sequía para emprender la distribución de alimentos y subsidiar alimentación del ganado. También existen

planes para expandir la gama de riesgos cubiertos en el futuro a través de una nueva Extreme Climate Facility (mecanismo de fondos que emitirá bonos para catástrofes del cambio climático) (XCF), por sus siglas en inglés.¹⁵⁹

Iniciativa para la Evaluación y la financiación de Riesgos de Catástrofe en el Pacífico (PCRAFI), por sus siglas en inglés: PCRAFI se estableció como una colaboración entre una variedad de organizaciones de desarrollo global y regional, organizaciones intergubernamentales y gobiernos donantes¹⁶⁰ para apoyar a los Países Insulares del Pacífico (PIC), por sus siglas en inglés, con herramientas de modelado y evaluación de riesgos de desastres. La Fase II del programa se centra en la financiación del riesgo de desastres, que implica el establecimiento de la Instalación PCRAFI, una compañía de seguros con sede en las Islas Cook, para proporcionar seguros para PIC contra ciclones, tsunamis y terremotos, en asociación con otras compañías de seguros extranjeras que ofrecen reaseguros. Los primeros en unirse al plan en 2016 fueron las Islas Cook, las Islas Marshall, Tonga, Samoa y Vanuatu, con una cobertura total de US \$ 38,2 millones. También se combina con un programa de asistencia técnica para ayudar a los países a mejorar su gestión y preparación de riesgos.¹⁶¹

Fondo de Seguro contra Riesgos de Desastres para Asia sudoriental (SEADRIF), por sus siglas en inglés: El SEADRIF fue anunciado por los Ministros de Finanzas de la ASEAN en su reunión de mayo de 2018 "para proporcionar soluciones de seguro y gestión de riesgos climáticos y de desastres a los estados miembros de la ASEAN, y ayuda a reducir la brecha de protección contra catástrofes naturales dentro de la región".¹⁶² Con el apoyo del Banco Mundial y otros países donantes, SEADRIF es propiedad de los países ASEAN + 3 y consta de tres componentes: SEADRIF Trust (órgano de toma de decisiones de los países miembros); Subfideicomisos de SEADRIF (subgrupos de países miembros para iniciativas específicas como la agrupación de riesgos); y SEADRIF Insurance Company, con sede en Singapur, para proporcionar seguros y otros productos y servicios financieros a los miembros. El primer producto financiero está destinado a agrupar el riesgo de inundación de la República Democrática Popular Lao, Myanmar y posiblemente Camboya para reducir sus costos de seguro individuales, lo que les permite comprar un seguro durante tres años, en función de su perfil específico y su nivel específico de cobertura. Esto también se combina con el apoyo técnico del Banco Mundial para preparar a cada país para acceder a este servicio.¹⁶³

iii. Orientación legal

Ya sea a nivel nacional o regional, el acceso a la financiación de riesgo de desastres tendrá un impacto en el sistema GRD de un país y la legislación asociada. La viabilidad financiera de proporcionar un seguro paramétrico, por ejemplo¹⁶⁴, se basa no solo en un análisis de los impactos hidrometeorológicos y ambientales, sino también en la confianza general en los arreglos legales e institucionales, los sistemas y las herramientas de un país para la reducción, preparación y respuesta del riesgo. La celebración de un acuerdo de seguro impone obligaciones contractuales específicas y vinculantes para que los gobiernos cumplan con ciertos estándares y emprendan ciertas actividades y procesos, para proteger los intereses del asegurador.

Con este fin, el Banco Mundial y el BAsD han desarrollado una guía para que los países evalúen sus sistemas de gestión de riesgos de desastres y mecanismos de financiación, en última instancia para aumentar sus capacidades para mejorar y acceder a los esquemas de financiación de riesgos.¹⁶⁵ La guía recomienda una revisión exhaustiva y profunda de muchos aspectos de la gestión del riesgo de desastres, desde la evaluación del impacto y el costo de los desastres, hasta los arreglos financieros para la GRD, las capacidades del gobierno y una revisión del mercado interno de seguros.

De particular relevancia para este estudio es el examen de los marcos legales e institucionales. Las áreas de revisión son amplias y tienen la intención de identificar áreas de posibles reformas legales, institucionales y financieras. Un breve resumen de las áreas recomendadas para el examen incluye:

Áreas de revisión

- | | |
|---|--|
| Leyes y prácticas actuales sobre el proceso | <ul style="list-style-type: none">• Roles y responsabilidades de los diferentes actores en la planificación y respuesta presupuestaria.• Cronología y pasos clave para el proceso presupuestario. |
|---|--|

presupuestario para desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para la reasignación de presupuestos después de un desastre. • Diferencias entre la legislación / procesos formales y la práctica real en la asignación de recursos.
Ejecución presupuestaria post desastre	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y oportunidad de la asignación de recursos y gastos. • Mecanismos de rendición de cuentas.
Leyes sobre GRD y financiación del riesgo de desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de distribución de fondos (inversión pública, bienestar social, gasto sectorial). • Roles, responsabilidades, mandatos institucionales. • Mecanismos de coordinación. • Adquisiciones de emergencia. • Declaraciones de desastre (especialmente cuando estos son requisitos para acceder a diferentes tipos de financiación). • Metodología para evaluar daños, pérdidas y necesidades. • Mecanismos de financiación de reservas.
Establecimiento institucional para GRD y finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades y mecanismos de coordinación entre instituciones relevantes. • Funcionamiento del Ministerio de Finanzas y el estado general de la gestión financiera. • Delegación de supervisión financiera a otros ministerios. • Mecanismos formales de coordinación. • Roles de desarrollo y socios humanitarios.
Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> • Rol en respuesta • Arreglos de costos compartidos entre el gobierno local y otros socios. • Velocidad y adecuación de las transferencias nacionales al gobierno local.

D. Preparación financiera innovadora y herramientas de respuesta

Además de las formas en que se movilizan los fondos para la preparación y la respuesta, también hay algunas innovaciones en la forma en que los recursos financieros, principalmente efectivo, se ponen directamente a disposición de las comunidades y los hogares para llevar a cabo actividades de preparación, respuesta y recuperación. Algunos de estos se describen más adelante.

i. Diseño de programas de transferencia de efectivo

El Diseño de programas de transferencia de efectivo o CTP, por sus siglas en inglés, en desastres está aumentando, debido en gran parte al hecho de que el efectivo es menos costoso de entregar que la asistencia en especie, brinda una mayor elección y dignidad a las comunidades afectadas, y crea más oportunidades para la transparencia.¹⁶⁶ Aunque el CTP no es un fenómeno nuevo, no se había llevado a cabo anteriormente en la misma escala que hoy, como los programas de transferencia de efectivo a gran escala que se entregan a los refugiados en Turquía, o a la población desplazada en el Bazar de Cox, Bangladesh.¹⁶⁷ El aumento de la proporción de efectivo como parte de la asistencia internacional también ha sido un objetivo del Gran Acuerdo¹⁶⁸ como resultado de la creciente evidencia en cuanto a su efectividad en ciertas circunstancias, que se discuten más adelante.

Los marcos legales y reglamentarios diseñados específicamente para facilitar la CTP siguen siendo relativamente poco desarrollados. De los 20 países de la muestra, solo se encontraron dos que tienen sistemas establecidos que facilitan específicamente la transferencia de fondos a los hogares en tiempos de desastre u otra emergencia. En Madagascar, se ha establecido un sistema para transferir fondos a las familias afectadas por un desastre con el fin de satisfacer las necesidades esenciales y pagar las matrículas escolares, lo que ha sido probado en una ocasión por una variedad de organizaciones y resultó exitoso.¹⁶⁹ Un programa en el Estado Malgache también apoya la

transferencia de efectivo a las familias que enfrentan la pobreza, aunque este sistema no se ha utilizado en un entorno de desastre.¹⁷⁰ Brasil tiene un esquema diferente en el que los empleados afectados por desastres reciben una instalación especial para retirar sus pensiones (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) antes de su elegibilidad habitual para acceder a esos fondos. Hay una serie de regulaciones que prescriben cuándo y cómo se puede usar este esquema, incluida la necesidad de que el gobierno federal declare oficialmente un desastre, una ventana de 90 días para acceder a los fondos, la identificación y otra documentación para demostrar la identidad y residencia y un monto máximo que se puede retirar, según lo prescrito en la legislación.¹⁷¹ En Kenia, el sistema bancario de telefonía móvil M-Pesa ha sido promovido y utilizado ampliamente durante los desastres como un medio para que las familias y amigos se apoyen mutuamente financieramente, aunque esto no fue diseñado específicamente como una herramienta de respuesta a desastres.¹⁷²

Por el contrario, la programación de transferencias de efectivo se ha visto frecuentemente afectada por una serie de barreras legales y regulatorias que han obstaculizado su efectividad o plantean desafíos a las formas en que puede administrarse. Los informes más comunes se relacionan con los requisitos de identificación impuestos por las regulaciones bancarias para la apertura de una cuenta bancaria, que se requiere para recibir el efectivo. A menudo descrito como disposiciones de "conozca a su cliente", el requisito de proporcionar una cierta cantidad de documentación de identificación es problemático para muchas personas cuyos documentos fueron destruidos o perdidos durante un desastre, o se vieron obligados a huir sin ellos, lo que les impide recibir asistencia de transferencias en efectivo. Tales casos han sido ampliamente documentados, incluso en el sur de Turquía¹⁷³, Bangladesh (particularmente para la población rohingya en Cox's Bazar)¹⁷⁴, y en otros entornos de refugiados.¹⁷⁵

Otros asuntos legales incluyen:

- garantizar una protección y privacidad de datos adecuada (que se trata más adelante en el Capítulo 6);
- restricciones nacionales e internacionales sobre las transferencias de efectivo para combatir el terrorismo y el lavado de dinero;¹⁷⁶
- restricciones sobre la cantidad de moneda internacional que puede ingresar y salir de los países, que afectan la programación de efectivo por parte de agencias extranjeras / internacionales¹⁷⁷ (debe tenerse en cuenta que las Normas, Leyes y Principios aplicables en las Acciones Internacionales en casos de desastre (IDRL), por sus siglas en inglés, establecen que "los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias de asistencia elegibles deben tener derecho a traer libremente los fondos y monedas necesarios dentro o fuera del país a través de medios legales y obtener tasas de cambio legales en relación con su ayuda en caso de desastre o asistencia de recuperación inicial"¹⁷⁸); y
- garantizar mecanismos adecuados de rendición de cuentas para prevenir el fraude y la corrupción.¹⁷⁹

También se percibe que el uso de efectivo plantea un mayor riesgo de responsabilidad y que la desviación de efectivo se tolera menos en comparación con la asistencia en especie. Esto puede dar lugar a la renuencia de los donantes a participar en la programación de efectivo o alentar la colocación de requisitos más estrictos.¹⁸⁰

La revisión bibliográfica señala que una gran cantidad de estudios de caso de países de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y IDRL y otros recursos sobre asuntos bancarios y de transferencia de efectivo en respuesta internacional también son una fuente de información sobre este tema, pero necesitan más actualizaciones y análisis comparativos. Si bien las agencias han producido orientación sobre CTP sobre asuntos específicos como la mitigación de riesgos y la privacidad¹⁸¹, así como sobre CTP en general.¹⁸² Parece que existe una necesidad general de más investigación y análisis para identificar una gama más completa de asuntos legales, barreras legislativas y buenas prácticas.

ii. Efectivo para refugio

En 2016, el Grupo de Refugio Global produjo una revisión bibliográfica sobre el uso de efectivo en la programación de refugios, que reunió más de 150 documentos sobre el tema y entrevistó a una

variedad de partes interesadas.¹⁸³ Estos documentos incluían directrices, políticas, documentos de posición, informes de evaluación y estudios comparativos. Los resultados de esa revisión se han utilizado como fuente principal de información para este análisis.

CTP ha sido parte de la programación de refugios durante décadas y, si bien ha sido objeto de una amplia investigación y evaluación, existen algunas limitaciones en la bibliografía disponible: muchos documentos y debates sobre CTP son desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y los medios de vida en lugar de refugio; muchas evaluaciones no han sido realizadas por expertos en refugios; hay pocos estudios que comparen CTP con otras modalidades de refugio; y existe una gama comparativamente pequeña de directrices y herramientas para los encargados de formular políticas y los profesionales.¹⁸⁴

La bibliografía cubre una variedad de modalidades de refugio CTP, incluyendo

- Efectivo para refugio de emergencia:
- Efectivo por trabajo (**CfW**), por sus siglas en inglés
- Efectivo para alquiler:
- Subsidios en efectivo para reparación o reconstrucción.
- Subvenciones multipropósito (**MPG**), por sus siglas en inglés

Se ha descubierto que cada una de estas modalidades presenta importantes beneficios y mejoras para la programación general de refugios bajo ciertas condiciones, pero también conlleva una serie de desafíos que deben abordarse. La programación de efectivo también se ha integrado recientemente en las *Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre – Proyecto Esfera*, que incluye un Apéndice sobre la entrega de asistencia a través de los mercados y una lista de verificación de consideraciones para realizar asistencia basada en efectivo.¹⁸⁵

Si bien gran parte de la bibliografía no enmarca el análisis en términos de marcos legales y de políticas para la preparación y la respuesta, hay una serie de áreas donde la ley y la política podrían desempeñar un papel importante en el apoyo o la eliminación de barreras para una CTP de refugio eficaz. Estos problemas incluyen:

Evaluaciones de mercado: En general, se reconoce que realizar evaluaciones de mercado es un componente esencial de la planificación de cualquier CTP, para examinar la disponibilidad y el estándar de los artículos de refugio requeridos en el mercado local y evaluar el impacto económico potencial que puede tener un CTP de refugio.¹⁸⁶ Las leyes y políticas podrían ayudar a asegurar que tales evaluaciones sean un componente requerido de cualquier CTP de refugio y alentar aún más las evaluaciones previas al desastre para ver cómo los mercados locales podrían recibir los artículos apropiados en previsión de tales eventos..

Mecanismos de coordinación: Las leyes y políticas podrían garantizar que los gobiernos identifiquen las contrapartes apropiadas y los arreglos institucionales para facilitar el refugio CTP y establecer una plataforma para la coordinación multisectorial.

Estándares técnicos: Se ha observado que muchas evaluaciones de CTP de refugios se han centrado más en el flujo de efectivo y la satisfacción de los beneficiarios en lugar de garantizar que se cumplan las normas técnicas apropiadas de los refugios y las viviendas.¹⁸⁷ Las leyes y políticas podrían desempeñar un papel en el establecimiento de los requisitos mínimos para diferentes tipologías de viviendas y refugios y que el monitoreo y la evaluación técnica se incluyan como parte del CTP de refugios, lo que permite, por supuesto, las exigencias específicas de diferentes situaciones de desastre.

Tenencia de tierra: En cuanto a otros programas de alojamiento, la inseguridad de la tenencia de tierra se ha señalado como un desafío para la administración del refugio CTP, con la necesidad de aclarar la propiedad de la tierra antes de comenzar las distribuciones de efectivo y la construcción.¹⁸⁸ Los aspectos legislativos de esto se abordan más ampliamente en el Capítulo 8 de este informe.

Regulaciones laborales y seguridad en el lugar de trabajo: Pueden surgir problemas regulatorios al implementar programas de refugio CfW, por ejemplo, si el uso prolongado de la mano de obra diaria da lugar a una relación laboral según las leyes laborales locales, o si los sitios de construcción no cumplen con los requisitos de seguridad en el lugar de trabajo. Estos son problemas que podrían anticiparse y abordarse con antelación a través de una mejor comprensión del entorno legislativo y / o el desarrollo de disposiciones especiales apropiadas para situaciones de desastre y refugio CTP.

Derechos y deberes de arrendamiento: La mayoría de los países tienen leyes y políticas relacionadas con el alquiler de viviendas, que se aplicarán a la provisión de efectivo de refugio para programas de alquiler. La legislación tiene el potencial de proporcionar importantes salvaguardas tanto para los inquilinos como para los propietarios, puede ser efectiva para prevenir las situaciones de explotación de los inquilinos, así como la protección contra costos irrazonables o la pérdida de ingresos como resultado de poner a disposición de las poblaciones desplazadas propiedades para alquilar. Además, la legislación y las políticas podrían utilizarse para ayudar a frenar el potencial de una inflación de alquiler irrazonable cuando se administran dichos programas.

Complementariedad con las distribuciones de efectivo del gobierno: Aunque no está ampliamente cubierto en la bibliografía o en las revisiones de escritorio, es evidente que algunos gobiernos tienen fondos y mecanismos legales preexistentes o específicos para desastres, para la distribución de efectivo después de un desastre, que también incluyen el refugio. Italia, por ejemplo, tiene disposiciones para los "préstamos blandos" posteriores al desastre para la recuperación y las ordenanzas específicas de recuperación y desastre para la distribución de efectivo específicamente para la reconstrucción.¹⁸⁹ Por lo tanto, es importante que los actores no gubernamentales que implementan el refugio CTP entiendan lo que ya se está asignando y se aseguren de que haya una coordinación suficiente con las autoridades locales para evitar la duplicación innecesaria de fondos y esfuerzos.

El alcance completo de los asuntos legales relevantes para el CTP de refugio, y el CTP en general, es un tema que requiere un análisis más profundo, sin embargo, hay una serie de recursos que proporcionan información importante sobre los mejores enfoques para CTP que serán útiles al desarrollar marcos de políticas específicos.¹⁹⁰

iii. Finanzas basadas en pronósticos

Un análisis global reciente indica que los esfuerzos de respuesta a desastres siguen siendo principalmente reactivos, especialmente cuando se trata de financiación. Esto es a pesar de los compromisos de los estados miembros de la ONU para fortalecer sus sistemas de alerta temprana y preparación para la respuesta.¹⁹¹ Por lo tanto, hay un creciente interés en enfoques innovadores como las Finanzas basadas en pronósticos (FbF), por sus siglas en inglés, que hacen promesas significativas para ahorrar tiempo, dinero y vidas.¹⁹²

El enfoque FbF enfatiza que muchas acciones humanitarias podrían implementarse en la ventana entre un pronóstico y un desastre. La idea es establecer mecanismos o sistemas que activen y financien acciones de preparación antes de que ocurra un desastre. La "innovación" es que la financiación humanitaria se liberaría en función de la información pronosticada, para actividades acordadas previamente que reducen los riesgos y mejoran la preparación y la respuesta para eventos relacionados con el cambio climático y los fenómenos relacionados con el clima.¹⁹³ En algunos casos, las actividades pueden incluir desembolsos financieros a hogares en riesgo para tomar medidas de preparación y / o para su uso inmediatamente después de un desastre.¹⁹⁴

Los defensores del enfoque FbF argumentan que contribuye a cumplir los compromisos globales asumidos bajo el *Marco de Sendai* (por ejemplo, al requerir la contribución activa y la coordinación de diferentes actores, como los servicios hidrometeorológicos que trabajan con las Sociedades Nacionales), bajo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (por ejemplo, al proteger las ganancias de desarrollo en la ventana de oportunidad entre un pronóstico y un desastre potencial), y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (al incorporar FbF como parte de la planificación nacional de adaptación).¹⁹⁵

Los compromisos con enfoques de financiación innovadores como FbF también se derivan de la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016, como se describe en informes como *Estambul y más allá: perspectivas y promesas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con motivo de la Cumbre Humanitaria Mundial*.¹⁹⁶ Una resolución reciente de la Asamblea General de la ONU también destaca el compromiso de los Estados miembros de mejorar sus respuestas nacionales a la información de alerta temprana para garantizar que la alerta temprana conduzca a una acción temprana, incluso a través de FbF; y para desarrollar o mejorar los sistemas de preparación y respuesta basados en pronósticos, incluida la disponibilidad de recursos para apoyar acciones en previsión de desastres naturales.¹⁹⁷

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha estado desarrollando el concepto de FbF desde 2007, incluidos varios programas piloto en todo el mundo que demuestran la efectividad de este tipo de intervenciones, por ejemplo en Bangladesh, donde FbF evitó que los beneficiarios tuvieran que sacar préstamos con intereses altos para comprar alimentos o evacuar a sus animales, y en Mongolia, donde las intervenciones previas a un Dzud (ola de frío) fueron importantes para prevenir la pérdida de ganado.¹⁹⁸ La Federación Internacional también lanzó una ventana de financiación basada en pronósticos para su Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre en 2018.¹⁹⁹ Estas iniciativas describen el FbF como "un mecanismo que permite el acceso a fondos para acciones tempranas y preparación para la respuesta basada en pronósticos detallados y análisis de riesgos".²⁰⁰ La descripción general de la política establece que esto fomenta un enfoque de colaboración para la financiación humanitaria, con responsabilidades compartidas entre los actores humanitarios interesados y las entidades gubernamentales nacionales para la reducción del riesgo de desastres, la gestión del riesgo climático y la financiación.

A pesar del campo creciente de discurso sobre el tema, una revisión de los 20 países de la muestra sugiere que tales iniciativas aún no se han introducido en las políticas y la legislación nacional. Si bien muchos países tienen mecanismos para liberar fondos para iniciativas de preparación, solo unos pocos cumplen con el aspecto innovador de desencadenar la "acción temprana" a través de la liberación de fondos basados en pronósticos. La legislación en Kenia, por ejemplo, permite liberar fondos del Fondo de Contingencia sobre la base de una decisión del Secretario del Gabinete de tomar medidas en caso de "desastre inminente a corto plazo".²⁰¹ La legislación de Vietnam sobre desastres requiere específicamente que las autoridades de gestión de desastres pertinentes tomen "medidas apropiadas" en caso de alertas y pronósticos, lo que incluye la preparación y respuesta ante acciones tempranas.²⁰² Sin embargo, en Australia, las acciones vinculadas a la predicción hidrometeorológica se centran en la resiliencia más que en la respuesta temprana.²⁰³

La falta de absorción de FbF se ha atribuido en parte al debate sobre la mejor estrategia para la intervención, así como a una "incomodidad inherente" de los donantes para invertir en una situación que sólo es probable y no segura.²⁰⁴ El mandato de tomar medidas basadas en sistemas de alerta temprana no siempre está bien definido a nivel nacional, y a menudo no está claro quién sería responsable de tomar este tipo de decisión y qué decisión es apropiada en función de la alerta temprana, particularmente dada la posibilidad de gastar fondos para "actuar en vano".²⁰⁵

Es aquí donde la legislación podría desempeñar un papel fundamental, como un medio para exigir responsabilidades institucionales para comunicar información sobre pronósticos, así como la autorización para actuar, para establecer criterios claros y transparentes para los desembolsos y procesos simplificados para garantizar que los fondos se liberen rápidamente.

iv. Protección social adaptativa

El Banco Mundial también está promoviendo el concepto de "Protección social adaptativa", que se centra en adaptar los esquemas de protección social existentes y nuevos, tales como subsidios de seguridad social, subsidios de desempleo y discapacidad, para que sean más sensibles a la vulnerabilidad dentro de la sociedad y contribuyan a la resiliencia general. Al mejorar la coordinación intergubernamental y la gestión de datos, los esquemas adaptativos de protección social también se pueden utilizar como una herramienta de respuesta de emergencia, para enviar mensajes de alerta temprana y activar pagos inmediatos a las personas vulnerables afectadas en caso de choques repentinos como desastres. También hay oportunidades para usar el esquema para apoyar a los

hogares como parte de programas más amplios de GRD y cambio climático. Si bien este tema no se explora en su totalidad para los propósitos de este informe, tales esquemas se han desarrollado hasta cierto punto en Filipinas, Etiopía y el Banco Mundial también ha desarrollado una serie de recomendaciones de políticas para implementar dicho esquema en Nepal, que son más elaborados en la sección de recomendaciones de este capítulo.²⁰⁶

E. Recomendaciones

La financiación es un requisito crítico para apoyar las actividades de DPR, así como aquellas que se encuentran dentro del espectro completo de gestión del riesgo de desastres. Con compromisos globales como el Marco de Sendai sobre Reducción del Riesgo de Desastre (RRD) destacando la importancia de contar con mecanismos de financiación adecuados, y a la luz de los hallazgos descritos anteriormente, está claro que este tema no puede pasarse por alto al desarrollar procedimientos de preparación y respuesta, incluida la legislación relacionada. Las innovaciones como la financiación del riesgo de desastres, FbF y CTP no son solo un enfoque para los actores humanitarios, sino algo que puede integrarse en los planes y mecanismos nacionales.

Al avanzar, estos enfoques de financiación para la preparación y la respuesta pueden institucionalizarse en marcos nacionales a través de legislación, políticas y procedimientos relacionados con desastres. La revisión anterior indica que los fondos y la financiación de riesgo de desastres es un área que se está desarrollando rápidamente, con una serie de innovaciones emergentes que potencialmente impactan la legislación nacional de GRD. Se requiere más investigación comparativa sobre las bases legislativas para la gama de diferentes mecanismos de financiación de GRD emergentes y enfoques nacionales de financiación de riesgo de desastres, que también deben considerar las leyes de presupuesto nacional y los mecanismos del Ministerio de Finanzas, así como los enfoques integrados que abarcan el cambio climático, para proporcionar la imagen completa de la financiación GRD.

A continuación se presentan algunas recomendaciones específicas derivadas del análisis actual.

i. Asignaciones presupuestarias nacionales y fondos especiales

Si bien siempre será necesario que los países desarrollen mecanismos de financiación que se adapten a las especificidades de cada contexto particular, existen algunos principios generales para las políticas y la legislación en esta área, que pueden ayudar a garantizar que dichos mecanismos sean efectivos. Estos principios son aplicables a nivel nacional, local y comunitario.²⁰⁷

Las leyes y políticas deben garantizar que los mecanismos de financiación para la preparación y respuesta ante desastres sean:

Adecuadas: Los recursos disponibles para la preparación y la respuesta, en particular las asignaciones presupuestarias anuales, deberían ser suficientes para cubrir los costos mínimos requeridos para los arreglos y mandatos institucionales otorgados a diferentes agencias en todos los niveles y, en la medida de lo posible, satisfacer las necesidades razonablemente esperadas de situaciones de desastre en un año determinado. Esto debería basarse en procesos exhaustivos de presupuesto y evaluación de riesgos y tener en cuenta la financiación que razonablemente podría estar disponible de otras fuentes no gubernamentales.

Eficientes: Esto requiere hacer el mejor uso de los recursos existentes para lograr el mejor resultado. Esto se puede lograr mediante la inversión en medidas de preparación y reducción de riesgos que eviten o minimicen el impacto de los desastres, en lugar de una contingencia solo disponible para la respuesta. La eficiencia también se aplica a la minimización de barreras estructurales y administrativas innecesarias, para permitir el acceso a la financiación de manera oportuna cuando sea necesario. Esto se puede lograr mediante el desarrollo de procedimientos y cronogramas claros para cuándo y cómo se activan, asignan y transfieren los diferentes fondos, así como la rendición de cuentas relevantes y las medidas de transparencia y transparencia.

Obligatorias: Es importante que, independientemente de los mecanismos de financiación que se adopten, estén respaldados por una legislación que obligue a las diversas autoridades, ministerios y agencias responsables a priorizar e implementar esas disposiciones, para evitar situaciones donde las intenciones legislativas no se apoyan en la práctica, no brinden detalles o están sujetos a los caprichos de las prioridades políticas.

Los mecanismos de financiación también deben distinguir entre la reducción del riesgo de desastres y la preparación y respuesta con el fin de garantizar que se adopten disposiciones adecuadas más medidas rentables de reducción del riesgo de desastres, y deben garantizar que se disponga de fondos suficientes a nivel del gobierno local y de la comunidad.

Las regulaciones para fondos especiales de preparación y respuesta ante desastres, reducción de riesgos, "preparación para financiación climática" u otros fondos específicos relacionados con desastres, deben incluir requisitos para:

- Condiciones para acceder a los fondos del nivel nacional al local
- Comité (s) de gestión con mandato apropiados;
- Fuentes de financiación identificadas
- Requisitos para el mantenimiento y la administración de registros adecuados.
- Disposiciones relativas a cuentas bancarias e inversiones.
- Requisitos de auditoría.

Otro aspecto clave a considerar es la capacidad para que dichos fondos reciban contribuciones de fuentes externas e internacionales y para facilitar los mecanismos de seguimiento independientes y robustos de esa financiación para incentivar las contribuciones y aumentar la confianza de los donantes.

ii. Financiación del Riesgo de Desastres

La diversidad de mecanismos y la naturaleza emergente de este campo hacen que sea difícil proponer recomendaciones legislativas detalladas en esta área, sin embargo, las siguientes ofrecen un enfoque amplio:

- Los gobiernos deberían considerar desarrollar una estrategia de financiación de riesgo de desastres que aborde los tres niveles de riesgo potencial:
 - Para el nivel de menor costo / riesgo, asignaciones del presupuesto nacional, reservas, fondos especiales y seguros;
 - Para el nivel de costo / riesgo medio, crédito contingente, préstamos y donaciones de fuentes externas; y
 - Para el nivel de alto costo / riesgo, los instrumentos internacionales de transferencia de riesgos (incluido el seguro).
- Al considerar las opciones de financiación más apropiadas, se deben tener en cuenta algunas consideraciones básicas, tales como:
 - La frecuencia y la magnitud de los desastres (costos humanos y económicos).
 - Las capacidades financieras, institucionales y de recursos humanos actuales que ya están disponibles en el país y probablemente asistencia de fuentes externas.
 - La rentabilidad general de la reducción del riesgo de financiación para prevenir desastres, versus la respuesta.
 - El "apetito de riesgo" de diferentes grupos interesados (aseguradoras, empresas, agricultura, comunidades rurales y urbanas, diferentes niveles de gobierno y otros) para ayudar a determinar dónde se deben hacer las inversiones y qué modalidad deben utilizar.
 - Si las ganancias a largo plazo de los préstamos o la cobertura del seguro realmente superan los costos continuos de los reembolsos de intereses y las primas de seguros.
- Es probable que los gobiernos que buscan beneficiarse de los seguros regionales o internacionales o los esquemas de agrupamiento de riesgos necesiten llevar a cabo una extensa revisión legal con posibles reformas en una amplia gama de áreas para cumplir con los requisitos de elegibilidad de las aseguradoras. Para este propósito, se recomienda hacer

uso de la *Nota de orientación y los ADB sobre la realización de un diagnóstico de financiación del riesgo de desastres del Banco Mundial*, que cubre la legislación, las políticas y la práctica relacionadas con la gestión financiera y la presupuestación, la reducción de riesgos, la preparación y la respuesta, los mecanismos de financiación, los arreglos institucionales y el papel del gobierno local.

iii. Herramientas financieras innovadoras de preparación y respuesta

Diseño de programas de transferencia de efectivo (CTP) y efectivo para refugio

Si bien existe una larga historia sobre el uso del efectivo como herramienta de respuesta humanitaria, es un área que es relativamente ignorada por la legislación de apoyo y, por el contrario, a menudo se ve obstaculizada por restricciones y regulaciones. Este también es el caso del refugio CTP, donde las ambigüedades legales pueden obstaculizar su efectividad o crear procedimientos demasiado pesados diseñados para entornos que no sean de emergencia.

Las áreas específicas a considerar en los marcos legales y de políticas incluyen:

- Facilitar las transferencias internacionales de fondos extranjeros para CTP para apoyar las respuestas nacionales, que cumplen con los requisitos mínimos de transparencia y responsabilidad, pero permiten que los fondos se transfieran de manera oportuna y en un volumen suficiente para satisfacer las necesidades de emergencia.
- Requerir análisis de mercado apropiados como un componente central de CTP, incluida una medida previa al desastre con miras a preparar los mercados locales para los tipos de bienes que pueden ser necesarios después de un evento de desastre.
- Mecanismos de coordinación que identifican contrapartes gubernamentales apropiadas y arreglos institucionales aplicables a CTP.
- Orientación técnica que prescribe los estándares mínimos de calidad relevantes esperados a través del uso de efectivo, particularmente para el refugio CTP.
- Asegurar que las leyes laborales y las normas de seguridad en el lugar de trabajo se adapten o desarrollen especialmente para satisfacer las necesidades de dinero en efectivo del trabajo después de un desastre, proporcionando protección adecuada para los trabajadores y al mismo tiempo sea flexible para adaptarse a las circunstancias excepcionales.
- Identificar y fortalecer los vínculos con los mecanismos de desembolso de efectivo del gobierno existentes que pueden aplicarse como parte de la respuesta a desastres para apoyar una mejor planificación y coordinación (ver, por ejemplo, las recomendaciones para la Protección Social Adaptativa a continuación)

Las recomendaciones sobre otros asuntos legislativos relevantes para CTP se incluyen en otros capítulos de este informe, incluyendo: acceso a la documentación de identificación; protección de Datos; y privacidad y tenencia de la tierra.

Financiación basada en Pronósticos

A pesar de la mayor atención prestada a FbF a nivel internacional y como parte de la programación humanitaria, todavía es un área para la cual pocos países han hecho disposiciones legales y políticas específicas. Se recomienda que los gobiernos consideren el desarrollo de disposiciones dentro de la GRD existente y / u otra legislación relevante para:

- Definir los tipos de medidas de acción temprana que podrían llevarse a cabo a través de FbF.
- Asignar los roles y responsabilidades obligatorias de los diferentes organismos gubernamentales e institucionales.
- Establecer procedimientos claros para la comunicación de información sobre previsiones.
- Designar autoridades competentes para actuar en todos los niveles.
- Establecer criterios claros y transparentes para desembolsos basados en pronósticos.
- Definir un proceso simplificado para la liberación rápida de fondos.

Protección Social Adaptativa

Adaptar o hacer un mejor uso de los programas de protección social existentes, como la seguridad social y otros desembolsos financieros a nivel de hogares, podría ser una forma eficiente y efectiva de identificar la vulnerabilidad y transferir fondos a los hogares afectados. El Banco Mundial identifica una

serie de recomendaciones para el desarrollo de un esquema de "Protección Social Adaptativa" en el contexto de Nepal que son útiles para considerar para el desarrollo legal y de políticas en otros países:

- Desarrollar un marco de políticas para establecer un "registro de sistema de información adaptativo", que identifique de manera única a los hogares y sus vulnerabilidades y elegibilidad para diferentes programas gubernamentales, y que pueda ser utilizado para comunicar información de alerta temprana. (Este sistema debería garantizar la privacidad y protección de los datos).
- Diseñar programas y adaptar las pautas de los programas existentes para integrar la resiliencia comunitaria, la adaptación al cambio climático y para complementar la respuesta humanitaria, incluida la alerta temprana.
- Establecer financiación de contingencia para la respuesta a desastres en todos los niveles y permitir el uso del registro de protección social y los sistemas de pago para brindar asistencia financiera a los hogares.
- Garantizar que las reglamentaciones de DRRM permitan la implementación de programas especiales para poblaciones vulnerables, incluida la ayuda para la subsistencia posteriores al desastre.
- Establecer una unidad o célula especial dentro de la autoridad nacional de gestión de desastres para facilitar los vínculos con los esquemas de protección social.

3. Planificación de contingencias, educación y simulacros

A. Introducción

La planificación de contingencias se puede definir como una actividad crítica para las organizaciones y las comunidades que les permite prepararse para responder eficazmente a un evento de desastre y sus posibles impactos. La ²⁰⁸ UNDRR lo define como un proceso de gestión que analiza los riesgos de desastres y establece con antelación los preparativos para permitir respuestas oportunas, eficaces y apropiadas. ²⁰⁹

También se puede decir que la planificación de contingencias está relacionada a las acciones concretas que son necesarias a considerar cuando se predice una emergencia importante o comienza a desarrollarse, a pesar de los mejores esfuerzos para reducir el riesgo y mitigar los efectos de las amenazas antes de que ocurran. ²¹⁰ Desarrollar un plan de contingencia es un proceso de preparación que implica el análisis del riesgo frente a los posibles impactos de las crisis en caso de que ocurran. ²¹¹ Tras este análisis se han establecido procedimientos para brindar respuestas oportunas, apropiadas y eficaces que ayuden a mitigar o evitar por completo, los impactos de estos desastres. ²¹² Un plan de contingencia o emergencia por lo tanto se puede describir como una herramienta que anticipa las acciones y resuelve los problemas que generalmente surgen durante la intervención de emergencia a través de un escenario simulado. ²¹³ Simplemente, el proceso de planificación de contingencias se puede desglosar en tres preguntas: qué va a suceder; qué vamos a hacer al respecto; qué podemos hacer anticipadamente para prepararnos. ²¹⁴

Este capítulo tratará los principios básicos de la planificación de contingencias basado en los resultados de la literatura y las Revisiones de Escritorio. La Sección B ofrecerá un resumen general sobre la perspectiva mundial en lo que respecta a la planificación de contingencias, así como analizará las conclusiones de los países de muestra en las Revisiones de Escritorio sobre cómo se lleva a cabo el proceso de planificación de contingencias. La sección C describirá la difusión del plan de contingencia y las prácticas de preparación ante desastres a través de programas de educación, capacitación, simulacros y simulaciones, dirigidos a todos los miembros de la sociedad, incluida la población en edad escolar. La Sección D proporciona recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas de planificación de contingencias.

B. Planificación de contingencias

i. Perspectiva mundial

En el ámbito mundial, algunos acuerdos internacionales y regionales otorgan deber a los estados miembros, sus representantes u organizaciones, ya sea en el ámbito público o privado, para la elaboración de planes que ayuden a mitigar el impacto de los desastres. Por ejemplo, la *Convención Internacional sobre la Preparación, Respuesta y Cooperación en materia de Contaminación por Petróleo* dispone que las partes en el convenio están obligadas a establecer medidas para hacer frente a los incidentes de contaminación, ya sea a nivel nacional o en cooperación con otros países. ²¹⁵ Adicionalmente, los buques no sólo están obligados a llevar un plan de emergencia de contaminación por petróleo a bordo, sino que además los operadores de las unidades ubicadas en alta mar, bajo la jurisdicción de los estados miembros también están obligados a tener planes de emergencia de contaminación por petróleo o medidas similares que deben coordinarse con los sistemas nacionales para responder con prontitud y eficacia a los incidentes de contaminación de petróleo. ²¹⁶ La *Convención sobre Seguridad Nuclear* igualmente exige que los estados miembros aseguren que las plantas posean planes de emergencia dentro y fuera de las zonas y que sean puestos a prueba rutinariamente, para cubrir las actividades que se llevarán a cabo en caso de un plan de emergencia. ²¹⁷

Otro ejemplo es el *Acuerdo Europeo y Mediterráneo sobre Riesgos Mayores*, que también promueve el desarrollo de planes de emergencia entre los estados en un esfuerzo por reducir el impacto de los desastres de las poblaciones y mejorar así su resiliencia. A través de su secretaría, el acuerdo ofrece una plataforma en la que se puede ayudar a los gobiernos a mejorar sus evaluaciones de riesgos, identificar las mejores prácticas adoptables para abordar las amenazas emergentes, así como promover la coordinación entre organizaciones internacionales para mejorar la reacción durante las emergencias. También fomenta la participación de la comunidad en el proceso de preparación y

promueve programas de educación a nivel comunitario y escolar dirigidos a capacitar a las diferentes audiencias sobre sus derechos, funciones y responsabilidades antes y durante un desastre.²¹⁸

Sin embargo, estos acuerdos internacionales y regionales a menudo no prevén los criterios específicos que deben incluirse en el plan de emergencia, ya que a menudo se deja a la discreción del estado miembro sobre la base de sus propias capacidades nacionales. La Organización Internacional de Estandarización a través de la norma ISO 2230:2018 proporciona algunas directrices, los *Lineamientos de Gestión de Emergencias para el Manejo de Incidentes* para la elaboración de planes de emergencia. Muy en particular, incentiva la participación de múltiples interesados, centrándose en la participación de la comunidad en el desarrollo de estos planes.²¹⁹ Esto garantiza que los planes desarrollados no sólo sean adecuados para satisfacer las necesidades de las comunidades afectadas, sino que también consideren las sensibilidades culturales.

ii. Planes de contingencia

Como se señala en la literatura, la planificación de contingencias es un componente de un proceso de preparación de emergencia mucho más amplio incluido dentro de procesos ya establecidos, como la planificación de la recuperación ante desastres y la creación de políticas.²²⁰ La literatura en este área de trabajo es abundante y la Federación Internacional ha elaborado recomendaciones de vanguardia sobre la materia. La *Guía de Planificación de Contingencias*²²¹ se basa en la experiencia colectiva del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y puede ser utilizada por gobiernos y organizaciones en la elaboración de planes de contingencia. Algunas de las recomendaciones clave de esta guía se enumeran a continuación.

La guía establece que los planes de contingencia desarrollados deben reflejar el contexto en el que se desarrollan, es decir, reflejar los recursos y capacidades nacionales, municipales y organizativas disponibles para responder al desastre.

La guía también promueve que el desarrollo del plan sea lo más inclusivo y colaborativo posible. Esto se debe a que todos los organismos (públicos o privados) involucrados en los procesos de respuesta y recuperación ante desastres, durante un desastre inevitablemente se vincularán e influirán en las acciones de los demás. Este parece ser un principio ampliamente reconocido como se ve en los países muestreados en las Revisiones de Escritorio llevadas a cabo, lo cual se describe a continuación.

Además, para que un plan sea eficaz y eficiente, es necesario planificar una respuesta coordinada que maximice las capacidades existentes y minimice los vacíos, duplicaciones, retrasos y otras limitaciones.²²² De hecho, la guía indica que también deben estar vinculados a los planes, sistemas o procesos de otros órganos gubernamentales, asociados o del Movimiento de la Media Luna Roja a todos los niveles - nacionales, regionales y mundiales.

Los planes de contingencia generalmente se basan en eventos específicos o riesgos conocidos a nivel local, nacional, regional o incluso mundial, como terremotos o brotes de enfermedades. Además, la Federación Internacional señala como buena práctica que los planes de contingencia se desarrollen sobre la base de evaluaciones de riesgos, y que sean documentos dinámicos para permitir su actualización en función de los riesgos actuales. Un registro de riesgos puede considerarse como la mejor práctica ya que ayuda a las autoridades y organizaciones a pensar en el riesgo de una manera práctica y, por lo tanto, deja más claro qué riesgos requieren planificación.

Las Revisiones de Escritorio también concuerdan con lo que indica la literatura, y sugieren que la planificación de contingencias se lleve a cabo cuando hay una alta probabilidad de que se produzca un desastre, o cuando haya evidencia de desastres naturales recurrentes como inundaciones y huracanes.²²³ Si bien los planes de contingencia no tienen por objeto en sí mismos reducir los riesgos, deben basarse, no obstante, en un análisis de riesgos que reconozca los escenarios de desastre más probables y que sean lo suficientemente adaptables para hacer frente a eventos inesperados.

Por último, la guía indica que los planes de contingencia deben establecer procedimientos operativos de respuesta, sobre las necesidades actuales de recursos y las capacidades previstas. Esto incluye identificar qué recursos humanos y financieros serán necesarios y cómo deberán gestionarse, garantizando la disponibilidad de los suministros de emergencia, estableciendo procedimientos de

comunicación mientras se está al tanto de una serie de respuestas técnicas y logísticas.²²⁴ Esta toma de decisiones anticipadas garantiza el suministro oportuno y eficaz de asistencia y ayuda humanitaria a los más necesitados al momento que se produzca un desastre. El tiempo invertido en la planificación de contingencias y respuesta paga dividendos cuando se reducen los daños y las pérdidas de vidas, y se hace más efectiva la entrega de servicios de respuesta y recuperación.²²⁵

Como se indica anteriormente, la función central de la planificación de contingencias es garantizar la mejor respuesta posible por parte de las autoridades pertinentes.²²⁶ Sin embargo, a pesar de que exista un nivel sustancial de planificación, algunos desastres son demasiado grandes y a menudo pueden tener efectos devastadores para las comunidades. Más allá de la pérdida de bienes y actividades de sustento, también está la pérdida de vidas. La literatura sugiere que los planes también deben reflejar algunas actividades que ayuden a evitar efectos devastadores en la medida de lo posible, así como considerar el proceso de recuperación de los efectos que inevitablemente se dan durante un desastre. Esto incluye actividades que garanticen la continuidad de los negocios y restablezcan los medios de subsistencia, así como la evacuación de personas y propiedades, incluido el ganado, como se describe en el Capítulo 4 de este informe, con el fin de minimizar los daños causados a la comunidad. En algunos casos, las familias son separadas durante el evento de desastre o durante el proceso de evacuación. En estos casos, las autoridades de gestión de desastres deben prever formas de reunir a las familias o rastrear el paradero de los miembros desaparecidos de la familia. Sobre este punto, el Capítulo 9 del presente informe ofrece una visión general detallada de las consideraciones a tomar en cuenta en relación a estos grupos vulnerables.

i. *Legislación Nacional*

La legislación desempeña un papel crucial en la preparación, en particular en lo que respecta a la planificación de contingencias. En la mayoría de los casos, como se explica en el Capítulo 1, las leyes básicas asignan funciones y responsabilidades para las principales tareas que deben realizarse en situaciones de emergencia nacional. La legislación no sólo garantiza que los planes de contingencia sean desarrollados por las autoridades pertinentes, sino que también determina el suministro de los recursos necesarios para garantizar las actividades establecidas en el plan de contingencia.

Las Revisiones de Escritorio reafirman el importante papel que juega la planificación de contingencias, que otorgan los gobiernos a los esfuerzos de preparación ante desastres. La mayoría de los marcos jurídicos de los países incluyen ciertas referencias sobre la planificación de contingencias, aunque con diversos grados de especificidad en lo que respecta a los mandatos, la asignación presupuestaria y su aplicación.

Las Revisiones de Escritorio también reflejan la necesidad de mayor inclusión en el desarrollo de planes de contingencia. Este proceso refleja contener aportaciones de todos los sectores pertinentes a nivel nacional y local (incluidas las comunidades), así como del sector público y privado, dependiendo del contexto y la naturaleza del desastre para el que se esté planificando. Desde los países analizados, sabemos que la inclusividad varía de un país a otro y, en algunos casos, depende del riesgo para el cual se esté planificando. En algunos países, es responsabilidad exclusiva del gobierno elaborar planes de contingencia y esto puede ser sólo a nivel nacional, sólo a nivel local o incluir a las autoridades regionales. En Brasil, por ejemplo, la ley prevé la asignación de recursos federales a niveles regionales y locales para la ejecución de acciones preventivas en las zonas de riesgo de desastres, incluidas las acciones de respuesta a desastres y recuperación.²²⁷ El municipio tiene la responsabilidad de preparar el plan de contingencia y de proporcionar los elementos centrales del plan.²²⁸ La distribución de los recursos estatales al nivel local municipal demuestra que el gobierno nacional tiene un papel importante que desempeñar en el proceso de planificación de contingencias.

En Italia, la planificación se lleva a cabo a todos los niveles estatales (nacional, regional, municipal) con los municipios como responsables de algunos desastres.²²⁹ En Madagascar, el plan es desarrollado por un organismo central a nivel nacional vinculado al Ministerio del Interior, y miembros del congreso a nivel territorial.²³⁰ En México todas las instituciones públicas y privadas deben tener un plan para mitigar los riesgos que defina las acciones preventivas y de respuesta a emplear durante una

emergencia.²³¹ En Australia, la planificación de contingencias es proporcionada desde a nivel estatal y no nacional.²³²

En algunos casos, algunas organizaciones privadas podrían tener una carga singular de responsabilidad al desarrollar estos planes por su cuenta debido a la naturaleza de su negocio. Por ejemplo, en Kazajstán, la expectativa es que las plantas químicas e industriales desarrollen manuales de gestión de riesgos y planes de acción con el apoyo de proveedores de socorro profesionales.²³³ Además, en Finlandia, los dueños de ciertas propiedades como grandes edificios residenciales, oficinas y hoteles, así como proveedores de industrias de servicios básicos como la electricidad, el agua y el tráfico de datos están obligados a hacer planes de emergencia.²³⁴

Las Revisiones de Escritorio demuestran la necesidad de que los planes de contingencia sean informados a través de mapas de riesgos y/o evaluaciones de riesgo. En particular, como se explica en el Capítulo 4 de este informe, así como en el informe multipaís de la Federación Internacional y el PNUD sobre la *Legislación efectiva y la reglamentación para la reducción del riesgo de desastres*, el mapeo de riesgos a menudo se legisla como un instrumento obligatorio para informar sobre el desarrollo de los Sistemas de Alerta Temprana. Sin embargo, en tal sentido, en Colombia, el Artículo 33 de la Ley 1523 de 2012 establece que el Plan Nacional de Gestión de Riesgos proporcionará un análisis de los factores de riesgo así como el seguimiento de estos factores.²³⁵ Este plan se utiliza como una herramienta de guía en la elaboración de los planes de gestión de riesgos a nivel territorial.²³⁶ También en Filipinas, la Sección 12 de la Ley de Desastres establece que las Oficinas Locales de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (LDRRMO) están obligadas a facilitar y apoyar las evaluaciones de riesgos y las actividades de planificación de contingencias a nivel local.²³⁷ Otro ejemplo, la Comisión Europea llevará al gobierno Español ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (UE) por falta de cumplimiento con la Directiva sobre Inundaciones de la UE (Directiva 2007/60/EC), que obliga a los Estados Miembros a evaluar el riesgo por inundaciones, mapear la extensión de las inundaciones y tomar medidas adecuadas y coordinadas para reducir el riesgo a inundaciones.²³⁸

En el Reino Unido, conforme a la Sección 2(1) de la Ley de Contingencias Civiles, se espera que las evaluaciones de riesgos se lleven a cabo a nivel local, y que a partir de entonces se publique un registro de riesgos.²³⁹ En los casos en que la expectativa es que las personas u organizaciones privadas hagan un plan de emergencia como en el caso de Finlandia, según lo dispuesto en la Ley de Rescate, se espera entonces que estos planes sean informados mediante evaluaciones de riesgos realizadas anticipadamente.²⁴⁰ Algunos países, como Madagascar y Australia elaboran planes de contingencia de riesgos múltiples, en comparación con los planes de riesgo singulares o planes de contingencia centrados en un riesgo específico lo cual se ve más a menudo en otros países.²⁴¹ No obstante, estos tipos de planes aún requieren evaluaciones de riesgos para guiar su desarrollo.²⁴² En Australia, el proceso de elaboración del plan Estatal de respuesta a emergencias y el plan de recuperación incluye una evaluación de riesgo de los peligros que debería ser abordado en el plan.²⁴³

Otro aspecto de la planificación de contingencias considerado en las Revisiones de Escritorio es lo que respecta a los vínculos familiares, específicamente los planes sobre cómo las familias deben reencontrarse, lo cual no se menciona expresamente en las legislaciones o es proporcionado la mayoría de los países.²⁴⁴ Se encontró que varios países no tenían disposiciones para ello explícitamente incluidas en su legislación. Esto no quiere decir que estas actividades no estarían presentes en caso de que ocurriera un desastre, especialmente cuando los esfuerzos de socorro son apoyados por la Sociedad Nacional de ese país.²⁴⁵ Como buenos ejemplos, Vietnam y Filipinas toman en cuenta este proceso y dentro de lo anterior disponen incluir la reunificación familiar en sus planes nacionales de preparación y respuesta ante los desastres y para lo último, brindan un Sistema de Rastreo y Reunificación Familiar.

C. Educación y Simulacros

i. Educación y programas de capacitación

Un componente crucial de la preparación en cualquier país es la sensibilización a todos los niveles de la sociedad, incluidos los niños que van a la escuela.²⁴⁶ Esto podría implicar la sensibilización sobre los riesgos a desastres que prevalecen en una región o en el país, los protocolos y planes de seguridad y emergencia, así como las organizaciones a nivel local y nacional encargadas de proporcionar apoyo de socorro en caso de que ocurra un desastre. Esta sensibilización puede crearse a través de programas de educación a nivel básico, secundario y superior o a través de programas cortos de capacitación dirigidos a todos los grupos de edad y profesionales, incluidas simulaciones de protocolos de emergencia en acción.²⁴⁷ Como se indica en la resolución de la 32da Conferencia Internacional de la Resolución de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el *Fortalecimiento de los marcos jurídicos para la respuesta ante desastres, la reducción de riesgos y los primeros auxilios*, contar con educación obligatoria en primeros auxilios a lo largo del ciclo de vida de las personas, a través de la capacitación obligatoria de los estudiantes y los maestros así como de los postulantes a obtener licencias de conducir aumenta las posibilidades de que una persona capacitada esté disponible para ayudar durante un desastre.

La educación y la formación sobre cualquier plan de contingencia que haya sido desarrollado, contribuyen en gran medida a mejorar la eficacia del plan a medida que la comunidad y las autoridades pertinentes sean conscientes de sus funciones, derechos y responsabilidades.²⁴⁸ Asimismo, estos programas de formación, en particular cuando incluyen ejercicios de simulación, permiten que el plan de contingencia se vea accionado y se logre evaluar su viabilidad en un contexto específico.²⁴⁹ Los programas de educación y capacitación, en particular los dirigidos a la comunidad, facilitan la asignación de responsabilidades a los miembros de la comunidad y la construcción de una red de voluntarios para apoyar la implementación del plan en caso de que ocurra un desastre.²⁵⁰

ii. Simulacros y Simulaciones

Los planes de emergencia deben ser redactados a la luz de la legislación vigente, así como de las disposiciones que esta establece para hacer frente a incidentes y desastres importantes.²⁵¹ El plan debe ser ensayado y ejercido por las personas y organizaciones que lo utilizarán. Los ejercicios de simulación en campos reales o en aulas de clase, basados en escenarios específicos, son un medio eficaz para determinar cuán realista es el plan y para evaluar la capacidad que tienen los diferentes actores.²⁵² Los simulacros también sirven como recordatorio constante hacia los que probablemente se vean afectados según como actúen en caso de que ocurra un desastre. Por lo tanto, la legislación sobre la planificación de contingencias debe prever capacitaciones y simulacros para asegurar que los esfuerzos de preparación sean puestos en marcha.

En las Revisiones de Escritorio aparece que, al igual que el proceso de planificación de contingencias, la principal responsabilidad de ofrecer capacitaciones al personal de rescate y socorro sobre que hacer durante un desastre recae sobre el gobierno nacional. En Italia, la importancia de los ejercicios de simulación se refleja en la legislación. La ley proporciona "Ejercicios de Protección Civil" que envuelven los diversos componentes, así como las estructuras operativas del Servicio Nacional de Protección Civil.²⁵³ Los ejercicios diseñan y ponen a prueba la validez de los modelos organizativos de intervención que se organizan tanto a nivel nacional como regional. También hay "Ensayos de Rescate", que son ejercicios operativos destinados a verificar la capacidad operativa de respuesta a los desastres.²⁵⁴ En Australia, los procedimientos de capacitación deben ser proporcionados por el Comisionado de Gestión de Emergencias y se espera que incluyan la capacitación, el desarrollo y la acreditación del personal de gestión de incidentes, y que también especifique las funciones del Inspector General para la Gestión de Emergencias entre ellas, evaluar las disposiciones de todo el estado en relación a la capacitación y el ejercicio de mantener y fortalecer la capacidad de gestión de emergencias.²⁵⁵ También se espera que los organismos gubernamentales participen en la capacitación de emergencias.²⁵⁶ Además cuentan con un marco de capacitación que describe los cursos básicos de capacitación y las inducciones pertinentes para aquellos actores claves en la gestión de desastres y así apoyar el desempeño efectivo de sus funciones.²⁵⁷ También se reconoce que los ejercicios son una oportunidad para poner a prueba la eficacia del plan de gestión.²⁵⁸ En la República de Corea

también, el gobierno es responsable de ofrecer capacitaciones y se espera que el personal de socorro se someta a estas capacitaciones periódicamente.²⁵⁹

No obstante, en algunos casos, las instituciones locales, las universidades y las organizaciones privadas pueden facilitar estas actividades. Por ejemplo, en Finlandia, existe una Escuela de Servicios de Emergencia en la que se espera que los gerentes y el personal de defensa civil, según lo dispuesto en la Ley de Poderes de Emergencia, participen en capacitaciones específicas organizadas por la universidad.²⁶⁰ En Jordania, la Ley de la Media Luna Roja incluye responsabilidades para que la Sociedad Nacional capacite a los voluntarios en la prestación de asistencia médica.²⁶¹ La Ley de Defensa Civil de Jordania también alienta al sector privado a capacitar a los ciudadanos sobre cómo gestionar los desastres, proporcionándole el equipo para hacerlo.²⁶²

También se observa que incluso en aquellos países que no tienen planes de contingencia, se ha tomado en cuenta la capacitación de la comunidad y la del personal de socorro en las prácticas de preparación ante desastres. Por ejemplo, en Palestina, tal como lo establece la Ley de Defensa Civil, se ofrecen capacitaciones al personal de rescate y socorro, y ciertas universidades también ofrecen cursos de posgrado sobre rescate y socorro. Aunque este tipo de capacitación está restringida al personal de rescate y socorro, el Consejo Superior de Defensa Civil puede crear equipos de civiles de la Autoridad Nacional Palestina y otros organismos para realizar capacitaciones civiles y otras actividades.²⁶³

iii. Programas de Educación en las escuelas

De los Países de Muestra encuestados, aunque a menudo se proporcionan capacitaciones y simulaciones, parece haber espacio considerable de mejora con respecto a los programas de educación dirigidos a los niños en etapa escolar. Pocos han legislado sobre el tema. Filipinas, Palestina y Kazajstán proporcionan programas de educación escolar centrados en la preparación para desastres, aunque es evidente que los estándares aún no están estipulados.²⁶⁴ Colombia y Vietnam también proporcionan programas escolares y han ido un paso más allá al indicar el contenido mínimo en el que deben centrarse dichos programas.²⁶⁵ En Colombia, por ejemplo, el Artículo 3 de la Resolución 7550 de 1994 establece que se les debe solicitar a los centros educativos que diseñen y desarrollen un 'proyecto' de prevención y atención a emergencias y desastres, en línea con las directrices emitidas por el Ministerio de Educación Nacional. Como mínimo, el proyecto debe incluir la creación de un comité escolar para la prevención y respuesta a emergencias y desastres, así como brigadas escolares; análisis de riesgos escolares; planes de acción; y ejercicios escolares relacionados con las posibles amenazas.²⁶⁶

Los niños se ven muy afectados por los desastres, por lo tanto, es necesario que estén anuentes de los potenciales riesgos a los que podrían enfrentarse en sus localidades. Por ejemplo, tras el terremoto de Haití de 2010 y el terremoto de Pakistán de 2005, se estimó que murieron más de 38.000 y 17.000 estudiantes, respectivamente. Más allá, como se menciona en el Capítulo 9, los desastres exponen a los niños a mayor riesgo en temas de protección infantil tales como, el secuestro, la trata, la violencia sexual y de género. Los esfuerzos de preparación en las escuelas tienen como objetivo reducir la vulnerabilidad y el impacto de los desastres en los niños, así como el de sus maestros. Los estudiantes y los maestros también pueden jugar un papel importante al compartir información sobre cómo prepararse con la comunidad, y así contribuir a mejorar la preparación en general.²⁶⁷

La preparación adecuada de las escuelas también es importante para garantizar la mínima interrupción de la educación después de un desastre; tal como se discutió en el Capítulo 8, esta es una contribución importante a la protección del derecho a la educación durante las emergencias. La reanudación de la educación lo antes posible después de un desastre también facilita la recuperación a largo plazo al proporcionar apoyo físico y psicosocial a los niños, minimizando el riesgo de trauma y explotación. Desafortunadamente, la reconstrucción de las escuelas no siempre es considerada una prioridad y puede ser pasada por alto por las autoridades durante los esfuerzos de socorro y recuperación.²⁶⁸

D. Recomendaciones

i. Planificación de Contingencias

Legislar la planificación de las contingencias es un paso importante en la preparación ante los desastres ya que es casi seguro que este garantice una red de seguridad sostenible en caso de que ocurra un desastre. Por lo tanto, es recomendable que la legislación facilite los estándares mínimos para el desarrollo de un plan de contingencia.

Como se deduce de las Revisiones de Escritorio, el marco legislativo debe proveer a la autoridad, a las organizaciones y/o personas privadas responsables del desarrollo de los planes de contingencia independientemente de que responda a una o varias amenazas. La legislación además debe establecer el mínimo de provisiones a reflejarse en el plan de contingencia. Esto puede incluir la designación de autoridades relevantes a involucrarse en los esfuerzos de rescate y recuperación, la asignación de fondos y recursos disponibles (presupuestos nacionales, federales o municipales) para las actividades previstas bajo el plan de contingencia, así como otras consideraciones logísticas en lo que se refiere a equipos de emergencia e instalación de los sistemas de comunicación.

Entendiendo que la restauración de los enlaces sociales inmediatamente después que ocurre un desastre es una preocupación crítica, estos estándares deben incluir provisiones para el rastreo familiar y el proceso de reunificación que permita a las familias encontrar y reunirse con sus parientes desaparecidos los cuales pudieron haber sido desplazados durante la evacuación o mientras ocurría el desastre.

Además, la participación de múltiples interesados en la planificación, incluyendo los sectores públicos y privados y la participación de la comunidad, asegura los derechos, las funciones y las responsabilidades de todos, y que los mecanismos de coordinación estén reflejados con exactitud en el plan. Mientras más inclusivo sea el plan durante su etapa de desarrollo, le será más familiar a los interesados y por consiguiente referenciado continuamente. Por lo tanto, la legislación debe asegurar que el proceso de planificación sea participativo.

El contenido desarrollado debe ser guiado por el uso de mapas de riesgo y/o evaluaciones de riesgo. El uso de escenarios cuidadosamente contruidos debe motivar a anticipar las necesidades que se generen por riesgos previsibles.²⁶⁹

Finalmente, la *Guía de Planificación de Contingencias* desarrollada por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Sociedad de la Media Luna Roja, y los *Lineamientos de Gestión de Emergencia para el Manejo de Incidentes de la Organización Internacional de Estandarización*, son herramientas útiles y pueden ser usadas por gobiernos y organizaciones en el desarrollo de planes de contingencia.

ii. Educación y simulacros

En relación a los programas de capacitación y educación, simulacros y simulaciones, es recomendable tener una legislación que defina las entidades que asumirán las principales responsabilidades de ofrecer estos programas a todos los niveles de la sociedad, ya sea el gobierno, instituciones locales, universidades, organizaciones privadas y/o la Sociedad Nacional de la CR. Además, estos programas deben apuntar a educar y capacitar a las diferentes audiencias en cuanto a sus derechos, roles y responsabilidades antes y durante un desastre, así como proporcionar capacitación de primeros auxilios.

La legislación también debería proveer y establecer los estándares mínimos y el contenido de acuerdo con las mejores prácticas internacionales para los programas profesionales de capacitación y simulacros, incluido el personal de desastres, rescate y asistencia, y la comunidad local, así como programas de educación para los niños que asisten a la escuela. Estos programas de educación y capacitación deberían tratar proporcionarle al público objetivo información sobre que esperar cuando ocurre un desastre, sus derechos, funciones y responsabilidades antes y durante un desastre. Los programas de capacitación también deben ser designados para reflejar el hecho de que esto no es un evento que ocurrirá una vez al continuar proporcionando cursos de reforzamiento a las personas, aunque ya hayan sido capacitadas.

Todos los individuos deberían tener acceso a las capacitaciones de preparación de desastres ya que esto garantiza mayor sensibilización a los planes de contingencia establecidos, las funciones y las responsabilidades que emerjan de esto.

Además, la legislación debe proporcionar también ejercicios de simulación y simulacros que involucren a profesionales de rescate y asistencia y la comunidad respectivamente. Los simulacros refuerzan la información compartida con la comunidad sobre los planes de contingencia a través de ejercicios prácticos. Los ejercicios de simulación no solo le demuestran de forma práctica al personal de rescate y asistencia sus roles durante un desastre, también ofrecen una oportunidad para evaluar la efectividad del plan de contingencia.

iii. Programas de Educación en las escuelas

Para los niños en edad escolar, la legislación debe proporcionarles la preparación y respuesta a emergencias y desastres en la escuela, incluyendo la creación de comités escolares pertinentes, así como brigadas escolares, análisis de riesgo escolar, planes de acción y simulacros escolares concernientes a posibles amenazas.

4. Alerta Temprana, Acción Temprana

A. Introducción

Desde mediados de la década de los 2000, ha habido un incremento en el reconocimiento internacional sobre la importancia de la respuesta efectiva ante los desastres de los sistemas de alerta temprana y acciones tempranas basadas en pronósticos. Este Capítulo aborda cada uno de estos temas. La Sección B habla de tres componentes claves de los sistemas de alerta temprana; el desarrollo y la implementación de conocimiento sobre el riesgo a desastres; monitoreo y pronóstico de riesgos; y la generación y emisión de alertas tempranas. La Sección C habla sobre la ‘acción temprana’, que se refiere a la toma de acción antes de que se materialice la amenaza con base en las alertas, en vez de responder solo cuando la amenaza se hay materializado. La Sección D habla sobre la evacuación, la cual es una forma importante y bien establecida tanto de la acción temprana como de la respuesta temprana. La Sección E brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre como desarrollar leyes y políticas para establecer sistemas de alerta temprana precisos que desencadenan una efectiva acción temprana y una respuesta rápida.

B. Sistemas de Alerta Temprana

i. Antecedentes

La UNDRR define el término ‘sistema de alerta temprana’ como ‘un sistema integrado de monitoreo de amenazas, pronóstico y predicción, evaluación de los riesgos ante los desastres, comunicación y sistemas de actividades de preparación y procesos que permite a individuos, comunidades, gobiernos, empresas y otros a tomar acciones oportunas para reducir los riesgos a los desastres en antesala a los eventos amenazantes’.²⁷⁰ Los sistemas de alerta temprana tienen cuatro componentes claves que se interrelacionan:

- desarrollar conocimiento sobre el riesgo a desastres a través de:
 - compilar datos sobre amenazas, exposición, vulnerabilidad y capacidad; y
 - analizar esta información en evaluaciones de riesgo a desastres.
- detectar, monitorear, analizar y pronosticar amenazas;
- difusión de alertas autoritarias, oportunas, precisas y accionables; y
- asegurar la preparación a todos los niveles para responder a las alertas recibidas.²⁷¹

Cada uno de estos cuatro componentes de los sistemas de alerta temprana es vital: la omisión en relación a cualquier elemento puede causar un fallo del sistema en su totalidad. El enfoque de este Capítulo es el papel de la ley y las políticas en relación a los primeros tres componentes de los sistemas de alerta temprana mencionados arriba. El cuarto aspecto de los sistemas de alerta temprana – preparación para responder a las alertas – es un problema muy amplio que es abordado en varias partes de este Reporte, incluyendo la sección C de este Capítulo (‘Acción Temprana’), sección B del Capítulo 3 (‘Planificación de Contingencias’) y sección C del Capítulo 3 (‘Educación y Simulacros’). Como el enfoque de este Reporte es en la preparación y respuesta doméstica, este Capítulo se enfoca en sistemas de alerta temprana, incluido los sistemas nacionales, subnacionales y a nivel comunitario.

El problema de los sistemas de alerta temprana se convirtió en el centro de la atención internacional significativamente durante a mediados de los años 2000, luego de ocurrido el Terremoto y Tsunami del Océano Índico en el 2004, que entonces el Secretario General de la ONU Kofi Annan describiera como una ‘llamada de alerta’ a los gobiernos sobre la importancia de los sistemas de alerta temprana.²⁷² Al momento de este catastrófico desastre, había un sistema de alerta de tsunamis para el Océano Pacífico, pero no para el Océano Índico.²⁷³ Ciertamente, incluso con una alerta de tsunami casi instantánea, muchas personas ubicadas en la costa de Sumatra en Indonesia no hubieran logrado evacuar a tiempo ya que el tsunami alcanzó la costa de Sumatra a los 30 minutos de haber ocurrido el terremoto.²⁷⁴ Sin embargo, un sistema de alerta de tsunamis pudo haber salvado muchas de las 51,000

vidas que se perdieron en Sri Lanka e India, ya que al tsunami le tomó dos horas alcanzar esos países.²⁷⁵

Una de las cinco 'prioridades de acción' en el *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015* fue el de 'identificar, evaluar y monitorear los riesgos a desastres y mejorar la alerta temprana'.²⁷⁶ El *Marco de Acción de Hyogo* identificó varias 'actividades claves' para la alerta temprana. Una de las actividades clave fue la de desarrollar sistemas de alerta temprana 'centradas en las personas', y que esas alertas: se muestren oportunas y comprensibles para los que están en riesgo; que tengan en cuenta las características demográficas, de género, cultura y sustento de las audiencias objetivo; e incluyan guías sobre cómo actuar en caso de alertas.²⁷⁷ Otra actividad clave identificada en el *Marco de Acción de Hyogo* fue la de fortalecer la coordinación y cooperación entre todos los sectores relevantes y actores en la cadena de alerta temprana para así lograr sistemas de alerta temprana completamente efectivos.²⁷⁸ Entre el 2005 y 2015, hubo un cambio de paradigma que se alejaba de proporcionar información sobre amenazas para proveer información de impacto, y se alejaba del riesgo singular para dar paso a sistemas de alerta de múltiples riesgos.²⁷⁹ En su nivel más básico, proveer información de impacto en vez de información sobre amenazas significa proveer información sobre 'lo que el clima hará', en vez de simplemente 'lo que clima será'.²⁸⁰ Esto requiere información y análisis sobre la exposición y vulnerabilidad a las amenazas de las poblaciones en riesgo, no solo sobre la ubicación geográfica y la magnitud de las amenazas. Alertas que contienen información sobre los posibles impactos son más significativas y accionables; le permiten a las poblaciones entender el riesgo y como podrían ser afectadas, y a usar esta información para identificar las medidas más apropiadas de preparación y respuesta.²⁸¹

Un sistema de alerta de múltiples riesgos es uno que aborda diversas amenazas y/o impactos, ya sean de tipos similares o diferentes.²⁸² El cambio de paradigma hacia sistemas de alerta temprana de múltiples riesgos refleja en parte un creciente reconocimiento de que las amenazas y los impactos pueden ocurrir simultáneamente, en cascada o acumulativamente en el tiempo y, por lo tanto, pueden tener efectos interrelacionados.²⁸³ En este contexto, los sistemas de alerta temprana de múltiples riesgos pueden permitirle a los actores responsables de los diferentes tipos de amenazas e impactos compartir información, coordinar actividades y utilizar procesos estandarizados que mejoren la consistencia y la eficacia de las alertas.²⁸⁴ Por ejemplo, un sistema de alerta temprana de múltiples riesgos puede utilizar una sola plataforma compartida para emitir alertas utilizando terminología y gráficos estandarizados.

El *Marco de Sendai* refleja el continuo compromiso de la comunidad internacional en el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana y consistentemente hace referencia a los 'sistemas de alerta temprana de *múltiples riesgos*'.²⁸⁵ Uno de los siete objetivos globales del Marco de Sendai es el de 'incrementar substancialmente la disponibilidad de y el acceso a sistemas de alerta temprana de múltiples riesgos e información sobre el riesgo a desastres y sus evaluaciones para las personas al año 2030'.²⁸⁶ En Mayo de 2017, la inaugural Conferencia de Alerta Temprana de Múltiples Riesgos se llevo a cabo en Cancún, México, con el enfoque sobre como los países podían lograr los objetivos del *Marco de Sendai*.²⁸⁷ Uno de los resultados de la Conferencia fue la adopción de una *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos*, la cual está estructurada sobre la base de los cuatro elementos de los sistemas de alerta temprana identificados arriba.²⁸⁸ La Lista de Verificación es una herramienta práctica, no técnica que establece un listado de acciones para asistir el desarrollo, la evaluación o el refinamiento del sistema de alerta temprana.²⁸⁹ Le agrega a la guía existente en este ámbito, en particular, las diez mejores prácticas efectivas para los sistemas nacionales de alerta temprana de múltiples riesgos identificados por la Organización Mundial Meteorológica en el 2012 a través de un proyecto de investigación de múltiples países (las **Buenas Prácticas de la OMM**).²⁹⁰

Las *Buenas Prácticas de la OMM* y el *Listado de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* hace hincapié que la ley y las políticas juegan un papel importante en la promoción efectiva de los sistemas de alerta temprana. Dos de las Buenas Prácticas de la OMM expresamente hacen referencia a la función de la legislación y las políticas. La primera Buena Práctica de la OMM es un 'fuerte reconocimiento político a los beneficios de los sistemas de alerta temprana, reflejado en las políticas armonizadas de gestión del riesgo a desastres nacionales y locales, la planificación, la legislación y el cálculo presupuestario'.²⁹¹ La tercera Buena Práctica de la OMM es 'aclaración de funciones' lo que significa

que 'las partes interesadas son identificadas, sus funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación están claramente definidos y ... documentados dentro de los planes locales y nacionales, en la legislación, directivas y memorándums de entendimiento'.²⁹² La *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* también hace hincapié en el papel que juega la ley en clarificar las funciones y responsabilidades de los interesados en establecer los mecanismos de coordinación.²⁹³ Además proporciona recomendaciones específicas para el papel que juega la ley y las políticas en relación al conocimiento y las alertas del riesgo a desastres.²⁹⁴ Estas recomendaciones específicas son analizadas abajo en las secciones i y iii.

ii. Conocimiento de Riesgo de Desastres

En relación el conocimiento del riesgo de desastres, la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* recomienda que la ley o las políticas deberían estipular la preparación ante las amenazas, la vulnerabilidad y la capacidad de evaluación para todos los ámbitos.²⁹⁵ Además recomienda que deberían existir estándares nacionales para la colección sistémica, distribución y evaluación del conocimiento del riesgo de desastres y de los datos relacionados con las amenazas, exposiciones, vulnerabilidades y capacidades.²⁹⁶ Finalmente, recomienda que se debe designar una agencia nacional como responsable para coordinar la identificación de las amenazas y la información de riesgo, y que debe haber un solo repositorio central de todo el conocimiento de riesgo de desastres.²⁹⁷

La información proporcionada en las Revisiones de Escritorio no está lo suficientemente detallada para permitir una evaluación de las leyes y las políticas que gobiernan el conocimiento de los riesgos de desastre de los Países de Muestra. Las Evaluaciones de Escritorio, sin embargo, sí identifican algunos ejemplos de buenas prácticas en este ámbito. En Colombia, por ejemplo, una agencia nacional de gobierno, la UNGRD, es la encargada de coordinar la elaboración de los mapas de riesgo y consolidar la información resultante en un solo repositorio.²⁹⁸ La UNGRD recientemente publicó un 'Atlas Nacional de Riesgo', el cual es un conjunto comprensible de mapas de posibles amenazas y evaluaciones de riesgo para todas las regiones geográficas, lo que incorpora análisis detallados sobre la exposición, vulnerabilidad y capacidad.²⁹⁹ En el Reino Unido, la Oficina del Gabinete es responsable de preparar un Registro Nacional de Riesgo de Emergencias Civiles de múltiples riesgos basado en la evaluación de riesgo nacional, y este proceso es replicado a nivel local por las autoridades locales.³⁰⁰ El Registro Nacional de Riesgo y el Registro de Riesgo Comunitario son subsecuentemente usados para informar sobre la planificación de contingencias.

En Enero 2015, la Organización Mundial Meteorológica publicó un destacado reporte analizando los avances en los sistemas de alerta temprana durante el periodo desde que se adoptara el Marco de Hyogo (a partir de ahora, el *Informe de Síntesis de la OMM 2015*).³⁰¹ El *Informe de Síntesis de la OMM 2015* ofrece un panorama diverso, identificando ambos ámbitos de progreso significativo, sin embargo, también el hecho de que muchos retos se mantienen, especialmente en los países en vías de desarrollo o menos desarrollados. En relación al conocimiento de riesgos de desastres, el *Informe de Síntesis de la OMM 2015* determina que un problema persistente es que las evaluaciones de riesgos se mantienen predominantemente enfocadas en las amenazas y no abordan adecuadamente las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales.³⁰² Esto indica que, consistentemente con la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos*, hay un importante papel que deber jugar la ley en exigir evaluaciones de vulnerabilidad en todos los ámbitos.

iii. Detectando, Monitoreando, Analizando y Pronosticando Amenazas

En relación al monitoreo y pronóstico de las amenazas, la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* principalmente proporciona orientación operativa, en lugar de orientación sobre la ley y las políticas.³⁰³ Identifica que un sistema eficaz de monitoreo y prevención requiere: personal bien capacitado; el uso de equipos técnicos de alta calidad que generen datos en tiempo real (o aproximado) y sea adecuado para condiciones locales; procesamiento y análisis oportunos de los datos, incluida la modelización y la previsión utilizando metodologías científicas aceptadas; y el mantenimiento y la actualización rutinaria de todos los softwares y hardwares.³⁰⁴ El Informe de Síntesis de OMM 2015 identifica que algunos de los problemas claves que aún persisten en este ámbito son: inadecuada capacidad técnica debido a la falta de recursos y conocimientos especializados (especialmente en los

países en vías de desarrollo y los países menos desarrollados); y una incompleta cobertura debido a ciertas amenazas y/o regiones geográficas que quedan fuera del alcance de las redes de monitoreo existentes.³⁰⁵ Estos hallazgos sugieren que puede haber un papel importante que desempeñar por parte de las leyes en garantizar la asignación adecuada de los fondos al monitoreo y pronóstico, y exigir a los agentes gubernamentales el monitoreo de *todas* las amenazas en *todas* las zonas geográficas.

iv. Alertas

Contenido de las alertas

En relación al contenido de las alertas, la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* y las *Buenas Prácticas* de la OMM recomiendan que los mensajes de alerta deber ser: claros y coherentes; incluir información de impacto; ser emitidos por una fuente reconocida y autorizada; y proporcionar orientación clara sobre las acciones que los destinatarios deben tomar (por ejemplo, 'evacuar', 'refúgiense').³⁰⁶ La *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* recomienda específicamente que la ley debe establecer procesos estandarizados para generar y emitir alertas.³⁰⁷ Los procesos estandarizados para generar y emitir alertas pueden ser particularmente importantes para garantizar la claridad y la consistencia donde varios participantes son responsables de generar y/o emitir alertas. Incluso se pueden utilizar para introducir contenido estandarizado para la alerta (por ejemplo, texto estandarizado, codificación por color y gráficos).³⁰⁸

Las Revisiones de Escritorio señalan que hay dos enfoques principales para emitir alertas entre los Países de Muestra. Un reducido número de los Países de Muestra han adoptado un enfoque centralizado a las alertas, mediante el que las alertas relativas a diferentes tipos de amenaza son emitidas por el mismo organismo gubernamental, incluso si son generadas por diferentes instituciones.³⁰⁹ Este es el caso, por ejemplo, en el Estado de Victoria, Australia, donde las alertas generadas por una amplia gama de organismos son emitidas por Gestión de Emergencias Victoria a través, entre otros canales, de un mapa interactivo en línea y una aplicación a través de teléfonos inteligentes.³¹⁰ Sin embargo, en la mayoría de los Países de Muestra hay múltiples organismos que generan y emiten alertas, y cada agencia tiene la responsabilidad sobre riesgos específicos.³¹¹ Así, por ejemplo, en Filipinas; la Administración de Servicios Atmosféricos, Geofísicos y Astronómicos (PAGASA) es responsable de emitir alertas en caso de inundaciones, ciclones tropicales y marejadas; la Oficina de Minas y Geociencias (MGB) para los deslizamientos de tierra debido a las precipitaciones; el Instituto Filipino de Vulcanología y Sismología (PHIVOLCS) para tsunamis y desastres volcánicos; y el Departamento de Salud para pandemias y/o epidemias.³¹² La *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* sugiere que este enfoque multiinstitucional no es necesariamente problemático siempre que la ley describa claramente las funciones y responsabilidades de cada institución y establezca un proceso estandarizado para generar y emitir alertas.

La mayoría de las Revisiones de Escritorio no proporcionan información detallada sobre el contenido de las alertas sobre desastres debido a que este problema no fue incluido en las preguntas de investigación proporcionadas a los evaluadores. Sin embargo, algunas Revisiones de Escritorio sí identificaron algunos ejemplos de buenas prácticas en este ámbito. Por ejemplo, en Sudáfrica, existe el requisito de que las alertas deben incluir información y orientación que le permita a las personas en riesgo tomar medidas para evitar o reducir el riesgo.³¹³ En Madagascar, la Oficina Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Departamento Meteorológico han implementado un sistema de alerta codificado por colores que proporciona a los destinatarios instrucciones claras sobre las medidas que deben adoptar para prepararse anticipadamente a un desastre.³¹⁴ El *Informe de Síntesis de la OMM 2015* identificó que existe un problema persistente con los mensajes de alerta que están incompletos o no están claros y, como resultado, son difíciles de interpretar o utilizar.³¹⁵ Un problema específico es la falta de uso de los conocimientos sobre los riesgos para desarrollar alertas que incluyan información sobre los posibles impactos, aunque ha habido algo de mejora en este ámbito.³¹⁶ Por lo tanto, puede haber una función para que la ley y las políticas sean las que exijan que los participantes gubernamentales pertinentes incluyan información de impacto en las alertas.

Difusión y comunicación de alertas

Difundir y comunicar eficazmente las alertas implica llegar a toda la población de manera oportuna, incluidas las poblaciones estacionales y zonas remotas.³¹⁷ En relación a este tema, la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* proporciona principalmente, orientación operativa, en lugar de orientación sobre la ley y las políticas. Identifica que la difusión y comunicación efectiva de las alertas requiere: el uso de diversos canales de comunicación; desarrollar asociaciones con entidades del sector público y privado que puedan difundir alertas (por ejemplo, radio, televisión, redes sociales, proveedores de telefonía móvil); mantener y actualizar el hardware que se utiliza para difundir las alertas; desarrollar planes de respaldo en caso de que falle el hardware; desarrollar mecanismos de retroalimentación para verificar que se han recibido las alertas; e identificar qué grupos de la población pueden ser más difíciles de acceder y desarrollar planes para llegar a ellos.³¹⁸

Las Revisiones de Escritorio muestra un panorama mixto de las leyes y las políticas de los Países de Muestra en relación a la difusión y la comunicación de las alertas. Por un lado, las Revisiones de Escritorio sí proporcionan algunos ejemplos de buenas prácticas en este ámbito: varios de los Países de Muestra tienen leyes y/o políticas que prevén el uso de múltiples canales de comunicación para difundir alertas,³¹⁹ y que le exigen a los medios del sector privado y a las compañías de telecomunicaciones que asistan en la difusión.³²⁰ Por ejemplo, tanto en Filipinas como en Corea, el gobierno tiene la facultad de exigir a las empresas privadas de telecomunicaciones que difundan alertas de emergencia.³²¹ En Corea, la ley especifica que el gobierno tiene prioridad en el uso de equipos de telecomunicaciones para este propósito, mientras que en Filipinas la ley establece que este servicio debe proporcionarse de forma gratuita.³²² Sin embargo, por otro lado, sólo uno de los Países de la Muestra, Sudáfrica, tiene una ley o política que contempla un mecanismo de retroalimentación para garantizar que se hayan recibido las alertas, y eso específicamente requiere difundir las alertas a las poblaciones remotas y de mayor riesgo.³²³

Del mismo modo, el Informe de Síntesis de la OMM 2015 indica progresos mixtos en este ámbito. Según el Informe de Síntesis de la OMM 2015, en algunos países, el uso de nuevas tecnologías y las redes sociales ha permitido una rápida difusión de los mensajes de alerta y una reducción en los requisitos y costos de infraestructura.³²⁴ Sin embargo, al mismo tiempo, muchos países menos avanzados aún cuentan con instalaciones de telecomunicaciones y tecnología inadecuadas para difundir alertas a todas las personas en riesgo.³²⁵ A tal punto que las instalaciones de telecomunicaciones que son insuficientes para llegar a toda la población, deberían ser complementadas con sistemas de alerta temprana comunitarios. El Programa de Preparación para los Ciclones (**PPC**) de Bangladesh es un ejemplo de un sistema comunitario de alerta temprana de gran éxito que ha reducido sustancialmente el número de víctimas mortales a causa de los ciclones.³²⁶ En el marco del PPC, las alertas se difunden inicialmente desde la Sede Nacional de las Sociedades de la Media Luna Roja de Bangladesh a las sucursales locales utilizando redes de radio de alta frecuencia y muy alta frecuencia.³²⁷ Posteriormente, las alertas son difundidas por una amplia red de voluntarios de base local que viajan a través de sus comunidades a pie, en bicicleta o moto, mostrando banderas que señalan el nivel de riesgo y emitiendo anuncios a través de megáfonos.³²⁸ En vísperas del Ciclón Mora, un ciclón de categoría uno que azotó Bangladesh el 29 de mayo de 2017, más de 55,000 voluntarios se movilizaron para distribuir mensajes de alerta temprana y ayudar a las personas a evacuar.³²⁹ A continuación, la Sección E proporciona recomendaciones a los responsables de tomar decisiones sobre cómo elaborar la legislación y/o política relativa al contenido y la difusión de alertas, considerando la guía proporcionada por *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos* y la *OMM Buenas Prácticas*.

C. Acción Temprana Basada en Pronósticos

Durante la última década se ha producido un cambio de paradigma hacia el concepto de ‘acción temprana alerta temprana’, que se refiere a la adopción de medidas *antes* de que se materialicen las amenazas *con base en las alertas*, en lugar de responder sólo cuando la amenaza se haya materializado.³³⁰ La manifestación práctica de la ‘acción temprana alerta temprana’ son los mecanismos de los FbA que liberan fondos e inician acciones tempranas cuando un evento pronosticado supera la magnitud y las probabilidades predeterminadas (por ejemplo, un 70% de probabilidad de un ciclón de categoría 3).³³¹ Las acciones tempranas incluyen acciones diseñadas para

mitigar los impactos de un peligro (por ejemplo, el refuerzo de los edificios), y acciones para facilitar una respuesta más rápida o más eficaz ante los desastres (por ejemplo, el desplegar anticipadamente los suministros).³³² La acción temprana basada en pronósticos es particularmente adecuada para las amenazas de inicio lento como las sequías, basándose en la premisa de que la acción temprana puede evitar que se convierta en un desastre.³³³ Así pues, el concepto se ha aplicado en el contexto Africano en relación a la sequía y la seguridad alimentaria, donde la acción temprana en relación a la agricultura y el pastoreo pueden desencadenarse por ciertos umbrales o desencadenantes predeterminados, como los datos de vigilancia por satélite, o en el caso de la hambruna relacionada con la sequía, un cierto aumento porcentual en los cuadros clínicos de desnutrición aguda.³³⁴

La razón del cambio de paradigma hacia una acción temprana es que la acción preventiva, en lugar de receptiva, es generalmente más eficaz para mitigar los impactos de las amenazas y fenómenos naturales, reducir o incluso prevenir desastres en las comunidades expuestas, y también es más rentable que responder a los desastres.³³⁵ Aunque la evidencia sobre el ahorro de costos de la acción temprana es limitada, los estudios clave que existen contienen hallazgos muy positivos.³³⁶ Por supuesto, tomar medidas de acción temprana conlleva el riesgo de ‘actuar en vano’ debido a la posibilidad de que la amenaza no se materialice o sea menos grave de lo previsto.³³⁷ Sin embargo, existe un acuerdo general de que ‘la respuesta temprana falsa se compensa más que el costo de brindar una respuesta tardía’.³³⁸

La literatura indica que hay al menos cuatro componentes clave de los componentes de los FbA.

Activar: El primer componente de un mecanismo de FbA tiene que ver con la activación de la acción temprana. Lo que genera la activación suele ser un pronóstico o predicción de un evento que: (i) un evento que supera una magnitud predeterminada; o (ii) excede una magnitud y probabilidad predeterminadas.³³⁹

Escala de tiempo: Los mecanismos de los FbA se pueden diseñar por periodos de plazo corto, medio o largo. El período de tiempo para la acción temprana viene determinado por la proximidad de la activación al evento pronosticado. Por ejemplo, el activador de la acción temprana a corto plazo puede ser el pronóstico de un ciclón que se forme dentro de un periodo de 12 horas.³⁴⁰ La activación de la acción temprana a medio plazo puede ser un pronóstico de una actividad ciclónica que marque por encima de la media para la próxima temporada.³⁴¹ Los plazos a corto, medio y largo plazo pueden utilizarse en paralelo,³⁴² aunque cabe señalar que las iniciativas de acción temprana a largo plazo pueden solaparse con las iniciativas de desarrollo y reducción de riesgos a desastres.³⁴³

Acciones: Las ‘acciones tempranas’ que son apropiadas dependen en gran medida del plazo de acción. Por ejemplo, la evacuación puede ser una acción apropiada a corto plazo, mientras que una acción apropiada a mediano plazo puede ser revisar los planes de contingencia y reponer las existencias de suministros de socorro en caso de desastre,³⁴⁴ o apoyar la disminución de existencias de granjas o el racionamiento ante una temporada de sequía prevista. Otros factores que pueden determinar qué ‘acciones tempranas’ son apropiadas incluyen la naturaleza del evento pronosticado y la capacidad y vulnerabilidad de la población en riesgo. A veces, la acción temprana comienza con la liberación de fondos de asistencia gubernamental o internacional o fondos de seguros basados en cierto parámetros (formas de ‘seguro paramétrico’ o ‘financiamiento basado en pronósticos’).³⁴⁵ Esto permite la acción preventiva de las personas afectadas, como la disminución de existencias y la sustitución de las actividades de subsistencia frente a la sequía, o simplemente puede permitirles sobrevivir a una temporada de sequía sin sufrir pobreza y desnutrición.³⁴⁶

Enfoque automatizado vs deliberativo: Algunos mecanismos de los FbA prevén que las acciones tempranas se determinen e implementen *automáticamente* cuando se produzca la activación pertinente (en adelante, el *enfoque automatizado*).³⁴⁷ Otros mecanismos proponen que las acciones se determinen una vez se produzca la activación pertinente (en adelante, el *enfoque deliberativo*).³⁴⁸ Hay ventajas y desventajas en ambos enfoques. Por un lado, el enfoque automatizado minimiza la toma de decisiones en tiempo real, permitiendo así una acción rápida en relación a las amenazas que inician repentinamente.³⁴⁹ Por otro lado, el enfoque deliberativo preserva la flexibilidad para responder a la situación a medida que se desarrolla, y para tomar decisiones a medida que se disponga de

información más detallada y precisa, que puede ser un mecanismo más adecuado para los riesgos a medio plazo, como el pronóstico de sequía estacional.

Con la excepción de la evacuación, abordado en la Sección D más abajo, el FbA quedó fuera del alcance de las Revisiones de Escritorio. Si bien la literatura sobre el FbA está aumentando, todavía no aborda la función de los marcos jurídicos y políticos en relación al FbA. Esto puede deberse al hecho de que, hasta la fecha, el FbA se ha implementado en gran medida a través de programas piloto de pequeña escala, y que los gobiernos y los participantes humanitarios sólo están empezando a ‘escalar’ el FbA.³⁵⁰ Diversos tipos de acciones que constituyen los FbA (por ejemplo, evacuación, distribución anticipada de los suministros de socorro) se abordan normalmente en los planes de contingencia o Procedimientos Operativos Estándar (**SOPs**), aunque menos para los riesgos a medio plazo, como la sequía. Sin embargo, esto no significa que no haya ninguna función que la ley y la política desempeñen en la facilitación de los FbA. Por el contrario, los gobiernos pueden desarrollar políticas que adopten formalmente la ‘acción temprana alerta temprana’ como principio básico de sus sistemas de gestión de desastres e identifiquen los mecanismos del FbA como una herramienta clave para implementar este principio. Es importante destacar que pueden exigirse poderes legislativos específicos para autorizar la liberación de fondos en función de la activación de los pronósticos, en lugar de responder a los acontecimientos después que ocurran. La legislación puede exigir a los actores gubernamentales pertinentes que desarrollen mecanismos de los FbA, incluso mediante la revisión de los planes de contingencia existentes y/o los SOPs y la autorización para acceder a los fondos de desastres para la acción temprana basada en pronósticos. En general, es preferible que los mecanismos de los FbA se integren a los procesos de planificación y presupuestos existentes para evitar la creación de procesos paralelos.³⁵¹

D. Evacuación

i. Evacuación de Personas

El término ‘evacuación’ se refiere comúnmente al movimiento temporal de las personas a un lugar más seguro antes, durante o después de un evento peligroso con el fin de protegerlas. Se distingue de otros tipos de movimiento de personas en entornos de desastres, como desplazamientos o reubicaciones planificadas (que se abordan en el Capítulo 7 de este reporte), debido al corto plazo y la naturaleza de la emergencia en relación al movimiento, y las evacuaciones pueden ser obligatorias, aconsejadas o espontáneas.³⁵²

Literatura reciente y decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos apoyan la existencia de la obligación de los Estados de evacuar a las personas como parte de un conjunto de obligaciones más amplias relacionadas con la protección de la vida y la seguridad.³⁵³ Están obligados a apoyar el monitoreo de las situaciones de riesgo, proporcionar información a las personas en situación de riesgo, supervisar y hacer planes de evacuación de emergencia. Otras condiciones para que las evacuaciones se apliquen ‘en la medida posible’ incluyen las Directrices Operativas de la IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales (Directrices de la IASC), como el suministro de carreteras seguras u otros medios transporte a zonas seguras, condiciones de seguridad, nutrición, salud, higiene y alojamiento adecuado, la no separación de miembros de la familia, la no discriminación y la asistencia especial a personas vulnerables como las personas con discapacidad y los ancianos que cuentan sin apoyo familiar.³⁵⁴

Sin embargo, la obligación de evacuar no está exento de condiciones y limitaciones, en gran medida relacionadas con la necesidad de equilibrar este deber con otros principios y derechos correspondientes, como la necesidad, el último recurso y la libertad de circulación. Esto es particularmente relevante en el contexto de la evacuación obligatoria, cuando las personas están obligadas a evacuar y/o se niegan a seguir una orden de evacuación forzosa.³⁵⁵

La *Guía Integral para la Planificación de Evacuaciones Masivas en Casos de Desastres Naturales* del Grupo de Coordinación de Campamentos y Gestión de Campamentos (**Guía MEND**)³⁵⁶ proporciona recomendaciones detalladas sobre cómo implementar las evacuaciones de acuerdo a estos principios,

derechos y deberes, lo cual proporciona una referencia útil para continuar el desarrollo de la legislación y las políticas en este ámbito.

Las Revisiones de Escritorio indican que la gran mayoría de las leyes de los Países de Muestra contemplan las evacuaciones de emergencia. Una conclusión clave de las Revisiones de Escritorio es que, en la gran mayoría de los Países de la Muestra, un gobierno sólo está facultado para ordenar evacuaciones cuando se ha declarado un 'estado de desastre' (**SoD**) o 'estado de emergencia' (**SoE**).³⁵⁷ La evacuación obligatoria puede calificarse como una excepción al derecho de libre circulación. Por lo general, el derecho internacional sobre los derechos humanos establece que dicha excepción sólo es admisible durante una emergencia pública. Por lo general, las leyes internacionales sobre los derechos humanos establecen que dicha excepción sólo es admisible durante una emergencia pública.³⁵⁸ El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (el **ICCPR**) impone otra condición: establece que la excepción sólo es permisible durante una emergencia pública que haya sido 'proclamada oficialmente'.³⁵⁹ El hecho de que las leyes de los Países de Muestra generalmente restrinjan la evacuación obligatoria a un SoE/SoD declarado es, por lo tanto, una buena práctica que es consistente con las leyes internacionales sobre los derechos humanos. La cuestión de la excepción a los derechos humanos durante un SoE/SoD declarado se examina con más detalle en la Sección D del Capítulo 5. Curiosamente, en el Estado de Victoria, Australia, el poder del gobierno para llevar a cabo la evacuación obligatoria de una zona de desastre declarada está restringido: no se puede utilizar para obligar la evacuación de una persona que tiene un interés financiero sobre la tierra o edificio pertinente.³⁶⁰ Las Revisiones de Escritorio no identificaron restricciones similares en la facultad de ordenar evacuaciones obligatorias en los otros Países de Muestra. De hecho, este requisito no se aplica en el Estado de Queensland, Australia, lo que demuestra que la naturaleza de los poderes de evacuación puede diferir significativamente a lo interno de un país, no sólo entre ellos.

Las Revisiones de Escritorio indican que, aunque la gran mayoría de las leyes de los Países de Muestra proporcionan evacuaciones de emergencia, las disposiciones detalladas para las evacuaciones generalmente aparecen en los documentos de planificación, como los planes de evacuación y los planes generales de contingencia a desastres. Varias Revisiones de Escritorio indican que no fue posible localizar este tipo de documento detallado de planificación,³⁶¹ lo que puede indicar que no se ha llevado a cabo una planificación detallada de la evacuación, o simplemente que no se ha puesto a disposición del público. Sin embargo, algunos de los Países de Muestra tienen planes de evacuación muy detallados.³⁶² En Italia, donde la gestión de desastres se destina a las Regiones, hay muchos ejemplos de planes de evacuación regionales y municipales muy detallados.³⁶³ La literatura, incluida la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos*, hace hincapié en la importancia de la planificación integral de las evacuaciones.³⁶⁴ Entre los aspectos que deberían planificarse con antelación figuran (pero no se limitan a) las rutas de evacuación, los medios de transporte para los evacuados (por ejemplo, medios de transporte público o privado; viajes aéreos, terrestres o marítimos), la ubicación de los refugios de la evacuación o áreas seguras designadas, y las funciones y responsabilidades de todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales pertinentes.³⁶⁵ Con el fin de garantizar la seguridad de las poblaciones en riesgo, estos asuntos deben determinarse utilizando mapas y evaluaciones de riesgo.³⁶⁶ Podría decirse que la ley tiene un papel que desempeñar en la obligación de los agentes gubernamentales pertinentes para preparar planes de evacuación y en la especificación de los asuntos que deben incluirse en dichos planes.

Es más probable que algunos grupos requieran asistencia especial para evacuar en caso de emergencia debido a una movilidad reducida o deteriorada. Estos grupos incluyen (pero no se limitan a): personas con discapacidad o enfermedad, niños pequeños y personas mayores; y grupos empobrecidos o vulnerables con bajos niveles de acceso a medios de transporte privados. Otro grupo que requiere una consideración especial son los presos que, evidentemente, tienen movilidad restringida. El no planificar la asistencia de evacuación de estos grupos los pone en mayor riesgo. Un ejemplo notable es el impacto que el huracán Katrina tuvo en la población carcelaria y en las comunidades más pobres de Nueva Orleans. Para un gran porcentaje de los residentes de los barrios empobrecidos de Nueva Orleans, la falta de acceso a transporte privado hizo muy difícil su evacuación.³⁶⁷ Además, aunque se emitió una orden de evacuación obligatoria para Nueva Orleans, 8,000 presos de la Prisión Parroquial de Orleans permanecieron en la cárcel y 'soportaron días de crecientes aguas tóxicas, una escasez de alimentos y agua potable y un colapso completo del orden'.³⁶⁸

Las Revisiones de Escritorio indican que un pequeño número de los Países de Muestra han adoptado medidas específicas para ayudar a las personas con discapacidad o enfermedad, a los niños pequeños, a las personas mayores y/o a los presos a evacuar. Los tipos de medidas adoptadas varían considerablemente, incluso si se establecen mediante la legislación o los documentos de planificación. En Italia, por ejemplo, los planes regionales de evacuación a menudo proporcionan el registro de las personas mayores y las personas que requieren asistencia durante la evacuación, y un servicio de transporte en autobús para evacuar a esas personas.³⁶⁹ En Filipinas, la ley exige que se dé prioridad a los niños durante las evacuaciones, y las organizaciones comunitarias de la sociedad civil tienen la tarea de garantizar la seguridad y el bienestar de los niños durante las evacuaciones.³⁷⁰ En los Estados de Victoria y Queensland en Australia, los hospitales, los centros de atención de la tercera edad, los centros educativos y las prisiones están obligados a desarrollar sus propios planes de evacuación.³⁷¹ El hecho de que sólo un pequeño número de los Países de Muestra hayan adoptado medidas específicas para ayudar a esas personas a evacuar indica que hay un margen significativo de mejora en esta ámbito.

ii. Evacuación de Ganado y Animales Domésticos

La evacuación de ganado y animales domésticos (es decir, mascotas) es un problema que, posiblemente, no recibe suficiente atención en la preparación y respuesta ante desastres. Sin embargo, es una cuestión extremadamente importante, no sólo para el bienestar de los propios animales, sino también para el de sus dueños. Un problema común es que las personas en riesgo pueden negarse a evacuar o intentar regresar a zonas de riesgo si no se les permite llevarse a sus animales domésticos. Por ejemplo, se estima que más de la mitad de las personas que no evacuaron durante el Huracán Katrina en 2005 optaron por quedarse porque no pudieron llevarse a sus mascotas.³⁷² Esto expone a las personas y a los socorristas a mayor riesgo. Otro problema surge cuando los evacuados llegan a centros de evacuación que no están equipados para acomodar a sus mascotas.³⁷³ Esto puede dar lugar a que los evacuados opten por no entrar o permanecer en centros de socorro, lo que puede ocasionar que estas personas no reciban la asistencia adecuada.

La evacuación de ganado puede plantear enormes desafíos logísticos debido al gran tamaño y la cantidad de animales que pueden estar involucrados. Como ejemplo, un estudio neozelandés ha modelado la cantidad de tiempo y recursos que se requerirían para evacuar las vacas lecheras en caso de una erupción moderada a grande del volcán Taranaki.³⁷⁴ Estimaron que la evacuación de 200,000 vacas lecheras hacia los alrededores del volcán costaría más de 2 millones de dólares neozelandeses y podría tomar entre 7 y 21 días (dependiendo del número de unidades de camiones y remolques utilizados).³⁷⁵ En definitiva, el estudio recomienda en contra de intentar una evacuación completa debido a la 'dificultad extrema, si no la imposibilidad'.³⁷⁶ El estudio, sin embargo, reconoce que la erupción del volcán Taranaki crearía una situación especialmente difícil y que otros tipos de desastres, como las inundaciones, pueden presentar desafíos logísticos menos graves.³⁷⁷

Las Revisiones de Escritorio indican que la evacuación de ganado y animales domésticos son cuestiones que se abordan en los documentos de planificación y no en la legislación.³⁷⁸ Sólo tres de los 20 Países de Muestra tienen documentos de planificación que abordan este tema.³⁷⁹ Como ejemplo, en Italia, varios planes de desastres regionales y municipales identifican áreas donde el ganado puede ser alojado en caso de evacuación, y un plan municipal específicamente prevé que las personas y sus animales domésticos sean asistidos. Como ejemplo adicional, en el estado de Queensland, Australia, las Directrices de Evacuación alientan a los grupos locales de gestión de desastres a abordar a los animales domésticos en sus planes de evacuación.³⁸⁰ Como una de las muchas medidas propuestas, las Directrices de Evacuación sugieren desarrollar una estrategia para los residentes en zonas de bajo riesgo para proporcionar cuidado de crianza a los animales domésticos de zonas de alto riesgo.³⁸¹ El hecho de que sólo tres de los 20 Países de Muestra tengan documentos de planificación que abordan la evacuación de ganado y animales domésticos indica que hay un gran margen de mejora en este ámbito.

La Protección Mundial de los Animales ha desarrollado protocolos y directrices para incluir escenarios de animales en simulaciones de escritorio y simulacros de campo, así como un curso de capacitación "PrepVet" para abordar animales en desastres, diseñado para veterinarios y organizaciones de defensa civil.³⁸² Su labor ha dado lugar a la elaboración de un Plan de Gestión de Desastres desarrollado por

el Departamento de Ganadería, Lechería y Pesca del Gobierno de la India, que abarca una amplia gama de medidas para la prevención de riesgos, preparación, respuesta, y protección de los animales después de los desastres, basándose en una serie de instrumentos legislativos clave de la India, entre ellos la Ley de Gestión de Desastres de 2005, la Política Nacional de Gestión de Desastres de 2009, la Política Nacional Ganadera 2013 y las Directrices de la Agencia de Gestión sobre Gestión De Desastres Biológicos 2008.³⁸³

Los Estados Unidos (**EE.UU.**) brindan un ejemplo de buenas prácticas en relación con las leyes y políticas que rigen la evacuación de animales domésticos y ganado durante desastres. El fracaso extensamente publicitado de la evacuación de mascotas y los dueños registrado durante el Huracán Katrina fue un catalizador de la reforma legislativa en los Estados Unidos.³⁸⁴ En 2006, el Congreso aprobó la Ley de Normas de Evacuación y Transporte de Mascotas (la **Ley PETS**), que requiere planes de emergencia locales y estatales que ‘consideren las necesidades de las personas con mascotas domésticas y animales de servicio antes, durante y después de un desastre o emergencia importante’.³⁸⁵ La Ley PETS permite a la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (**FEMA**) reembolsar monetariamente a los gobiernos estatales y locales que rescaten, cuiden y acojan a los animales durante una emergencia. También le permite a FEMA proporcionar fondos a los estados y localidades para la creación, operación y mantenimiento de refugios de emergencia amigables con las mascotas.³⁸⁶ En relación al ganado, el Estado Estadounidense de Texas brinda un ejemplo de buenas prácticas. La Comisión de Sanidad Animal de Texas (TAHC) es una agencia estatal cuyas funciones incluyen ayudar a los agricultores y ganaderos a evacuar el ganado durante las emergencias.³⁸⁷ Para lograr autorizar esta función, el TAHC coordina un Equipo de Respuesta para Animales que comprende representantes de organismos federales y estatales, la industria y otras partes interesadas.³⁸⁸ Una de las medidas clave que implementa la TAHC es administrar ‘instalaciones de retención’ para el ganado que ha sido evacuado.³⁸⁹ Estos ejemplos de los EE.UU. demuestran que es posible que el gobierno utilice la ley para abordar la evacuación de animales durante los desastres al: (i) exigir la consideración de este problema en los procesos de planificación de desastres o evacuación; y ii) asignar responsabilidades de evacuación de animales a los agentes gubernamentales pertinentes.

E. Recomendaciones

Las recomendaciones de esta sección están altamente relacionadas a la *Lista de Verificación SAT de Múltiples Riesgos de la OMM*. Cuando se desarrollen leyes y/o políticas relacionadas con los sistemas de alerta temprana, se les alienta a los tomadores de decisiones a referirse directamente a este recurso con el fin de obtener una orientación más detallada.

i. Sistemas de Alerta Temprana

Con la finalidad de crear un efectivo sistema de alerta temprana de múltiples riesgos, las leyes y las políticas deben establecer claramente las funciones y responsabilidades de todos los involucrados en: el desarrollo de conocimiento de riesgo a desastres; detección, monitoreo, análisis y pronóstico de las amenazas; y la generación y divulgación de las alertas tempranas. Las leyes y/o las políticas deben establecer los estándares para la recolección sistemática, evaluación y divulgación la información de riesgo y los datos relacionados a las amenazas, la exposición, las vulnerabilidades y capacidades. Además, deben establecer los mecanismos de coordinación de todos los involucrados relevantes.

En relación al **conocimiento de riesgo a desastres**, las leyes y/o las políticas deben hacer obligatorio la generación de mapas de amenazas y evaluaciones de riesgo para todas las amenazas en todas las zonas geográficas. Deben requerir evaluaciones de riesgo que aborden la exposición, vulnerabilidad y capacidad de las personas, de la infraestructura y de los sectores económicos que puedan ser afectados por las amenazas. Las leyes y/o las políticas deben hacer obligatorio la creación de un depósito central estandarizado para todo el conocimiento sobre el riesgo a desastres.

En relación al **pronóstico y monitoreo**, las leyes y/o las políticas deben hacer obligatorio el monitoreo y el pronóstico de todas las amenazas in todas las zonas geográficas, además de requerir que se comparta la información entre las diferentes agencias técnicas y niveles de gobierno. También, la ley debería adjudicar suficientes fondos para el monitoreo y pronóstico de las agencias que les permita:

obtener equipo tecnológico de alta calidad; mantener y mejorar los software y hardware; y capacitar y retener personal de alta calidad.

En relación a las alertas, las leyes y/o las políticas deben establecer procesos estándares para generar y divulgar alertas. Más importante aún, la ley y/o las políticas deben requerir que las alertas contengan: información de impacto (por ejemplo, información sobre lo que el 'clima podría causar', y no sólo sobre lo que 'el clima podría ser'); y orientación clara y práctica (por ejemplo, 'evacuar', 'refúgiense'). La ley y/o las políticas deben también solicitar que las agencias encargadas de divulgar las alertas a:

- usar una amplia variedad de canales de comunicación para divulgar las alertas;
- desarrollar e implementar mecanismos de retroalimentación para verificar que las alertas hayan sido recibidas; y
- desarrollar e implementar planes para llegar a las poblaciones más remotas y de mayor riesgo.

Agregado a lo anterior, la ley debería obligar a las compañías privadas de telecomunicaciones a divulgar las alertas a solicitud y sin costo alguno.

ii. Acción Temprana Basada en Pronósticos

Actualmente, existe poca literatura en relación a la función de los marcos legales y políticos en relación a la acción temprana, incluyendo la FbA.

Tomando en cuenta lo anterior, los resultados positivos de los programas piloto a menor escala confirman que se debe considerar seriamente si se requiere, y cómo, utilizar las leyes y/o las políticas para la promoción de la FbA. Aquellos encargados de tomar decisiones deberían considerar el desarrollo de políticas que formalmente adopten la 'alerta temprana acción temprana' como un principio orientador de sus sistemas de gestión de desastres e identificar mecanismos de FbA como herramientas clave para la implementación de este principio, así como asegurar la designación de un presupuesto para la FbA y la autoridad de utilizar estos fondos en respuesta a la activación basada en pronósticos.

Los tomadores de decisiones también deberían considerar requerirle a los agentes gubernamentales pertinentes que desarrollen mecanismos de FbA. En general, los tomadores de decisiones deben tratar de hacer esto de una manera que integre la FbA a los procesos de planificación existentes – por ejemplo, actualizando los planes de contingencia existentes y los SOPs – en vez de crear procesos paralelos.

iii. Evacuación de Personas

Las leyes y/o políticas deben exigir a los agentes DPR gubernamentales que desarrollen planes comprensivos de evacuación que especifiquen: rutas de evacuación; medios de transporte para los evacuados (por ejemplo, medios de transporte públicos o privados; traslados por tierra, mar o aire); la ubicación de los refugios de evacuación o áreas designadas como seguras; y las funciones y responsabilidades de todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales relevantes. Un plan de evacuación puede ser un documento único o formar parte de un plan general de contingencia de a desastres. Con el fin de promover la seguridad de los evacuados, la ley debe requerirle a las personas responsables de desarrollar los planes de evacuación que utilicen como referencia los mapas de amenazas y las evaluaciones de riesgo, especialmente en relación con la selección de las rutas de evacuación y los refugios de evacuación.

Las leyes y/o las políticas deben establecer claramente los principios y las condiciones bajo las cuales las evacuaciones, particularmente las evacuaciones obligatorias, pueden llevarse a cabo, en relación con los principios humanitarios, los derechos humanos y los estándares internacionales.

La ley y/o las políticas deben requerir que los planes de evacuación contengan medidas para asegurar que las personas con movilidad deficiente, limitada o restringida sean asistidas para evacuar. Esto incluye (pero no se limita a) algunos miembros de los siguientes grupos: niños pequeños; personas

mayores; personas con discapacidades; prisioneros; y personas con acceso limitado a transporte privado. La ley también requiere que los hospitales, las escuelas, las prisiones y asilos desarrollen sus propios planes de evacuación.

Los responsables también deberían referirse a la *Guía MEND* como un recurso útil para el desarrollo de la legislación y las políticas en este ámbito.³⁹⁰

iv. Evacuación de Ganado y Animales Domésticos

Los responsables deben considerar enmendar la ley para que requiera que los agentes DPR gubernamentales incluyan animales domésticos y ganado en los planes de evacuación. Específicamente, deberían considerar legalmente requerirle a los agentes DPR gubernamentales hacer planes para: acomodar a los animales domésticos en centros de evacuación o cerca de ellos; generar terreno temporal u otras facilidades disponibles para el ganado evacuado; y asistir a las personas a evacuar sus animales cuando no pueden hacerlo de forma independiente.

La ley debe requerirle a los negocios que tienen mucho ganado que preparen planes de evacuación para el ganado. Además, los responsables deben desarrollar e implementar políticas designadas a alentar al público general a que generen sus propios planes de evacuación para el ganado y los animales domésticos. Esto puede incluir elevar la conciencia del público y proporcionar herramientas de educación y planificación.

5. Estados de Emergencia y Estados de Desastre

A. Introducción

Este Capítulo aborda las declaraciones de un ‘estado de emergencia’ (**SoE**) o de un ‘estado de desastre’ (**SoD**), que son un mecanismo jurídico común para iniciar la respuesta ante desastres. La Sección B introduce la distinción entre las SoE y las SoD y describe las principales diferencias entre estos fenómenos jurídicos. También explica la función compartida y subyacente de las SoE/SoD, que consiste en cambiar a una modalidad jurídica de emergencia en la que se aplican acuerdos especiales de gobernanza y se dispone de poderes gubernamentales especiales. En la Sección C se examinan las dimensiones clave de las facultades de los SoE/SoD, que incluyen la activación del poder, la identidad de la persona o entidad autorizada para hacer una declaración y las consecuencias de una declaración. En la Sección C se describe cómo estas dimensiones de las potencias SoE/SoD difieren significativamente entre los Países de Muestra. En la sección D se examina la limitación y la excepción de derechos durante un SoE/SoD, mientras que la Sección E describe los tipos clave de garantías que pueden utilizarse para preservar el Estado de derecho y promover la transparencia y la rendición de cuentas durante un SoE/SoD. La Sección F proporciona a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones sobre cómo elaborar o modificar leyes relativas a los SoE/SoD de tal manera que se promueva una respuesta proporcionada y adaptada a los diferentes grados y tipos de desastre.

B. Estados de Emergencia versus Estados de Desastre

Según investigaciones anteriores de la Federación Internacional, existe una distinción entre ‘estados de emergencia’ (**SoE**) y ‘estados de desastre’ (**SoD**).³⁹¹ El poder de declarar un SoE generalmente se establece por la constitución de un país y está destinado a personas o entidades al más alto nivel de gobierno. Las SoE están generalmente diseñadas para situaciones extremas e imprevisibles que desafían fundamentalmente el ordenamiento jurídico prevaleciente. En consecuencia, el poder de declarar un SoE se basa a menudo en la existencia de una amenaza grave a la seguridad, el orden público o el orden constitucional. Es más probable que las acciones se desencadenen por desastres como la guerra civil o los disturbios civiles generalizados, en lugar de desastres meteorológicos, epidemias o accidentes industriales, pero a menudo se redactan lo ampliamente, lo suficiente como para aplicarse a cualquier tipo de desastre. El efecto de declarar un SoE es generalmente centralizar la toma de decisiones y dinamizar a los poderes gubernamentales especiales que de otro modo no existirían. La declaración de un SoE a menudo también permite al gobierno limitar, o incluso derogar, los derechos constitucionales y/o los derechos humanos.³⁹²

A diferencia de los SoE, los SoD generalmente se establecen a través de la legislación, en lugar de la constitución de un país. Un punto clave de distinción entre los SoE y los SoD es que la responsabilidad de declarar un SoD a menudo recae en agentes gubernamentales sectoriales, como la oficina nacional de gestión de desastres, las fuerzas de seguridad o la policía. El efecto de declarar un SoD suele ser activar los planes de gestión de desastres, incluida la movilización de personal y recursos. Al igual que un SoE, esto puede incluir la activación de los acuerdos especiales de gobernanza y los poderes gubernamentales que de otro modo no existirían, como el poder para evacuar o poner en cuarentena a las personas. Sin embargo, a diferencia de los SoE, las acciones de los actores gubernamentales en el marco de un SoD suelen estar más limitadas y pueden limitarse a los poderes o acciones establecidos en la legislación o los planes de gestión de desastres.³⁹³

En la mayoría de los desastres, será más apropiado declarar un SoD, en lugar de un SoE (suponiendo que ambas formas de declaración estén disponibles). Esto se debe a que la mayoría de los desastres no son lo suficientemente graves como para poner en peligro el ordenamiento jurídico prevaleciente, ni para justificar la centralización de la toma de decisiones y la injerencia en los derechos constitucionales y humanos.³⁹⁴ Desafortunadamente, la gran mayoría de la literatura se centra en los SoE, en lugar de en los SoD, y en situaciones ‘sociales’ o ‘políticas’ como la guerra civil o los disturbios, en lugar de otros tipos de desastres.³⁹⁵

La distinción entre los SoE y SoD es ampliamente utilizada en la literatura y se desprende de las Revisiones de Escritorio, aunque hay diferencias en la terminología utilizada por diferentes países, y

por diferentes académicos y analistas.³⁹⁶ De los 20 Países de Muestra, 14 tienen leyes que proporcionan tanto los SoE como los SoD,³⁹⁷ mientras que los seis restantes parecen solamente tener SoE.³⁹⁸ Las Revisiones de Escritorio muestran que los SoE y los SoD de los Países de Muestra son muy diversos, de modo que las descripciones de los SoE y los SoD de esta sección deben entenderse como generalizaciones, de las que hay muchas variaciones y excepciones. Las principales variaciones entre los diferentes SoE/SoD se discuten en las secciones C, D y E a continuación.

Las Revisiones de Escritorio ilustran que la distinción entre los SoE y los SoD no es siempre clara y que algunos SoE y SoD desafían la fácil categorización.³⁹⁹ De hecho, es posible argumentar que, en lugar de comprender dos fenómenos jurídicos distintos, los SoE y los SoD comparten la misma función general. La declaración de un SoE/SoD provoca un 'cambio de las modalidades jurídicas normales a las de emergencia' en el que se aplican acuerdos especiales de gobernanza y se dispone de poderes gubernamentales especiales.⁴⁰⁰ La razón subyacente para este cambio es que, a menos que el gobierno tenga acceso a acuerdos y poderes especiales, el desastre excederá su capacidad de respuesta.⁴⁰¹ Visto desde esta perspectiva, la diferencia entre los SoE y los SoD es una diferencia de *grado*, en lugar de tipo. Es decir, los SoE y los SoD son iguales en el sentido de que ambos desencadenan un cambio en los acuerdos de gobernanza y en los poderes gubernamentales, pero varían en relación a la magnitud de esos cambios.⁴⁰² Además de provocar un 'cambio' a una modalidad jurídica de emergencia, una declaración de SoE/SoD puede desempeñar una función vital de información pública, comunicando la gravedad de una amenaza al público y a los agentes del DPR y, por lo tanto, animándolos a implementar medidas apropiadas de preparación y respuesta.⁴⁰³

En algunas circunstancias, una declaración de un SoE/SoD puede no tener la función de activar acuerdos especiales de gobernanza o poderes gubernamentales. Este tipo de declaración es fundamentalmente diferente de los SoD y SoE que se examinan en este Capítulo porque no provoca un 'cambio' en la modalidad jurídica de emergencia y, en cambio, se caracteriza mejor como un procedimiento de alerta o notificación. Este tipo de declaración puede utilizarse en circunstancias en las que un desastre puede gestionarse utilizando los acuerdos de gobernanza existentes y los poderes gubernamentales, donde es, no obstante, importante notificar al público y a otros agentes del DPR tomar las medidas apropiadas. Este tipo de declaración no es objeto de este Capítulo.

Se han realizado dos importantes exámenes internacionales sobre los SoE y los SoD: un proyecto de la Organización de los Estados Americanos 2010-11 que examina doce Estados del Caribe en profundidad y examina una amplia gama de otras jurisdicciones (el **Informe de la OEA**);⁴⁰⁴ y un proyecto del Grupo de Trabajo del Gobierno de la India de 2013 que revisa la *Ley de Gestión de Desastres* de la India y estudia otras nueve jurisdicciones en profundidad (el **Informe de Gobierno de la India**).⁴⁰⁵ El Informe de Gobierno de la India recomendó en contra del enfoque de 'un solo tamaño se adapta a todos', en el que el único mecanismo jurídico para responder a un desastre es un mecanismo SoE diseñado para situaciones extremas.⁴⁰⁶ Por el contrario, tanto el Gobierno de la India como los Informes de la OEA convienen en que los Estados deben desarrollar en la legislación mecanismos proporcionales y a la medida de los diferentes grados y tipos de riesgo, en lugar de depender de poderes y garantías de alto nivel.⁴⁰⁷ Los informes recomiendan diferenciar entre los SoE y los SoD, y desarrollar varios SoD diferentes para abordar diferentes amenazas y necesidades de gestión de desastres.

En la práctica, un sistema eficaz de SoE/SoD puede parecerse a una pirámide, con múltiples niveles y canales de SoD correspondientes a diferentes grados y tipos de riesgo. Cada nivel de la pirámide corresponde a desastres más graves o a gran escala que el siguiente nivel, y otorga a los gobiernos poder de respuesta de emergencia oportunamente más amplios. Un SoE se encuentra en el ápice del sistema y está diseñado para ser utilizado sólo en las circunstancias más extremas e imprevisibles. El detonante para avanzar de un nivel de la pirámide al nivel anterior es el grado en que la capacidad gubernamental haya sido superada por un desastre pertinente. Por ejemplo, en el Estado Británico y Australiano de Victoria, la mayoría de los poderes de gestión de emergencias forman parte del sistema jurídico 'normal'; en cuanto se exceda la capacidad de esas facultades, se puede entonces declarar uno de los diversos SoD; y si esa capacidad es excedida, el gobierno puede excepcionalmente declarar un SoE.⁴⁰⁸ Este enfoque estratificado de los SoD/SoE promueve la proporcionalidad al garantizar que

los cambios en los poderes gubernamentales y los acuerdos de gobernanza correspondan a la naturaleza y magnitud del desastre.

C. Las dimensiones Clave de los SoE y SoD

Las Revisiones de Escritorio y la literatura ilustran que hay cuatro dimensiones clave de los SoD/SoE: (i) el momento en el que se declara un SoE/SoD; (ii) el detonante que lleva a hacer una declaración; (iii) la identidad de la persona o entidad que esté facultada para hacer una declaración; y (iv) el efecto o consecuencias jurídicas de una declaración. En esta sección se describe cada una de estas cuatro dimensiones en detalle.

i. El Momento de la Declaración

Las Revisiones de Escritorio ilustran que, en la mayoría de los casos, los poderes legales para declarar un SoE/SoD (**poderes declarativos**) están diseñados para ser utilizados con capacidad de respuesta, es decir, *después* de que un riesgo se haya materializado en un desastre o emergencia. Sin embargo, es posible que un poder legal declare que un SoE/SoD se diseñe para ser utilizado de forma preventiva, es decir, *antes* de que un riesgo en particular se convierta en un desastre o emergencia. De hecho, el Informe de la OEA recomienda que, con el fin de facilitar la acción preventiva, los poderes de los SoE/SoD utilicen una definición más amplia de ‘desastre’ que incluya la ‘amenaza de desastre’.⁴⁰⁹ Un ejemplo de un país con un poder declarativo preventivo es los EE.UU., donde la *Ley Stafford* permite a los gobernadores de Estado y otras autoridades regionales solicitar al Presidente que declare de forma preventiva una emergencia o un desastre mayor sobre la base de una evaluación preliminar de daños, tomando en cuenta la cantidad prevista de daños y la gestión de desastres del Estado o de las capacidades de las autoridades regionales.⁴¹⁰

Aunque las declaraciones preventivas proporcionan una valiosa ‘ventaja’ durante una respuesta ante un desastre, hay desafíos inevitables en la conceptualización y medición cuando un riesgo es lo suficientemente probable, próximo (tanto temporal como geográficamente) y severo que justifique una declaración preventiva. Algunas amenazas, como los fenómenos meteorológicos extremos, pueden predecirse con un grado razonablemente alto de certeza, proporcionando así una base clara y objetiva sobre la cual hacer una declaración preventiva. Otras amenazas, como los ataques terroristas, no pueden predecirse con la misma certeza u objetividad. De hecho, Bruce Ackerman ha argumentado que la dificultad de determinar cuando existe un ‘peligro claro y latente’ de un ataque terrorista crea un riesgo real de uso indebido de los poderes de los SoE en este contexto.⁴¹¹ Por lo tanto, el detonante jurídico de un poder declarativo preventivo puede adaptarse a diferentes tipos de riesgo, a fin de reflejar los diferentes tipos de información y consideraciones que deben utilizarse para evaluar cada tipo de riesgo.⁴¹²

ii. La Activación del Poder Declaratorio

La literatura hace hincapié en que es importante que la ley estipule claramente lo que es un desencadenante, o establezca un conjunto de criterios, que active el poder de declarar un SoE/SoD.⁴¹³ Esto sirve para restringir el ejercicio del poder declarativo y proporciona una base adecuada para la revisión posterior por parte del legislativo y/o judicial. Aunque un desencadenante claro es importante, existen riesgos al adoptar criterios o desencadenantes excesivamente estrechos o complejos. Estos riesgos incluyen el retraso en la manifestación de una declaración y la iniciación de una respuesta debido a la falta de claridad sobre si es permisible hacer una declaración.⁴¹⁴ Por ejemplo, la falta de provisión de epidemias en el régimen de emergencia de Liberia, que se centra predominantemente en la guerra y los disturbios civiles, puede haber contribuido a los retrasos en la respuesta al brote de ébola de 2014 en ese país.⁴¹⁵ Por lo tanto, es importante encontrar un equilibrio entre, por un lado, la creación de disparadores jurídicos específicos para limitar los poderes de emergencia gubernamentales y, por otro, mantener la flexibilidad suficiente para responder a las amenazas graves e imprevisibles.

Las Revisiones de Escritorio ilustran que los desencadenantes que dinamicen el poder de declarar un SoE/SoD varían significativamente entre los Países de Muestra. Una característica unificadora es que todos los mecanismos declarativos de los Países de la Muestra se refieren de alguna forma a la

necesidad de implementar un SoE/SoD dada las circunstancias. Aparte de esto, las provisiones varían ampliamente en términos del, si existe alguno, criterio adicional que se imponga. Algunos de los desencadenadores o criterios comunes que se utilizan son los siguientes.

Un acontecimiento particular: Todos los Países de Muestra tienen poderes declarativos que están condicionados al desarrollo de un evento en particular. Hay una variación sustancial en la especificidad de estos acontecimientos, que va desde los poderes declarativos que son activados por un 'desastre general',⁴¹⁶ hasta los que son activados por una serie de eventos como 'desastres naturales',⁴¹⁷ a los activados por tipos específicos de eventos (por ejemplo, inundaciones, incendios).⁴¹⁸ Catorce de los 20 Países de Muestra tienen dos o más tipos de SoD/SoE, que se aplican a diferentes tipos de eventos.⁴¹⁹ En general, el desarrollo de un evento en particular no es la única condición para la declaración de un SoE/SoD y, además, uno o más de los siguientes criterios también aplica.

Una amenaza existencial: Nueve de los 20 Países de Muestra tienen poderes declarativos que se basan en la existencia de una amenaza a la seguridad pública, la seguridad nacional, el orden público o el orden constitucional.⁴²⁰ Este tipo de desencadenador se encuentra con mayor frecuencia en los SoE, pero aparece en algunos SoD.⁴²¹ En la medida en que un SoE/SoD esté condicionado a este tipo de amenaza existencial de la seguridad nacional, el orden público o el orden constitucional, puede ser más propenso a ser diseñado y utilizado para desastres como la guerra civil o disturbios civiles. Este tipo de SoE/SoD también puede, sin embargo, ser aplicable cuando un 'desastre natural' resulta en saqueo generalizado o violencia.⁴²²

Capacidad insuficiente: Diez de los Países de Muestra tienen poderes declarativos que se basan expresamente en un desastre que supera la capacidad operativa y/o financiera del sistema normal de gestión de desastres.⁴²³ Una formulación común es que el gobierno nacional esté facultado para declarar un SoE/SoD sobre la base de que la capacidad de gestión de desastres de una jurisdicción subnacional este sobrecargado. Este es el caso de Brasil, Italia y México, en donde la capacidad es sólo un criterio o desencadenante, lo que significa que las declaraciones no se producen automáticamente tan pronto como se agote la capacidad subnacional.⁴²⁴ Otra formulación común es que un gobierno nacional esté facultado para declarar un SoE/SoD nacional cuando la capacidad de gestión de desastres de la nación ha sido sobrecargada y se requiera la asistencia internacional y/o medidas extraordinarias.⁴²⁵

Pérdida o daño absoluto: Cuatro Países de la Muestra tienen poderes declarativos que se basan en una medida absoluta de pérdida o daño, aunque el umbral y el método de medición de pérdidas o daños varían de un país a otro.⁴²⁶ En Kirguistán y Filipinas, para determinar si la magnitud de un desastre es suficiente para activar el poder declarativo, las autoridades están obligadas a evaluar indicadores específicos de pérdidas y daños, como el número total de víctimas, activos económicos significativos (por ejemplo, porcentaje de barcos pesqueros destruidos) y el alcance geográfico del desastre.⁴²⁷ El uso de umbrales absolutos de pérdida y daño puede mejorar la transparencia y fomentar la confianza del público en la validación de las declaraciones.⁴²⁸ Sin embargo, también pueden ser difíciles de implementar en medio del caos de un desastre.

Una solicitud o recomendación: Siete de las facultades declarativas de los Países de Muestra disponen que una declaración de un SoE/SoD sólo podrá hacerse por solicitud o recomendación de una persona o entidad específica.⁴²⁹ Por ejemplo, en el Estado Australiano de Victoria, Paraguay y Sudáfrica, sólo se puede hacer una declaración de un SoE/SoD a petición o recomendación del organismo de gestión de desastres.⁴³⁰ Del mismo modo, en Italia y en la República de Corea, los gobiernos nacionales sólo pueden declarar un SoE/SoD en lo que respecta a una jurisdicción subnacional si esa jurisdicción ha solicitado en primer lugar que se haga una declaración.⁴³¹

Las Revisiones de Escritorio ilustran que los poderes declarativos de los Países de Muestra contienen muchas combinaciones y permutaciones diferentes de los criterios anteriores.⁴³² Esta variación refleja el hecho de que diferentes poderes declarativos están diseñados para abordar diferentes grados y tipos de riesgo. También refleja el hecho de que los poderes declarativos son producto del sistema político y constitucional particular de cada jurisdicción. A la luz de esta diversidad, no es factible prescribir estrictamente los criterios que deben activar los poderes declarativos. Sin embargo, como se

discutió al principio de esta Sección, es importante que existan criterios claros para apoyar la toma de decisiones oportuna y permitir la revisión posterior.

En algunas circunstancias, puede que no sea factible o apropiado que los criterios que condicionan un poder declarativo se especifiquen en el mismo instrumento que el propio poder. Esto puede aplicarse, por ejemplo, a las disposiciones constitucionales, que a menudo se redactan en un lenguaje amplio y no pueden modificarse fácilmente. No obstante, en esta situación, los criterios para el ejercicio del poder deben especificarse claramente en otro instrumento jurídico.⁴³³ Kenya ofrece un buen ejemplo de este enfoque. La Constitución Keniana faculta al Presidente para declarar el estado de emergencia en lo que respecta a una guerra, una invasión, la insurrección general, el desorden, el desastre natural u otra emergencia pública, pero sólo si la declaración es 'necesaria para cumplir con las circunstancias para las que se ha declarado la emergencia'.⁴³⁴ Con el fin de aclarar cuándo puede ser 'necesaria' una declaración, se ha elaborado una guía de procedimiento que clasifica los desastres de acuerdo con la capacidad de las autoridades de gestión de desastres, y especifica que un SoE Constitucional sólo puede ser declarado donde sea superada la capacidad nacional y se requiera de la asistencia internacional.⁴³⁵

iii. El Repositorio de la Declaración de Poder

Las Revisiones de Escritorio indican que la identidad de la persona o entidad que está facultada para declarar un SoE/SoD (es decir, el repositorio del poder) varía significativamente entre los Países de Muestra, e incluso dentro de los Países de Muestra dependiendo del tipo de SoE/SoD en cuestión. Los SoD, especialmente los que dan lugar a poderes de emergencia más limitados y localizados, a menudo pueden ser declarados por instituciones de gestión de desastres o la policía.⁴³⁶ Por otro lado, las SoE son ejercitadas generalmente por personas o entidades al más alto nivel de gobierno.

La literatura hace hincapié en que es importante que la ley especifique claramente la persona o entidad que está autorizada a hacer una declaración de un SoE/SoD. La falta de claridad puede llevar a desacuerdos sobre quién es responsable de hacer una declaración, o retrasos o fallos al iniciar la respuesta de emergencia.⁴³⁷ El Informe de la OEA constató que la falta de claridad es un problema real en la práctica: en varios países, no estaba claro quién tenía autoridad para declarar un SoE/SoD, y esta falta de claridad se extendió incluso al alto nivel 'constitucional' de los SoE.⁴³⁸ Las Revisiones de Escritorio también indican que esta observación se aplica a algunos de los Países de Muestra.⁴³⁹ Para abordar los problemas anteriores, la Lista de Verificación de la OEA recomienda que la ley: (i) especifique claramente quién tiene autoridad para hacer cada tipo de declaración de SoE/SoD; y (ii) establecer una jerarquía de funcionarios que puedan hacer cada tipo de declaración, con el fin de anticipar la posibilidad de que el repositorio principal no pueda hacer una declaración.⁴⁴⁰

La Lista de Verificación de la OEA recomienda que, con el fin de promover la rendición de cuentas y reducir la arbitrariedad en la toma de decisiones, se exija al depósito de un poder declarativo que 'actúe sobre el asesoramiento', como el asesoramiento de los organismos gubernamentales pertinentes o legislativos.⁴⁴¹ La naturaleza de un requisito para actuar sobre el asesoramiento dependerá, en cierta medida, del sistema político y constitucional de una jurisdicción. Como señala Bulmer, los centros con un sistema parlamentario de gobierno tienden a depender de la aprobación del Gabinete para las declaraciones, mientras que los sistemas presidenciales en general aplazan las decisiones presidenciales tomadas tras consultas con el legislativo y otros líderes.⁴⁴² Los sistemas federales tienden a exigir que el repositorio actúe sobre la base del asesoramiento, o la solicitud de las autoridades gubernamentales subnacionales. Es importante destacar que el Informe de la OEA recomienda que el repositorio de una facultad declarativa actúe sobre el asesoramiento, recomienda igualmente que los requisitos de aprobación no sean demasiado onerosos, ya que esto puede⁴⁴³ socavar la capacidad del gobierno para iniciar rápidamente la respuesta ante desastres.⁴⁴⁴

iv. Consecuencias de una Declaración

Como se ha explicado en la Sección B anterior, el efecto de una declaración de SoE/SoD es provocar un cambio a una modalidad jurídica de emergencia caracterizada por nuevos acuerdos de gobernanza y/o nuevos poderes gubernamentales que de otro modo no están disponibles. En relación con los

acuerdos de gobernanza, algunos de los cambios más comunes son la centralización de la autoridad decisoria, la suspensión de determinadas órdenes o procedimientos judiciales y las concesiones de facultades reglamentarias adicionales y/o delegadas. Sin embargo, Elliott Bulmer ha sugerido que, en la medida de lo posible, se eviten los poderes reglamentarios de emergencia delegados a favor de la legislación acelerada creada normalmente.⁴⁴⁵ En términos más generales, algunos comentaristas han advertido contra la tendencia a concentrar el poder en los sistemas ejecutivos, en los sistemas federales, y en el ejecutivo central, durante los momentos de emergencia.⁴⁴⁶

En relación con los poderes de emergencia, es relativamente común que las facultades declarativas, especialmente las relativas a los SoE, proporcionen al gobierno el poder de tomar la medida que sea 'necesaria' para responder a las circunstancias. Sin embargo, en todas las emergencias, excepto en las más extremas, es apropiado establecer limitaciones más estrictas para los poderes de emergencia gubernamentales. Bruce Ackerman sugiere que esto puede hacerse de una manera 'positiva' y/o 'negativa': en el enfoque positivo, la ley estipula una serie de 'medidas especiales' que pueden ser tomadas por el gobierno durante un SoE/SoD; y en el enfoque negativo la ley estipula las medidas que el gobierno no puede implementar durante un SoE/SoD.⁴⁴⁷ Estas son generalmente medidas que potencialmente podrían comprometer el orden político y/o constitucional de la jurisdicción, como referendos, elecciones o reformas institucionales.⁴⁴⁸

Las Revisiones de Escritorio indican que el enfoque 'positivo' es más frecuente entre los Países de la Muestra, y que algunos de los tipos más comunes de poderes de emergencia incluyen el poder para evacuar o poner en cuarentena, y para requisar, dañar o destruir la propiedad. Las Revisiones de Escritorio también indican que las leyes de algunos países reflejan un híbrido entre el enfoque positivo y negativo. En Kazajstán, por ejemplo, la ley establece una lista completa de facultades de emergencia, incluidas las facultades para imponer un toque de queda, evacuar a los ciudadanos de las zonas expuestas al peligro y prohibir las reuniones públicas.⁴⁴⁹ Del mismo modo, proporciona una lista de las cosas que el gobierno tiene prohibido hacer durante un SoE, incluyendo hacer enmiendas constitucionales, celebrar referendos y la realización de elecciones.⁴⁵⁰

Además de activar acuerdos especiales de gobernanza y poderes gubernamentales, una declaración SoE/SoD puede tener una serie de consecuencias adicionales o efectos jurídicos, entre ellos los siguientes.

- **Procedimientos automáticos:** En algunas jurisdicciones o situaciones, la declaración de un SoD o SoE activa automáticamente ciertas medidas reglamentarias predeterminadas. En Filipinas, por ejemplo, la declaración de un estado de calamidad activa automáticamente los controles de precios de los bienes esenciales y la (re)programación de fondos para la reparación y mejora de la infraestructura pública.⁴⁵¹
- **Asistencia y préstamos internacionales:** En algunas jurisdicciones o situaciones, la declaración de un SoD o SoE a nivel nacional es un requisito previo para solicitar asistencia internacional para la ayuda en caso de desastre.⁴⁵² Por ejemplo, en Paraguay puede hacerse una declaración conjunta por el organismo de gestión de desastres y el Ministerio de Hacienda cuando la capacidad nacional de gestión de desastres este sobrecargada y el país desea solicitar préstamos internacionales y asistencia.⁴⁵³
- **Facilidades fiscales y otros recursos:** Una función común de las declaraciones SoE/SoD es poner recursos adicionales a disposición de los agentes del DPR. Varios de los Países de Muestra disponen de fondos especiales de emergencia que se ponen a disposición ante la declaración de un SoE/SoD.⁴⁵⁴ Las declaraciones también pueden permitir a los Estados adoptar medidas fiscales o administrativas especiales para reasignar recursos, entre los órganos gubernamentales, incluidas las finanzas y el personal.⁴⁵⁵
- **Planes militares y ley marcial:** En algunas jurisdicciones o situaciones, la declaración de un SoE/SoD puede ser un detonante para que los militares realicen trabajos de socorro o ejerzan poderes policiales. Incluso puede ser un detonante para de cambio a la ley marcial, por la cual los militares asumen el control de las funciones civiles normales del gobierno. Entre los Países de la

Muestra, México y Filipinas prevén específicamente el despliegue de las fuerzas armadas en respuesta a un desastre declarado.

Las Revisiones de Escritorio indican que, en algunos de los Países de Muestra, la ley exige que una declaración de un SoE/SoD estipule ciertos detalles específicos, tales como: la base jurídica y fáctica, el alcance territorial y la duración de la declaración; los poderes de emergencia que estarán a disposición del gobierno durante el SoE/SoD; y/o la medida en que el gobierno pueda limitar o derogar las leyes, derechos o procedimientos democráticos existentes durante el SoE/SoD.⁴⁵⁶ En este sentido, Italia presenta un ejemplo de buenas prácticas. En Italia, el Consejo de Ministros podrá, a petición de las regiones afectadas, declarar un SoE por resolución. La resolución deberá indicar la duración y el alcance territorial del SoE, así como el alcance y los límites de la facultad otorgada al Jefe de Protección Civil para emitir reglamentos especiales (*la orden*). La resolución deberá estipular en qué medida *la orden* puede establecer excepciones a la legislación vigente y, al emitir *la orden* con ese efecto, el Jefe de Protección Civil deberá indicar explícitamente la excepción dispuesta y las razones de la excepción.⁴⁵⁷ Este tipo de requisito promueve la transparencia y la rendición de cuentas; permite una mejor supervisión de las declaraciones y medidas adoptadas durante los SoE o SoD, presiona a los responsables de la toma de decisiones para que consideren y justifiquen cuidadosamente sus acciones.

D. Derechos Humanos: Limitación y Derogación

La literatura y las Revisiones de Escritorio indican que es común que la ley autorice al gobierno a limitar o derogar los derechos fundamentales durante un SoE/SoD.⁴⁵⁸ La limitación de un derecho se refiere a la restricción del disfrute del derecho en la búsqueda de un fin legítimo y dentro de los márgenes proporcionados por el instrumento que establece el derecho.⁴⁵⁹ La limitación de un derecho es permisible durante los tiempos 'normales', no sólo durante una emergencia. En cambio, una excepción a un derecho sólo es admisible en condiciones de emergencia y, por este motivo, a veces se denomina 'limitación extraordinaria'.⁴⁶⁰ La excepción se rige generalmente por una disposición separada dentro de los instrumentos de derechos humanos, que establece que el ejercicio pleno y efectivo de los derechos en un instrumento puede restringirse cuando, y sólo en la medida en que sea necesario en una emergencia.⁴⁶¹

La distinción entre limitación y excepción es una cuestión de grado, es decir, las limitaciones y excepciones ocupan diferentes partes de un único espectro que oscila entre un grado bajo y un alto grado de restricción de derechos.⁴⁶² El Comité de Derechos Humanos sostiene que es probable que las limitaciones, en lugar de las excepciones, de los derechos sean suficientes para la mayoría de las respuestas a los desastres.⁴⁶³ Por ejemplo, muchos analistas han observado que las restricciones a la libertad de circulación que están diseñadas para limitar el número de personas que viajan a zonas afectadas por desastres pueden constituir una limitación del derecho a la libre circulación en virtud del artículo 12, apartado 3, del ICCPR, en lugar de una excepción a ese derecho, siempre que la limitación se ajuste al principio de necesidad.⁴⁶⁴

Los diferentes instrumentos de derechos utilizan un lenguaje diferente para especificar cuándo es permisible la excepción o limitación. Algunas de las formulaciones más comunes son que la excepción o limitación es admisible para preservar el 'orden público', la 'seguridad nacional' o la 'salud y moral pública', o simplemente 'cuando sea necesario'.⁴⁶⁵ Ciertos derechos no pueden ser limitados o derogados en ninguna medida. Estos derechos 'absolutos' incluyen (pero no se limitan a) el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a tortura o esclavitud; y el derecho al reconocimiento ante la ley.⁴⁶⁶ El Comité de Derechos Humanos de la ONU también ha indicado que los siguientes son principios humanitarios inviolables: el trato humano a las personas privadas de libertad; las prohibiciones de toma de rehenes y encarcelamiento no reconocido; la protección de los derechos de las minorías y la no discriminación; la prohibición de la propaganda que aboga por la guerra o el odio nacional, racial o religioso; y las suficientes garantías procesales en el sistema judicial para asegurar el Estado de derecho.⁴⁶⁷

La 'necesidad' es un requisito casi universal para limitar o derogar los derechos humanos, tanto en virtud del derecho internacional de los derechos humanos como de las leyes nacionales. Un requisito de necesidad establece que las limitaciones y excepciones a los derechos sólo son permisibles *en la*

medida de lo necesario para alcanzar el propósito u objetivo pertinente. El derecho internacional, la literatura y la práctica estatal han impregnado este concepto nebuloso de otro modo con significado y estructura. Existe un acuerdo general en el que ‘necesario’ no significa simplemente ‘conveniente’, sino más bien la ausencia de medidas alternativas para alcanzar el objetivo u objetivo pertinente. De acuerdo con los *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Los Principios de Siracusa)*, la necesidad también significa que las medidas contempladas deben estar proporcionadas a un objetivo legítimo y ser lo menos restrictivas posible.⁴⁶⁸ Otro punto importante es que un requisito de ‘necesidad’ no proporciona al responsable de la toma de decisiones una facultad discrecional ilimitada para actuar sobre la base de sus puntos de vista subjetivos.⁴⁶⁹ En cambio, de conformidad con *Los Principios de Siracusa*, debe hacerse una evaluación de la necesidad sobre la base de consideraciones objetivas, y cualquier limitación no puede aplicarse de manera arbitraria o discriminatoria.⁴⁷⁰ El concepto de ‘necesidad’ sustenta algunos otros aspectos de los SoE/SoD. Se utiliza comúnmente como un criterio para determinar cuándo un SoE/SoD puede ser declarado, ampliado o terminado, y para decidir sobre la naturaleza de los poderes de emergencia gubernamentales. En la medida en que la ‘necesidad’ se utilice como criterio para estos otros aspectos de las SoE/SoD, las observaciones anteriores son igualmente aplicables.

Nueve de los Países de la Muestra tienen leyes que autorizan expresamente la limitación o excepción a los derechos humanos durante un SoE y/o un SoD.⁴⁷¹ Adicionalmente, cinco Países de la Muestra proporcionan al depósito de la autoridad de emergencia amplias facultades para tomar todas las medidas ‘necesarias’, que, dependiendo de las circunstancias, pueden ser medidas de aplicación que restringen los derechos humanos.⁴⁷² En el resto de los Países de Muestra, la ley otorga poderes de emergencia gubernamentales que pueden restringir los derechos humanos, como los poderes para controlar el movimiento durante un SoE/SoD.⁴⁷³ Las Revisiones de Escritorio no analizan si las leyes de los Países de Muestra son coherentes con los principios internacionales de derechos humanos relativos a la limitación y la excepción de derechos. En cualquier caso, incluso si es una disposición que autoriza la limitación o la excepción de los derechos es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, esto no garantiza que su *aplicación* sea consistente con derecho internacional de los derechos humanos. Por el contrario, las disposiciones que autorizan la limitación o la excepción, por su propia naturaleza, crean discrecionalidades relativamente amplias que son susceptibles al uso indebido y al abuso. Se requieren más investigaciones para comprender mejor en qué medida, tanto la legislación como la práctica en este ámbito, son compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos.

E. Garantías

La literatura hace hincapié en que es de vital importancia que haya ‘garantías’ en vigor durante un SoE/SoD para mantener el estado de derecho, preservar las instituciones y procesos democráticos, proteger los derechos humanos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales. En esta sección se describen los principales tipos de garantías que se pueden implementar durante un SoE/SoD.

i. Revisión y Supervisión

Hay un acuerdo general en la literatura sobre lo crucial que es la rama del gobierno responsable de declarar y administrar un SoE/SoD (generalmente el ejecutivo) y que sus decisiones sean supervisadas y revisadas por el resto ramas del gobierno (generalmente el legislativo y el poder judicial).⁴⁷⁴ ‘Supervisión’ en este contexto se refiere a una amplia gama de mecanismos, desde los requisitos de presentación de informes hasta el control directo.⁴⁷⁵ El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas ha identificado los siguientes siete asuntos que el poder judicial y/o el legislativo deben considerar al supervisar o revisar las decisiones o acciones relacionadas con a un SoE/SoD:

- **temporalidad:** el plazo adecuado para el ejercicio de medidas de emergencia;
- **amenaza excepcional:** la naturaleza excepcional del riesgo;

- **declaración:** el procedimiento adecuado, incluida la ratificación y las notificaciones;
- **comunicación:** comunicación eficaz al público, a ramas gubernamentales pertinentes, y a organismos internacionales;
- **proporcionalidad:** el alcance adecuado de las medidas adoptadas durante un SoE/SoD;
- **legalidad:** cumplimiento del derecho nacional e internacional; y
- **intangibilidad:** la importancia de la no derogación de los derechos absolutos.⁴⁷⁶

Supervisión Legislativa

En algunas jurisdicciones, se requiere la ratificación legislativa para que entre en vigor una declaración de un SoE/SoD, aunque el Informe de la OEA advierte que esto puede causar demoras innecesarias.⁴⁷⁷ Más comúnmente, la ratificación puede ser necesaria *después* de que se haya hecho una declaración a través de disposiciones que estipulan que el SoE/SoD, y las medidas adoptadas en virtud de ella, expirarán si no se prevé la aprobación legislativa dentro de cierto período de tiempo. Los períodos de tiempo varían ampliamente, desde 24 horas en Fiji a 120 días en Bangladesh.⁴⁷⁸ Algunos países conceden períodos más largos en los que el parlamento no está en sesión, o prevén que la aprobación se haga en la próxima sesión del parlamento.⁴⁷⁹ En algunas jurisdicciones, las resoluciones parlamentarias periódicas son suficientes, mientras que en otras se requieren mayorías especiales, incluidas las super mayorías y/o el consentimiento bicameral.⁴⁸⁰ En algunas jurisdicciones se establecen comités parlamentarios especiales con funciones de dirección y supervisión.⁴⁸¹

También es común que se otorgue al legislador la facultad de prorrogar o modificar un SoE/SoD cuando se le pide que examine la declaración.⁴⁸² Esta decisión debe tomarse en conformidad con los mismos principios que guían la declaración inicial y debería considerar si los poderes jurídicos ordinarios serían suficientes para la respuesta ante desastres. En tal caso, no será ‘necesario’ prorrogar el SoE/SoD y deberá ser cancelado.⁴⁸³ Bruce Ackerman ha propuesto un mecanismo de ‘escalador supermayoritario’ mediante el cual la aprobación inicial puede ser proporcionada por simple mayoría, pero las renovaciones posteriores deberán cumplir con super mayorías cada vez más exigentes (por ejemplo, 65 por ciento, luego 75 por ciento).⁴⁸⁴

Supervisión Judicial

Los mecanismos de SoE/SoD son medidas jurídicas y, como tales, deben ser revisables por el poder judicial, aunque el carácter extraordinario de los SoE y SoD pueden justificar estipulaciones especiales en cuanto a la jurisdicción y el efecto de la revisión.⁴⁸⁵ Los *Estándares Mínimos de los Derechos Humanos de París en Estado de Emergencia* de las Asociaciones de Derecho Internacional insisten en que los tribunales deben ser competentes para determinar si:

- las declaraciones de emergencia y legislación se presentan en conformidad con la ley en términos de procedimientos y condiciones, proporcionalidad y necesidad;
- los instrumentos jurídicos que permiten limitaciones y excepciones a los derechos son lícitos y están debidamente promulgados;
- se han violado derechos no derogables; y
- siguen en vigor leyes fuera de las medidas de emergencia, con la presunción de que están en vigor a menos que se deroguen explícitamente.⁴⁸⁶

En la práctica, hay principalmente dos formas en las que la jurisdicción anterior puede conferirse al poder judicial. En primer lugar, la ley puede exigir que el poder ejecutivo del gobierno solicite al poder judicial la aprobación de ciertas decisiones o acciones específicas. Por ejemplo, en Ecuador, se debe presentar una declaración de un SoE ante la Corte Constitucional, que está obligada a emitir un dictamen sobre la constitucionalidad de la declaración y las medidas de emergencia prescritas en el mismo.⁴⁸⁷ En segundo lugar, la ley puede permitir que las personas o entidades que reclamen haberse visto afectadas por una decisión o acción relativa a un SoE soliciten a un tribunal una determinación de la legalidad de dicha decisión o acción.⁴⁸⁸ A fin de que la supervisión judicial pueda proteger los derechos humanos, el poder judicial debe estar facultado para reparar las irregularidades imponiendo

sanciones a los agentes gubernamentales y/o haciendo órdenes de indemnización.⁴⁸⁹ Sin embargo, el Informe de la OEA constató que, si bien las sanciones por incumplimiento de las medidas de emergencia por parte de particulares son generalizadas, las sanciones por incumplimiento institucional, incluidas las emergencias inconstitucionales o ilegales medidas, están 'a menudo ausentes'.⁴⁹⁰

ii. Otras Garantías

Además de la supervisión legislativa y judicial, las siguientes medidas también pueden servir como valiosas garantías durante un SoE/SoD:

- imponer un plazo al SoE/SoD para que expire automáticamente después de un cierto período de tiempo a menos que se prorrogue (o a menos que se ratifique si se requiere ratificación);⁴⁹¹
- proporcionar aviso del SoE/SoD a la 'audiencia más amplia posible', en lugar de limitarse a publicar la declaración en el registro público de leyes y decisiones;⁴⁹²
- proporcionar notificación a las organizaciones internacionales pertinentes, incluyendo el Comité de Derechos Humanos de la ONU y los órganos de tratados regionales;⁴⁹³ y
- capacitar a los agentes DPR gubernamentales de la República Popular Intelectual sobre la limitación admisible y la excepción de los derechos humanos durante las emergencias.⁴⁹⁴

F. Recomendaciones

i. Los SoE y SoD

Los responsables de la toma de decisiones deben desarrollar una gama de SoD que sean proporcionales y se adapten a diferentes grados y tipos de riesgo, especialmente los riesgos que son muy frecuentes en su jurisdicción. Un sistema eficaz puede parecerse a una pirámide, con múltiples niveles de SoD que conducen a un SoE, que este diseñado para ser utilizado en situaciones de violencia o conflicto y sólo los desastres más excepcionales, a gran escala e imprevisibles. Cada nivel de la pirámide debe corresponder a desastres más graves o a gran escala en comparación al siguiente nivel, y proporcionar al gobierno poderes de respuesta de emergencia más amplios donde corresponda. El nivel más bajo de la pirámide puede comprender un SoD altamente especializado, el cual le proporciona a los gobiernos locales y/u organismos sectoriales poderes para responder a desastres relativamente comunes y/o a pequeña escala sin obstaculizar los derechos humanos. Este enfoque estratificado de los SoE/SoD promueve la proporcionalidad al garantizar que los cambios en los poderes gubernamentales y los acuerdos de gobernanza correspondan con la naturaleza y magnitud del desastre. Además, minimiza la aplicación de amplios poderes gubernamentales que pueden poner en peligro el Estado de derecho, las instituciones democráticas y los derechos humanos.

ii. Las Dimensiones de los SoE y SoD

Es vital que las leyes que rigen los SoE/SoD establezcan claramente: i) la activación legal para hacer una declaración; (ii) la persona o entidad responsable de hacer una declaración (es decir, el depósito del poder declarativo); (iii) las consecuencias de la declaración; y (iv) cuando se puede hacer una declaración (es decir, preventivamente o sólo una vez que se ha producido un desastre).

Activador(es) Legal: El activador legal para declarar cada tipo de SoE/SoD debe adaptarse a los grados y tipos de desastre que el SoE/SoD está diseñado para abordar. Puede ser apropiado que el detonante jurídico de un SoE esté redactado en términos generales, a fin de proporcionar al gobierno la flexibilidad suficiente para responder a eventos excepcionales e imprevisibles. Los SoD, especialmente los SoD de orden inferior, deberían tener desencadenantes mucho más precisos, con el fin de restringir la facultad de declarar un SoD y proporcionar una base para su posterior revisión.

Repositorio: La ley debe especificar claramente quién tiene autoridad para hacer cada tipo de declaración de un SoE/SoD. También debe establecer una jerarquía de funcionarios para cada tipo de declaración, a fin de anticipar la posibilidad de que el repositorio principal no pueda hacer una declaración. Los encargados de la toma de decisiones deberían considerar la

posibilidad de introducir un requisito para que el repositorio ‘actúe sobre el asesoramiento’ o ‘a petición’ de otra entidad (por ejemplo, instituciones de gestión de desastres o gobiernos subnacionales). Este tipo de exigencia se opone a la concentración de poder a manos de una sola persona o entidad. También puede preservar la autonomía de las jurisdicciones subnacionales y dar el peso adecuado a los conocimientos especializados de los organismos sectoriales pertinentes.

Consecuencias: La ley debe especificar claramente los acuerdos de gobernanza y los poderes gubernamentales que surgen una vez que se ha declarado un SoE/SoD. Por lo general, es preferible que haya una lista predeterminada, precisa y exhaustiva de esas competencias gubernamentales. Sin embargo, para los SoE y SoD de orden superior, puede ser apropiado que el gobierno mantenga una mayor flexibilidad para determinar el alcance de sus facultades de emergencia al momento de la emergencia, dependiendo de las garantías que se examinan a continuación. Incluso para los SoE y SoD de orden superior, la ley debe impedir que el gobierno tome medidas que puedan socavar la integridad del orden político y constitucional de la jurisdicción (por ejemplo, enmiendas constitucionales, referendos, elecciones).

Tiempo: Con el fin de facilitar la acción preventiva, la ley debe permitir que se hagan declaraciones de un SoE/SoD cuando el riesgo aún no se haya materializado, pero sea cercano (tanto climático como geográficamente), que sea altamente probable y que anticipe que impacto severo. Esto puede lograrse mediante el uso de una definición amplia de ‘desastre’ que incluya ‘amenaza de desastre’, o estableciendo un poder declarativo preventivo por separado.

La ley debe exigir una declaración de un SoE para estipular la base jurídica, el alcance territorial y la duración de la declaración, así como las facultades de emergencia que estarán a disposición del gobierno durante el SoE/SoD. Además, la ley debería exigir al gobierno que notifique la declaración de un SoE/SoD a la audiencia más amplia posible, en lugar de simplemente publicarla en el registro público de leyes y decisiones.

iii. Las Garantías y los Derechos Humanos

Es de vital importancia que existan garantías durante un SoE/SoD a fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales, mantener el estado de derecho, preservar las instituciones democráticas y proteger los derechos humanos.

Las leyes que rigen los SoE/SoD sólo deben permitir que el gobierno limite o excluya los derechos en la medida permitida por el derecho internacional de los derechos humanos. Además, el poder judicial debe ser competente para determinar si: los instrumentos jurídicos que permiten limitaciones y excepciones a los derechos son lícitos y se promulgan adecuadamente; y si se han violado derechos no derogables.

La ley debe prever la supervisión judicial y/o legislativa de los SoE/SoD de alto nivel con respecto a: la declaración inicial de un SoE/SoD (incluidas las facultades especificadas en el mismo); decisiones o acciones tomadas durante un SoE/SoD; y cualquier decisión de extender o terminar un SoE/SoD. La supervisión judicial o legislativa puede adoptar la forma de:

- un requisito para obtener la aprobación legislativa o judicial de una declaración de un SoE/SoD y las decisiones o acciones tomadas durante un SoE/SoD;
- un poder legislativo para enmendar o poner fin a un SoE/SoD, incluida la facultad de modificar detalles tales como el alcance geográfico, el período de tiempo y las facultades de emergencia; y/o
- un poder judicial para declarar un SoE/SoD, y decisiones o acciones tomadas durante un SoE/SoD, ilegales y para tomar las órdenes apropiadas para reparar dicha ilegalidad (por ejemplo, declaración de nulidad, sanciones, compensación).

Además de la supervisión legislativa y/o judicial, los encargados de la toma de decisiones deberían considerar la posibilidad de introducir un plazo que prevea que un SoE/SoD termine automáticamente una vez transcurrido un período determinado, a menos que el SoE/SoD se haya ampliado con aprobación judicial y/o legislativa.

iv. Requisito de Necesidad

La 'necesidad' se utiliza comúnmente como criterio para determinar: cuándo se puede hacer una declaración de un SoE/SoD; qué poderes de emergencia están disponibles; si un SoE/SoD puede ser prorrogado o cancelado; y si los derechos humanos pueden ser limitados o derogados. En la medida de lo posible, la ley no debe utilizar la 'necesidad' como *único* criterio para este tipo de decisiones, ya que esto crea un poder de decisión sin restricciones que es susceptible al uso indebido o al abuso. En cambio, la ley debería complementar el criterio de la 'necesidad' con criterios adicionales. Además, la ley debe prever expresamente que la 'necesidad' exige que no se asuman medidas alternativas para alcanzar el objetivo pertinente y que la medida contemplada sea proporcional al objetivo pertinente.

6. Facilidades legales

A. Introducción

Este capítulo aborda si los actores humanitarios, tanto extranjeros como nacionales, tienen las facilidades legales necesarias para llevar a cabo las actividades de preparación y respuesta. Considera si todos los actores reciben el reconocimiento, las protecciones y los privilegios necesarios para contribuir de manera efectiva a la preparación y respuesta ante desastres. La Sección B considera a los voluntarios y si la legislación contempla la salud, la seguridad, seguros, la responsabilidad y otros asuntos legales críticos que enfrentan los voluntarios. La Sección C aborda la concesión de licencias y si la ley permite que el personal de socorro profesional, como el personal médico, brinde asistencia en una emergencia, a través de las fronteras nacionales y subnacionales. La Sección D discute el tema de las exenciones de impuestos y si se proporcionan en el caso de las actividades de ayuda y si se aplican tanto a las actividades de preparación como a las de respuesta. La Sección E describe el tipo de protección de responsabilidad que se puede proporcionar al personal de rescate y socorro, incluidos los voluntarios, y si las organizaciones cuentan con protección de responsabilidad legal. La Sección F considera la nueva y cada vez más importante cuestión de los vehículos aéreos no tripulados (VANT, a saber, drones) y su regulación, incluido el registro, las operaciones de vuelo, el uso del espacio aéreo y los seguros. La Sección H aborda los requisitos de gestión de datos y privacidad de datos. La Sección G brinda recomendaciones a los responsables de la formulación de políticas sobre las formas de garantizar que existan los mecanismos legales pertinentes para facilitar las actividades humanitarias tanto en respuesta a los desastres como en la preparación.

B. Voluntarios

Los voluntarios son una parte crítica de muchas respuestas a desastres y, sin embargo, pueden enfrentar muchas incertidumbres al brindar servicios en situaciones de desastre. Los asuntos legales incluyen mayores preocupaciones de salud y seguridad, y preguntas relacionadas con seguros, responsabilidad y empleo. Sin embargo, el contexto legal que rodea el uso y el papel de los voluntarios en los desastres varía desde una falta básica de claridad con respecto a la definición y el alcance del voluntariado, hasta barreras legales que pueden prohibir o restringir las actividades de voluntariado, y la necesidad de proporcionar la capacitación y gestión adecuada (incluida la remuneración y la subsistencia) de los voluntarios.

La Revisión de escritorio muestra que dos tercios de los países al menos reconocen que los voluntarios son una categoría específica de actor en la respuesta a desastres. En muchos casos, este reconocimiento es parte de un estímulo a la participación social en la respuesta a desastres, y los voluntarios a veces son considerados junto al sector privado como un sector social que puede movilizarse en respuesta a los desastres. Como se observa en la Revisión bibliográfica, esto está en consonancia con el tratamiento más amplio de los voluntarios y del voluntariado como una fuerza social. Por ejemplo, el informe de 2015 *State of the World's Volunteerism [El estado del voluntariado mundial]* sobre el estado del voluntariado en el mundo analiza el voluntariado en el contexto de la "gobernanza transformadora" concluyendo que se necesita un entorno legal y regulatorio propicio para el voluntariado para maximizar la contribución de los voluntarios al 'bien común'.⁴⁹⁵ En este contexto de prescripciones generales para fomentar la participación voluntaria, la Unión Interparlamentaria junto con el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y la Federación Internacional desarrollaron un documento de orientación sobre *Volunteerism and Legislation [El Voluntariado y la Legislación]*⁴⁹⁶ que describe las leyes que pueden tener un impacto en los voluntarios, incluidas la ley laboral, la ley fiscal, las leyes de bienestar social, la ley de inmigración y el marco regulatorio para las organizaciones sin fines de lucro o de caridad.

La Revisión de escritorio muestra que, aparte del reconocimiento general de que los voluntarios pueden contribuir a la respuesta a desastres, hay muchos menos países que han tomado medidas legislativas para abordar las cuestiones específicas que surgen en relación con los voluntarios. La publicación de la Federación Internacional de Asuntos Legislativos en Gestión de Desastres y Respuesta a Epidemias señala una serie de problemas en relación con las obligaciones de salud y seguridad de las organizaciones que utilizan voluntarios, incluida la cobertura de seguro por accidentes y el pago de una indemnización⁴⁹⁷, empleo (como protecciones adicionales contra el despido)⁴⁹⁸, y responsabilidad. La orientación posterior de la Federación Internacional examina las respuestas legislativas a estos

temas.⁴⁹⁹ Solo hay cinco países en la Revisión de escritorio que dan una consideración específica a los roles y responsabilidades de los voluntarios en el contexto de un desastre, en algunos casos a través del tratamiento integral de estos roles y en otros casos limitados a cuestiones más específicas, como los que están alrededor remuneración / compensación para voluntarios.⁵⁰⁰ En solo un caso se aborda específicamente la cuestión de los riesgos que pueden atender los voluntarios que responden a desastres.⁵⁰¹

Un área en que la Revisión de escritorio muestra un buen número de países que abordan directamente en sus marcos legales la respuesta a desastres es la capacitación de voluntarios. Estos incluyen la especificación del nivel de gobierno responsable de la capacitación de voluntarios en respuesta a desastres⁵⁰², y la especificación de las expectativas y requisitos para la capacitación de voluntarios.⁵⁰³ La Revisión de escritorio señala el estado legislativo de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como el contexto en el que a menudo se aborda el papel de los voluntarios, ya sea explícita o implícitamente.

La Revisión bibliográfica llama la atención sobre un problema emergente que se suma a la complejidad de los roles de voluntario en la respuesta a desastres y ese es el papel cada vez mayor de los voluntarios informales, es decir, aquellos que no están afiliados a organizaciones humanitarias u otras⁵⁰⁴. Existe algún argumento de que los voluntarios informales de este tipo serán más prominentes dada la escala de riesgos de desastres debido al crecimiento de la población, el desarrollo urbano y el cambio climático.

C. Licencias

Los requisitos de licencia profesional pueden representar una barrera importante para la capacidad de los profesionales de brindar asistencia en una emergencia, particularmente para profesionales médicos, tanto en contextos internacionales donde los profesionales son llevados de un país a otro, como en contextos subnacionales donde a menudo la regulación profesional no es normalmente reconocida a través de las fronteras estatales o locales.

La mayor parte de la discusión sobre licencias profesionales que se ha llevado a cabo en el contexto de desastres domésticos se ha relacionado con los profesionales médicos en asuntos tales como los derechos para proporcionar atención médica y emitir recetas, así como cuestiones de responsabilidad y seguro médico. Sin embargo, problemas similares también podrían aplicarse a otros tipos de profesionales involucrados en la respuesta a desastres, como ingenieros, inspectores de edificios y maestros.

La Revisión de escritorio sugiere que el reconocimiento de los profesionales médicos no se considera un impedimento significativo en relación con las respuestas a desastres en la gran mayoría de los países. Sin embargo, podría suponerse razonablemente que es más relevante para los estados federales, donde los requisitos de licencia médica difieren entre estados, como los EE. UU., Como se analiza a continuación. Si bien el problema no se aborda en relación con cuatro países en la Revisión de escritorio, en quince de los veinte países en la revisión, el reconocimiento de los profesionales médicos es un asunto nacional o hay un reconocimiento automático a través de las fronteras subnacionales. En un caso, el tema específico de la entrada de profesionales médicos y su reconocimiento en el contexto de la respuesta a desastres se aborda en el marco legal.⁵⁰⁵ Además, al menos tres países hacen referencia específica en su legislación de respuesta a desastres al asunto del reconocimiento de los profesionales médicos involucrados en la respuesta a desastres.⁵⁰⁶

Gran parte de la literatura sobre licencias profesionales se relaciona con los innumerables problemas que han surgido y se han discutido en los EEUU. En relación con la regulación estatal de profesionales médicos, incluidos los asuntos que surgieron en respuesta a los huracanes Katrina y Rita.⁵⁰⁷ El Instituto de Medicina de EEUU ha examinado con cierto detalle las formas en que una declaración de emergencia puede utilizarse como desencadenante para eliminar las barreras regulatorias para el reconocimiento de licencias de atención de salud.⁵⁰⁸

D. Exenciones fiscales

Los impuestos pueden ser una pérdida significativa de las capacidades de los actores nacionales para proporcionar la ayuda por desastre que tanto se necesita, particularmente cuando se imponen

directamente impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los aranceles aduaneros a las compras e importaciones de bienes y equipos para apoyar los esfuerzos de ayuda.⁵⁰⁹ Las exenciones de impuestos también se pueden utilizar para beneficiar a los hogares, las empresas y otras entidades que han sido afectadas por el desastre como parte de la ayuda y la recuperación.

La Revisión bibliográfica indica que se ha prestado poca atención a la función de la ley en relación con el tema de la exención de impuestos, siendo la más significativa la publicación de la Federación Internacional sobre *Asuntos legislativos en la gestión de desastres y respuesta ante epidemias*,⁵¹⁰ y el cuerpo de trabajo relacionado con las IDRL, aunque se centra principalmente en la respuesta internacional. A pesar de su ausencia relativa en la literatura, la Revisión de escritorio sugiere que es un área donde los gobiernos han estado activos en la legislación en un número de áreas.

En relación con la exención de bienes, equipos y propiedades utilizadas para la respuesta a desastres, de los dieciocho países en la Revisión de escritorio donde hay datos disponibles, solo tres países no prevén exenciones fiscales.⁵¹¹ Sin embargo, tanto la consulta de la literatura como las Revisiones de escritorio indican que existen inconsistencias en cómo se trata el problema de un país a otro. En algunos países, por ejemplo, las exenciones para actividades y bienes relacionados con desastres están cubiertas solo como parte de las exenciones aplicables a las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, y no como una regla general⁵¹² y muchas disposiciones se aplican solo a la respuesta ante desastres, en lugar de la preparación.

Los resultados indican que es común para las Sociedades Nacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) beneficiarse de algún tipo de exención de impuestos como organizaciones sin fines de lucro, sin embargo, a menudo hay inconsistencias en los tipos de exenciones concedidas o una falta de claridad en las leyes o regulaciones nacionales aplicables.⁵¹³ Varios países también tienen disposiciones tributarias específicas aplicables a las Sociedades Nacionales, además de las disposiciones establecidas para las ONGs en general, de modo que sus actividades, ya sea en relación con la respuesta a desastres o la preparación para desastres, están exentas de impuestos.⁵¹⁴

Una mayoría de los países en la Revisión de escritorio han realizado una serie de otras disposiciones de exención de impuestos en relación con los desastres, promulgadas en varias formas. Ha habido algunos intentos de crear regímenes fiscales que permitan la reducción de los ingresos personales imposables para considerar las pérdidas causadas por desastres naturales o calamidades⁵¹⁵ o para permitir que las entidades del gobierno local otorguen exenciones de impuestos en respuesta a desastres específicos, como inundaciones.⁵¹⁶ También hay un grupo importante de países que han tratado de garantizar que la prestación de ayuda por desastre esté expresamente exenta de derechos de importación y otras formas de impuestos.⁵¹⁷ Sin embargo, una vez más, tales medidas son diversas y específicas de cada país y requieren más estudios para determinar su aplicabilidad de manera más general.

E. Responsabilidad

Uno de los principales problemas que afectan al personal de respuesta a desastres y de preparación, ya sea como profesionales o como voluntarios, es la responsabilidad. El miedo a la responsabilidad puede actuar como un elemento disuasorio para la voluntad de las personas y las organizaciones de participar en actividades humanitarias que salvan vidas, o alternatively puede servir como un incentivo para que los funcionarios actúen donde exista responsabilidad por el incumplimiento de ciertas tareas. La Revisión bibliográfica señala una serie de áreas donde puede surgir la exposición a la responsabilidad:

- responsabilidad penal y civil por diversos actos u omisiones en relación con la prevención y respuesta a desastres ⁵¹⁸
- responsabilidad para los espectadores que brindan rescate y primeros auxilios cuando las leyes del Buen Samaritano o similares no están vigentes ⁵¹⁹
- negligencia médica (tanto penal como civil)
- responsabilidad por accidentes relacionados con el tráfico o la maquinaria en el curso de actividades relacionadas con el desastre que causan la pérdida de vidas, lesiones personales o daños a la propiedad;

- responsabilidad para compensar a los particulares o agencias gubernamentales por el uso de sus tierras, vehículos, locales, y cualquier daño a los mismos, si se utilizan en una operación de respuesta de emergencia;
- responsabilidad por daños ambientales;
- responsabilidad potencial por lesiones, pérdida de vidas o daños a la propiedad personal del personal de socorro que trabaja bajo su dirección (personal y voluntarios);
- responsabilidad indirecta por daños o lesiones causadas por dicho personal de socorro (ya sea deliberado, negligente o accidental); y
- responsabilidad directa por muertes, lesiones o pérdidas de propiedad causadas por un peligro si el gobierno no cumplió con el deber de cuidado, como tomar medidas preventivas para un peligro razonablemente previsible, emitir advertencias oportunas y efectivas, responder de manera oportuna y adecuada, y evitar daño adicional innecesario por los medios de respuesta.

Además, la mayor sensibilidad creada por las situaciones de desastre puede influir en la percepción pública del riesgo relacionado con las advertencias de desastres y la adecuación de la respuesta, lo que genera controversia, chivos expiatorios y acusaciones, lo que exacerba aún más las preocupaciones de responsabilidad.

La literatura sugiere que las protecciones de responsabilidad tienden a aplicarse de manera inconsistente o en absoluto, y la mayoría de la información existente proviene de países desarrollados. Si bien algunas disposiciones sobre inmunidad de enjuiciamiento están incluidas en las leyes nacionales de GRD, otros temas de responsabilidad se abordan en una gama mucho más amplia de legislación. Algunos países también están obligados por los principios del derecho consuetudinario sobre cuestiones como el deber de cuidado, negligencia e interés público que pueden afectar la capacidad de limitar la responsabilidad mediante la legislación en algunos casos. En este contexto, la Revisión de escritorio buscó información específica sobre si la legislación nacional brinda protecciones de responsabilidad al personal de rescate y socorro en casos de desastre, incluidos los voluntarios, y si se brindan protecciones similares a organizaciones ya sean gubernamentales, ONG o Sociedades Nacionales.

Existe una división marcada entre países sobre la cuestión de si las protecciones de responsabilidad están disponibles para el personal en el contexto de desastres. La mitad de los dieciocho países para los que había datos disponibles sobre el tema no brindan protección de responsabilidad para el personal de desastres.⁵²⁰ En los otros nueve países, se brinda protección, a menudo a través de complejas disposiciones legales específicamente para los que responden a desastres. La Revisión bibliográfica también identifica las complejidades de las "Leyes del buen samaritano", como las de los EEUU que proporcionan un grado de protección para los socorristas médicos. En algunos casos, las protecciones de responsabilidad aplicadas al personal de socorro en casos de desastre se aplican específicamente al personal de defensa civil o de emergencia, incluidos los voluntarios,⁵²¹ mientras que en otros casos las protecciones de responsabilidad para el personal de respuesta a desastres se derivan de las protecciones generales otorgadas a los agentes del estado, siempre que las acciones realizadas sean consistentes con los deberes asignados y no sean negligentes.⁵²² En algunos casos, se aplican coberturas de seguros específicas al personal de respuesta a desastres, ya sea para brindar apoyo en caso de lesiones⁵²³ o para proporcionar una indemnización en caso de daños causados por el personal de socorro.⁵²⁴ En un caso, las protecciones de responsabilidad se aplican solo al personal internacional en virtud de privilegios e inmunidades reconocidas.⁵²⁵

En general, a las organizaciones se les otorga protección de responsabilidad solo en la medida en que el personal individual de respuesta a desastres esté protegido. La Revisión de escritorio reveló muy poca consideración de las protecciones contra la responsabilidad de las organizaciones per se, aunque en al menos un caso hay un requisito para que las organizaciones estén aseguradas contra el daño causado en contextos de respuesta a desastres.⁵²⁶

Uno de los desafíos clave en esta área es equilibrar la necesidad de ofrecer una protección razonable para el personal, las organizaciones y las agencias gubernamentales que llevan a cabo actividades de preparación y respuesta de buena fe, con la necesidad de mantener estándares de seguridad pública

y garantizar que exista un recurso apropiado para quienes sufren pérdidas y daños como resultado de negligencia grave durante los esfuerzos de preparación y respuesta.

F. Licenciamiento de vehículos aéreos no tripulados

El uso de vehículos aéreos no tripulados (VANT) en el entorno de preparación y respuesta a desastres ha ido en aumento y a menudo son vistos como una forma rápida y rentable de llevar a cabo evaluaciones rápidas de daños, identificar las ubicaciones de las poblaciones desplazadas y, a veces considerado para el transporte de mercancías. Su uso crea una serie de asuntos legales y regulatorios que incluyen su registro, certificados de operación de vuelo, uso del espacio aéreo y otros asuntos de seguridad y regulatorios. La Revisión bibliográfica llama la atención sobre una serie de temas regulatorios específicos asociados con la forma en que los VANT se utilizan, incluidas las cuestiones legales relacionadas con la entrega de carga por drones⁵²⁷, mantenimiento de la línea de vista en la operación de drones (el operador debe ser capaz de ver físicamente el dron en todo momento), y la ética en el uso de drones en contextos humanitarios.⁵²⁸

El apoyo de los actores internacionales y los países en esta área es el *Código de Conducta Humanitario de VANT* publicado por primera vez en 2014⁵²⁹ que establece una serie de principios generales relevantes para el uso de vehículos aéreos no tripulados en situaciones de desastre, que cubren cuestiones de seguridad y cumplimiento, la aplicación de principios humanitarios, protección de datos y privacidad y las modalidades de consulta y coordinación. La red de profesionales responsables del código, UAViators, también ha producido informes como *Humanitarian UAV / Drone Missions: Towards Best Practices* que identifica algunas de los aspectos legales asociados con el uso de VANT, como la obtención de los permisos aduaneros necesarios, el seguro de responsabilidad civil y los permisos de operación, en cumplimiento de las leyes locales. El documento también señala la probabilidad de encontrar situaciones en las que no hay regulaciones de VANT o donde no están claras, lo que sugiere que esta es un área que aún necesita desarrollo legislativo en muchos países.⁵³⁰

La Revisión de escritorio confirma las conclusiones de la Revisión bibliográfica que el rápido aumento en el uso de vehículos aéreos no tripulados en entornos humanitarios ha sobrepasado el desarrollo de marcos legales domésticos, sin un país identificado que haya atendido a través de legislación o regulaciones el uso de vehículos aéreos no tripulados en contextos de desastre. Se observa sin embargo que varios países han establecido disposiciones específicas en el uso y funcionamiento de los VANT per se, ya sea en sus códigos de aviación civil o por medio de una regulación específica.⁵³¹ Al respecto, el *Código de Conducta Humanitario de VANT* insta al uso humanitario de los VANT en cumplimiento con todos los marcos nacionales e internacionales relevantes.

G. Protección de datos y privacidad

Cuando las amplias y poderosas Regulaciones Generales de Protección de Datos de la Unión Europea entraron en vigencia en mayo de 2018, centraron considerablemente su atención global en la recopilación, la protección y la privacidad de datos.⁵³² La forma en que los actores nacionales e internacionales recopilan, comparten y protegen los datos durante las actividades de preparación y respuesta es un tema clave para el sector de gestión de desastres.

La Revisión de escritorio identificó que la mayoría de los países tienen regulaciones sobre protección de datos y privacidad que requieren el consentimiento de la persona antes de que se produzca la divulgación, a menudo por medio de legislación específica sobre la protección de la información personal.⁵³³ En algunos casos, tales disposiciones se incluyen como parte de las disposiciones del código constitucional o penal.⁵³⁴ En casi todos los casos, no existen disposiciones especiales que cubran el uso de datos personales como parte de las actividades de preparación o respuesta ante desastres, aunque varios instrumentos incluyen disposiciones que permiten el intercambio de datos personales sin consentimiento en situaciones donde esto es necesario para proteger la salud y seguridad pública o individual (que podría incluir algunas situaciones en un contexto de desastre).

Se encontraron disposiciones notables en Australia que permiten a las entidades gubernamentales revelar datos personales para un "propósito permitido" en situaciones en las que se ha declarado oficialmente un desastre, para permitir el acceso a los servicios, que incluyen organizaciones como la

Cruz Roja Australiana. En Corea, la Cruz Roja Coreana está específicamente autorizada para acceder a datos en poder del gobierno para facilitar sus operaciones, excepto en "circunstancias atenuantes".

Las mismas organizaciones humanitarias han desarrollado lineamientos más detallados en el uso de los datos en entornos humanitarios. Oxfam y el Comité Internacional de la Cruz Roja (**CICR**) han desarrollado orientaciones sobre el uso de datos en situaciones humanitarias,⁵³⁵ otros ejemplos incluyen el *Kit Data Stater*⁵³⁶, y el contexto ético más general en el manejo de la información en escenarios de desastres se aborda en el 'Código de Señal' desarrollado por la Iniciativa Humanitaria de Harvard.⁵³⁷

Los temas de gestión y privacidad de datos se ramifican en una serie de aspectos de las operaciones de preparación y respuesta a los desastres, por ejemplo, en algunos de los temas críticos encontrados en la prestación de servicios de salud y de transferencia de efectivo.⁵³⁸ Otra cuestión se refiere a la información recopilada en el curso de restablecimiento del contacto entre familiares (RCF), el proceso de reunión de las familias separadas durante los desastres y otras emergencias. Esta vital labor ha sido un pilar del Movimiento de la Federación Internacional desde su inicio, pero no puede funcionar sin procesar datos personales y garantizar su protección de terceros para usos no relacionados, lo que resulta en un llamado a los estados para "reconocer que el flujo de datos personales entre los componentes del Movimiento debe permanecer lo más restringido posible, a la vez que se cumplen los requisitos estrictos de protección de datos".⁵³⁹

H. Recomendaciones

i. Voluntarios

Las cuestiones relacionadas con los voluntarios pueden abordarse en muchas áreas diferentes del derecho, incluidas las leyes fiscales, laborales, de inmigración, de bienestar social y de organizaciones benéficas, así como las leyes de desastres y la legislación dedicada a los voluntarios. Los países han adoptado enfoques bastante diferentes de la legislación y, si bien no puede haber una fórmula prescriptiva, los encargados de formular leyes y políticas deben realizar una evaluación de su legislación para identificar formas en que la legislación puede eliminar las barreras legales y crear un entorno propicio para los voluntarios.

Si bien se reconoce que todavía existen vacíos en la investigación en esta área, los problemas específicos que pueden considerarse como parte del desarrollo de leyes, políticas y estrategias de voluntariado incluyen:

- Definiciones de voluntarios y cualquier categoría diferente (por ejemplo, voluntarios de servicios de emergencia gubernamentales, voluntarios de organizaciones comunitarias)
- La medida en que una declaración de desastre / emergencia impacta el estado de los voluntarios y cualesquiera protecciones o exenciones especiales que puedan otorgarse
- Diferencias entre voluntarios nacionales e internacionales.
- Organizaciones a las que se les permite contratar voluntarios y las condiciones para hacerlo
- Restricciones de edad o profesionales para voluntarios en diferentes sectores.
- Reglas contractuales y condiciones generales para la participación de voluntarios, incluidas las obligaciones de la organización al voluntario y *viceversa*.
- Pagos, asignaciones económicas y cualesquiera disposiciones sobre las horas máximas de voluntariado (considerando que las situaciones de desastre a menudo requieren asistencia extendida)
- Certificación / acreditación de voluntarios
- Responsabilidad penal de los voluntarios (por ejemplo, mal uso de bienes o fondos de ayuda, explotación de personas necesitadas)
- Inmunidad para los voluntarios y sus acciones, incluidos los primeros auxilios, en el desempeño de sus funciones.
- Seguro o compensación que cubra salud, lesiones o muerte durante el desempeño de sus funciones
- Otros seguros aplicables a voluntarios, incluyendo de responsabilidad civil / pública y de indemnización profesional.

- Capacidad de los empleados para obtener una licencia y protección contra el despido en su trabajo regular por actividades de voluntariado.
- Beneficios de licencia y de impuestos que puedan otorgarse para incentivar el voluntariado
- Requisitos y estándares de capacitación para voluntarios en diferentes roles.
- Verificación de antecedentes y su alcance

Varios países han desarrollado leyes específicas para el voluntariado como una forma de capturar todos los asuntos legales relevantes para el voluntariado en cualquier contexto, y el desarrollo de la "legislación marco" puede considerarse para este propósito. Al hacerlo, es importante que estos instrumentos aborden los problemas anteriores en la medida en que se relacionan específicamente a situaciones de desastre.

ii. Licenciamiento

Si bien el tema de las licencias profesionales, en particular para el personal médico, a menudo es abordado por asociaciones gubernamentales o privadas a nivel nacional, los problemas pueden surgir con mayor frecuencia cuando las leyes estatales y provinciales subnacionales tienen diferentes requisitos de licencia, que necesitan autorización especial o exenciones en el evento de un desastre para facilitar una respuesta interestatal.

Los requisitos para la concesión de licencias de personal dentro de diferentes sectores a través de las fronteras estatales o provinciales (incluso a nivel internacional, según corresponda) deben revisarse sistemáticamente como parte de las medidas nacionales de preparación para desastres. Cuando se requiera una licencia especial, se deben establecer medidas para permitir el reconocimiento automático o permiso para proporcionar servicios durante desastres y otras situaciones de emergencia. Alternativamente, se deben establecer procedimientos rápidos para autorización o permisos para su aplicación inmediata en caso de un desastre.

iii. Excepciones de impuestos

Si bien es alentador que muchos países hayan proporcionado alguna forma de exención de impuestos para reducir la carga de los costos de la preparación y respuesta ante desastres en las organizaciones de socorro y, en algunos casos, a los afectados por el desastre, existe una falta de coherencia en cuanto a cuándo, cómo y a quiénes se aplican tales exenciones y la fuente de la legislación pertinente.

Se requiere más investigación y análisis para abordar este problema de manera integral desde una perspectiva legislativa, pero en general las leyes y políticas aplicables deben buscar:

- Proporcionar exenciones del IVA y otros impuestos asociados con la realización de actividades de preparación y respuesta ante desastres, particularmente con respecto a bienes, equipos, propiedades y servicios.
- Proporcionar exenciones de impuestos para organizaciones sin fines de lucro que participan legítimamente en actividades de preparación y respuesta ante desastres, para reducir la carga de costos generales de tales actividades.
- Asegurarse que las exenciones fiscales para la preparación y respuesta ante desastres sean suficientemente claras y que cualquier conflicto en asuntos de leyes sea resuelto.
- Considerar formas en que las exenciones impositivas pueden usarse para incentivar la preparación ante desastres y mitigar las pérdidas por desastres para individuos y organizaciones.

iv. Responsabilidad

Gran parte de la literatura en esta área explora las diferentes áreas de responsabilidad potencial, en lugar de ofrecer orientación o recomendaciones específicas en cuanto a los tipos de disposiciones legales y normativas que podrían ser apropiadas. Tampoco permite conclusiones sobre cómo lograr el balance adecuado entre la protección de responsabilidad y el permitir a las personas legítimamente agraviadas que busquen recurso de acción.

Sin embargo, está claro que la legislación y la normativa en esta área deben tratar de eliminar las barreras innecesarias a las actividades de preparación y respuesta proporcionando una protección razonable a las personas y organizaciones que realizan trabajo de buena fe. Dado que puede que no sea posible o deseable proporcionar inmunidad completa contra la responsabilidad, existen medidas legislativas que pueden ser útiles, como la protección contra la responsabilidad por negligencia general, poner un límite a los daños o la compensación por ciertos tipos de pérdidas resultantes de las circunstancias excepcionales de una emergencia. Sin embargo, la legislación debe continuar brindando a las personas y las comunidades un recurso de acción razonable ante pérdidas y daños sufridos como resultado de negligencia grave o por negligencia en el deber de cuidado con respecto a tales actividades.

v. Licencias de vehículos aéreos no tripulados

Muchos países han desarrollado regulaciones sobre el uso y la operación de vehículos aéreos no tripulados como parte de los códigos de aviación civil u otra legislación, los cuales la comunidad humanitaria debe cumplir, pero rara vez se refieren específicamente a situaciones de preparación y respuesta ante desastres.

Aunque está diseñado principalmente para guiar al sector humanitario en el uso de vehículos aéreos no tripulados, el *Código de Conducta Humanitario de VANT* y *Pautas Humanitarias de VANT* incluye principios que pueden ser relevantes para los encargados de formular leyes y políticas nacionales en el desarrollo de lineamientos más específicos para situaciones de desastre, que incluyen:

- Respetar los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.
- No hacer daño evaluando y mitigando cualquier consecuencia no deseada en las comunidades
- Participación con las comunidades y provisión de información continua sobre el propósito y uso de los VANT
- Transparencia con respecto a las actividades de vuelo y el intercambio de inquietudes y preocupaciones con las autoridades y las comunidades
- Coordinación y colaboración dentro y fuera del sector humanitario con respecto al uso de vehículos aéreos no tripulados para aumentar la eficacia y compartir enseñanzas extraídas
- Recopilación, gestión y almacenamiento responsable de datos

Cuando los países no cuentan con regulaciones nacionales sobre VANT, la Organización de Aviación Civil Internacional ha emitido una circular sobre Sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS) que ofrece orientación a los Estados sobre un marco regulatorio apropiado para su uso, seguridad y gestión. Los estados pueden optar por usar esto como marco hasta el momento en que se desarrollen sus propias regulaciones.⁵⁴⁰

vi. Protección de datos y privacidad

La investigación sugiere que, si bien muchos países han desarrollado legislación con respecto a la protección general de los datos personales, todavía hay una brecha en el desarrollo de disposiciones específicas para situaciones de desastre. Las operaciones humanitarias se beneficiarían de una legislación que brinde mayor claridad sobre el grado en que las excepciones, como la protección de la salud o la seguridad, se aplican a situaciones de desastre y si existen organizaciones específicas, incluidas las Sociedades Nacionales, que pueden usar y almacenar dichos datos como parte de sus operaciones esenciales. La legislación también debe incluir protecciones contra los estados que exigen datos para usos de cumplimiento, que puede menoscabar la confianza de las personas afectadas en la Sociedad Nacional.

7. Movilidad humana relacionada con desastres

A. Introducción

Los desastres siempre han causado movilidad humana. Sin embargo, este tipo de movilidad humana está aumentando debido a la exacerbación de los peligros meteorológicos causados por el cambio climático.⁵⁴¹ Durante la última década, la comunidad internacional ha centrado cada vez más su atención en la protección y asistencia de personas en movimiento debido a desastres. En 2010, el *Acuerdo Final de Cancún* de la CMNUCC sobre la adaptación al cambio climático hizo un llamado para 'medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, migración y reubicación planificada inducida por el cambio climático'.⁵⁴² Respondiendo a este llamado a la acción, la comunidad internacional ha logrado un avance significativo en la identificación de principios clave y mejores prácticas para llevar a cabo reubicaciones planificadas, y para proteger y ayudar a las personas desplazadas por un desastre.

Este avance es particularmente evidente a partir de la adopción de dos textos clave orientados a los derechos humanos producidos a fines de 2015: primero, la *Guía para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental a través de la reubicación planificada*;⁵⁴³ y en segundo lugar, la *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de los desastres y el cambio climático* (la **Agenda de protección de Nansen**).⁵⁴⁴ Más recientemente, en julio de 2018, la gran mayoría de los estados miembros de las Naciones Unidas acordaron el texto del *Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular*.⁵⁴⁵ Este texto, que fue adoptado en diciembre de 2018, compromete a los estados a 'desarrollar enfoques coherentes para abordar los desafíos de los movimientos migratorios en el contexto de desastres naturales de aparición repentina y lenta'.⁵⁴⁶

Si bien existen muchas circunstancias que rodean la movilidad humana en situaciones de desastre, incluidas las evacuaciones de emergencia como se discutió en el Capítulo 4, este Capítulo se enfoca en dos aspectos de la movilidad humana relacionada con el desastre: la reubicación planificada y el desplazamiento por el desastre. La Sección B discute la reubicación planificada, mientras que la Sección C discute el fenómeno del desplazamiento por desastre. La Sección D brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar la ley y/o política para llevar a cabo reubicaciones planificadas exitosas y dignas, y para proteger y ayudar a las personas desplazadas por el desastre.

B. Reubicación planificada

Esta sección se enfoca en las reubicaciones planificadas, lo que significa 'un proceso planificado en el que las personas o grupos de personas se mudan o reciben asistencia para alejarse de sus hogares o lugares de residencia temporal, se instalan en una nueva ubicación y se les proporcionan las condiciones para reconstruir sus vidas'.⁵⁴⁷ La reubicación planificada se lleva a cabo bajo la autoridad del Estado y tiene lugar dentro de las fronteras nacionales.⁵⁴⁸ La literatura indica que hay dos tipos principales de reubicación relacionada con el desastre.⁵⁴⁹

- **Reubicación preventiva:** este tipo de reubicación es un intento de evitar una amenaza antes de que se materialice y generalmente se basa en la determinación, por parte de las autoridades gubernamentales o de las propias personas afectadas, de que el riesgo de desastre en un área en particular es inaceptablemente alto.⁵⁵⁰
- **Reubicación receptiva:** este tipo de reubicación ocurre en respuesta a un desastre en particular. Por ejemplo, una comunidad puede ser evacuada durante un desastre y, una vez que la amenaza inmediata ha disminuido, las autoridades gubernamentales pueden exigir y/o ayudarlos a reasentarse en una nueva ubicación en lugar de regresar a sus hogares.⁵⁵¹

Ambos tipos de reubicación pueden ser causados por peligros de inicio lento o repentino. La distinción entre los dos tipos de reubicación planificada no es del todo clara: dado que la reubicación preventiva se utiliza a menudo en zonas que han sufrido desastres anteriormente, puede, alternativamente, ser visto como un subconjunto de reubicación receptiva.⁵⁵² Sin embargo, la reubicación planificada es distinta de la evacuación, que se analiza en el Capítulo 4.

La literatura indica que la experiencia de las comunidades con reubicaciones ha sido predominantemente negativa.⁵⁵³ Las causas comunes de los proyectos de reubicación fallidos incluyen

la falta de participación de la comunidad en el diseño y la implementación, la selección de sitios inapropiados que no están próximos a los medios de vida y las redes sociales de la población y las estimaciones insuficientes de presupuesto para los costos de reubicación.⁵⁵⁴ Para tener éxito, la reubicación debería ser mucho más que 'una nueva casa en un lugar seguro'; debería proporcionar a la comunidad reubicada los medios para reconstruir sus vidas mediante el acceso a medios de vida, servicios públicos y redes sociales.⁵⁵⁵ Hay muchos ejemplos de reubicaciones que no tienen éxito cuando no se adopta este enfoque holístico.⁵⁵⁶

El *Marco de Sendai* reconoce la reubicación como un método para gestionar el riesgo de desastres y hace un llamamiento a los estados para que desarrollen políticas que regulen la reubicación de los asentamientos humanos en zonas propensas al riesgo de desastres.⁵⁵⁷ Las Revisiones de escritorio indican, sin embargo, que es relativamente raro que los países tengan leyes y políticas que aborden específicamente las reubicaciones.⁵⁵⁸ De los 20 países de la muestra, solo cinco tienen algún tipo de ley o política que aborde específicamente el tema de la reubicación planificada.⁵⁵⁹ Un ejemplo notable es Brasil, donde los municipios pueden reubicar a las personas que viven en áreas susceptibles a deslizamientos de tierra de alto impacto, inundaciones repentinas u otros peligros.⁵⁶⁰ Es importante destacar que la ley brasileña establece que la reubicación solo puede ocurrir después de que el sitio haya sido inspeccionado y se haya preparado un informe técnico que demuestre los riesgos para los ocupantes.⁵⁶¹ Este requisito es un ejemplo de buena práctica porque significa que la decisión de reubicarse debe basarse en pruebas y proporciona una protección contra los municipios que utilizan sus poderes de reubicación para fines ulteriores (por ejemplo, para adquirir tierras deseables).

Otro ejemplo de buenas prácticas son las leyes y políticas de Brasil que rigen la reubicación de personas que residen en asentamientos informales en áreas de alto riesgo.⁵⁶² La ley brasileña prevé la legalización de los asentamientos informales y estipula que los ocupantes solo pueden ser retirados de los asentamientos informales en áreas de alto riesgo como último recurso.⁵⁶³ Este principio de último recurso significa que no debe haber otra opción disponible para eliminar o mitigar el riesgo, como los trabajos de ingeniería para contener las pendientes y reducir el riesgo de deslizamientos de tierra.⁵⁶⁴ Es importante destacar que la ley y las políticas relacionadas establecen que, si se requiere la reubicación, las autoridades deben esforzarse por mantener a las comunidades cerca de donde solían vivir, a fin de evitar interrumpir sus lazos familiares y sociales, su acceso a los servicios básicos y sus medios de vida.⁵⁶⁵ Hay dos aspectos de esta ley que reflejan buenas prácticas: primero, el uso de un principio de 'último recurso'; y segundo, un enfoque holístico para la reubicación que aborde las necesidades de la comunidad que no sean viviendas seguras.

También hay ejemplos de buenas prácticas en países fuera del grupo de muestra. Por ejemplo, en septiembre de 2018, Vanuatu adoptó una *Política nacional integral sobre cambio climático y desplazamiento inducido por desastres*.⁵⁶⁶ La Política, desarrollada con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones, contiene un conjunto de principios rectores e identifica acciones clave en 12 áreas estratégicas (por ejemplo, educación, infraestructura, agricultura, seguridad alimentaria, medios de vida).⁵⁶⁷ La Política reconoce que la reubicación planificada es una opción de último recurso y tiene como objetivo tener en cuenta las enseñanzas extraídas de las experiencias de reubicación anteriores a nivel mundial y en el Pacífico, para que la movilidad se lleve a cabo con dignidad y con la aplicación de las salvaguardas y de las protecciones de los derechos humanos adecuadas.⁵⁶⁸

El hecho de que solo cinco de los 20 países de la muestra tengan leyes que aborden específicamente las reubicaciones planificadas sugiere un interés legislativo limitado en esta área, a pesar de la creciente probabilidad de reubicaciones planificadas debido a los impactos del cambio climático, el desarrollo y la urbanización. La Sección E más adelante brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar la ley y la política que rige las reubicaciones planificadas.

C. Desplazamiento por desastre

El desplazamiento por desastre se refiere a 'situaciones en las que las personas se ven forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de un desastre o para evitar el impacto de un peligro natural inmediato y previsible'.⁵⁶⁹ Aproximadamente 26 millones de personas son desplazadas cada año como resultado de desastres repentinos.⁵⁷⁰ La mayoría de las

personas desplazadas por desastres son desplazadas internamente, sin embargo, algunas personas desplazadas por desastres cruzan las fronteras nacionales para alcanzar la seguridad.⁵⁷¹ El desplazamiento a través de fronteras por desastre es particularmente frecuente en África, América Central y América del Sur.⁵⁷² El desplazamiento, ya sea interno o a través de fronteras, afecta negativamente la vida familiar y comunitaria, los medios de vida económicos, la educación y la salud.⁵⁷³ Agrava las vulnerabilidades preexistentes y crea mayores riesgos de seguridad, incluida la trata y la violencia sexual y de género.⁵⁷⁴ Los impactos negativos del desplazamiento varían según las circunstancias particulares. El desplazamiento prolongado o indefinido tiene una propensión a crear impactos severos, particularmente si a las personas desplazadas no se les otorgan derechos claros a los servicios básicos o a permanecer en la tierra o en el país al que han huido.⁵⁷⁵

Tanto a nivel nacional como internacional, existen vacíos legales en la protección de las personas en desplazamiento a través de fronteras por desastres. Las personas que han cruzado las fronteras en respuesta a un desastre generalmente no son refugiados en el sentido de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*⁵⁷⁶ o bajo las definiciones más amplias adoptadas a nivel regional en las Américas y África. Es discutible que el derecho internacional de los derechos humanos prohíba que las personas en desplazamiento a través de fronteras por desastre sean devueltas a su país de origen si las circunstancias en ese país son tan extremas que su retorno constituiría un trato inhumano y denigrante.⁵⁷⁷ Sin embargo, existe una falta de jurisprudencia específica sobre este tema.⁵⁷⁸ Además, en cualquier caso, el derecho internacional no otorga a esas personas un derecho positivo a ser admitidas y permanecer en otro país.⁵⁷⁹ A nivel interno, solo un pequeño número de estados tienen leyes nacionales o acuerdos bilaterales o regionales que abordan la admisión y la permanencia de extranjeros desplazados por desastres.⁵⁸⁰

Las Revisiones de escritorio no discuten la protección y asistencia de las personas desplazadas. No obstante, este grupo se aborda en este Informe debido a su necesidad particular de protección y asistencia. La Sección D a continuación brinda a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas para gestionar el riesgo de desplazamiento y proteger a las personas desplazadas por el desastre, incluidas las personas desplazadas internamente y a través de fronteras.

D. Recomendaciones

i. Reubicación Planificada

Como se discutió anteriormente en la sección B, la experiencia de las comunidades con las reubicaciones ha sido, hasta el momento, predominantemente negativa. Para abordar los desafíos únicos y complejos que plantean las reubicaciones planificadas, los responsables de la toma de decisiones deben desarrollar un marco legal y de políticas integral para llevar a cabo las reubicaciones planificadas de manera coherente con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos.⁵⁸¹

Existe una gran cantidad de documentos y marcos de orientación que abordan o son relevantes para las reubicaciones planificadas.⁵⁸² El recurso más completo es la *Guía para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental a través de la reubicación planificada (Orientación sobre la reubicación planificada)* y su *caja de herramientas*, desarrollada por The Brookings Institution, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, y la Organización Internacional para las Migraciones.⁵⁸³

La *Orientación sobre la reubicación planificada* se desarrolló entre 2011 y 2015 a través de un proceso consultivo en el que participaron representantes de Estados, organizaciones internacionales y expertos de una amplia gama de disciplinas.⁵⁸⁴ También se informó mediante un análisis de 30 documentos y marcos de orientación existentes.⁵⁸⁵ Aunque no es posible proporcionar un resumen completo de la *Guía sobre la reubicación planificada* en este informe, algunos de los principios clave se identifican a continuación.

- **Principio de último recurso:** la reubicación planificada debe usarse como una medida de último recurso, después de que otras opciones de reducción de riesgo y/o adaptación hayan sido consideradas y razonablemente agotadas.⁵⁸⁶
- **Rendición de cuentas:** las reubicaciones planificadas deben realizarse de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional, y las personas potencialmente reubicadas deben tener el derecho de impugnar una reubicación planificada ante un tribunal de justicia.⁵⁸⁷
- **Estándares mínimos:** las reubicaciones planificadas deberían permitir a las personas reubicadas mejorar, o al menos restaurar, sus estándares de vida.⁵⁸⁸ Como mínimo, los sitios de reubicación deben proporcionar refugio seguro, medios de vida adecuados, transporte, infraestructura básica y servicios básicos (por ejemplo, atención médica y educación).⁵⁸⁹
- **Otras personas afectadas:** la reubicación planificada debe permitir a las poblaciones de acogida mantener sus niveles de vida preexistentes o alcanzar el mismo nivel de vida que las personas reubicadas (lo que sea más alto).⁵⁹⁰ Además, la reubicación planificada debería mitigar los impactos adversos en las personas que viven cerca de las áreas donde se originan las personas reubicadas.⁵⁹¹
- **Enfoque participativo:** las personas reubicadas y otras personas afectadas deben ser informadas, consultadas y habilitadas para participar en las decisiones sobre si, cuándo, dónde y cómo ocurre una reubicación planificada.⁵⁹²

La Caja de herramientas proporciona a los responsables de la toma de decisiones sugerencias concretas sobre cómo implementar la *Orientación sobre la reubicación planificada*.⁵⁹³ Es importante destacar que proporciona una 'Lista de verificación' para los marcos legales, que es una serie de preguntas que destacan los temas y acciones clave que deberían ser regulados por la ley.⁵⁹⁴ Esta lista de verificación es una herramienta extremadamente útil para desarrollar, revisar o enmendar las leyes y políticas nacionales para las reubicaciones planificadas. Los responsables de la toma de decisiones deben, por lo tanto, referirse directamente tanto a la *Orientación sobre la reubicación planificada* como a la *Caja de herramientas que la acompaña* al desarrollar leyes y políticas que rigen las reubicaciones planificadas.

ii. Desplazamiento por desastre

En la última década, el desplazamiento provocado por desastres y el clima ha ganado un reconocimiento cada vez mayor en las leyes y políticas internacionales de derechos humanos, cambio climático, migración, desastres y desarrollo.⁵⁹⁵ Uno de los acontecimientos más importantes ha sido la Iniciativa Nansen, que, desde 2012 hasta 2015, compiló práctica efectiva de Estado en un solo recurso titulado la *Agenda para la Protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de los desastres y el cambio climático (Agenda de protección de Nansen)*.⁵⁹⁶

Es importante que los encargados nacionales de la toma de decisiones implementen medidas legales y políticas para proteger a las personas desplazadas por desastres, y también para gestionar el riesgo de desplazamiento por desastres. La siguiente tabla identifica acciones clave que pueden ser obligatorias o facilitadas por la ley y/o política. Al desarrollar leyes y políticas que aborden el desplazamiento por desastres, los responsables de la toma de decisiones deben consultar directamente la *Agenda de Protección de Nansen* y los *Principios Rectores de la ONU sobre Desplazamiento Interno*.⁵⁹⁷

Para algunas de las acciones clave que se identifican a continuación, a veces puede ser apropiado que los tomadores de decisiones desarrollen nuevas leyes y políticas, en lugar de enmendar o adaptar los instrumentos existentes.⁵⁹⁸ Este puede ser el caso en relación con el desplazamiento a través de fronteras por desastre, que a menudo no está regulado en la legislación nacional. Sin embargo, los encargados de la toma de decisiones deben tener cuidado para evitar una fragmentación innecesaria en los marcos legales, políticos e institucionales relacionados con la gestión de desastres.

Además de las acciones clave identificadas en la tabla a continuación, se deben realizar más investigaciones sobre la protección de las personas desplazadas y las personas en riesgo de desplazamiento a fin de ampliar el cuerpo de orientación existente e informar el desarrollo de la ley y la política.

Área de emisión	Acciones clave
Gestión del riesgo de desplazamiento por desastre	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identificar a las personas en riesgo de desplazamiento y apoyarlas para desarrollar planes de preparación y respuesta ante desastres. ➤ Invertir en medidas como la mejora de la vivienda, la diversificación de los medios de vida y la seguridad alimentaria para aumentar la capacidad de recuperación y la capacidad de adaptación de las comunidades en riesgo. ➤ Priorizar las mejoras de infraestructura (es decir, muros de contención, presas, diques, edificios resistentes a terremotos) en áreas de riesgo. ➤ Desarrollar leyes y políticas para apoyar reubicaciones planificadas efectivas y sostenibles como último recurso, donde se han agotado otras opciones.⁵⁹⁹
Protección de las personas desplazadas a través de fronteras por desastre	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollar criterios legales para identificar a las personas desplazadas a través de fronteras por desastre. ➤ Proporcionar a las personas desplazadas a través de fronteras por desastre a: <ul style="list-style-type: none"> ○ ser admitida y permanecer en el territorio del país (al menos temporalmente); ○ disfrutar del pleno respeto de sus derechos humanos durante su estadía; y ○ tener derecho a asistencia para satisfacer sus necesidades básicas durante su estadía. ➤ Evitar que los extranjeros que ya están presentes cuando ocurre un desastre sean devueltos a un país afectado por el desastre si las condiciones allí fueran prohibitivas. ➤ Desarrollar criterios para determinar cuándo puede tener lugar el regreso de las personas desplazadas a través de fronteras por desastre (nota: dichos criterios deben ser consistentes con el derecho internacional de los derechos humanos). ➤ Permitir que personas a través de fronteras desplazadas por desastre, solicitar la residencia renovada o permanente cuando las condiciones que causan el desplazamiento se prolongan o se vuelven permanentes.⁶⁰⁰
Protección a las personas desplazadas internamente por desastres	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asegurar que las leyes y políticas relacionadas con el desplazamiento interno incluyan a las personas desplazadas internamente por desastres. ➤ Abordar la protección de las personas internamente desplazadas por desastres en los planes de contingencia y clarificar los roles y responsabilidades correspondientes de los actores relevantes. ➤ Fortalecer la capacidad institucional y los recursos de las autoridades nacionales y locales para mejorar la protección y el apoyo a los desplazados internos en contextos de desastre⁶⁰¹

8. Refugio de emergencia y derechos de vivienda, tierras y propiedad en desastres

A. Introducción

En los últimos años, ha habido un reconocimiento creciente de los problemas de derechos de VTP que surgen de los desastres, incluidas las barreras regulatorias para la asistencia de refugios de emergencia, particularmente para los grupos vulnerables. Los actores humanitarios se han centrado cada vez más en garantizar el acceso equitativo a la asistencia de refugios de emergencia y en proteger los derechos de VTP de las personas afectadas por desastres.⁶⁰² La importancia de los derechos de VTP en los desastres también ha recibido atención dentro de los foros de legislación internacional de derechos humanos, con el Consejo de Derechos Humanos adoptando una resolución en marzo de 2012 pidiendo a los Estados que garanticen que todas las personas afectadas por el desastre tengan acceso equitativo a la vivienda, independientemente de su estado de tenencia previo al desastre.⁶⁰³

Este capítulo se enfoca en tres problemas comunes relacionados con la VTP que surgen durante los desastres: primero, el acceso desigual a la asistencia de refugio de emergencia debido a que los actores DPR utilizan criterios de elegibilidad que excluyen a los grupos vulnerables; segundo, la falta de terrenos y edificios disponibles para la asistencia de refugios de emergencia y transitorios debido a la ausencia de leyes que permitan al gobierno requisar temporalmente terrenos y edificios durante los desastres; y tercero, la interrupción educativa debido al uso de escuelas para refugios de emergencia. La Sección D de este Capítulo brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y políticas para abordar estos tres problemas. Dado que el alcance de este Informe se limita a la preparación y respuesta ante desastres, no aborda la asistencia de refugios a largo plazo.

B. Acceso desigual a la asistencia de refugio de emergencia

i. Seguridad de tenencia

Al seleccionar los beneficiarios de la asistencia de refugio de emergencia, tanto los actores humanitarios como los gubernamentales a veces insisten en ver documentación formal de tenencia segura antes de proporcionar asistencia.⁶⁰⁴ Incluso se puede exigir a los posibles beneficiarios que presenten pruebas de la titularidad de la propiedad, ya que los derechos de propiedad menores (por ejemplo, arrendamientos) son inadecuados.⁶⁰⁵ El enfoque en la tenencia segura refleja preocupaciones válidas sobre la infracción de los derechos de propiedad de terceros y es un intento de minimizar el riesgo de que los beneficiarios sean perturbados posteriormente por desalojo o disputa legal.⁶⁰⁶ Sin embargo, la insistencia en la prueba de tenencia segura es desigual porque discrimina entre los beneficiarios en función de su estado de tenencia anterior al desastre, en lugar de su nivel de necesidad.⁶⁰⁷ La insistencia en la prueba de tenencia segura a menudo tampoco es práctica en un contexto de desastre donde muchas personas pueden haber dañado o destruido sus documentos formales y los procesos para reemplazarlos pueden ser prolongados o temporalmente no disponibles.⁶⁰⁸

En muchos países donde se requiere asistencia para refugios, el sistema de VTP exhibe ciertas características que lo hacen especialmente injusto y poco práctico para utilizar la tenencia segura como criterio para la asistencia de emergencia en refugios. Estas características se describen a continuación.

- **Pluralismo legal:** coexisten leyes estatutarias, leyes consuetudinarias y sistemas de VTP basados en la fe y, en algunos casos, la relación entre estos sistemas, o entre diferentes reglas o leyes dentro de cada sistema, no está clara.⁶⁰⁹
- **Sistemas de VTP estatutarios débiles:** los procesos estatutarios u otros procesos formales para registrar tierras, demarcar límites de tierras y/o resolver disputas de tierras son complejos, largos, costosos y/o ineficaces. Por lo tanto, están subutilizados e inaccesibles para una proporción significativa de la población, especialmente los grupos vulnerables y desfavorecidos.⁶¹⁰
- **Registro limitado de tierras:** una gran proporción de tierras no está registrada. En cambio, una proporción significativa de la población deriva la tenencia de las leyes consuetudinarias o de los sistemas basados en la fe y carece de documentación formal de tenencia.⁶¹¹
- **Acceso desigual a la tierra:** existe un alto grado de desigualdad en el acceso a la tierra con grupos vulnerables, como las mujeres y las minorías raciales o étnicas, que tienen bajas tasas de

propiedad o derechos de uso.⁶¹² Además, una proporción significativa de la población urbana vive en asentamientos informales y tiene una seguridad de tenencia limitada o nula.⁶¹³

Cuando las características anteriores están presentes, un requisito de tenencia segura tiene la propensión a excluir a grandes segmentos de la población del acceso a la asistencia de refugio de emergencia, particularmente a los grupos vulnerables y desfavorecidos que probablemente necesiten más ayuda. Además, en cualquier caso, los documentos de títulos pueden no ser una forma precisa de verificar la tenencia segura. Por un lado, la ausencia de documentos de títulos puede no equivaler a una falta de tenencia segura porque los sistemas consuetudinarios pueden predominar y proporcionar un alto grado de seguridad de tenencia.⁶¹⁴ Por otro lado, los documentos de título no necesariamente equivalen a asegurar la tenencia porque los procesos de registro pueden ser defectuosos y estar subutilizados.

En los países que exhiben las características descritas anteriormente, los actores humanitarios han utilizado la verificación comunitaria y los procesos de mapeo de tierras basados en la comunidad para verificar la propiedad o los derechos de uso, en lugar de depender de la documentación formal de tenencia.⁶¹⁵ El mapeo de tierras basado en la comunidad es un proceso mediante el cual los residentes diseñan e implementan conjuntamente un proceso para identificar la propiedad y el uso de la tierra en su área.⁶¹⁶ Los actores humanitarios también han utilizado estos procesos basados en la comunidad como base para documentar posteriormente los acuerdos de tenencia mediante, por ejemplo, declaraciones de propiedad verificadas y firmadas por vecinos y líderes de la comunidad, y acuerdos de límites de tierras firmados por todos los miembros de la comunidad.⁶¹⁷ Estos procesos basados en la comunidad, y la documentación resultante, han proporcionado a los actores humanitarios la comodidad suficiente para proporcionar asistencia de refugios de emergencia.

En reconocimiento de los problemas asociados con el requisito de tenencia 'segura', la comunidad humanitaria internacional ha comenzado a avanzar hacia un requisito de tenencia '*suficientemente segura*'.⁶¹⁸ Este concepto reconoce que muchos arreglos de tenencia distintos del título de propiedad pueden ser lo suficientemente seguros como para indicar que los riesgos asociados con la prestación de asistencia de refugios de emergencia son relativamente bajos. Además, refleja un enfoque pragmático que logra un equilibrio entre satisfacer las necesidades urgentes de las personas afectadas por desastres y minimizar el riesgo de futuros desalojos o disputas de tierras. Los *estándares mínimos de Esfera* recomiendan el enfoque de tenencia "lo suficientemente seguro", lo que explica que este enfoque implica llevar a cabo un proceso de diligencia debida para obtener la mayor certeza posible en las circunstancias.⁶¹⁹

De los 20 países de la muestra, solo uno, Kazajstán, tiene leyes que requieren prueba de tenencia segura como requisito de elegibilidad para asistencia de refugio.⁶²⁰ En Kazajstán, para recibir una subvención o préstamo del gobierno para reparaciones o reconstrucción relacionadas con el terremoto, una persona afectada debe presentar prueba de su derecho a usar la tierra.⁶²¹ Este criterio puede excluir a los grupos vulnerables y desfavorecidos que más necesitan asistencia de refugio. Las 19 Revisiones de escritorio restantes indican que no pudieron ubicar ningún requisito de tenencia segura en las leyes nacionales relacionadas con la asistencia para refugios. De hecho, por el contrario, varias Revisiones de escritorio identificaron que la asistencia se proporciona sobre la base de evaluaciones de necesidades, o que un requisito de 'tenencia segura' sería inconsistente con las protecciones legales generales que consagran la no discriminación y la igualdad.⁶²²

La literatura también proporciona ejemplos de gobiernos nacionales que adoptan buenas prácticas para promover el acceso equitativo a la asistencia de refugios de emergencia. En Chile, por ejemplo, después del terremoto de febrero de 2010, el gobierno introdujo leyes para simplificar y acelerar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra para pequeñas propiedades.⁶²³ El objetivo de las nuevas leyes era proporcionar un procedimiento de vía rápida para las personas que requieren urgentemente asistencia de refugio.⁶²⁴ En Ecuador, después del terremoto de abril de 2016, un Grupo de Tierras y Propiedades de Vivienda de varias agencias, bajo el liderazgo de la Cruz Roja del Ecuador, abogó por cambios en las políticas públicas para mejorar el acceso a la asistencia de vivienda.⁶²⁵ El Ministerio de Desarrollo y Vivienda respondió a esta abogacía adoptando un Acuerdo Ministerial que da derecho a las personas que carecen de título formal para acceder a los programas de reconstrucción por terremoto.⁶²⁶

A pesar de estos casos positivos, la literatura también proporciona muchos ejemplos de gobiernos nacionales que utilizan la 'tenencia segura' como criterio de elegibilidad para asistencia de refugios de emergencia.⁶²⁷ La Sección E a continuación brinda a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones específicas sobre cómo desarrollar una ley y/o política para crear un enfoque inclusivo y no discriminatorio para la asistencia de refugio de emergencia.

ii. Documentos de identificación personal

En algunos contextos de desastre, los actores DPR han requerido que los beneficiarios potenciales presenten una prueba de identidad para acceder a la asistencia de refugio de emergencia.⁶²⁸ Este requisito también se utiliza para muchos otros tipos de asistencia relacionada con desastres.⁶²⁹ Aunque la prueba de identidad personal es generalmente un requisito mucho menos oneroso que la prueba de tenencia segura, aún puede ser problemático en contextos de desastre donde los documentos de identidad pueden perderse, dañarse o destruirse. Una posible solución a este problema es establecer un procedimiento expedito para reemplazar los documentos de identidad, o un procedimiento para emitir documentos provisionales de identidad a las personas afectadas por el desastre. Esto es igualmente relevante para los documentos de títulos de propiedad, que también son susceptibles de perderse, dañarse o destruirse durante los desastres.

Ninguna de las 20 Revisiones de escritorio identifica la existencia de procedimientos especiales o acelerados para reemplazar la identidad personal o los documentos de títulos de propiedad durante un desastre.⁶³⁰ En cambio, varias Revisiones de escritorio indican que los procedimientos normales para reemplazar documentos se continúan aplicando.⁶³¹ Varias Revisiones de escritorio también identifican que el reemplazo del documento de título de propiedad requiere que el solicitante presente sus documentos de identidad personal.⁶³² Este requisito, si bien es factible en tiempos normales, puede ser problemático en un contexto de desastre donde una persona puede haber perdido *tanto* la identificación personal como los documentos de título de propiedad. Aunque las Revisiones de escritorio no identifican procedimientos especiales o expeditos para reemplazar registros, sí identifican algunas buenas prácticas en esta área.

Varias de las Revisiones de escritorio identifican que sus países poseen registros electrónicos, lo que significa que, si los registros físicos se pierden o se destruyen, la información del titular del registro se conserva y el documento relevante puede volver a emitirse.⁶³³ Los sistemas de registros electrónicos pueden, por lo tanto, ahorrar tiempo y evitar la necesidad de que las personas afectadas por el desastre restablezcan o reconstruyan la información contenida en los registros perdidos o destruidos (por ejemplo, límites de tierra, lugar de nacimiento). Otra buena práctica identificada en las Revisiones de escritorio es proporcionar registros de reemplazo a personas afectadas por desastres de forma gratuita.⁶³⁴ La Sección E a continuación brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones específicas sobre cómo desarrollar una ley y/o política para abordar la pérdida o destrucción de títulos de propiedad y documentos de identificación personal durante desastres.

C. Terrenos y edificios para refugios de emergencia y transitorios

En la secuela de un desastre, a menudo es muy difícil para los actores DPR encontrar tierras para la construcción de refugios temporales.⁶³⁵ En entornos urbanos, la tierra a menudo es escasa y, como resultado, los actores DPR se ven obligados a seleccionar sitios fuera de los centros de las ciudades, donde la tierra tiene menos demanda y es más fácil de obtener.⁶³⁶ Esto puede conducir a una baja aceptación por parte de las personas afectadas por el desastre, que generalmente son reacias a alejarse de sus comunidades y medios de vida, incluso de forma temporal.⁶³⁷ Otro desafío para los actores DPR puede ser encontrar tierras en un área de bajo riesgo que no exponga a la población afectada a peligros posteriores.

En este contexto, puede ser útil para las autoridades gubernamentales poseer un poder para requisar temporalmente tierras para refugios de emergencia. Por el contrario, la ausencia de tales poderes puede constituir una barrera reguladora para los refugios de emergencia. Por ejemplo, después del terremoto de enero de 2010 en Haití, hubo una necesidad apremiante de que el gobierno requisara tierras y, posteriormente, construyera o autorizara campamentos para desplazados y personas sin hogar.⁶³⁸ Hubo, sin embargo, muy pocas solicitudes exitosas debido, en parte, al retraso y la confusión causada por la falta de reglas claras que regían las solicitudes.⁶³⁹ La incapacidad del gobierno para

requisar tierras rápidamente significó que las agencias de refugio enfrentaron dificultades para encontrar tierras adecuadas para satisfacer las necesidades urgentes.⁶⁴⁰

No todas las Revisiones de Escritorio atendieron la requisición de la tierra, pero algunas proporcionaron información relevante. Además, la Cruz Roja Australiana, con el apoyo de su socio *pro bono* Allens Linklaters, ha realizado recientemente un mapeo de los derechos VTP en 12 jurisdicciones de Asia Pacífico (el **mapeo VTP**) que incluye información sobre la solicitud de tierras.⁶⁴¹ En conjunto, las Revisiones de escritorio y el Mapeo VTP indican que hay (al menos) dos tipos principales de poder de requisición que pueden estar disponibles para los gobiernos durante un desastre.

- **Leyes de requisición ordinarias:** las leyes de muchos países permiten al gobierno requisar tierras para uso público en tiempos normales y, en teoría, estas disposiciones también pueden invocarse durante desastres.⁶⁴² En muchos países, la requisita de tierras se rige por el derecho constitucional debido al alto grado de importancia atribuido a la protección de los derechos de propiedad privada.⁶⁴³
- **Leyes de requisición relacionadas con desastres:** algunos países tienen leyes que permiten *específicamente* al gobierno requisar temporalmente tierras después de un desastre.⁶⁴⁴ Estos poderes pueden aplicarse a situaciones de desastre en general, o pueden ser 'poderes de emergencia' que solo están disponibles para el período en el que una declaración de desastre o emergencia está vigente.

Las leyes de requisición ordinaria pueden ser impracticables en un contexto de desastre porque generalmente están diseñadas para solicitudes permanentes y, en consecuencia, establecen procedimientos largos que permiten a la persona afectada varias oportunidades para impugnar la solicitud y/o el monto de la compensación otorgada.⁶⁴⁵ Estas salvaguardas, que están diseñadas para evitar la privación arbitraria e injusta de los derechos de propiedad, significan que las leyes de requisición ordinarias generalmente no son capaces de facilitar la requisición rápida y temporal de tierras para satisfacer las necesidades urgentes de una población afectada por un desastre.⁶⁴⁶ Los poderes de requisición relacionados con desastres son, en cambio, más practicables porque generalmente establecen procedimientos más rápidos y menos onerosos.

Las Revisiones de escritorio y el Mapeo VTP indican que los poderes de requisición relacionados con desastres son relativamente poco comunes. Cuatro Revisiones de escritorio identifican poderes de solicitud temporal que se aplican durante desastres.⁶⁴⁷ Por ejemplo, en Finlandia, durante un estado de emergencia, los municipios están facultados para ordenar a particulares, empresas e instituciones que proporcionen locales para el alojamiento temporal de las personas desplazadas.⁶⁴⁸ Del mismo modo, en Jordania, durante una emergencia o desastre, el Primer Ministro puede autorizar al Ministro del Interior a incautar bienes inmuebles o edificios necesarios para refugios públicos.⁶⁴⁹ El hecho de que solo cuatro de las 20 Revisiones de escritorio identifiquen la existencia de poderes de requisición temporal sugiere que hay margen para enmendar la legislación nacional para incluir dichos poderes. Sin embargo, es muy importante que tales poderes estén acompañados de salvaguardas para evitar la privación arbitraria e injusta de los derechos de propiedad privada. La Sección E a continuación brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo diseñar poderes de requisición temporales que logren un equilibrio entre, por un lado, satisfacer las necesidades urgentes de las poblaciones afectadas por desastres y, por otro lado, proteger los derechos de propiedad privada.

D. Uso de escuelas para refugios de emergencia

El derecho internacional de los derechos humanos establece que el derecho a la educación es uno de los derechos humanos fundamentales del niño; este derecho prevalece incluso en situaciones de emergencia de conflicto armado y desastre natural.⁶⁵⁰ La mitigación de la interrupción educativa durante un desastre no solo protege el derecho a la educación, sino que también brinda protección física y psicosocial que puede 'salvar vidas y sostener vidas'.⁶⁵¹ Acceso continuo a educación de calidad en un desastre:

- mitiga el impacto psicosocial de los desastres al darles a los niños una sensación de 'rutina, estabilidad, estructura y esperanza para el futuro';⁶⁵²
- protege contra riesgos de protección infantil (es decir, secuestro, tráfico, adopción ilegal, matrimonio infantil, explotación y SGBV);⁶⁵³

- permite que los niños que necesitan asistencia particular (por ejemplo, atención médica o protección infantil) sean identificados, apoyados y monitoreados;⁶⁵⁴ y
- permite que el conocimiento que salva vidas se difunda a los niños (por ejemplo, información sobre prevención de enfermedades, saneamiento y acceso a servicios de apoyo).⁶⁵⁵

El uso de escuelas como refugios durante y después de desastres puede interrumpir la educación, ya sea forzando el cierre de las escuelas o creando condiciones que reduzcan significativamente la calidad de la educación. Por lo tanto, la Red Interinstitucional para la Educación en Emergencias (**INEE**) recomienda que las instalaciones educativas solo se utilicen como refugios durante los desastres cuando no haya otra alternativa.⁶⁵⁶

De los 20 países de muestra, solo Brasil y Filipinas tienen leyes o políticas que exigen que las escuelas solo se usen como centros de evacuación o refugios temporales como un último recurso.⁶⁵⁷ El *Protocolo Conjunto de Protección de Brasil* requiere que las autoridades eviten el uso de las escuelas como refugios para garantizar la continuidad de las actividades escolares para niños y adolescentes.⁶⁵⁸ De manera similar, la ley de Filipinas establece que las escuelas solo pueden usarse como centros de evacuación donde no haya otro lugar o estructura disponible.⁶⁵⁹ La ley de Filipinas es un ejemplo de buena práctica porque contiene varias medidas adicionales para preservar las instalaciones educativas durante los desastres. La ley de Filipinas establece que, cuando una escuela se usa como centro de evacuación, los gimnasios, auditorios y otros espacios abiertos deben usarse primero, y las aulas solo deben usarse como último recurso.⁶⁶⁰ Además, el uso de las instalaciones escolares debe ser lo más breve posible.⁶⁶¹ Si las autoridades locales predicen que la escuela será requerida por más de 15 días, deben proporcionar documentación escrita al Departamento de Educación que demuestre que han considerado todos los sitios alternativos y están tomando medidas para minimizar la interrupción de las actividades educativas.⁶⁶² El hecho de que sólo dos de los 20 países de la muestra tienen leyes o políticas diseñadas para minimizar el uso de las escuelas como centros de evacuación temporal sugiere que existe un margen significativo para fortalecer la ley y/o políticas en esta área.

E. Recomendaciones

i. Acceso a asistencia de refugio

Seguridad de tenencia

En la mayor medida posible, la ley y/o la política deberían prever la asistencia de refugio de emergencia (es decir, temporal) a las personas afectadas por el desastre sobre la base de la necesidad, en lugar del estado de tenencia anterior al desastre. Cuando se considere necesaria una evaluación de la seguridad de la tenencia, la ley y/o la política deberían establecer que la tenencia 'suficientemente segura' o 'razonablemente segura' es suficiente. La ley y/o la política deben prever explícitamente la verificación comunitaria y el mapeo de tierras basado en la comunidad que se utilizará para demostrar o verificar la tenencia. Además, debe identificar que las siguientes indicaciones pueden usarse para evaluar la seguridad de la tenencia:

- documentación de tenencia que no cumple con las formalidades legales;
- inversión en la propiedad;
- pago de alquiler, servicios públicos y/o impuestos; y
- uso de la propiedad para apoyar los medios de vida, incluso como garantía de deuda.⁶⁶³

Para mitigar el riesgo de problemas relacionados con la tenencia que surgen durante los desastres, los gobiernos deben desarrollar programas para regularizar la tenencia de la tierra indocumentada o informal. Donde tales programas ya existen, pero son complejos y largos, deben introducirse procesos simples y expeditos.

Custodia y reemplazo de documentos importantes

La ley debe establecer procedimientos para acelerar el reemplazo de documentos de identificación personal y títulos de propiedad que se pierden o destruyen durante los desastres. Los documentos de reemplazo deben proporcionarse a las personas afectadas por el desastre de forma gratuita o subsidiados según sea necesario. Además, la ley debe establecer procedimientos para reconocer (al menos de forma temporal) la propiedad de la tierra y los derechos de uso que se identifican mediante

la verificación comunitaria y el mapeo de la tierra basado en la comunidad; y documentado a través de acuerdos o declaraciones firmadas por todas las partes relevantes.⁶⁶⁴

Para minimizar el riesgo de que se pierdan documentos de identificación personal y títulos de propiedad durante desastres, los programas públicos de preparación deben educar a la población en general sobre medidas prácticas para mantener el acceso a los registros, que incluyen:

- almacenar registros de forma tal que puedan ser rápidamente recuperados y transportados en caso de evacuación; y
- hacer copias electrónicas de los registros y almacenarlos de una manera que permita el acceso incluso cuando se pierden dispositivos personales (por ejemplo, usando almacenamiento en la nube o cuentas personales de correo electrónico).

Como medida a más largo plazo, y donde lo permitan los recursos nacionales, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar la introducción de sistemas de registros electrónicos para evitar la pérdida de información durante los desastres.

ii. Acceso a terrenos y edificios para refugios de emergencia y transitorios

La requisición de tierras por parte del gobierno a menudo se rige por disposiciones constitucionales diseñadas para impedir la privación arbitraria e injusta de los derechos de propiedad privada. En la medida permitida por la ley constitucional, los tomadores de decisiones deben considerar la introducción de poderes que permitan al gobierno requisar temporalmente terrenos y edificios después de un desastre.

Para minimizar la interferencia con los derechos de propiedad privada, la ley debe estipular un período máximo para las requisiciones temporales y proporcionar a los ocupantes temporales, los desplazados, documentación para proteger su derecho a residir temporalmente allí durante ese período. Además, la ley debería ordenar que los terrenos o edificios privados solo puedan ser requisados si no hay suficientes terrenos o edificios públicos disponibles. Además de lo anterior, la ley debe especificar los siguientes detalles:

- los criterios para determinar cuándo se puede ejercer el poder;
- los tipos de propiedad que pueden ser requisados;
- el proceso para notificar al dueño de la propiedad de la solicitud;
- el plazo mínimo de preaviso;
- los derechos del dueño de la propiedad para impugnar la solicitud;
- los motivos por los cuales el dueño de una propiedad puede impugnar la solicitud;
- el monto de la compensación que se pagará al propietario (si corresponde) por el período de uso;
- el mecanismo para hacer cumplir la solicitud (si es necesario);
- el proceso para devolver la propiedad a su dueño;
- el mecanismo para hacer cumplir la devolución de la propiedad (si es necesario); y
- la obligación del gobierno de devolver la propiedad al propietario en su estado original.

Especificar claramente los detalles anteriores sirve para: (i) imponer controles estrictos sobre el poder de requisición temporal, evitando así la privación arbitraria e injusta de los derechos de propiedad; (ii) crear claridad sobre cómo funciona el procedimiento de solicitud, evitando así demoras y confusión durante un desastre; y (iii) brindar seguridad a los propietarios sobre sus derechos, alentándolos a cooperar.

Al determinar las circunstancias en que se pueden ejercer los poderes de requisición temporal y el período máximo de una requisición, los encargados de tomar decisiones deben tener en cuenta el hecho de que la propiedad puede ser requerida no solo para refugio de emergencia, sino también para refugio de transición. Por lo tanto, puede ser inadecuado que los poderes de requisición temporal se limiten a un estado de emergencia o desastre declarado.⁶⁶⁵

Además de los detalles anteriores, la ley debe estipular que, al ejercer poderes de solicitud temporal, los encargados de tomar decisiones deben tener en cuenta si la ubicación y la naturaleza de la propiedad son apropiadas para refugio de emergencia. Los factores específicos que deben tenerse en

cuenta son si la propiedad expone a la población afectada a otros peligros y si está cerca de los medios de vida y la comunidad de la población afectada.

iii. Uso de escuelas para refugios de emergencia

Con el fin de minimizar la interrupción educativa durante los desastres, la ley y/o la política deben establecer que las escuelas solo se puedan usar para refugios de emergencia donde no exista una alternativa factible, y los planes de contingencia deben identificar sitios alternos para servir como refugios de emergencia.⁶⁶⁶

A la luz del hecho de que no siempre es posible evitar el uso de escuelas para refugios de emergencia, la ley y/o política debe contener medidas prácticas para promover la continuidad educativa en esta situación. Específicamente, los tomadores de decisiones deberían considerar la adopción de las siguientes medidas prácticas:

- ordenar que, donde sea posible, se utilicen gimnasios, auditorios y otros espacios abiertos en lugar de aulas para permitir que la enseñanza continúe;
- estipular un número máximo de días escolares para los cuales las escuelas pueden ser utilizadas como refugios de emergencia durante un año escolar determinado;
- establecer mecanismos de financiamiento para el reemplazo o reparación de cualquier propiedad escolar que sea dañada por el uso de la escuela como refugio de emergencia; y
- establecer reglas y procedimientos para el uso de la escuela como refugio de emergencia diseñados para garantizar que la escuela se mantenga en buenas condiciones.⁶⁶⁷

Para mayor orientación práctica sobre cómo promover la continuidad educativa cuando se utilizan las escuelas como refugios, los tomadores de decisiones deben tener en cuenta: *Normas mínimas para la educación: Preparación, respuesta y recuperación*⁶⁶⁸ de la Agencia Internacional para la Educación en Situaciones de Emergencia; y el *Resumen de Política y Orientación Práctica para las Naciones del Pacífico en la limitación y la planificación del uso de las escuelas como centros de evacuación temporal en situaciones de emergencia*⁶⁶⁹ de la Coalición Asia Pacífico para la Seguridad de la Escuela.

9. Protección e inclusión de grupos vulnerables particulares

A. Introducción

i. Contexto

En muchos países, las leyes de desastres se centran en los roles y responsabilidades de las instituciones nacionales y hacen referencia limitada a las propias poblaciones afectadas por desastres.⁶⁷⁰ Sin embargo, la protección de las poblaciones afectadas por desastres debería ser el objetivo principal de todas las actividades de DPR. De hecho, la Federación Internacional considera que recibir asistencia humanitaria después de un desastre es un derecho fundamental, derivado de los derechos a la vida, a la salud y a una vivienda adecuada (entre otros derechos), tal como está consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos.⁶⁷¹

Los siguientes grupos *pueden* verse desproporcionadamente afectados por los desastres: mujeres y niñas; niños (incluidos niños no acompañados y separados); personas mayores; personas con discapacidades; migrantes y personas desplazadas; minorías raciales y étnicas; grupos indígenas; y minorías sexuales y de género. Estos grupos pueden experimentar una mayor incidencia de impactos de desastres como la morbilidad, la mortalidad y la pérdida o daño de la propiedad. E igualmente, pueden experimentar una mayor incidencia de las muchas formas de comportamientos violentos, de explotación o nocivos que aumentan durante y después de los desastres. La Sección iii a continuación identifica las razones subyacentes por las cuales estos grupos pueden verse desproporcionadamente afectados por los desastres.

Este Informe utiliza el término 'grupos vulnerables' para referirse colectivamente a los grupos identificados en el párrafo anterior a pesar del hecho de que, dependiendo de las circunstancias, puede ser más preciso describir algunos de los grupos identificados anteriormente como que tienen 'necesidades específicas', están 'en riesgo' o son 'vulnerables'.⁶⁷² La lista de grupos vulnerables proporcionada anteriormente no es exhaustiva; de hecho, cualquier grupo que experimente discriminación y marginación preexistentes puede verse desproporcionadamente afectado por los desastres. Otros grupos que pueden verse desproporcionadamente afectados por desastres, dependiendo del contexto local, incluyen: minorías religiosas y/o políticas; y clases o castas marginadas. Este Capítulo no discute estos grupos en detalle debido a la falta de literatura que aborde específicamente el impacto de los desastres en estos grupos. Sin embargo, las recomendaciones generales de la Sección D son muy relevantes para estos grupos.

Como es evidente en los párrafos anteriores, este Informe analiza varios *grupos* que se identifican por características como la edad, el sexo o la discapacidad. Es importante reconocer que este enfoque grupal tiene serias limitaciones. Los grupos vulnerables no son homogéneos: el grado en que los miembros de un 'grupo vulnerable' en *realidad* se ven afectados de manera desproporcionada por los desastres varía entre los países y entre las personas con el mismo grupo en el mismo país. A modo de ejemplo, el grado en que las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por los desastres varía entre los países según los niveles de discriminación de género. Además, varía entre las mujeres en el mismo país dependiendo de factores como su nivel de educación o riqueza, salud, edad, estado migratorio, raza o etnia (entre muchos otros factores). Efectivamente, el hecho de que los impactos de desastres varíen significativamente dentro de los grupos vulnerables es en parte un producto de la interseccionalidad — es decir, la tendencia de las personas que tienen dos o más vulnerabilidades (por ejemplo, mujeres mayores con discapacidad; niñas separadas y no acompañadas) para experimentar un aumento en la discriminación y marginación.

La comunidad internacional reconoce cada vez más la importancia de proteger e incluir a los grupos vulnerables en la gestión de desastres. En particular, el *Marco de Sendai* exige un enfoque centrado en las personas, inclusivo y no discriminatorio para la reducción del riesgo de desastres que preste especial atención a las personas desproporcionadamente afectadas por los desastres.⁶⁷³ Señala específicamente la importancia de involucrar a 'mujeres, niños y jóvenes, personas con discapacidad, personas pobres, migrantes, pueblos indígenas ... y personas mayores en el diseño e implementación de políticas, planes y estándares'.⁶⁷⁴ También hay muchas convenciones que gobiernan específicamente los derechos de los grupos vulnerables identificados anteriormente, como la

*Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.*⁶⁷⁵

ii. Estructura del capítulo

Este Capítulo se centra en la protección e inclusión de los grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante desastres. La Sección B a continuación analiza cada grupo vulnerable a su vez. Cada subsección en la sección B analiza por qué el grupo puede ser impactado desproporcionadamente por y durante los desastres, y si la legislación y/o la política existente en los 20 países de la muestra abarca su protección e inclusión en la preparación y respuesta a los desastres. Además de discutir cada grupo vulnerable en detalle, este Capítulo incluye una sección sobre salud mental y apoyo psicosocial (**SMAPS**), sin embargo, se reconoció que la SMAPS es importante para todas las poblaciones afectadas por el desastre, no sólo para los grupos vulnerables.

La Sección D a continuación brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas para proteger e incluir a los grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante desastres. Proporciona seis recomendaciones generales que se aplican a todos los grupos vulnerables y recomendaciones específicas adaptadas para grupos vulnerables individuales. La Sección D también proporciona recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas para proporcionar salud mental y apoyo psicosocial durante los desastres.

Este Capítulo adopta la definición del Comité Permanente entre Organismos de '**protección**' como 'todas las actividades dirigidas a obtener el pleno respeto de los derechos del individuo de acuerdo con la letra y el espíritu de los cuerpos legales relevantes (es decir, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Refugiados (DIR)'.⁶⁷⁶ El término '**inclusión**' se refiere a cualquier acción diseñada para garantizar que los grupos vulnerables tengan una participación directa y significativa en las decisiones que los afectan, incluso en el diseño e implementación de las actividades de DPR.

iii. Hallazgos de alto nivel

La investigación en la sección B de este Capítulo ilustra que hay (al menos) cuatro factores subyacentes que hacen que los grupos vulnerables se vean afectados de manera desproporcionada por y durante los desastres. No todos los factores a continuación se aplican a todos los grupos vulnerables, sin embargo, la mayoría de los grupos vulnerables experimentan dos o más de los siguientes factores.

- Primero, **la marginación social** preexistente hace que los actores DPR discriminen directa o indirectamente a los grupos vulnerables en las actividades de DPR. La discriminación indirecta puede tomar la forma de barreras de acceso (p. Ej., instalaciones que no son accesibles para personas con discapacidades), o una falla en adaptar las actividades de DPR a las necesidades específicas de los grupos vulnerables (p. Ej., falla en el manejo de la higiene menstrual para mujeres y niñas adolescentes).
- En segundo lugar, **la marginación económica** preexistente en forma de viviendas y medios de vida vulnerables expone a algunos grupos vulnerables a impactos más graves (es decir, mortalidad, morbilidad, pérdida financiera) durante los desastres. Las viviendas vulnerables se refieren a viviendas de mala calidad y/o ubicadas en áreas de alto riesgo, mientras que los medios de vida vulnerables se refieren a medios de vida que son particularmente susceptibles al cambio o daño ambiental, o que son inseguros legal o económicamente (es decir, trabajo informal, irregular o no calificado).⁶⁷⁷
- En tercer lugar, las **alteraciones** físicas, intelectuales, psicológicas y/o sensoriales hacen que sea más difícil para algunos grupos vulnerables de escapar o refugiarse de los peligros físicos durante un desastre. Esto también puede aplicarse a los cuidadores, que eligen o están socialmente obligados a permanecer con personas que tienen tales impedimentos.
- Cuarto, algunos grupos vulnerables corren un mayor riesgo de **comportamientos violentos, de explotación o de otra manera dañinos** después de los desastres. Estos comportamientos incluyen violencia sexual y de género (**SGBV**), violencia física, abuso físico o emocional, explotación laboral, tráfico, secuestro de niños y adopción ilegal.

En general, las Revisiones de escritorio indican que las leyes y políticas nacionales en los 20 países de la muestra no protegen suficientemente a los grupos vulnerables durante los desastres debido a la falta de medidas de protección específicas para desastres. Once de las 20 Revisiones de escritorio recomiendan explícitamente enmendar la ley para proteger a los grupos vulnerables,⁶⁷⁸ y dos Revisiones de escritorio adicionales identifican deficiencias o brechas en la protección legal de los grupos vulnerables.⁶⁷⁹ Las Revisiones de escritorio también indican que, incluso cuando las leyes y políticas nacionales incluyen medidas para proteger a los grupos vulnerables durante los desastres, a menudo lo hacen de manera desigual al abordar las necesidades de algunos pero no todos los grupos.⁶⁸⁰

B. Grupos vulnerables particulares en la preparación y respuesta ante desastres

i. Mujeres y niñas

Las mujeres y las niñas sufren desproporcionadamente la discriminación de género y la ceguera de género en las actividades de DPR.⁶⁸¹ Además, las mujeres y las niñas pueden estar en mayor riesgo de SGBV durante los desastres. Cada uno de estos tres factores se analiza a continuación.

Violencia sexual y de género

La investigación de la Federación Internacional indica que la incidencia de SGBV a menudo aumenta durante los desastres, y que la SGBV está presente en gran medida en todas las poblaciones afectadas por desastres que se han estudiado.⁶⁸² Los tipos de SGBV que ocurren durante los desastres incluyen (pero no se limitan a) violencia doméstica, violación y agresión sexual, matrimonio infantil/precoz, sexo transaccional y trata.⁶⁸³ La SGBV afecta a mujeres, hombres, niñas y niños; sin embargo, las mujeres y las niñas se ven desproporcionadamente afectadas debido a la desigualdad de género preexistente. Aunque la investigación indica que existe una propensión a que la SGBV aumente durante los desastres, existen barreras importantes para obtener información precisa sobre la incidencia de la SGBV durante los desastres. En muchos países, los sistemas de presentación de informes de SGBV están subutilizados debido al estigma social, o no cuentan ni con los recursos ni con el desarrollo necesarios.⁶⁸⁴ Además, los sistemas de informes pueden fallar o funcionar de manera menos eficaz durante los desastres.⁶⁸⁵

Dieciséis de las 20 Revisiones de escritorio proporcionan información en relación con la ley y/o política sobre SGBV.⁶⁸⁶ Solo dos de los 16 países, Colombia y Filipinas, tienen leyes y/o políticas que abordan específicamente el mayor riesgo de SGBV durante los desastres.⁶⁸⁷ Nueve de los 16 países tienen marcos legales e institucionales generales para prevenir la SGBV que continúan aplicándose durante los desastres, pero no contemplan ni abordan específicamente el mayor riesgo de SGBV durante los desastres.⁶⁸⁸ Muchas Revisiones de escritorio comentan, sin embargo, que no hay información sobre cuán efectivos son estos marcos normales durante los desastres.⁶⁸⁹

La investigación de la Federación Internacional da luz sobre este tema. Indica que los desastres tienen una propensión a cargar severamente los servicios de protección contra la SGBV existentes, incluidos la vigilancia, los sistemas de informes, la atención médica, el apoyo psicosocial y el asesoramiento legal. Esto es especialmente cierto si esos sistemas ya son deficientes en tiempos normales. Por ejemplo, la investigación reciente de la Federación Internacional sobre la protección contra la SGBV en Ecuador, Nepal y Zimbabue encontró que las brechas y los desafíos en la protección contra la SGBV en tiempos normales se exacerbaban durante los desastres.⁶⁹⁰ Los proveedores de servicios de SGBV — incluidos pero no limitados a los organismos de salud, la policía y los servicios legales — no tenían planes de contingencia para garantizar la continuidad de los servicios durante los desastres y, como resultado, no tenían recursos suficientes para abordar el aumento del volumen de quejas de SGBV.⁶⁹¹ Otro hallazgo clave de la investigación fue que, en los tres países, no había mecanismos establecidos para la coordinación entre las instituciones de protección contra la SGBV y los sistemas de gestión del riesgo de desastres.⁶⁹²

Es importante destacar que el diseño y la gestión de refugios de emergencia pueden agravar o mitigar el riesgo de SGBV. Una medida práctica clave para mitigar el riesgo de SGBV es proporcionar a las mujeres y las niñas acceso a baños y duchas segregados por género, bien iluminadas, con cerradura

y patrulladas por seguridad y que se encuentren cerca de las áreas para dormir y vivir.⁶⁹³ Otra medida práctica es tener a disposición áreas de descanso segregadas por sexo. Un pequeño número de Revisiones de escritorio indica que la ley y/o política contiene medidas prácticas para mitigar el riesgo de SGBV en refugios de emergencia y de transición. Por ejemplo, la ley de Filipinas exige que los refugios de emergencia deben proporcionar letrinas de emergencia segregadas por sexo,⁶⁹⁴ mientras que la política brasileña exige que las instalaciones sanitarias en los refugios de emergencia se iluminen adecuadamente y no estén aisladas.⁶⁹⁵ El hecho de que las Revisiones de escritorio identifiquen muy pocas leyes y políticas que contengan tales medidas prácticas para mitigar el riesgo de SGBV sugiere que hay un amplio margen para mejorar en esta área.

Discriminación de género

La discriminación de género directa en la preparación y respuesta a los desastres se produce cuando uno de los géneros es tratado de manera menos favorable *sobre la base de* su sexo, en lugar de sobre la base de otras características.⁶⁹⁶ La discriminación directa de género puede ocurrir a través de procesos formales o requisitos que excluyen a un género, u otorgan a las personas con ese género una prioridad o estatus inferior. Del mismo modo, la discriminación directa puede ocurrir cuando los actores DPR tienen actitudes discriminatorias, ya sean conscientes o inconscientes, que les hacen dar un trato favorable a un género.

La discriminación indirecta de género ocurre cuando las actividades de DPR están *teóricamente* disponibles para todos los géneros, pero son *prácticamente* menos accesibles para un género.⁶⁹⁷ Una forma común de discriminación indirecta de género es utilizar criterios de elegibilidad que un género tiene menos probabilidades de ser capaz de satisfacer. Aunque los hombres y los niños pueden experimentar discriminación de género, las mujeres y las niñas lo experimentan con mayor frecuencia. Como se discutió en la sección viii a continuación, también puede ser experimentado por personas transgénero, personas de tercer género o cualquier persona cuya identidad y/o expresión de género no concuerde con las normas binarias de 'masculino' y 'femenino'.

Como se discutió en el Capítulo 1, muchas de las Revisiones de escritorio destacan que las leyes constitucionales y las leyes de derechos humanos o antidiscriminación de su país establecen una prohibición general de la discriminación.⁶⁹⁸ Sin embargo, ninguna de las Revisiones de escritorio indica que las leyes y/o políticas de DM de su país contienen una prohibición expresa de discriminación de género en la preparación y respuesta ante desastres. Un estudio de caso del terremoto de abril de 2015 en Nepal, encargado por la Federación Internacional, ilustra cómo la discriminación de género directa e indirecta puede impedir que las mujeres accedan a la asistencia.⁶⁹⁹

- Como ejemplo de **discriminación directa**, los funcionarios nepaleses a menudo requerían que las familias se registraran para recibir ayuda por desastre a través de un jefe de hogar masculino, lo que hacía que muchas mujeres dependieran de la buena voluntad de sus parientes masculinos.⁷⁰⁰ Además, esta práctica resultó en que muchas mujeres solteras, mujeres divorciadas y hogares encabezados por mujeres pasaran dificultades para acceder a la ayuda.⁷⁰¹
- Como ejemplo de **discriminación indirecta**, se otorgaron subsidios para la reconstrucción de viviendas a personas que tenían prueba formal de título.⁷⁰² En la práctica, este requisito discriminaba a las mujeres, que probablemente no figurarían como copropietarias en los documentos de títulos de propiedad.⁷⁰³

El estudio de caso de Nepal subraya la importancia de evitar la discriminación de género directa e indirecta en la respuesta a desastres para garantizar que hombres, mujeres, niñas y niños tengan acceso equitativo a la asistencia, tanto en teoría como en la práctica.

Ceguera de género

La ceguera de género se refiere a la incapacidad de reconocer y responder al hecho de que las mujeres, los hombres, las niñas y los niños tienen diferentes necesidades y estrategias de afrontamiento, especialmente durante los desastres. Esto puede ocurrir cuando los actores DPR asumen que las necesidades y comportamientos de hombres y niños representan a los de todas las personas afectadas por el desastre. La ceguera de género puede manifestarse como una falta de medidas para hacer que las actividades de DPR sean igualmente accesibles para mujeres y niñas (es decir, discriminación indirecta). También puede manifestarse como una falla en reconocer y satisfacer

los derechos y necesidades específicos de las mujeres y las niñas, a saber, los servicios de salud sexual y reproductiva y el manejo de la higiene menstrual.

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que las mujeres tienen derecho a servicios de salud sexual y reproductiva de buena calidad.⁷⁰⁴ Los derechos humanos sexuales y reproductivos de las mujeres (**SHSR**) se derivan de múltiples derechos humanos, incluido el derecho a la vida y el derecho a la salud.⁷⁰⁵ En situaciones de emergencia, sin embargo, a menudo hay una falta de acceso a servicios adecuados de salud sexual y reproductiva, lo que tiene un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres.⁷⁰⁶ Incluso durante una crisis aguda, la SHSR requiere acceso a un nivel mínimo de servicios, que incluyen (pero no se limitan a) la atención clínica para sobrevivientes de violación y atención obstétrica y neonatal de emergencia.⁷⁰⁷ Se deben implementar servicios integrales de salud sexual y reproductiva tan pronto como la situación se estabilice. Esto incluye (pero se no se limita a) la atención prenatal y posnatal, servicios de planificación familiar, y el tratamiento y la prevención de las infecciones de transmisión sexual (ITS).⁷⁰⁸

Es importante destacar que hay muchos vínculos causales bidireccionales entre SRH y SGBV. Por un lado, la SGBV crea riesgos de SRH; por ejemplo, la violencia sexual crea un riesgo de infección de transmisión sexual y embarazo no deseado, mientras que la violencia de la pareja puede servir como una barrera para el uso de anticonceptivos y condones.⁷⁰⁹ Del mismo modo, las condiciones de SRH crean riesgos de SGBV - por ejemplo, dar positivo por Virus de Inmunodeficiencia Humana (**VIH**) o infecciones de transmisión sexual (**ITS**) puede constituir un factor de riesgo de experimentar SGBV, con estudios que han encontrado un aumento de la violencia al revelar la condición VIH e incluso con solo dar a conocer de que las pruebas de VIH han sido solicitadas.⁷¹⁰

Para las mujeres y las adolescentes, la gestión de la higiene menstrual también es un tema importante de derechos humanos que puede impedir su pleno goce de los derechos a la salud, la educación y el trabajo.⁷¹¹ Sin embargo, al igual que los servicios de salud sexual y reproductiva, el manejo de la higiene menstrual a menudo se ve comprometido durante las emergencias humanitarias. Esto se debe a una grave falta de acceso a los materiales básicos necesarios para controlar la menstruación (por ejemplo, toallas/paños sanitarios y ropa interior), además de la falta de instalaciones sanitarias adecuadas.⁷¹² Estas barreras a menudo se intensifican por las creencias culturales y los tabúes que rodean la menstruación, lo que puede hacer que las mujeres sean menos propensas a exigir mejores servicios o suministros.⁷¹³

Dieciséis de las 20 Revisiones de escritorio proporcionan información sobre si la ley y la política de DM contemplan necesidades específicas de género.⁷¹⁴ En 11 de los 16 países, la ley y la política de DM no contienen ningún requisito para considerar las necesidades específicas de género en la preparación y respuesta ante desastres.⁷¹⁵ Para cuatro de los 16 países, la ley y la política de DM contienen solo una obligación general o de muy alto nivel para identificar y satisfacer necesidades específicas de género.⁷¹⁶ Solo uno de los 16 países, Colombia, tiene medidas concretas y específicas para identificar y satisfacer necesidades específicas de género en la preparación y respuesta ante desastres.⁷¹⁷ El *Manual de Normalización de la Acción Humanitaria* de Colombia requiere que el género se registre como parte del registro temporal de refugiados, y que las necesidades específicas de género se tengan en cuenta en relación con la provisión de alimentos, agua, servicios médicos, sanidad e higiene.⁷¹⁸ El hecho de que Colombia es el único país cuyas leyes requieren la consideración de necesidades específicas de género sugiere que hay un amplio margen para mejorar en esta área.

ii. Niños

De conformidad con la *Convención sobre los Derechos del Niño*, este Informe utiliza el término 'niños' para referirse a todas las personas menores de dieciocho años.⁷¹⁹ Esta categoría excluye a algunos adolescentes, un término que abarca a personas de 10 a 19 años; también excluye a los jóvenes, un término que a menudo se usa para referirse a personas menores de 25 años.⁷²⁰ Esta sección del Informe se centra específicamente en los niños, a pesar de que existen limitaciones para adoptar este enfoque, a saber, que los riesgos que enfrentan los niños pueden persistir hasta la adolescencia tardía y la edad adulta.

Durante los desastres, los niños corren un mayor riesgo de: secuestro, tráfico, venta y adopción ilegal; explotación, incluido el trabajo infantil; violencia sexual y de género, incluida la prostitución infantil y el

matrimonio infantil; violencia física y negligencia.⁷²¹ Para facilitar la referencia, estos riesgos se denominan colectivamente 'riesgos de protección infantil'. Las niñas son particularmente vulnerables a ciertos riesgos de protección infantil, a saber, la violencia sexual y de género.⁷²² En adición de los riesgos de protección infantil, los desastres pueden comprometer el acceso de los niños a la educación y su participación en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan. Es importante destacar que el derecho a la educación se aplica incluso en situaciones de emergencia de conflicto armado y desastre natural, a pesar de los desafíos prácticos que surgen en estos contextos.⁷²³

Durante los desastres, los niños también corren un mayor riesgo de ser separados de sus padres y miembros de la familia debido a factores como estar en diferentes lugares cuando ocurre el desastre (por ejemplo, la escuela y el trabajo), que un miembro de la familia padezca una lesión o la muerte, y el caos general producto de los desastres.⁷²⁴ La separación es a menudo un evento muy angustiante que puede tener un impacto negativo grave en el desarrollo infantil y la salud mental.⁷²⁵ En comparación con la población infantil general, los niños no acompañados y separados (**UASC**) son significativamente más vulnerables a los riesgos de protección infantil identificados anteriormente porque carecen del cuidado y la protección de su(s) cuidador(es) principal(es).⁷²⁶

Las Revisiones de escritorio indican que la mayoría de los 20 países de la muestra tienen marcos legales e institucionales generales que abordan los riesgos de protección infantil y establecen mecanismos para el cuidado de UASC durante los tiempos normales. Además, Italia se ha convertido recientemente en uno de los primeros estados en promulgar una legislación integral para proteger los derechos de los niños UASC que llegan a Italia (es decir, UASC extranjeros).⁷²⁷ Sin embargo, sólo dos países - Brasil y las Filipinas - tienen leyes o políticas que se refieren específicamente a los mayores riesgos para los niños, especialmente UASC, durante los desastres.⁷²⁸

El Protocolo Nacional Conjunto de Brasil para la Protección Integral de Niños y Adolescentes, Personas de Edad Avanzada y Personas con Discapacidad durante los Desastres (el **Protocolo Conjunto de Protección**) contiene varias medidas que pueden proteger a los niños, incluidos UASC, de los riesgos de protección infantil durante los desastres.⁷²⁹ Como ejemplo, el Protocolo Conjunto de Protección requiere que las autoridades mantengan una lista de niños y adolescentes en cada refugio o campamento de emergencia, y que les proporcionen pulseras de identificación con el nombre de su adulto responsable.⁷³⁰ El Protocolo Conjunto de Protección también prohíbe el traslado de niños no acompañados a menos que requieran tratamiento médico.⁷³¹

La *Ley de Protección y Socorro para Niños* de Filipinas impone varias obligaciones a las agencias gubernamentales para proteger a los niños durante los desastres. Una vez que un estado de calamidad ha sido declarado, la policía y el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (**DSWD**), están obligados a aumentar integral e inmediatamente las medidas y el monitoreo para prevenir la trata de niños, el trabajo infantil, la explotación y el abuso.⁷³² Además, se requiere que el DSWD desarrolle un conjunto mínimo de estándares y pautas para un Sistema de Reunificación de Rastreo Familiar para niños huérfanos, no acompañados y separados.⁷³³

Si se implementa de manera efectiva, las leyes brasileñas y filipinas mencionadas anteriormente pueden mitigar algunos de los riesgos de protección infantil que prevalecen durante los desastres. Sin embargo, el hecho de que sólo dos de los 20 países de la muestra tienen leyes o políticas que se refieren específicamente a la protección de los niños y UASC durante desastres indica que hay grandes posibilidades de mejora en esta área. La Sección D a continuación brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones específicas sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas para proteger a los niños, especialmente UASC, durante los desastres.

iii. Personas mayores

Las personas mayores se identifican comúnmente como especialmente vulnerables a los impactos de los desastres.⁷³⁴ Sin embargo, es importante destacar que las personas mayores no son un grupo homogéneo y no es la vejez *per se lo* que hace que las personas mayores sean particularmente vulnerables a los desastres. En cambio, su vulnerabilidad se debe a factores *asociados*, pero no *inevitables* en la vejez, incluida la movilidad física, la disminución de la conciencia sensorial, las condiciones de salud preexistentes, las necesidades nutricionales especiales, el aislamiento social y

las limitaciones económicas.⁷³⁵ Las mujeres mayores pueden ser más vulnerables que los hombres de edad avanzada, en parte debido al mayor riesgo de SGBV.⁷³⁶

Las personas mayores, especialmente las personas mayores con discapacidades, a menudo son invisibles para los actores DPR y, como resultado, son excluidas inadvertidamente de la asistencia.⁷³⁷ La exclusión es causada, entre muchos otros factores, por la falta de recopilación de información sobre las personas mayores (por ejemplo, a través del registro y las evaluaciones de necesidades), para hacer que la asistencia sea accesible para ellos y satisfacer sus necesidades específicas.⁷³⁸ La asistencia apropiada para la población general puede ser inaccesible o inapropiada para las personas mayores. En relación con los alimentos, por ejemplo, a las personas mayores les puede resultar más difícil: registrarse para la distribución de alimentos; viajar a un punto de distribución de alimentos; hacer cola en condiciones climáticas adversas para una distribución; llevar una distribución de regreso a su hogar o refugio; y acceder a alimentos que satisfagan sus necesidades nutricionales (por ejemplo, alimentos enriquecidos o mezclados).⁷³⁹

Aunque mucha literatura se centra en la vulnerabilidad de las personas mayores, es importante reconocer la capacidad de las personas mayores y sus contribuciones a la preparación y respuesta ante desastres.⁷⁴⁰ Las personas mayores a menudo poseen una capacidad significativa para contribuir a la preparación y respuesta ante desastres debido a: su conocimiento de la comunidad y el entorno local; experiencia de desastres anteriores; y roles sociales e influencia.⁷⁴¹ De hecho, durante los desastres, las personas mayores tienen mayores responsabilidades para mantener a sus familias, movilizar recursos y cuidar a los niños y otras personas dependientes.⁷⁴²

Las leyes y políticas de varios de los 20 países de la muestra identifican a las personas mayores como un grupo vulnerable durante los desastres.⁷⁴³ Sin embargo, solo cuatro países tienen leyes o políticas que contienen medidas concretas diseñadas para proteger a las personas mayores durante los desastres.⁷⁴⁴ En Italia, por ejemplo, los planes regionales de desastres prevén que las personas mayores de 70 años se registren y reciban asistencia de evacuación.⁷⁴⁵ Como otro ejemplo, en Queensland, Australia, se requiere que los centros de atención para personas mayores tengan planes de evacuación de emergencia.⁷⁴⁶ El hecho de que solo cuatro de los 20 países de la muestra tengan medidas para abordar las necesidades de las personas mayores indica que el reconocimiento generalizado de la vulnerabilidad de las personas mayores no necesariamente se traduce en acciones concretas. Por lo tanto, existe un margen significativo para fortalecer la protección de las personas mayores en la preparación de desastres y la ley y política de respuesta. La Sección D a continuación brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y políticas para proteger e incluir a las personas mayores en la preparación y respuesta ante desastres.

iv. Personas con discapacidades

Aproximadamente el 15 por ciento de la población mundial tiene una discapacidad.⁷⁴⁷ Al igual que las personas mayores, las personas con discapacidad se identifican comúnmente como particularmente vulnerables a los impactos de los desastres. Los datos estadísticos sobre los impactos de los desastres en este grupo son limitados; sin embargo, sí indican que la tasa de mortalidad de las personas con discapacidad durante los desastres puede ser de dos a cuatro veces la tasa de mortalidad de la población general.⁷⁴⁸ Vale la pena señalar que aproximadamente el 46 por ciento de las personas mayores de 60 años tienen una discapacidad, lo que significa que hay una superposición significativa entre estas poblaciones.⁷⁴⁹ También vale la pena señalar que la discapacidad afecta desproporcionadamente a las mujeres, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, y entre las personas mayores.⁷⁵⁰

Las personas con discapacidad tienen impedimentos físicos, psicosociales, intelectuales y/o sensoriales que pueden hacer que sea más difícil para ellos escapar, o refugiarse de los peligros físicos durante un desastre, y acceder a las actividades DPR antes, durante y después de un desastre. A su vez, esta vulnerabilidad puede afectar a los cuidadores, la mayoría de los cuales son mujeres, que pueden elegir o estar socialmente obligados a ponerse en peligro para ayudar a las personas con discapacidad durante los desastres. En comparación con la población general, las personas con discapacidad tienen necesidades adicionales y específicas que pueden no atenderse durante un desastre. Estas necesidades incluyen: dispositivos de asistencia tales como sillas de ruedas, catéteres

y prótesis; información en braille, lenguaje de señas o formato de audio; servicios de apoyo tales como trabajadores sociales, enfermeras, intérpretes de lenguaje de señas y cuidadores de discapacidades (incluso para discapacidades intelectuales); y medicamentos específicos.⁷⁵¹ Además, las personas con discapacidad tienen un mayor riesgo de abuso físico, psicológico y sexual durante los desastres.⁷⁵²

El derecho internacional reconoce la importancia de proteger e incluir a las personas con discapacidad en las actividades de DPR. La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* obliga a los Estados Partes a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y seguridad de las personas con discapacidad durante los desastres naturales.⁷⁵³ El *Marco de Sendai* identifica a las personas con discapacidad y sus organizaciones como críticas en la evaluación del riesgo de desastres, y el diseño e implementación de planes apropiados.⁷⁵⁴ La *Carta sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria* refleja el compromiso de la comunidad internacional de garantizar que las personas con discapacidad tengan una participación plena y efectiva, y acceso a la asistencia humanitaria, incluida la preparación y respuesta ante emergencias.⁷⁵⁵

A pesar de los instrumentos legales internacionales anteriores, las personas con discapacidad a menudo están excluidas de la asistencia humanitaria debido a la discriminación indirecta y la marginación. Una consulta mundial en línea realizada en 2015 con 484 personas con discapacidad, 118 organizaciones de personas con discapacidad y 167 actores humanitarios descubrió que era extremadamente difícil para las personas con discapacidad acceder a servicios generales y específicos de discapacidad durante las crisis.⁷⁵⁶ Los principales factores contribuyentes fueron la falta de información accesible sobre los servicios disponibles, la falta de accesibilidad física a los servicios y la falta de personal capacitado en discapacidad.⁷⁵⁷ Si bien esta consulta se centró en los actores humanitarios, las Revisiones de escritorio indican que la legislación y las políticas nacionales tampoco protegen adecuadamente a las personas con discapacidad.

Si bien es común que las leyes o políticas nacionales identifiquen a las personas discapacitadas como un grupo vulnerable durante los desastres,⁷⁵⁸ solo cuatro de los 20 países de la muestra tienen leyes y/o políticas que contienen medidas diseñadas para garantizar la protección de las personas con discapacidad durante los desastres.⁷⁵⁹ Por lo tanto, al igual que las personas mayores, el reconocimiento generalizado de que las personas con discapacidad son vulnerables durante los desastres no se traduce en medidas tangibles para su protección e inclusión. La Sección D a continuación brinda a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar una ley y política de preparación y respuesta ante desastres para proteger a las personas con discapacidad.

v. Migrantes y grupos raciales y étnicos marginados

Esta subsección analiza la vulnerabilidad de los migrantes y los grupos raciales y étnicos marginados (**MREG**). Los migrantes y los MREG pueden verse desproporcionadamente afectados por los desastres debido a los siguientes factores.

Idioma: los migrantes y MREG pueden no ser competentes o no comunicarse en el idioma oficial o dominante del país o región donde viven. La falta de que los actores DPR no difundan materiales educativos, advertencias e información de respuesta en los idiomas hablados por los migrantes y MREG puede ponerlos en mayor riesgo de daño.⁷⁶⁰

Marginación económica: muchos migrantes y MREG sufren marginación económica preexistente que se manifiesta en viviendas y medios de vida vulnerables. Cuando ocurre un desastre, la vivienda de mala calidad causa directamente un mayor impacto físico (es decir, mortalidad, morbilidad y lesiones), mientras que los medios de vida vulnerables pueden causar una mayor pérdida económica.⁷⁶¹

Discriminación: Muchos migrantes y MREG sufren de discriminación directa y/o indirecta preexistente. Migrantes irregulares pueden no ser elegibles para recibir servicios del gobierno, o pueden evitar participar de los servicios gubernamentales por temor a ser deportados.⁷⁶² Además, los gobiernos pueden discriminar a los MREG al excluirlos intencional o inadvertidamente de los programas de preparación y respuesta ante desastres.⁷⁶³

La vulnerabilidad de los migrantes puede verse incrementada por: conocimiento limitado de los peligros, instituciones y servicios locales; y redes limitadas de apoyo social y familiar.⁷⁶⁴

No obstante lo anterior, es importante reconocer que los migrantes pueden ser simultáneamente vulnerables y resistentes a los impactos de los desastres. La investigación sobre los terremotos de Canterbury de 2010-2011 en Nueva Zelanda y el terremoto y tsunami de Tōhoku de 2011 en Japón muestra que algunos migrantes fueron más resistentes a los impactos de los desastres debido a su experiencia previa de guerra civil y desastres naturales, así como a la desigualdad cotidiana.⁷⁶⁵

Las Revisiones de escritorio no examinaron la protección y la inclusión de las minorías raciales y étnicas. Sí miraron las disposiciones sobre los migrantes, pero ninguno de ellos indica que sus países tienen leyes y políticas destinadas a asegurar la protección de los migrantes durante los desastres. A la luz del hecho de que los migrantes y MREG pueden verse afectados de manera desproporcionada por los desastres, los tomadores de decisiones deberían considerar la introducción de medidas legales y/o políticas para garantizar su protección e inclusión en la preparación y respuesta ante desastres. La Sección K a continuación proporciona recomendaciones específicas sobre cómo hacer esto.

vi. Grupos indígenas

Al igual que MREG y los migrantes, los grupos indígenas pueden verse desproporcionadamente afectados por los desastres debido a la discriminación y la marginación económica.⁷⁶⁶ Además, los grupos indígenas, cuya identidad y medios de vida depende del entorno son particularmente vulnerables a los daños ambientales causados por los desastres.⁷⁶⁷ Los desastres pueden amenazar los medios de vida de los grupos indígenas al causar daños ambientales que hacen que sea difícil o imposible practicar los métodos tradicionales de agricultura, cultivo, pesca y caza.⁷⁶⁸ Además, los desastres pueden amenazar la identidad cultural y social indígena al causar daños o separación de las tierras tradicionales.⁷⁶⁹

Aunque los grupos indígenas son vulnerables a los desastres, también pueden poseer conocimientos y prácticas tradicionales que los hacen resistentes a los desastres. En consecuencia, el *Marco de Sendai* reconoce la importancia de utilizar el conocimiento y las prácticas indígenas para complementar el conocimiento científico en la evaluación del riesgo de desastres,⁷⁷⁰ y señala que los pueblos indígenas pueden proporcionar una contribución importante al desarrollo y la implementación de planes y mecanismos de RRD, incluida la alerta temprana.⁷⁷¹ La experiencia de la isla Simeulue durante el terremoto y tsunami del Océano Índico de 2004 ilustra este punto. Después del terremoto del Océano Índico, los residentes de la isla Simeulue evacuaron a las montañas con asombrosa velocidad y éxito.⁷⁷² Las olas del tsunami de 15 metros de altura golpearon el extremo norte de la isla Simeulue a los 10 minutos del terremoto, sin embargo, solo 7 personas murieron de una población total de aproximadamente 90,000.⁷⁷³ La evacuación exitosa en la isla Simeulue se debió al conocimiento de un devastador tsunami en 1907, que se transmitió de generación en generación a través de canciones, poemas, canciones de cuna e historias.⁷⁷⁴ Esta tradición oral enseñó a las generaciones posteriores a evacuar inmediatamente a las montañas cada vez que un fuerte terremoto es seguido por una marea en retroceso.⁷⁷⁵

De los 20 países de muestra, solo un país, Colombia, tiene una ley o política diseñada para garantizar la protección de los grupos indígenas durante los desastres.⁷⁷⁶ La ley colombiana reconoce que los grupos indígenas son particularmente vulnerables a los desastres y establece que es legal que se les dé un trato preferencial en la asistencia humanitaria.⁷⁷⁷ Del mismo modo, solo un país, Filipinas, tiene una ley o política que reconoce la importancia del conocimiento indígena en la gestión de desastres. La principal ley de desastres de Filipinas establece que es política del Estado garantizar que las medidas de reducción del riesgo de desastres sean sensibles a los sistemas de conocimiento indígenas.⁷⁷⁸ El hecho de que solo dos de los 20 países de la muestra tengan leyes y/o políticas relevantes para la protección e inclusión de los grupos indígenas en la preparación y respuesta ante desastres sugiere que existe un amplio margen para fortalecer la ley y las políticas en esta área. La Sección K a continuación proporciona recomendaciones específicas sobre cómo desarrollar la preparación para desastres y la ley y política de respuesta para proteger e incluir a los grupos indígenas.

vii. Minorías sexuales y de género

En comparación con muchos otros grupos vulnerables, la literatura sobre la experiencia de las minorías sexuales y de género (**SGM**) en contextos de desastres es limitada y consiste principalmente en un pequeño número de estudios de casos sobre desastres recientes.⁷⁷⁹ Estos estudios de casos muestran que las SGM pueden ser desproporcionadamente afectadas por desastres debidos a la discriminación y la marginación sistémica y preexistente.⁷⁸⁰ Además, muestran que las actividades regulares de DPR y los programas humanitarios a menudo son ciegos a las necesidades y vulnerabilidades de las SGM. Como resultado, pueden excluir involuntariamente a las SGM o exacerbar su marginación existente.⁷⁸¹ Algunos ejemplos recientes a continuación.

- Después del tifón Haiyan en Filipinas en 2013, los hombres homosexuales que viven en sitios de reasentamiento de transición experimentaron diversas dificultades, entre ellas: violencia de otros miembros de la comunidad; dificultad para acceder a los baños y otras instalaciones de WASH debido al miedo y la incomodidad de otros miembros de la comunidad; y discriminación de miembros de la fuerza policial.⁷⁸²
- Después del terremoto y tsunami del Océano Índico en 2004, muchas de las comunidades de Aravani en el estado indio de Tamil Nadu no tenían derecho a las tarjetas de racionamiento del gobierno porque son un tercer grupo de género, ya que no son hombres ni mujeres.⁷⁸³ Como resultado, no pudieron acceder a refugios de emergencia, ayuda alimentaria o alivio en efectivo.⁷⁸⁴ Aunque había once agencias de ayuda con programas de género en Tamil Nadu, ninguna tenía estrategias específicas para la inclusión de los Aravanis.⁷⁸⁵
- Después del ciclón tropical Winston en Fiji en 2016, algunos miembros de minorías sexuales y de género temían o se sentían incómodos por usar refugios de emergencia, debido a la posibilidad de violencia o discriminación por parte de los cohabitantes.⁷⁸⁶ Por lo tanto, algunos miembros de minorías sexuales y de género buscaron el apoyo de vivienda entre ellos, en lugar de utilizar el refugio comunitario.

En cuanto a otros grupos vulnerables, es importante tener en cuenta que las SGM no son un grupo homogéneo con un nivel uniforme de vulnerabilidad. Existe una variación en el nivel de vulnerabilidad de las SGM entre países y dentro de ellos. Por ejemplo, en algunos países, las personas de tercer género pueden experimentar niveles relativamente bajos de marginación y discriminación, en comparación con las personas homosexuales y lesbianas.

Las Revisiones de escritorio no abordan la protección y la inclusión de las SGM. Por lo tanto, este Informe no analiza en qué medida los Países de la Muestra tienen leyes y/o políticas que abordan la protección e inclusión de las SGM en la preparación y respuesta ante desastres. No obstante, la protección y la inclusión de las SGM es una cuestión importante que debe ser considerada por los tomadores de decisiones involucrados en la revisión o modificación de la ley y/o políticas de desastre nacional. La Sección K a continuación, por lo tanto, brinda a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones específicas sobre cómo desarrollar una ley y/o política para proteger e incluir la SGM en la preparación y respuesta ante desastres. Estas recomendaciones se basan en la investigación y orientación existentes desarrolladas por la comunidad humanitaria internacional.

C. Salud mental y apoyo psicosocial en desastres

Los desastres causan sufrimiento emocional generalizado, tanto en forma de problemas de salud mental (por ejemplo, trastorno de ansiedad generalizada, trastorno de estrés postraumático y depresión) como de angustia no patológica (por ejemplo, duelo, miedo, ira).⁷⁸⁷ El impacto de los desastres en la salud mental puede ser duradero. Diez años después de un desastre, la incidencia de depresión y trastorno de estrés postraumático en una población afectada por el desastre puede ser de cuatro a cinco veces mayor que en las poblaciones no afectadas.⁷⁸⁸

Los actores de salud y no salud tienden a abordar las enfermedades mentales inducidas por desastres y la angustia no patológica desde diferentes ángulos. Los actores no relacionados con la salud, incluidos muchos actores humanitarios, tienden a centrarse en el 'bienestar psicosocial', un concepto que enfatiza el impacto de las relaciones, las redes familiares y comunitarias, los valores sociales y las prácticas culturales en el bienestar psicológico individual.⁷⁸⁹ Este enfoque considera los problemas sociales causados o agravados por el desastre como un importante contribuyente a la angustia y el

sufrimiento emocional. Estos problemas sociales incluyen la separación familiar, la interrupción de las redes y estructuras comunitarias y una mayor incidencia de SGBV.⁷⁹⁰ Los actores de la salud tienden a ver la angustia y el sufrimiento emocional inducidos por el desastre a través de la lente de la "salud mental", un concepto que enfatiza la prevención y el tratamiento de los problemas de salud mental.⁷⁹¹ Sin embargo, el sector de la salud también utiliza los términos 'rehabilitación psicosocial' y 'tratamiento psicosocial' para describir los tratamientos no farmacológicos para enfermedades mentales o angustia.⁷⁹²

El término compuesto 'salud mental y apoyo psicosocial' (**SMAPS**) sirve para unir a tantos actores como sea posible.⁷⁹³ Se refiere a 'cualquier tipo de apoyo local o externo que tenga como objetivo proteger o promover el bienestar psicosocial y/o prevenir o tratar el trastorno mental'.⁷⁹⁴ La SMAPS, por lo tanto, se extiende más allá de la prevención y el tratamiento de las enfermedades mentales para incluir otras actividades, como el rastreo y la reunificación familiar, y permitir a las comunidades participar en prácticas culturales, espirituales o religiosas que faciliten el duelo y la sanación.⁷⁹⁵ Un componente clave de la SMAPS en los desastres son los "primeros auxilios psicosociales", que, a diferencia de lo que su nombre sugiere, es una intervención no clínica que puede ser entregada por profesionales no sanitarios que han recibido formación.⁷⁹⁶ Los primeros auxilios psicosociales son una 'respuesta básica, humana, y de apoyo a los que están sufriendo y necesitan apoyo' que implica: escuchar con atención; evaluar y asegurar que se satisfagan las necesidades básicas; apoyo social alentador; y proteger de más daños.⁷⁹⁷

Las Revisiones de escritorio no se dirigieron a la SMAPS. Por lo tanto, este Informe no analiza en qué medida los Países de la Muestra tienen leyes y/o políticas que abordan la SMAPS en la preparación y respuesta ante desastres. No obstante, la SMAPS es un tema importante que los responsables de la toma de decisiones involucrados en la revisión o enmienda de la ley y/o política nacional de desastres deben considerar. La Sección K a continuación proporciona recomendaciones para los tomadores de decisiones nacionales basadas en la orientación existente desarrollada por la comunidad humanitaria internacional.

D. Recomendaciones

Para la mayoría de los grupos vulnerables discutidos en la sección B anterior, la comunidad humanitaria internacional ha desarrollado principios, directrices, estándares y herramientas integrales sobre cómo protegerlos e incluirlos en la asistencia humanitaria.⁷⁹⁸ Estos documentos son un recurso invaluable basado en una extensa investigación y experiencia de campo. En lugar de "reinventar la rueda", los encargados de tomar decisiones del gobierno deberían recurrir a estos recursos para guiar el desarrollo de la ley y política de preparación y respuesta ante desastres.

Las recomendaciones en esta sección se basan ampliamente en el cuerpo de orientación existente desarrollado por la comunidad humanitaria internacional. La Sección i proporciona recomendaciones generales para la protección e inclusión de grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante desastres. A menos que se indique lo contrario, estas recomendaciones generales son relevantes para todos los grupos vulnerables. Las Secciones ii a ix a continuación proporcionan recomendaciones específicas para la protección e inclusión de grupos vulnerables particulares.

Muchas de las recomendaciones en esta sección son altamente detalladas y prescriptivas. Dependiendo del contexto del país, puede ser más apropiado implementar estas recomendaciones a través de documentos de política y planificación, en lugar de a través de la legislación. Por ejemplo, muchas de las acciones clave identificadas en las secciones ii a ix a continuación pueden incluirse en planes de contingencia ante desastres o procedimientos operativos estándar.

i. Recomendaciones generales para la protección de grupos vulnerables particulares

Prohibición de discriminación

Como se señaló en el Capítulo 1, en algunas jurisdicciones es una práctica estándar no referirse a los derechos humanos en la legislación sectorial debido a la existencia de protecciones de derechos humanos generalmente aplicables. Siempre que sea factible y apropiado en el contexto específico del país, los encargados de la toma de decisiones deben enmendar las leyes y políticas sobre desastres

para prohibir la discriminación, tanto directa como indirecta, en todos los aspectos de la preparación y respuesta ante desastres.⁷⁹⁹

Para proteger a todos los grupos vulnerables, una prohibición de discriminación debe aplicarse a la discriminación sobre la base de las siguientes características (sin ningún orden en particular): género, identidad o expresión de género, características sexuales, orientación sexual, edad, discapacidad, estado civil, nacionalidad, estado migratorio, clase o casta, raza, color, etnia, religión y opinión política.

Como se indicó en la sección B anterior, la discriminación contra los grupos vulnerables es a menudo indirecta e inadvertida, en lugar de directa. Para abordar la discriminación indirecta, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar enmendar la ley y/o política de desastres para crear una obligación general para que los actores DPR identifiquen y satisfagan las necesidades específicas de los grupos vulnerables.⁸⁰⁰

La discriminación en las actividades de DPR puede ser el producto de actitudes, creencias, normas y prácticas culturales profundamente arraigadas. Por esta razón, el cambio legal solo puede ser ineficaz. Los cambios legales propuestos en esta subsección deben, por lo tanto, ir acompañados de capacitación obligatoria para los actores gubernamentales del DPR para sensibilizarlos sobre las necesidades y vulnerabilidades específicas de los diferentes grupos, promoviendo así un cambio cultural hacia un enfoque inclusivo para la preparación y respuesta ante desastres.

Satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables

Para garantizar que los grupos vulnerables estén protegidos e incluidos en las actividades de DPR, deben ocurrir dos cosas.

Primero, las actividades regulares de DPR deberían ser **igualmente accesibles** a los grupos vulnerables.⁸⁰¹ Esto significa eliminar las barreras de información, físicas y financieras que impiden que los grupos vulnerables accedan a las actividades de DPR al mismo ritmo que la población en general. Por ejemplo, las campañas públicas de preparación para desastres deben difundirse en los idiomas hablados por las minorías étnicas y los migrantes, y a través de una variedad de medios formales e informales.

En segundo lugar, además de las actividades regulares de DPR, los actores de DM deben **adaptar** las actividades de DPR para satisfacer las necesidades específicas y adicionales de los grupos vulnerables. Por ejemplo, los niños y las personas mayores pueden necesitar alimentos fortificados o fáciles de masticar, y las mujeres y las adolescentes requieren servicios para el manejo de la higiene menstrual.

Las secciones ii a ix a continuación proporcionan una guía detallada sobre cómo hacer que las actividades de DPR sean accesibles y adaptadas para los grupos vulnerables.

Para garantizar que se satisfagan las necesidades de los grupos vulnerables, la ley y/o la política deben exigir que las evaluaciones de riesgos, las evaluaciones de necesidades, las evaluaciones de vulnerabilidad y los planes de contingencia identifiquen a los grupos vulnerables y sus necesidades específicas.⁸⁰² Esto se aplica tanto a los procesos de planificación y evaluación general como a los específicos del sector. Además, la ley y/o la política debe prever procesos de evaluación y planificación para establecer un compromiso directo y significativo con los grupos vulnerables.

Los planes de contingencia deben diseñarse para satisfacer las necesidades identificadas de los grupos vulnerables mediante: la distribución de roles y responsabilidades para las acciones clave; identificación y posicionamiento previo de recursos adecuados; estipulación de estándares mínimos; y establecimiento de procedimientos para dar seguimiento y evaluar el acceso y la participación de los grupos vulnerables a las actividades de DPR.⁸⁰³

Recopilación de datos desglosados

Para ayudar a los actores DPR a planificar y satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables, las leyes y/o políticas deben ordenar la recopilación y el análisis de datos desagregados por sexo, edad y discapacidad en las evaluaciones de riesgo, vulnerabilidad y necesidades. Las leyes y/o políticas también deben ordenar la recopilación y el análisis de datos desglosados en relación con: participación

en actividades de DPR; impactos de desastres (es decir, morbilidad, mortalidad, pérdidas económicas); y la incidencia de SGBV.⁸⁰⁴

Para los datos sobre la edad, los encargados de la toma de decisiones deben utilizar las mismas cohortes utilizadas en los sistemas nacionales de recopilación de datos.⁸⁰⁵ Si no hay cohortes de edad nacionales establecidas, los responsables de la toma de decisiones deben utilizar las cohortes de edad estipuladas en las *Normas de inclusión humanitaria para las personas mayores y las personas con discapacidad*.⁸⁰⁶ Para los datos sobre discapacidad, los encargados de la toma de decisiones deben utilizar la *Lista breve de preguntas del Grupo de Washington sobre discapacidad (WGSS)*.⁸⁰⁷ Para los datos sobre género, los responsables de la toma de decisiones deberían considerar incluir una categoría de 'otro' género, pero solo si es seguro y apropiado hacerlo.⁸⁰⁸

Otras características potenciales para la desagregación incluyen nacionalidad, estado migratorio, raza, etnia, religión y sexualidad. La ley y/o política no deben, sin embargo, exigir la recopilación o el intercambio de estos datos. Si los datos sobre estos factores se recopilan se debe determinar caso por caso, dependiendo del contexto local. Por ejemplo, en muchas situaciones, la recopilación de información sobre la identidad sexual y de género puede crear riesgos para las personas y aumentar su vulnerabilidad porque, si la información cae en las manos equivocadas, puede generar discriminación o incluso violencia.⁸⁰⁹ Además, las minorías sexuales y de género pueden optar por no autoidentificarse, lo que significa que los datos recopilados son inexactos.⁸¹⁰ La seguridad y la competencia de la recopilación de datos sobre las características enumeradas anteriormente deben determinarse mediante consultas con representantes locales u organizaciones defensoras, y todos los actores que recopilan datos deben tener una política y práctica sólida de "no hacer daño".⁸¹¹

Si la recopilación de datos sobre los factores anteriores plantea un riesgo para los grupos vulnerables, los actores de DM deberían utilizar: conjuntos de datos preexistentes recopilados por los departamentos nacionales de estadística u otras agencias gubernamentales; información provista por organizaciones representativas locales; estimaciones; y/o reglas generales.⁸¹² Por ejemplo, los actores DPR pueden confiar en el hecho de que aproximadamente el 15 por ciento de las personas en todo el mundo tienen una discapacidad,⁸¹³ o la regla general de que al menos el 5 por ciento de la población es probable que se identifique como una minoría sexual o de género.⁸¹⁴

Capacitación para actores gubernamentales del DPR

La ley y/o la política debe exigir que todos los actores gubernamentales de la DPR, incluidas las agencias sectoriales, los militares y la policía, estén obligados a participar en una capacitación diseñada para sensibilizarlos sobre las necesidades y vulnerabilidades específicas de los diferentes grupos. Este tipo de capacitación es vital para crear el cambio cultural necesario para garantizar el cumplimiento de los cambios legales propuestos en esta sección. Específicamente, la capacitación debe enfocarse en educar a los actores DPR sobre:

- sus obligaciones legales con los grupos vulnerables, incluida la no discriminación;
- las necesidades específicas y los riesgos a los que están expuestos los grupos vulnerables;
- la heterogeneidad y la resiliencia de los grupos vulnerables;
- cómo recopilar datos desagregados por sexo, edad y discapacidad;
- cómo identificar las necesidades de los grupos vulnerables utilizando evaluaciones de riesgo, vulnerabilidad y necesidades;
- acciones clave para abordar las necesidades específicas y adicionales de los grupos vulnerables;
- cómo empoderar a los grupos vulnerables aprovechando su conocimiento y experiencia; y
- cómo hacer que las actividades regulares de DPR sean igualmente accesibles para los grupos vulnerables.⁸¹⁵

La capacitación debe basarse en el cuerpo de orientación existente desarrollado por la comunidad humanitaria internacional. Es importante destacar que la formación debe inculcar entendimiento respecto a la importancia de capacitar a los miembros de grupos vulnerables y de aprovechar su conocimiento, experiencia y otros recursos existentes, en lugar de considerar a los grupos vulnerables como receptores pasivos de asistencia. La ley y/o política debe asignar recursos adecuados para esta capacitación.⁸¹⁶

Participación de grupos vulnerables

Las leyes y/o políticas deben promover la participación y el liderazgo de los grupos vulnerables en la preparación y respuesta ante desastres mediante las siguientes medidas.

Representantes: ordenar que las instituciones de preparación y respuesta ante desastres de múltiples partes interesadas, como los organismos de coordinación o consulta, incluyan representantes de grupos vulnerables. Los representantes apropiados incluyen organizaciones defensoras, agencias o comisiones sectoriales relevantes (por ejemplo, comisiones de mujeres) y proveedores de servicios con experiencia.⁸¹⁷

Reclutamiento: reclutar activamente miembros de grupos vulnerables para ser funcionarios en todas las instituciones y divisiones de agencias sectoriales de preparación y respuesta ante desastres. Esto puede facilitarse mediante la introducción de leyes y/o políticas que contengan cuotas u objetivos, o haciendo ajustes razonables para hacer que las posiciones sean accesibles para los miembros de los grupos vulnerables.⁸¹⁸

Consulta: obligar a las instituciones de preparación y respuesta ante desastres a comprometerse directamente con los grupos vulnerables en relación con el diseño, la planificación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de todos los aspectos de las actividades de la DPR. Esto incluye evaluaciones de riesgo, vulnerabilidad y necesidades y planes de contingencia.⁸¹⁹

Capacitación: ordenar capacitación dirigida y otras oportunidades de aprendizaje para grupos vulnerables para permitirles participar en la preparación y respuesta ante desastres, ya sea como funcionarios, profesionales o voluntarios.⁸²⁰

Seguimiento y evaluación: Ordenar monitoreo, evaluación e informes públicos sobre la participación e inclusión de grupos vulnerables en las actividades e instituciones de la DPR.⁸²¹

Protección contra la SGBV

Como se indicó en la sección B anterior, muchos de los grupos vulnerables identificados en este Informe tienen un mayor riesgo de SGBV durante los desastres y, por lo tanto, tienen una gran necesidad de protección contra la SGBV.⁸²² Ya existe un cuerpo sustancial de orientación y recomendaciones sobre la protección contra la SGBV durante los desastres, en particular las *Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria* del Comité Permanente entre Organismos (las *Directrices* de la Federación Internacional sobre *violencia de género*), el *Estudio mundial sobre la eficacia Ley y política sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en los desastres* y el *paquete mínimo de servicios iniciales para la salud reproductiva en situaciones de crisis*.⁸²³

Al desarrollar leyes y/o políticas para la protección de la SGBV durante los desastres, los responsables de la toma de decisiones deben consultar directamente estos recursos para obtener orientación. Algunas de las acciones clave identificadas en estos recursos son las siguientes.

Planificación de contingencia: las leyes y/o políticas deben exigir a las entidades gubernamentales responsables de la protección contra la SGBV durante los tiempos normales que desarrollen planes de contingencia ante desastres destinados a garantizar la continuidad de los servicios de SGBV durante los desastres mayores, incluido el manejo clínico de la violencia sexual y el acceso a sistemas de denuncia y asistencia legal.⁸²⁴ Otro aspecto clave de la planificación para contingencias de SGBV debería ser los canales seguros y efectivos para conectar a las personas afectadas con los servicios. Además, las leyes y/o políticas deberían asignar recursos adecuados para satisfacer la creciente necesidad de servicios de SGBV durante los desastres.⁸²⁵

Post-desaster shelter: La ley y/o política debe exigir que el refugio posterior al desastre se diseñe y administre de una manera que prevenga y mitigue la SGBV.⁸²⁶ Las medidas de diseño prácticas para prevenir y mitigar la SGBV incluyen inodoros y duchas segregados por sexo con cerradura, iluminación brillante en áreas comunes, áreas de descanso particionadas para

familias y segregadas por sexo, espacios seguros para mujeres y niños y personal de seguridad con equilibrio de género.⁸²⁷

Capacitación y sensibilización: la ley y/o la política deben ordenar la capacitación de concienciación sobre la SGBV para los actores gubernamentales de la DPR, especialmente los militares y la policía, basándose en la experiencia existente de la comunidad humanitaria internacional.⁸²⁸ Además, las leyes y/o políticas deberían asignar recursos adecuados para esta capacitación.

ii. Recomendaciones específicas para la protección de mujeres y niñas

Las actividades de DPR deben diseñarse para abordar las necesidades específicas de mujeres y niñas. La siguiente tabla identifica algunas de estas necesidades y las acciones clave correspondientes que deberían incluirse como parte de una buena programación. La tabla también identifica pautas, estándares y herramientas relevantes, a las que los tomadores de decisiones deben referirse al desarrollar una ley y/o política de preparación y respuesta ante desastres en esta área.

Necesidad Específica	Acciones clave para actores DM y actores sectoriales relevantes	Directrices, estándares y herramientas relevantes
Salud y derechos sexuales y reproductivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atención de violencia sexual ➤ Cuidado materno y neonatal ➤ Prevención y atención del VIH/ITS ➤ Planificación familiar 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Estándares Mínimos de Esfera</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Norma 2.3.1 de salud sexual y reproductiva: Atención de salud reproductiva, materna y neonatal ○ Norma 2.3.2 de salud sexual y reproductiva: Violencia sexual y manejo clínico de la violación ○ Norma 2.3.3 de salud sexual y reproductiva: VIH⁸²⁹ ➤ Manual de Campo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Entornos Humanitarios⁸³⁰ <ul style="list-style-type: none"> ○ Consulte especialmente el Capítulo 3: Paquete de servicio inicial mínimo (aplicable desde el inicio de una emergencia) ➤ Kit de herramientas de salud sexual y reproductiva para adolescentes en entornos humanitarios ⁸³¹
Manejo de la higiene menstrual	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Productos de higiene social (MHP) y ropa interior adicional ➤ Acceso a instalaciones de baño seguras y privadas, instalaciones de lavandería y secado, y mecanismos de disposición de MHP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Estándares Mínimos de Esfera</i> Norma 1.3 de Promoción de la Higiene: Manejo de la higiene menstrual y la incontinencia⁸³²

		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kit de herramientas para integrar el manejo de la higiene menstrual (MHM) en la respuesta humanitaria⁸³³
Nutrición para mujeres embarazadas y lactantes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acceso prioritario a alimentos, cupones y transferencias de efectivo ➤ Suplementos diarios de hierro, ácido fólico o micronutrientes múltiples 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Estándares Mínimos de Esfera</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Norma 3 de deficiencias de micronutrientes: deficiencias de micronutrientes ○ Norma 4.2 de alimentación de bebés y niños pequeños: apoyo multisectorial a la alimentación de bebés y niños pequeños en situaciones de emergencia ○ Norma 6.1 de asistencia alimentaria: requisitos generales de nutrición⁸³⁴

iii. Recomendaciones específicas para la protección de los niños

Las actividades de DPR deben diseñarse para abordar las necesidades específicas de los niños. La siguiente tabla identifica algunas de estas necesidades y las acciones clave correspondientes que pueden ser obligatorias o facilitadas por la ley y la política. La tabla también identifica pautas, estándares y herramientas relevantes, a los que los responsables de la toma de decisiones deben referirse al desarrollar una ley o política de preparación y respuesta ante desastres.

Además de las acciones clave identificadas en la tabla a continuación, se deben realizar más investigaciones sobre cómo en general operan las leyes, políticas y sistemas de protección infantil durante los desastres, particularmente si son capaces de proporcionar continuidad de servicios y satisfacer una mayor demanda. Los resultados de esta investigación deben informar una buena programación, con pautas, estándares y herramientas relevantes que puedan considerarse en el desarrollo de la ley y la política.

Necesidad Específica	Acciones clave para actores DM y actores sectoriales relevantes	Directrices, estándares y herramientas relevantes
Protección infantil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacitar a los puntos focales en protección infantil, seguimiento sistemático de las preocupaciones de protección infantil y establecimiento de mecanismos de referencia entre diferentes proveedores de servicios ➤ Brindar atención multisectorial sensible a la edad, el sexo y el género para los niños que han sido víctimas de violencia sexual, violencia física y otras prácticas nocivas ➤ Establecer espacios amigables para niñez (CFS) en los refugios de emergencia y comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Normas mínimas para la Protección Infantil en Acción Humanitaria</i> del Grupo de Trabajo de Protección Infantil⁸³⁵

	<p>afectadas por desastres, lo que significa espacios seguros donde los niños pueden acceder a actividades de juego libre y estructurado, recreación, ocio y aprendizaje</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Proporcionar continuidad en el registro de nacimientos mediante, por ejemplo, el despliegue de clínicas móviles de registro de nacimientos 	
Nutrition for infants and young children	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Suplementos de micronutrientes para niños de 6 a 59 meses ➤ Alimentos enriquecidos y mezclados para niños de 6 a 59 meses ➤ Apoyo a las madres en relación con la lactancia materna y la alimentación complementaria ➤ Proporcionar sustitutos de la leche materna y equipo de alimentación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Estándares Mínimos de Esfera</i>, Normas mínimas de seguridad alimentaria y nutrición: <ul style="list-style-type: none"> ○ Norma 3 de deficiencias de micronutrientes: deficiencias de micronutrientes ○ Norma 4.1 de alimentación para bebés y niños pequeños: orientación y coordinación de políticas ○ Norma 4.2 de alimentación de bebés y niños pequeños: apoyo multisectorial a la alimentación de bebés y niños pequeños en situaciones de emergencia ○ Norma 6.1 de asistencia alimentaria: requisitos generales de nutrición⁸³⁶

iv. Recomendaciones específicas para la protección de los UASC

Para proteger a los UASC, la ley y/o política deben prever específicamente las siguientes acciones clave que se implementarán durante los desastres:

- mitigar el riesgo de separaciones de padres-guardianes;
- localizar, identificar y documentar los UASC;
- proveer y dar seguimiento a los arreglos de cuidado alternativo para los UASC;
- realizar el rastreo y verificación familiar; y
- facilitar la reunificación e integración familiar.

Las acciones clave anteriores deben incluirse en los planes generales de contingencia ante desastres o en los planes de contingencia desarrollados por agencias sectoriales relevantes.

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de los Niños No Acompañados y Separados (el **IAWG UASC**) y el Grupo de Trabajo de Protección Infantil (**CPWG**) han preparado una guía práctica integral en todas las acciones anteriores. Los tomadores de decisiones deben referirse directamente a estos recursos al desarrollar leyes y/o políticas para proteger a los UASC durante desastres. Los recursos clave se resumen brevemente a continuación.

Manual de campo y kit de herramientas UASC: El IAWG UASC ha preparado un Manual de campo sobre niños no acompañados y separados (el **manual de campo UASC**)⁸³⁷ y un **kit de herramientas** sobre niños no acompañados y separados (el **kit de herramientas UASC**).⁸³⁸ El Manual de campo UASC proporciona orientación práctica detallada sobre la prevención, identificación, documentación, atención alternativa, rastreo de familiares, verificación, reunificación y reintegración. El el kit de herramientas UASC anexo proporciona documentos de muestra para ser utilizados en la programación (por ejemplo, formularios de evaluación, listas de verificación).

Directrices y herramientas ACE: El IAWG UASC también ha preparado *Directrices para la atención alternativa de niños en situaciones de emergencia* (las *Directrices ACE*), que fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010⁸³⁹ y el *Kit de herramientas de atención alternativa en emergencias* (el **Kit de herramientas ACE**)⁸⁴⁰ El kit de herramientas ACE proporciona dirección práctica detallada de la preparación y determinación de la necesidad de atención provisional en emergencias, el desarrollo y la entrega de asignaciones y la garantía de una gestión eficaz de casos para los niños bajo cuidado. Similar al kit de herramientas UASC, este proporciona documentos de muestra para usar en la programación.

Norma 13 del MSCP: La Norma 13 de las *Normas mínimas de protección infantil en acción humanitaria* (la *MSCP*) se relaciona con los UASC. Identifica acciones clave para la protección de los UASC, proporciona orientación sobre cómo implementar las acciones clave y estipula indicadores y objetivos de desempeño.⁸⁴¹

v. Recomendaciones específicas para la protección de las personas mayores y las personas con discapacidad

Esta sección proporciona recomendaciones específicas para la protección de las personas mayores y las personas con discapacidad en las leyes y políticas de preparación y respuesta ante desastres. Estos dos grupos se abordan juntos debido a su alto grado de superposición: como se indicó en la sección B anterior, aproximadamente el 46 por ciento de las personas mayores de 60 años tienen una discapacidad. Además, ambos grupos son abordados por la misma directriz internacional clave: los *Normas humanitarias de inclusión para personas mayores y personas con discapacidades (HISOPPD)*.⁸⁴²

La siguiente tabla identifica algunas de las necesidades específicas de las personas mayores y las personas con discapacidad, y las acciones clave correspondientes que deben incluirse en una buena programación. Al desarrollar la ley y política de preparación y respuesta ante desastres, los encargados de la toma de decisiones también deben considerar las HISOPPD y las próximas *Directrices sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria* del Comité Permanente entre Organismos, que se lanzarán en 2019.⁸⁴³

Necesidad	Acciones clave para actores DM y actores sectoriales relevantes	Directrices, estándares y herramientas relevantes
Nutrición para personas mayores y personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incluir a las personas mayores y las personas con discapacidad en las evaluaciones y el seguimiento de la nutrición ➤ Dar seguimiento a que las raciones de alimentos sean apropiadas para las personas mayores y personas con discapacidad ➤ Adaptar los criterios para los programas de alimentación suplementaria para que tengan en cuenta las necesidades de las personas mayores y las personas con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Estándares Mínimos de Esfera</i>, Norma 6.1 de asistencia alimentaria: requisitos generales de nutrición ➤ Normas de Inclusión HISOPPD para la Nutrición

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Distribuir alimentos que cumplan con los requisitos específicos de micronutrientes de las personas mayores y personas con discapacidades, y que sean fáciles de masticar o tragar 	
Instalaciones y servicios accesibles para personas con movilidad reducida o discapacidad sensorial	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aplicar el principio RECU (Alcanzar, entrar, circular y usar) al diseño de todas las estructuras físicas (es decir, refugios, asentamientos, instalaciones WASH y otros edificios después de un desastre) ➤ Realizar auditorías de accesibilidad de todas las estructuras físicas y servicios, incluidos los puntos de distribución ➤ Brindar servicios a través de visitas a instituciones que albergan a personas mayores y personas con discapacidades (residencias, hospitales, orfanatos, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Norma de Inclusión Clave HISOPPD 2: Accesibilidad segura y equitativa</i> ➤ Normas de Inclusión HISOPPD: normas de inclusión para albergues, asentamientos y artículos para el hogar ➤ Normas de Inclusión HISOPPD: normas de inclusión de agua, sanidad e higiene
Información accesible para personas con discapacidad sensorial o intelectual	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proporcionar información a través de una variedad de canales de comunicación ➤ Utilizar un lenguaje simple y una variedad de formatos (es decir, braille, audio, lenguaje de señas e impresión fácil de leer) ➤ Consultar a las personas mayores, las personas con discapacidad y a las organizaciones que les representan sobre sus preferencias de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Norma de Inclusión Clave HISOPPD 2: Accesibilidad segura y equitativa</i>
Asistencia de salud para personas mayores y personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realizar sesiones de sensibilización y formación para hacer frente a las actitudes negativas hacia las personas con discapacidades ➤ Incluir a las personas mayores y con discapacidades en las actividades de evaluaciones y seguimiento de salud ➤ Proporcionar tratamientos médicos, medicamentos y dispositivos de asistencia apropiados (por ejemplo, sillas de ruedas, prótesis, equipos auditivos) ➤ Planificar para un suministro ininterrumpido de medicamentos necesarios para tratar 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Norma de Inclusión Clave HISOPPD 2: accesibilidad segura y equitativa</i> ➤ <i>Estándares Mínimos de Esfera:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Norma de sistemas de salud 1.3: medicamentos y dispositivos médicos esenciales ○ Norma de atención de lesiones y traumas 2.4: atención de lesiones y traumas

	<p>enfermedades no transmisibles que son altamente prevalentes entre las personas mayores</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Brindar acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de manera confidencial y discreta 	
--	---	--

vi. Recomendaciones específicas para la protección de las minorías sexuales y de género

A diferencia de muchos otros grupos, no existen pautas o normas internacionales generales para la protección de las minorías sexuales y de género en la asistencia humanitaria.⁸⁴⁴ Sin embargo, existe un creciente cuerpo de literatura que identifica las necesidades específicas de las minorías sexuales y de género y proporciona orientación sobre cómo satisfacer esas necesidades. Esto incluye la investigación de la OIM y la ACNUR sobre la protección de los solicitantes de asilo y migrantes que pertenecen a minorías sexuales y de género,⁸⁴⁵ y estudios de caso sobre la experiencia de las minorías sexuales y de género en Fiji durante el ciclón tropical Winston y en Haití durante el terremoto de 2010.⁸⁴⁶

La siguiente tabla identifica algunas de las necesidades específicas de las minorías sexuales y de género y enumera las acciones clave correspondientes que deben incluirse en una buena programación. Como punto de partida, los actores DPR deben asumir que las minorías sexuales y de género tienen las necesidades que se identifican a continuación, pero es posible que no estén buscando asistencia activamente debido a la falta de voluntad de autoidentificarse públicamente como parte de una minoría sexual o de género.⁸⁴⁷ Además de las acciones clave identificadas en la tabla a continuación, se deben realizar más investigaciones sobre la protección de SGM a fin de ampliar el cuerpo de orientación existente e informar el desarrollo de la ley y la política.

Necesidad	Acciones clave para actores DM y actores sectoriales relevantes	Literatura relevante
Acceso seguro a refugios de emergencia e instalaciones de WASH	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Siempre que sea posible, proporcionar una gama de opciones (incluidas, cuando corresponda, instalaciones separadas) y permitir a las minorías sexuales y de género seleccionar la opción que consideren más segura y apropiada⁸⁴⁸ ➤ Ayudar a las minorías sexuales y de género a encontrar arreglos alternativos (por ejemplo, casas seguras, alquileres privados) cuando las instalaciones comunales no sean apropiadas (es decir, debido a la hostilidad o la violencia)⁸⁴⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Edge Effect, 'Down by the River' (2018)⁸⁵⁰ ➤ Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (2018)⁸⁵¹ ➤ ACNUR, 'Protección de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas' (2015)⁸⁵² ➤ IASC, Directrices sobre la VG (2015)⁸⁵³
Provisión de atención de salud sensible a SGM y	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyo psicosocial LGBTI específico por asesores capacitados⁸⁵⁴ ➤ Tratamiento del VIH / SIDA; servicios de salud sexual y reproductiva; manejo de la higiene menstrual⁸⁵⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Edge Effect, 'Down by the River' (2018) ➤ Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender

específica para SGM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Provisión privada o extremadamente discreta de todo lo anterior, con el fin de evitar públicamente identificar a una persona como perteneciente a una minoría sexual o de género⁸⁵⁶ 	<p>Minorities out of the Too Hard Basket' (2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ACNUR, 'Protección de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas' (2015)
Privacidad y protección de datos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solo recopilar datos sobre minorías sexuales y de género directamente si se puede hacer de manera segura ⁸⁵⁷ ➤ Trabajar con las OSC locales antes y durante la recopilación de datos para garantizar 'no hacer daño' ➤ Si se recopilan datos de SGM directamente, asegurar que se hace de forma privada ⁸⁵⁸ ➤ Proteger los datos personales de las personas que no desean ser identificadas públicamente como parte de una SGM ⁸⁵⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (2018) ➤ Edge Effect, 'Down by the River' (2018)

vii. Recomendaciones específicas para la protección de los migrantes

Las actividades de DPR deben diseñarse para abordar las necesidades específicas de los migrantes. La siguiente tabla identifica algunas de estas necesidades y las acciones clave correspondientes que pueden ser obligatorias o facilitadas por la ley y la política. Al desarrollar una ley y/o política de preparación y respuesta ante desastres, los responsables de la toma de decisiones deben consultar directamente las *Directrices para proteger a los migrantes en países que experimentan conflictos o desastres naturales* (las **Directrices MICIC**),⁸⁶⁰ que proporcionan una orientación integral sobre la protección e inclusión de los migrantes.

En contraste con este Informe, que adopta una definición muy amplia de 'migrante', las *Directrices MICIC* definen el término 'migrante' para excluir a refugiados, solicitantes de asilo y apátridas.⁸⁶¹ Las acciones clave identificadas en la tabla a continuación, y muchas de las otras acciones identificadas en las *Directrices MICIC*, son, sin embargo, relevantes para los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes apátridas. Estas acciones clave deberían, por lo tanto, usarse para proteger e incluir a estos grupos en la preparación y respuesta a desastres.

Necesidad	Acciones clave para actores DM y actores sectoriales relevantes	Directrices, estándares y herramientas relevantes
Información accesible para los migrantes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proporcionar información: <ul style="list-style-type: none"> ○ a través de una amplia gama de canales de comunicación que incluyen canales informales (por ejemplo, aplicaciones móviles, redes sociales);⁸⁶² ○ en los idiomas que hablan las comunidades de migrantes, además de los idiomas oficiales del país de acogida;⁸⁶³ ○ en una variedad de formatos (es decir, impreso, audio e infografías)⁸⁶⁴ ➤ Proporcionar información y capacitación sobre el riesgo de desastres, la preparación y la respuesta a los migrantes a su llegada⁸⁶⁵ 	<p>Directrices MICIC</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Directriz 3 (Empoderar a los migrantes para ayudarse a sí mismos, a sus familias y comunidades durante y después de las crisis) ➤ Directriz 6 (Comunicarse efectivamente con los migrantes) ➤ Directriz 9 (Comunicarse de manera amplia, efectiva y frecuente con los migrantes sobre la evolución de las crisis y cómo acceder a la ayuda)
Acceso a actividades de DPR para migrantes irregulares	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Separar la aplicación de la ley de inmigración del acceso a las actividades de DPR⁸⁶⁶ ➤ Proporcionar tarjetas de identidad u otros documentos a migrantes irregulares para promover su acceso a los servicios⁸⁶⁷ ➤ Involucrar a la sociedad civil, especialmente las redes de migrantes y los actores religiosos, para proporcionar información a los migrantes irregulares⁸⁶⁸ 	<p>Directrices MICIC</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Directriz 9 (Comunicarse de manera amplia, efectiva y frecuente con los migrantes sobre la evolución de las crisis y cómo acceder a la ayuda) ➤ Directriz 11 (Proporcionar asistencia humanitaria a los migrantes sin discriminación)

viii. Recomendaciones específicas para otros grupos

No existen pautas o normas internacionales para la protección de los siguientes grupos de asistencia humanitaria: minorías raciales, étnicas o religiosas; grupos indígenas; u otros grupos potencialmente vulnerables como las minorías políticas y las clases, castas, clanes o tribus marginadas. Las seis recomendaciones generales proporcionadas en la sección i anterior son, sin embargo, aplicables a estos grupos. Si se implementan en su totalidad, es probable que estas recomendaciones mejoren significativamente la protección e inclusión de estos grupos en la preparación y respuesta ante desastres. También es posible hacer las siguientes recomendaciones específicas.

Comunicación con minorías raciales, étnicas y religiosas (RER): las recomendaciones en las *Directrices MICIC* sobre cómo comunicarse efectivamente con los migrantes también son relevantes para las minorías RER, que pueden enfrentar barreras de idioma para acceder a las actividades de DPR. Por lo tanto, las leyes y políticas deberán exigir la provisión de información en los idiomas utilizados por RER las minorías, en diversos formatos y a través de múltiples canales de comunicación.

Evacuación y reubicación de grupos indígenas: los responsables de la toma de decisiones deben garantizar que las leyes y políticas que rigen las evacuaciones y reubicaciones sean coherentes con los derechos de los grupos indígenas, como lo reconoce la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.⁸⁶⁹ Es importante destacar que los pueblos indígenas no deben ser expulsados por la fuerza de sus tierras, y no deben ser reubicado sin su consentimiento libre, previo e informado.⁸⁷⁰

Además de estas recomendaciones y las recomendaciones generales en la sección i anterior, se debe investigar más sobre la protección de las minorías raciales, étnicas y religiosas y los grupos indígenas a fin de informar el desarrollo de la ley y la política.

ix. Recomendaciones en relación con SMAPS

Los responsables de la toma de decisiones deben considerar la introducción de leyes y/o políticas que obliguen a la planificación de contingencia para la SMAPS durante los desastres. Esto se puede lograr exigiendo a los ministerios y agencias sectoriales responsables de la SMAPS durante los tiempos normales que desarrollen planes de contingencia y/o incorporen la SMAPS en los planes generales de contingencia ante desastres. Algunas de las acciones clave que la planificación de contingencia de SMAPS debe proporcionar son:

- realizar evaluaciones de salud mental y problemas psicosociales;⁸⁷¹
- capacitar a todo el personal y voluntarios en salud mental y apoyo psicosocial;⁸⁷²
- difundir información sobre métodos de afrontamiento a la población general;⁸⁷³
- proporcionar primeros auxilios psicológicos a los sobrevivientes de estresores extremos;⁸⁷⁴ and
- brindar atención médica clínica básica para los sobrevivientes que presentan angustia patológica:
 - planificando un suministro ininterrumpido de psicotrópicos esenciales; y
 - asegurando que los equipos de atención primaria de salud incluyan personas capacitadas en atención de salud mental.⁸⁷⁵

Las acciones clave anteriores se derivan del cuerpo de orientación existente sobre la SMAPS en preparación y respuesta ante desastres. Al desarrollar leyes y/o políticas, los responsables de la toma de decisiones deben consultar directamente esta guía, en particular los siguientes recursos.

Las **Directrices del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en situaciones de emergencia** (2007) proporcionan una guía detallada sobre las medidas de preparación y las respuestas mínimas que han de implementarse durante la fase aguda de una emergencia. Proporcionan un conjunto de 25 'Hojas de acción' que explican cómo implementar cada respuesta mínima.

La **Guía Integral de Operacionalización del Apoyo Psicosocial en Crisis (OPSIC) sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial (SMAPS) en situaciones de desastre** (2016) es un documento más reciente basado en un análisis de 282 pautas de salud mental psicosocial existentes.⁸⁷⁶ Dieciséis de las 51 'Hojas de acción' están diseñadas específicamente para ayudar a los encargados de la toma de decisiones nacionales a incorporar la SMAPS en la planificación general de contingencia ante desastres.

Estándares Mínimos de Esfera, Norma de Salud Mental 2.5: identifica nueve acciones clave para la SMAPS en entornos humanitarios y seis indicadores clave para evaluar la eficacia de los programas de SMAPS. Esta norma se enfoca en las acciones requeridas por los actores de salud, en lugar de otros actores DPR.

Además de las acciones clave identificadas anteriormente, se deben realizar más investigaciones sobre la SMAPS en desastres para ampliar el cuerpo de orientación existente e informar el desarrollo de la ley y la política.

10. Calidad, rendición de cuentas y prevención del fraude y la corrupción

A. Introducción

Este Capítulo analiza los siguientes tres temas relacionados: primero, la calidad de la asistencia brindada durante la respuesta a desastres; segundo, el uso de evaluaciones posteriores al desastre para identificar necesidades, pérdidas y daños; tercero, el seguimiento y la evaluación de las actividades de DPR; y cuarto, la prevención del fraude y la corrupción en las actividades de DPR. La urgencia y el caos creado por los desastres plantea serios desafíos en cada una de estas áreas. Los aumentos repentinos y dramáticos en la necesidad humanitaria ejercen una enorme presión sobre los recursos de los actores gubernamentales y no gubernamentales, con el resultado de que algunos actores pueden fallar, o encontrarse incapaces, de cumplir con los estándares mínimos en el suministro de agua, alimentos, atención de salud y asistencia para la vivienda durante los desastres.

Igualmente, en medio de la urgencia y el caos de un desastre, el seguimiento y la evaluación puede ser percibido como una prioridad relativamente baja. Sin embargo, no llevar a cabo un seguimiento y evaluación riguroso de las actividades de DPR puede socavar la capacidad de las partes interesadas de hacer que los actores de DPR rindan cuentas por la calidad de sus actividades. También puede limitar la capacidad de los actores de DPR para mejorar continuamente sus actividades mediante la identificación e implementación de lecciones o aprendizajes de actividades anteriores. El fraude y la corrupción también pueden ser un problema grave en la respuesta a desastres, con el efecto de reducir la cantidad y la calidad de la asistencia disponible para las personas afectadas por el desastre. De hecho, los desastres a menudo crean oportunidades para que personas sin escrúpulos cometan fraude o corrupción, debido a la afluencia repentina de una gran cantidad de recursos combinado con la tendencia a relajar o suspender los controles ordinarios.

Las Secciones B, C, D y E a continuación abordan cada una de las cuatro cuestiones anteriores en detalle; se discuten los principales hallazgos de las 20 Revisiones de escritorio y la literatura en relación con cada tema. La Sección F brinda a los tomadores de decisiones recomendaciones prácticas sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas para promover la calidad y la rendición de cuentas en la preparación y respuesta ante desastres, y para prevenir el fraude y la corrupción.

B. Normas mínimas en respuesta a desastres

Es evidente observar que los desastres desafían la capacidad de los gobiernos nacionales para promover la plena realización de los derechos humanos a la vida, el agua, la alimentación, la salud y la vivienda, así como muchos otros derechos humanos. Los desastres pueden dañar o destruir la infraestructura y los recursos gubernamentales existentes, y colocar lo que queda bajo una tensión severa al crear un aumento repentino y grande de la necesidad. La tensión que los desastres ejercen sobre la infraestructura y los recursos del gobierno se está volviendo más severa debido a la creciente frecuencia y gravedad de los desastres. Esto también es cierto para otros actores de DPR que, como los actores gubernamentales, tienen recursos limitados.

En este contexto, quizás no sea sorprendente que haya ejemplos de gobiernos nacionales y CSOs que no cumplen o no pueden ofrecer un estándar mínimo de alimentos, agua, vivienda y atención médica durante las respuestas a desastres. Un ejemplo reciente es la respuesta de FEMA de los Estados Unidos a la temporada de huracanes de 2017.⁸⁷⁷ La mala planificación combinada con la necesidad sin precedentes creada por tres huracanes consecutivos (Harvey, Irma y María) llevaron a FEMA a agotar no solo los artículos almacenados, sino también los contratos pre-negociados.⁸⁷⁸ Cuando el huracán María, el tercer huracán de la temporada, azotó a Puerto Rico en septiembre de 2017, se alegó que FEMA tenía suministros de agua, comidas, lonas y generadores de electricidad muy inadecuados, dejando sin atender las necesidades urgentes y de peligro para la vida.⁸⁷⁹

Aunque los desastres crean entornos extremadamente desafiantes, todas las personas afectadas por el desastre tienen derecho a las condiciones básicas para vivir con dignidad, lo que requiere un estándar mínimo de agua, alimentos, vivienda, atención de salud, saneamiento e higiene.⁸⁸⁰ En reconocimiento de esto, desde la década de 1990, la comunidad internacional humanitaria se ha centrado cada vez más en garantizar la calidad y la rendición de cuentas en respuesta a los desastres

y otras crisis. Esto se ha manifestado en las *Normas mínimas de Esfera*, iniciadas en la década de 1990 por un grupo de organizaciones humanitarias no gubernamentales y la Federación Internacional y actualizadas periódicamente.⁸⁸¹

Las *Normas mínimas de Esfera* contienen, entre otras cosas, cuatro conjuntos de normas mínimas técnicas en las siguientes áreas: (i) suministro de agua, saneamiento y promoción de la higiene; (ii) seguridad alimentaria y nutrición; (iii) refugio y asentamiento; y (iv) salud.⁸⁸² Cada estándar mínimo tiene la misma estructura: (i) el estándar en sí mismo, que es una descripción concisa del nivel mínimo de asistencia universalmente aceptado basado en los derechos humanos; (ii) una lista de acciones clave, que son los pasos o actividades necesarios para lograr el estándar; (iii) indicadores, que deberían utilizarse para evaluar si se está cumpliendo el estándar; y (iv) notas de orientación, que proporcionan información adicional para respaldar las acciones clave.⁸⁸³ Si bien los *Estándares mínimos de Esfera* están diseñados para ser universales, los indicadores pueden necesitar contextualizarse localmente 'para garantizar que sean culturalmente apropiados y realistas'.⁸⁸⁴ Aunque las *Normas mínimas de Esfera* fueron desarrolladas originalmente por y para actores humanitarios, también son adecuadas para su uso por los gobiernos y las organizaciones nacionales de la sociedad civil.⁸⁸⁵ De hecho, la tercera revisión de las *Normas mínimas de Esfera*, lanzada en noviembre de 2018, ha sido diseñada para ser más accesible para diferentes usuarios, incluidas las autoridades nacionales de gestión de desastres y otros actores gubernamentales nacionales. En particular, los *Estándares Mínimos de Esfera* son capaces de proporcionar a los gobiernos un punto de referencia de calidad para encaminar sus esfuerzos, así como una guía clara y práctica sobre cómo lograr el nivel de calidad referido.⁸⁸⁶

Las Revisiones de escritorio no abordan los estándares de calidad para DPR. Hay, sin embargo, muchos ejemplos de países que han adoptado ya sea las *Normas mínimas de Esfera*, o los han utilizado para informar el desarrollo de normas nacionales para la respuesta humanitaria.⁸⁸⁷ A modo de ejemplo, en Ecuador, las *Normas mínimas de Esfera* fueron adoptadas por decreto ministerial en 2013 y, posteriormente, incorporadas en varias políticas y directrices de organismos sectoriales.⁸⁸⁸ Cuando la costa de Ecuador fue azotada por un gran terremoto en abril de 2016, más de 10,000 personas cuyos hogares fueron dañados fueron alojados en refugios de transición administrados por el gobierno.⁸⁸⁹ Los estándares de refugio y asentamiento del Proyecto Esfera se utilizaron con éxito para guiar la gestión del refugio de transición y, en muchos casos, los indicadores del Proyecto Esfera no solo se cumplieron sino que se superaron.⁸⁹⁰ Como otro ejemplo, en octubre de 2017, luego de una extensa consulta con instituciones públicas en todos los niveles de gobierno, Chile adoptó un conjunto de 35 *Estándares para la Respuesta a Emergencias*.⁸⁹¹ Estas normas son una contextualización local de las *Normas mínimas de Esfera* en: suministro de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; y refugio y asentamiento.⁸⁹²

Una cuestión clave que se aborda solo brevemente en las *Normas mínimas de Esfera* es la gestión de los cadáveres durante los desastres. Las bajas masivas causadas por grandes desastres pueden ser abrumadoras de manejar, particularmente para los sistemas legales e institucionales que se ocupan de la identificación y entierro o disposición de los muertos.⁸⁹³ En tales situaciones, a menudo existe una preocupación por los riesgos para la salud que representan los restos humanos, lo que puede hacer que las autoridades recurran a entierros rápidos, incluidos los entierros en masa, sin recopilar información que pueda usarse para identificar los cuerpos. Esto no solo socava la dignidad del fallecido, sino que también puede tener graves impactos negativos en la familia y la comunidad del fallecido. En primer lugar, el difunto puede permanecer enumerado como 'desaparecido', que puede ser inmensamente perturbador para las familias y las comunidades. Además, niega a los fallecidos, sus familias y comunidades el derecho a seguir prácticas de entierro culturales y/o religiosas, lo que puede ser un mecanismo vital para hacer frente.⁸⁹⁴ Finalmente, la falta de identificación del fallecido puede tener ramificaciones legales para los miembros de la familia. Puede, por ejemplo, impedir o dificultar que los familiares sobrevivientes hereden la propiedad del fallecido u obtengan la custodia de los hijos del fallecido.

Aunque la gestión de cadáveres solo se aborda brevemente en las *Normas mínimas de Esfera*, existe una guía internacional integral sobre este tema en forma de un manual titulado *Gestión de los cadáveres después de desastres: un manual de campo para socorristas*.⁸⁹⁵ Está más allá del alcance

de este Informe resumir este Manual en detalle, sin embargo, algunas de las buenas prácticas clave para el manejo de cadáveres son las siguientes. Los entierros masivos rápidos *no* deberían ocurrir debido a los efectos traumáticos y las ramificaciones legales para las familias y las comunidades.⁸⁹⁶ En cambio, los cadáveres deben recogerse y almacenarse, utilizando contenedores refrigerados siempre que sea posible o, si no es posible, mediante entierro temporal.⁸⁹⁷ Para facilitar la identificación del difunto, se deben tomar fotos de cada cuerpo y se debe registrar información sobre la identificación de características, vestimenta y efectos personales.⁸⁹⁸ Estas fotos e información deben almacenarse utilizando un código de identificación único asignado a cada cuerpo.⁸⁹⁹ Los cadáveres identificados deben ser entregados a familiares o sus comunidades para su eliminación de acuerdo con las prácticas culturales y religiosas locales.⁹⁰⁰

De los 20 países de la muestra, solo dos países, Filipinas y el Reino Unido, tienen leyes y/o políticas que abordan específicamente los procedimientos para gestionar víctimas masivas durante un desastre. Las leyes y políticas de ambos países proporcionan ejemplos de buenas prácticas en esta área. La ley de Filipinas establece un procedimiento para identificar a las personas que han muerto durante un desastre, lo que implica la notificación de sus familiares.⁹⁰¹ Además, establece que las personas muertas deben ser enterradas de acuerdo con sus normas religiosas y culturales. Es importante destacar que la ley de Filipinas prohíbe explícitamente que los restos humanos no identificados sean cremados o enterrados en fosas comunes.⁹⁰² En UK, existen políticas, planes y procedimientos detallados para hacer frente a los eventos de víctimas en masa, que contemplan la identificación de los muertos y el entierro o la cremación individual de acuerdo con la preferencia del difunto cuando sea posible.⁹⁰³ El hecho de que solo dos de los 20 países de la muestra tengan leyes y/o políticas que aborden específicamente los procedimientos para manejar las causas masivas durante un desastre indica que hay un amplio margen para mejorar en esta área. La Sección F a continuación proporciona recomendaciones sobre este tema.

C. Evaluaciones posteriores al desastre

Las evaluaciones rigurosas y oportunas de las necesidades, pérdidas y daños posteriores al desastre son vitales para garantizar la calidad de la respuesta y recuperación ante desastres. Esto se debe a que es necesaria la información precisa sobre la naturaleza, magnitud y ubicación geográfica de las necesidades, pérdidas y daños para planificar y ejecutar una operación efectiva de respuesta y recuperación. Históricamente, ha habido dos tipos principales de evaluaciones posteriores al desastre: (i) evaluaciones centradas en identificar los impactos de un desastre en las personas afectadas y sus necesidades resultantes (**evaluaciones de necesidades**); y (ii) evaluaciones centradas en la valoración de daños físicos y pérdidas económicas (**evaluaciones de daños y pérdidas**).⁹⁰⁴

La evaluación de las necesidades implica una consulta directa con la población afectada y, por lo general, se centra en las necesidades urgentes y/o básicas, que incluyen alimentos, vivienda, atención médica, agua potable, saneamiento y eliminación de desechos, y apoyo psicosocial.⁹⁰⁵ La evaluación de necesidades inicialmente toma la forma de una 'evaluación rápida' que se inicia inmediatamente después de un desastre, seguida de una 'evaluación detallada'.⁹⁰⁶ Incluso una vez que se completa la evaluación detallada, es importante realizar evaluaciones continuas de las necesidades para identificar cambios en las necesidades de la población afectada a lo largo del tiempo.⁹⁰⁷ En contraste con las evaluaciones de necesidades, las evaluaciones de daños y pérdidas se centran en valorar los daños físicos y las pérdidas económicas causadas por el desastre para determinar las intervenciones gubernamentales apropiadas y los recursos financieros necesarios para lograr la reconstrucción y recuperación completas.⁹⁰⁸ Las evaluaciones de daños y pérdidas se basan principalmente en datos económicos secundarios, incluidas las cuentas nacionales, que pueden complementarse con visitas de campo a la población afectada.⁹⁰⁹

Las Revisiones de escritorio no discuten las evaluaciones posteriores al desastre. Si bien las evaluaciones de pérdidas y daños las realizan con mayor frecuencia los gobiernos nacionales, las Sociedades Nacionales y otras agencias nacionales autorizadas, la literatura mundial en esta área se enfoca principalmente en el rol de los actores internacionales, que a menudo complementan los esfuerzos nacionales en caso de desastres a gran escala. Esta literatura indica que se han producido avances significativos en esta área durante los últimos diez años, que también son de relevancia para el desarrollo de marcos legales para socorristas internos.

Históricamente, las evaluaciones de necesidades, pérdidas y daños han sido realizadas por diferentes agencias en paralelo, y han variado en alcance, rigor y oportunidad.⁹¹⁰ En 2008, la UE, el Banco Mundial (**BM**) y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**GNUD**) acordaron movilizar instituciones miembro y recursos para armonizar y coordinar los procesos de evaluaciones posteriores al desastre.⁹¹¹ El resultado de esta iniciativa es el desarrollo de una herramienta de Evaluación de Necesidades Posteriores al Desastre (**PDNA**) que sintetiza ambos enfoques para las evaluaciones posteriores al desastre (es decir, identificar necesidades y cuantificar daños y pérdidas).⁹¹² El PDNA está diseñado para ser un proceso dirigido por el gobierno y de propiedad del gobierno que se lleva a cabo con la participación de agencias nacionales e internacionales.⁹¹³ Desde 2008, se han preparado casi 70 PDNA en más de 40 países en todas las regiones.⁹¹⁴

Aunque el PDNA ofrece un marco para un enfoque armonizado y coordinado de las evaluaciones posteriores a los desastres, no puede reemplazar completamente la gama existente de evaluaciones posteriores a los desastres. Es importante destacar que el proceso para establecer un PDNA requiere una cantidad significativa de tiempo.⁹¹⁵ Una vez que se ha recibido una solicitud del gobierno para un PDNA, se deben seguir varios pasos preliminares que incluyen: deliberación entre el BM, el GNUD y la UE; desarrollar un plan PDNA; y desarrollar una estrategia de movilización de recursos.⁹¹⁶ Como resultado, un PDNA puede no establecerse hasta varias semanas después de un desastre. Por lo tanto, incluso cuando se contempla un PDNA, es importante que los actores de DPR realicen evaluaciones rápidas de las necesidades inmediatamente después de un desastre para identificar y satisfacer las necesidades urgentes de la población afectada. La Sección F a continuación brinda a los responsables de la toma de decisiones recomendaciones sobre cómo desarrollar leyes y/o políticas relacionadas con las evaluaciones de necesidades posteriores al desastre.

D. Seguimiento y evaluación de actividades de DPR

Desde la década de 1990, la comunidad humanitaria internacional se ha centrado cada vez más en la calidad y la rendición de cuentas en la acción humanitaria, con miras a maximizar el uso de los escasos recursos.⁹¹⁷ Esto ha llevado a un reconocimiento generalizado de la importancia de dar seguimiento y evaluar la acción humanitaria y la correspondiente proliferación de conocimiento y práctica en esta área. El seguimiento y la evaluación (**SyE**) son herramientas complementarias para evaluar una actividad, política o programa. El término 'seguimiento' se refiere a la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos durante la implementación de una actividad, política o programa.⁹¹⁸ El término 'evaluación' se refiere a un examen sistemático y objetivo de una actividad, política o programa para determinar su importancia o valor.⁹¹⁹

Aunque no existe una distinción clara entre seguimiento y evaluación, el seguimiento generalmente se enfoca en los insumos y productos, mientras que la evaluación generalmente se enfoca en los resultados e impactos.⁹²⁰ Por ejemplo, en un programa de transferencia de efectivo, el seguimiento puede enfocarse en cuántas personas reciben un subsidio en efectivo y la cantidad de dinero que reciben.⁹²¹ La evaluación puede centrarse en las consecuencias más amplias de la distribución de efectivo, como el impacto de las subvenciones en efectivo en la población objetivo y en los mercados locales.⁹²² Muchos tipos de evaluación dependen de los datos recopilados durante la implementación de una actividad, política o programa. Sin embargo, algunos tipos de evaluación pueden llevarse a cabo en ausencia de seguimiento mediante el uso de datos recopilados *después de la* implementación que se obtienen a través de, por ejemplo, entrevistas, informes o encuestas.

El propósito de la evaluación es generar la información y el análisis que es necesario para: (i) hacer a los agentes responsables de rendir cuentas ante las partes interesadas de los impactos y resultados de sus actividades, políticas o programas; y (ii) mejorar las políticas y prácticas futuras aprovechando las lecciones de la experiencia pasada.⁹²³ Sin embargo, existe cierta tensión entre estos dos objetivos. Es probable que las evaluaciones orientadas a la rendición de cuentas 'pongan un mayor énfasis en la objetividad y la independencia y adopten un estilo más investigativo, buscando atribuir la responsabilidad tanto del éxito como del fracaso'.⁹²⁴ Normalmente las realiza un evaluador externo y los resultados se ponen a disposición del público.⁹²⁵ Sin embargo, este formato puede no ser propicio para el aprendizaje institucional, que puede ser mejor facilitado por un evaluador interno que brinde a los participantes la oportunidad de comunicarse confidencialmente sobre dificultades y, quizás, errores.⁹²⁶

Las Revisiones de escritorio indican que en 14 de los 20 países de la muestra hay alguna forma de seguimiento y evaluación de las actividades de DPR.⁹²⁷ Sin embargo, existe una variación significativa en relación con *quién* realiza el seguimiento y la evaluación, y el *tipo* de evaluaciones que se realizan. De acuerdo con la literatura, las Revisiones de escritorio ilustran que una distinción clave es si el SyE es interno o externo. El SyE puede ser realizado *internamente* por la institución que realizó las actividades de DPR bajo consideración. Alternativamente, el SyE puede llevarse a cabo *externamente*, por una institución que no participó en la realización de las actividades de DPR bajo consideración. Las Revisiones de escritorio indican que el SyE externo puede ser realizado por una variedad de diferentes tipos de actores que incluyen (pero no se limitan a):

- Una institución que se dedica específicamente a monitorear y evaluar las actividades de gestión de desastres. Por ejemplo, en el estado de Victoria, Australia, la ley establece la oficina del Inspector General para el Manejo de Emergencias, que es responsable de monitorear, revisar e informar sobre el manejo de emergencias en Victoria.⁹²⁸ Un cuerpo similar también existe en el estado de Queensland.⁹²⁹
- una institución de gestión de desastres que se encuentra en la cima del sistema de gestión de desastres relevante y tiene una supervisión general del sistema. Por ejemplo, en Filipinas, la Oficina de Defensa Civil es responsable de realizar evaluaciones periódicas y monitoreo del desempeño de las instituciones regionales de gestión de desastres que, a su vez, supervisan y evalúan las actividades de las instituciones locales de gestión de desastres.⁹³⁰
- Una institución de rendición de cuentas al público que tiene el mandato de fiscalizar todas las entidades y actividades públicas. Por ejemplo, en Italia, el Organismo Independiente de Evaluación del Desempeño (*Organismo Indipendente di Valutazione Della Performance*) es responsable de la fiscalización del sector público, incluidas las instituciones responsables de la preparación y respuesta ante desastres.⁹³¹

Las Revisiones de escritorio también ilustran que el concepto de 'evaluación' abarca una amplia gama de actividades que varían dramáticamente en su alcance dependiendo de las entidades, actividades y período de tiempo bajo consideración. En un extremo del espectro, una evaluación puede valorar el papel de una sola entidad en la entrega de un solo tipo de actividad de DPR durante una sola respuesta a un desastre. En el otro extremo del espectro, la evaluación puede tomar la forma de una revisión formal de todo el sistema diseñada para provocar una serie de reformas integrales. Como ejemplo de esto último, en el estado de Victoria, Australia, una Comisión Real se encargó de investigar la preparación y la respuesta a los incendios forestales que causaron la muerte de 173 personas el 7 de febrero de 2009, un día conocido localmente como 'Sábado Negro'.⁹³² A partir de su investigación, la Comisión Real emitió un conjunto de 67 recomendaciones, incluyendo advertencias mejoradas, clarificación de las competencias ministeriales y la introducción de una escala graduada de declaración de emergencia.⁹³³ Una mayoría sustancial de las recomendaciones de la Comisión ya se han implementado.⁹³⁴

Es importante destacar que las formas de seguimiento y evaluación discutidas en los párrafos anteriores no son mutuamente excluyentes, ni es una forma de seguimiento y evaluación inherentemente más importante que otras. Por el contrario, los diversos tipos de procesos de seguimiento y evaluación cumplen funciones diferentes pero complementarias. Como se discutió anteriormente, algunos tipos de evaluación están predominantemente orientadas al aprendizaje, mientras que otras están orientadas a la rendición de cuentas. Igualmente, algunos tipos de evaluación apuntan a apoyar un cambio gradual e incremental en relación con una actividad o agencia en particular, mientras que otros tipos de evaluación apuntan a generar un cambio rápido y sistémico. Por lo tanto, es beneficioso tener una gama de diferentes procesos de seguimiento y evaluación, tanto internos como externos, y a niveles micro (es decir, centrados en la actividad o agencia) y macro (es decir, en todo el sistema).

Como se discutió anteriormente, dos elementos comunes de las evaluaciones orientadas a la rendición de cuentas son: (i) el uso de un evaluador externo independiente; y (ii) hacer públicos los resultados de una evaluación. Varias de las Revisiones de escritorio señalan específicamente que los resultados del monitoreo y las evaluaciones están disponibles públicamente. Sin embargo, una excepción notable es el Estado de Victoria, Australia, donde el Ministro de Servicios de Emergencia tiene la facultad

discrecional de publicar informes emitidos por la oficina del Inspector General de Gestión de Emergencias (IGEM).⁹³⁵ La existencia de este poder crea la posibilidad de que los informes desfavorables no se liberen públicamente, lo que limita potencialmente la capacidad del público en general de exigir cuentas a sus agencias de gestión de desastres. Las buenas prácticas implican decidir al comienzo de una evaluación si sus resultados se harán públicos, sin tener en cuenta la probabilidad de que los resultados de la evaluación sean desfavorables.⁹³⁶

E. Prevención de fraude y corrupción en las actividades de DPR

Fraude y corrupción son ambos términos para describir conductas ilegales y/o inmorales motivadas por ganancias privadas. La característica distintiva de la corrupción es el abuso de poder, mientras que la característica distintiva del fraude es el engaño intencional.⁹³⁷ El fraude y la corrupción son fenómenos que se superponen: cierta conducta es tanto fraudulenta como corrupta. Las percepciones de lo que constituye fraude y corrupción difieren dentro y entre culturas, y a menudo se limitan a acciones motivadas por ganancias financieras.⁹³⁸ Es importante destacar que el fraude y la corrupción también incluyen acciones motivadas por otros tipos de ganancias privadas, como la obtención de servicios, empleo o favores sexuales.⁹³⁹

El fraude y la corrupción pueden ser un problema grave en las respuestas a desastres, con el efecto de reducir la cantidad y la calidad de la asistencia disponible para las personas afectadas por el desastre.⁹⁴⁰ De hecho, la investigación académica ha demostrado una relación causal directa entre los desastres naturales y el aumento de los niveles de corrupción.⁹⁴¹ La inmensa presión para que los actores de DPR actúen rápidamente puede llevar a una falta de monitoreo y documentación de la toma de decisiones, incluso suspendiendo o pasando por alto las medidas anticorrupción ordinarias.⁹⁴² Cuando se combina con una afluencia repentina de recursos, esta falta de transparencia y responsabilidad crea oportunidades para que personas sin escrúpulos cometan fraude o corrupción.

El fraude y la corrupción relacionado con los desastres puede ser cometido por una amplia gama de actores, incluidos organismos gubernamentales, actores de la ONU, organizaciones humanitarias, otras organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y las mismas personas afectadas por desastres. También puede ser cometido por entidades que afirman falsamente estar involucradas en el suministro de actividades de DPR, o por personas que afirman falsamente ser afectadas por un desastre. La siguiente tabla identifica algunos de los principales tipos de fraude y riesgos de corrupción durante los desastres.⁹⁴³

Tipo de actor	Tipos de fraude o corrupción
Autoridades locales	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir sobornos a cambio de permisos, acceso a servicios públicos o acceso a personas y áreas afectadas por desastres • Imponer 'impuestos' a los artículos de socorro que han sido distribuidos por actores no gubernamentales
Entidades gubernamentales o no gubernamentales involucradas en la preparación y respuesta ante desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Desviar la asistencia de las personas previstas o más afectadas a otras personas o grupos (puede ser resultado de coerción, soborno o parcialidad) • Desviar asistencia o equipo (por ejemplo, vehículos, combustible, piezas) de los destinatarios para uso personal o para la venta a otras personas. • Extorsionar a los beneficiarios al exigirles que paguen o realicen actos sexuales a cambio de asistencia • Hacerse de la vista gorda a los contratistas que fallan en suministrar bienes o servicios de calidad / cantidad adecuada (puede ser el resultado de coerción o soborno) • Aceptar un soborno de un licitador en un proceso de adquisición a cambio de adjudicarle el contrato o proporcionarle una ventaja injusta

	<ul style="list-style-type: none"> • Malversación de fondos destinados a actividades de DPR • Doble financiación de proyectos por donantes separados • Informes falsos o engañosos sobre la efectividad de las actividades de DPR
Individuos o entidades privadas	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamar fraudulentamente beneficios o asistencia para los que uno no es elegible, o reclamar una cantidad mayor a la que tiene derecho • Fraudulentamente presentarse como agente de una organización benéfica legítima o crear una 'organización benéfica' que, de hecho, es una farsa

Una gran cantidad de Revisiones de escritorio comentan que las leyes nacionales de los países de la muestra no contienen disposiciones que aborden específicamente el fraude durante los desastres y que, en cambio, las leyes ordinarias de prevención del fraude continúan aplicándose.⁹⁴⁴ Por ejemplo, en el Reino Unido, la principal ley de desastres, la *Ley de Contingencias Civiles de 2004*, no aborda el tema del fraude, pero el fraude es un delito penal regido por estatutos generalmente aplicables a todas las personas y entidades jurídicas.⁹⁴⁵ La situación es similar en Finlandia, Italia, Jordania, Kenia, Kirguistán, México y Senegal.⁹⁴⁶

Las Revisiones de escritorio indican que, sin embargo, las leyes de algunos países contienen disposiciones contra el fraude y la corrupción específicas para desastres. Por ejemplo, la principal ley de desastres de Filipinas enumera una larga lista de actos prohibidos que se castigan con multa y/o prisión.⁹⁴⁷ Estos actos son muy específicos del contexto de respuesta a desastres, incluyendo: prevenir la entrada y distribución de bienes de socorro en áreas afectadas por desastres; desvío o entrega incorrecta de bienes y equipos de socorro; y tergiversar la fuente de bienes y equipos de socorro.⁹⁴⁸ La ley de Filipinas también prohíbe específicamente que cualquier persona robe, venda, compre, altere o desarme cualquier equipo de preparación y reducción de riesgos del gobierno.⁹⁴⁹

Además de prohibir actos corruptos o fraudulentos, las leyes nacionales sobre desastres también pueden contener disposiciones diseñadas para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades de socorro en casos de desastre. Por ejemplo, en Corea, cualquier persona u organización que desee recaudar fondos para actividades de socorro en casos de desastre primero debe obtener la aprobación del Ministro de Seguridad Pública presentando un plan detallado que enumere el propósito, la cantidad requerida de fondos y el área geográfica relevante.⁹⁵⁰ El Ministro también tiene poderes para controlar el uso de los fondos de socorro, al exigir a la organización o persona receptora que proporcione documentos que demuestren el uso adecuado de los fondos.⁹⁵¹

As discussed in this section, experience from previous disasters demonstrates that fraud and corruption can be a severe problem in disaster response, with the effect of undermining the effectiveness of disaster response by reducing the amount and quality of assistance available for disaster-affected persons. Disaster-related fraud and corruption is, therefore, an issue that decision-makers should take seriously, particularly in countries that have high levels of both corruption and disaster risk. Section D provides decision-makers with suggestions about how to develop law and/or policy to mitigate the risk of fraud and corruption in disaster preparedness and response.

F. Recomendaciones

i. Estándares mínimos en respuesta a desastres

Aunque los desastres son aptos para crear entornos extraordinariamente difíciles, todos los actores involucrados en la respuesta a los desastres deben esforzarse y, sobre todo, *planificar* para alcanzar los estándares mínimos de calidad en la prestación de asistencia. Los responsables de la toma de decisiones deberían considerar el desarrollo de estándares mínimos para la provisión de alimentos, agua, saneamiento, higiene, atención de salud y refugio durante los desastres. Las *Normas mínimas de Esfera* servirían como punto de partida óptimo, aunque puede ser necesario que ciertos aspectos sean adaptados a las circunstancias locales. Además, los encargados de la toma de decisiones

deberían considerar enmendar la ley y/o política para obligar a los actores de DPR a utilizar los estándares mínimos en el desarrollo y revisión de planes de contingencia ante desastres, y en el seguimiento y evaluación de la respuesta a desastres.

Como se discutió en la Sección B anterior, el tema del manejo de cadáveres se aborda solo brevemente en los *Estándares Mínimos de Esfera*, sin embargo, es un tema crítico en la respuesta a desastres. Los encargados de la toma de decisiones deben considerar el desarrollo de políticas o planes que describan específicamente el proceso para gestionar víctimas masivas durante un desastre. Es importante destacar que los entierros masivos rápidos deben estar prohibidos o, como mínimo, fuertemente desaconsejados. Las políticas o planes deben describir los procesos para el almacenamiento temporal de cuerpos, la identificación de cuerpos y la liberación de cuerpos identificados a familias o comunidades. Estos procesos deben estar diseñados para respetar la dignidad del difunto, las necesidades psicosociales de las familias y las comunidades, y las prácticas culturales y religiosas locales. Al desarrollar políticas o planes para la gestión de los cadáveres, los encargados de la toma de decisiones deben consultar directamente la *Gestión de los cadáveres después de los desastres: un manual de campo para personal de primera respuesta*, que proporciona una orientación mucho más detallada sobre este tema.

ii. Evaluaciones post desastre

Las evaluaciones rigurosas y oportunas de las necesidades, pérdidas y daños posteriores al desastre son vitales para garantizar la calidad de la respuesta y recuperación ante desastres. Con el fin de garantizar que los actores de DPR puedan planificar y ejecutar una respuesta efectiva, la ley y/o la política deben exigir: evaluaciones de necesidades rápidas que se realizarán inmediatamente después de un desastre; y evaluaciones continuas de las necesidades que se realizarán durante la fase de respuesta. Igualmente, la ley y/o la política deberían exigir evaluaciones de daños y pérdidas. Los responsables de la toma de decisiones deberían considerar la adopción de un marco legal y/o de políticas que permita un enfoque coordinado y armonizado para las evaluaciones posteriores al desastre. En particular, los encargados de tomar decisiones deberían considerar la herramienta PDNA desarrollada por la Unión Europea, el Banco Mundial y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

iii. Seguimiento y evaluación de actividades de DPR

Existe el riesgo de que, en medio de la urgencia y el caos de un desastre, el seguimiento y la evaluación se perciban como una prioridad relativamente baja.⁹⁵² Sin embargo, el seguimiento y la evaluación son críticos para la rendición de cuentas y el aprendizaje. Genera la información y el análisis necesarios para: (i) responsabilizar a los actores ante las partes interesadas por los impactos y resultados de sus actividades; y (ii) mejorar la política y la práctica futura sobre la base de la experiencia previa.

Los encargados de la toma de decisiones deberían considerar enmendar la ley y/o política para alentar a todos los actores de DPR, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, a realizar seguimiento y evaluación a nivel de actividades y programas sujeto a los recursos disponibles. Las leyes y/o políticas deberían facilitar tanto las evaluaciones orientadas al aprendizaje como las orientadas a la rendición de cuentas. Por lo tanto, debe requerir que los actores de DPR comisionen y publiquen regularmente evaluaciones externas de sus actividades y programas, al tiempo que permite que los actores de DPR realicen evaluaciones internas que no necesitan estar disponibles al público.

En algunas circunstancias, se puede requerir una revisión formal de todo el sistema para abordar problemas fundamentales y graves dentro del sistema de gestión de desastres. En la medida en que aún no sea así, los encargados de la toma de decisiones deberían considerar enmendar la ley para garantizar que el gobierno esté facultado para realizar investigaciones públicas en relación con las actividades de DPR realizadas por actores gubernamentales.

iv. Prevención de fraude y corrupción en las actividades de DPR

Durante la respuesta a desastres existe una tensión entre actuar con urgencia para salvar vidas e implementar controles anticorrupción y antifraude.⁹⁵³ Los controles rígidos o extensos pueden causar demoras, mientras que los controles débiles o inexistentes pueden crear oportunidades para el fraude y la corrupción.⁹⁵⁴ Sin embargo, es posible lograr un equilibrio entre la urgencia y la prudencia

fomentando la resiliencia de la organización a la corrupción y desarrollando controles apropiados *antes* de un desastre.

Transparencia Internacional, una organización líder mundial contra la corrupción, ha desarrollado un *Manual de buenas prácticas para prevenir la corrupción en las operaciones humanitarias*, que proporciona una guía integral sobre este tema. Aunque está dirigido a gerentes y personal de agencias humanitarias, la guía *del Manual* también es muy relevante para los actores gubernamentales que son responsables de la preparación y respuesta ante desastres. Algunas de las acciones clave identificadas por el *Manual* se resumen en las secciones a continuación. Los responsables de la toma de decisiones deben consultar el *Manual* en su totalidad cuando desarrollen leyes y/o políticas diseñadas para combatir la corrupción y el fraude, ya que no es posible resumir todas las acciones relevantes identificadas en el *Manual* en este Informe.

Fomentar la resiliencia organizacional a la corrupción y el fraude

Para mitigar el riesgo de que los empleados o voluntarios se involucren en comportamientos corruptos o fraudulentos, los responsables de la toma de decisiones deben desarrollar leyes y/o políticas que promuevan la resiliencia de la organización a la corrupción y el fraude. Específicamente, la ley y/o la política deben ordenar a los actores de DPR que:

- desarrollar un código de conducta que defina, proscriba y ordene la denuncia de corrupción y fraude;⁹⁵⁵
- desarrollar un código de conducta específico de explotación y abuso sexual (EAS) que defina, proscriba y exija la denuncia de EAS;⁹⁵⁶
- establecer un mecanismo de denuncia confidencial y culturalmente apropiado para que el personal y los voluntarios denuncien el fraude y la corrupción;⁹⁵⁷
- investigar las denuncias de fraude o corrupción y tomar medidas disciplinarias proporcionales (incluidas el despido y la remisión a la policía) cuando una investigación revela fraude o corrupción;⁹⁵⁸ y
- exigir que todo el personal y los voluntarios nuevos firmen los códigos de conducta y que completen los módulos de capacitación anticorrupción.⁹⁵⁹

Controles de funciones específicas

La prevención del fraude y la corrupción requiere controles en las siguientes áreas: finanzas, recursos humanos, adquisiciones, gestión de activos y transporte. La siguiente tabla identifica acciones clave en relación con una buena programación, que también podrían considerarse en el desarrollo de la ley y las políticas.

Función	Medidas clave contra la corrupción y contra el fraude
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollar controles estrictos para usar efectivo,⁹⁶⁰ incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ○ dar y obtener recibos en efectivo; ○ mantener un libro de caja; ○ utilizar mensajeros profesionales para transportar efectivo ➤ Establecer un umbral para requerir dos firmas en los cheques⁹⁶¹ ➤ Realizar auditorías internas y externas regularmente⁹⁶² ➤ Requerir que toda la documentación de la transacción financiera se mantenga y archive⁹⁶³ ➤ Separar responsabilidades para: <ul style="list-style-type: none"> ○ orden, recibo y pago de bienes; ○ mantenimiento, conciliación y revisión de cuentas; ○ aprobación y procesamiento de transacciones⁹⁶⁴ ➤ Llevar a cabo controles en sitio sin anunciar⁹⁶⁵
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realizar verificaciones exhaustivas de los antecedentes de los candidatos⁹⁶⁶ ➤ Desarrollar políticas sobre nepotismo y conflictos de intereses⁹⁶⁷

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacitar al personal y a los voluntarios sobre cómo responder a la extorsión, la intimidación y la coerción⁹⁶⁸
Obtención	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Separar las responsabilidades en las diferentes fases de adquisición⁹⁶⁹ ➤ Examinar a fondo los posibles postores⁹⁷⁰ ➤ Usar especificaciones estándar para bienes y servicios de alto uso⁹⁷¹ ➤ Utilizar especialistas técnicos para redactar las especificaciones de licitación⁹⁷² ➤ Utilizar criterios de precalificación claros y objetivos⁹⁷³ ➤ Publicar ampliamente la licitación y proporcionar un tiempo de participación adecuado⁹⁷⁴ ➤ Adjudicar las licitaciones utilizando criterios claros y predeterminados⁹⁷⁵
Almacenamiento, transporte y uso de equipos y artículos de socorro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Separar responsabilidades para recibir, almacenar y despachar mercancías⁹⁷⁶ ➤ Monitorear de cerca el inventario, preferiblemente con sistemas de información amigables al usuario⁹⁷⁷ ➤ Usar almacenes seguros y video vigilancia (donde sea posible)⁹⁷⁸ ➤ Limitar estrictamente el acceso a los sistemas de inventario y almacenes⁹⁷⁹ ➤ Usar transportistas confiables e insistir en las medidas de seguridad⁹⁸⁰ ➤ Documentar toda la cadena de suministro utilizando software de logística⁹⁸¹ ➤ Desarrollar una política clara para el uso de vehículos por parte del personal⁹⁸²

Medidas de preparación

Una respuesta efectiva ante un desastre requiere que los actores de DPR movilicen rápidamente al personal, voluntarios, equipos y artículos de socorro. Las contrataciones y adquisiciones rápidas pueden crear oportunidades para la corrupción y el fraude. Para minimizar la necesidad de contrataciones y adquisiciones rápidas, las leyes y/o políticas deben exigir a los actores de DPR que implementen las siguientes medidas en tiempos normales:

- crear una lista de profesionales seleccionados y bien capacitados que pueden ser contratados y asignados a corto plazo con el fin de complementar el personal continuo y los voluntarios de la organización;⁹⁸³ y
- crear una lista de proveedores pre-aprobados seleccionados por un equipo de compras capacitado a través de un proceso competitivo o encuestas de mercado.⁹⁸⁴

Incluso si se implementan las medidas anteriores, puede que sea necesario realizar contrataciones y adquisiciones rápidas durante una emergencia. Las leyes y/o políticas deberían permitir a los actores de DPR desarrollar procedimientos de adquisición y contratación rápidos y simplificados para la fase inicial de respuesta a desastres.⁹⁸⁵ Es importante destacar que estos procedimientos deberían limitarse estrictamente a la fase inicial de respuesta a desastres utilizando criterios cualitativos o temporales, y los procedimientos normales deberían reanudarse posteriormente.⁹⁸⁶ El *Manual* proporciona más orientación sobre cómo diseñar procedimientos simplificados y acelerados.⁹⁸⁷

Notas finales

Tenga en cuenta que este Informe sigue el estilo de referencia prescrito por la Guía Australiana de Citación Legal (AGLC, por sus siglas en inglés). Una copia de la AGLC está disponible para descargar en la siguiente dirección web: <<https://law.unimelb.edu.au/mulr/aglc/about>>.

¹ The abbreviated terms 'DPR actors' and 'DPR activities' are used throughout this Report, with the acronym 'disaster preparedness and response' standing for 'disaster preparedness and response'. The acronym disaster preparedness and response is used for brevity only; this Report does not intend to introduce a new acronym or concept into the disaster management lexicon. Instead, this Report adopts the UNISDR's definitions of 'preparedness' and 'response'.

² United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>.

³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration* (November 2009) <<https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf>> 2.

⁴ Ibid.

⁵ This Report adopts the definition of 'sexual and gender minorities' used by Edge Effect, an organisation that assists humanitarian and development organisations to work in genuine partnerships with sexual and gender minorities. See Edge Effect, 'About Edge Effect' (2018) <<https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>>.

⁶ Emily Dwyer and Lana Woolf, 'Down by the River: Addressing the Rights, Needs and Strengths of Fijian Sexual and Gender Minorities in Disaster Risk Reduction and Humanitarian Response' (Edge Effect; Oxfam Australia; 2018) <https://www.edgeeffect.org/wp-content/uploads/2018/02/Down-By-The-River_Web.pdf> 2 (***Down by the River Report***).

⁷ For example, Vakasalewalewa is a term for third gender people in Fiji. However there is no V in LGBTIQ+ and Vakasalewalewa is not a synonym of Lesbian or Bisexual or Gay or Transgender or Intersex: Edge Effect, *Down by the River Report*, 2.

⁸ Child Protection Working Group, 'Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action' (2012) <<http://cpwg.net/?get=006914|2014/03/CP-Minimum-Standards-English-2013.pdf>> 221; *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1.

⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Protection and Assistance for Children on the Move' (Position Paper, November 2017) <<http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/IFRC-Position-Paper-Children-on-the-Move-LR.pdf>> 4.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Inter-Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf>.

¹² Child Protection Working Group, *Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action* (cited above), 13.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Mary Picard, 'Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, December 2017) <<https://redcross.eu/positions-publications/effective-law-and-policy-on-gender-equality-and-protection-from-sgbv-in-disasters-new-research-from-ifrc>> 49–51 (the ***SGBV Global Study***) 7.

¹⁶ See 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. 2015. *Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response* (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. *Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response*, Background Report. (Geneva, October 2015). P.1, n.1; Picard, *SGBV Global Study* (cited above), 7.

¹⁷ *Joint Action on Prevention and Response* (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. *Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response*, Background Report. (Geneva, October 2015) 2–3.

¹⁸ Ibid 3.

¹⁹ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 'Natural Disasters in 2017: Lower Mortality, Higher Cost' (Cred Crunch, Issue No 50, March 2018) <<https://www.cred.be/publications>>.

²⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* <[https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20\(2\).pdf](https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf)>.

²¹ *Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*, GA Res 63/139, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), UN Doc A/RES/63/139 (11 December 2008); *International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development*, GA Res 63/141, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), A/RES/63/141 (11 December 2008); *Strengthening Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention in the*

Aftermath of the Indian Ocean Tsunami Disaster, GA Res 63/137, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), A/RES/63/137 (11 December 2008).

²² See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'UN General Assembly Resolutions mentioning the IDRL Guidelines' <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/key-resolutions/un-general-assembly-resolutions-on-the-idrl-guidelines/>>.

²³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Assistance and Inter-Parliamentary Union, 'Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (With Commentary)' (March 2013) <<http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf>>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) 10 (**IDRL Checklist**); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Assistance, 'Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf>.

²⁴ Details of where the IDRL Guidelines have been used, and examples of good practice, can be found on the Disaster Law website: <www.ifrc.org/dl>.

²⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Development Program, *The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction: Annotated Version* (October 2015) <<http://drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-EN-FINAL.pdf>>.

²⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Development Program, *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*, (2015)

<<https://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201511/Handbook%20on%20law%20and%20DRR%20LR.pdf>>.

²⁷ Mary Picard, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, June 2014)

<http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf>.

²⁸ See Bündnis Entwicklung Hilft, 'WorldRiskReport: Analysis and Prospects 2017' (2017)

<http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2017/11/WRR_2017_E2.pdf>.

²⁹ See United Nations Development Program, 'Table 1. Human Development Index and its Components' (2017) <<http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>>.

³⁰ Robert Glasser, 'Why Multi-hazard Early Warning Makes Sense' Huffington Post (16 May 2017)

<https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.

³¹ Australia 7; Colombia 7; Finland 7; Italy; Kazakhstan; Kenya? Korea; Kyrgyzstan; Madagascar; Mexico; Paraguay; Philippines?; South Africa; UK;

³² Brazil; Ecuador; Jordan; Senegal; Palestine; Vietnam

³³ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, GA Res 69/283, UN GAOR, 69th sess, Agenda Item 20(c), UN Doc A/RES/69/283 (23 June 2015) annex II Foreword, para 27(k) (**Sendai Framework**).

³⁴ Sphere, Association 'The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Response' (2018, 4th ed) <https://www.spherestandards.org/handbook-2018/> (**Sphere Minimum Standards**)

³⁵ Camp Coordination and Camp Management Cluster, *Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters (MEND Guide)* (Geneva, 2015)

³⁶ The only country surveyed that does not have institutions dedicated to domestic preparedness and response is Finland: Sarianna Järviö et al, 'Disaster Management Legal Framework in the Republic of Finland' (Desktop Review, White & Case LLP, July 2017) 8, Annex (Question 2) (**Finland Desktop Review**).

³⁷ John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Madagascar' (Desktop Review, Date TBC) 2–3 (**Madagascar Desktop Review**).

³⁸ In Kyrgyzstan the Ministry of Emergency Situations is responsible for both disaster preparedness and response: Kalikova & Associates, 'Disaster Management Legal Framework in Kyrgyzstan' (Desktop Review, October 2017) 4–5 (**Kyrgyzstan Desktop Review**).

³⁹ Sara Al Awadhi and Amira Ahmad, 'Disaster Management Legal Framework in Palestine' (Desktop Review, White & Case LLP, 30 August 2017) 5–6 (**Palestine Desktop Review**).

⁴⁰ In the Philippines, dedicated institutions at the national, provincial, city, municipal and barangay levels of government focus on disaster risk reduction, preparedness, response and early recovery: SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan, 'Disaster Management Legal Framework in the Philippines' (Desktop Review, September 2017) 3–8 (**Philippines Desktop Review**).

⁴¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) 10 (**IDRL Checklist**).

⁴² See, eg, Philippines Desktop Review, 3; Giulio Bartolini et al, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Italy' (Desktop Review, Roma Tre University, Date TBC) 8 (**Italy Desktop Review**); Mallowah, Stephen et al, 'Desk Review: Kenya's Domestic Law and Disaster Preparedness and Response' (TripleOKLaw Advocates LL, Date TBC) (**Kenya Desktop Review**) 6–7; Richani, Sandra et al, 'Disaster Management Legal Framework in Jordan' (Desktop Review, White & Case LLP, 30 August 2017) 6 (**Jordan Desktop Review**).

⁴³ Jordan Desktop Review, 6.

⁴⁴ Kenya Desktop Review, 6–7.

⁴⁵ Philippines Desktop Review, 3.

⁴⁶ Jeremy Harkey, 'Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response' (Feinstein International Center, Tufts University; January 2014) 20.

⁴⁷ Picard, Mary, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, June 2014) <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf> 24 (**DRR Multi-Country Report**).

⁴⁸ For a discussion of this point in relation to disaster risk reduction, see Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 11.

⁴⁹ Finland Desktop Review, Annex (Question 2).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 24.

⁵² Here, the term 'local government' is defined broadly to include all forms of government other than national government. It includes provincial, municipal and community-level government.

⁵³ Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 24.

⁵⁴ Here, the term 'sub-national institution' refers to an institution at the provincial, municipal or community level.

⁵⁵ For a discussion of this trend, see McEntire, David A, and Carlos Samuel 'Knowledge Gained from Comparative Emergency Management Research' in David A McEntire (ed), 'Comparative Emergency Management Book' (FEMA Emergency Management Institute, 2007)

<<https://training.fema.gov/hiedu/aemrc/booksdownload/compemgmtbookproject/>> 6.

⁵⁶ As an example, in Australia the governments of the States of Victoria and Queensland are responsible for disaster preparedness and response within their borders. The Commonwealth government provides funding to the States and assistance when requested: Keen, Michelle et al, 'Disaster Management Legal Framework in Australia' (Desktop Review, White & Case LLP, July 2017) 4–5, 10, Annex (Question 4(b)) (**Australia Desktop Review**).

⁵⁷ Stacey White, *Government Decentralisation in the 21st Century: A Literature Review* (Center for Strategic and International Studies, 2011) 1.

⁵⁸ Ibid 3–4.

⁵⁹ See, eg, Local Development International, 'The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases' (November 2013)

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf>.

⁶⁰ Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 22–23.

⁶¹ Harkey, Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response', 21.

⁶² Republic Act No. 10121 (27 May 2010) (An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds Therefor and for Other Purposes) s21.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 22–23.

⁶⁵ Harkey, Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response', 20–28.

⁶⁶ Two key examples are Australia and Italy where the States and Regions are, respectively, the main actors for disaster preparedness and response: Australia Desktop Review, 4, 5, 10, Annex (Question 4(b)); Italy Desktop Review, 4, 6.

⁶⁷ Italy Desktop Review, 4, 6.

⁶⁸ *Sendai Framework*, Foreword, paras 19(d), 36(a).

⁶⁹ Philippines Desktop Review, 3.

⁷⁰ Countries in the minority include the UK, Finland and Korea. In the UK, non-governmental entities are not entitled to participate in Local Resilience Forums, which are responsible for preparedness and response at the local level: Simon Whitbourn and Katja Samuel, 'The Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in the United Kingdom' (Desktop Review; Knightwood Legal; Global Security and Disaster Management Limited; 14 December 2017) 12 (**UK Desktop Review**). In Finland, volunteer and community groups are not treated as independent actors, but are instead managed and guided by authorities: Finland Desktop Review, 8–9. In Korea, non-governmental entities are not included in multi-sectoral committees: Lee, James K, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of Korea' (Desktop Review, White & Case LLP, May 2017) 20 (**Korea Desktop Review**).

⁷¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'The Specific Nature of the Red Cross and Red Crescent Movement in Action and Partnerships and The Role of National Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field' (Background Document, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent) (October 2007) <<http://www.ifrc.org/Global/Governance/Meetings/International-Conference/2007/obj2-background-doc-en.pdf>> 1, 4–6.

⁷² Philippines Desktop Review, 3.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid 6–7.

⁷⁵ An example of this type of participation is where a non-governmental agency is designated as the provider of a specific service (e.g. psychosocial support) during an emergency response.

⁷⁶ Maxim Telemtayev et al, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of Kazakhstan' (Desktop Review, White & Case LLP, November 2017) 4 (**Kazakhstan Desktop Review**).

⁷⁷ Ibid 5.

⁷⁸ Jordan Desktop Review, 9.

⁷⁹ Ibid 10. It is important to note that the Supreme Council for Civil Defense also includes a representative of the Jordanian Red Cross. Given that there are many other members of the Council, this is not sufficient to ensure that orders issued by the Council will be consistent with humanitarian principles.

⁸⁰ Kazakhstan Desktop Review, 13; Kenya Desktop Review, 10, 24; Kyrgyzstan Desktop Review, 6; Philippines Desktop Review, 9; UK Desktop Review, 12; Palestine Desktop Review, 16; Madagascar Desktop Review, 3; Maharaj, Natisha et al, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of South Africa' (Desktop Review, White & Case LLP, December 2017) 5 (**South Africa Desktop Review**).

⁸¹ *Emergency Management Manual Victoria* (May 2017), Chapter 7, Section 7-6.

⁸² Ibid Section 7-104.

⁸³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Report on the Survey on Disaster Relief, Regulation and Protection (November 2015) <[http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Report%20of%20the%20IDRL%20Survey%20\(final\).pdf](http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Report%20of%20the%20IDRL%20Survey%20(final).pdf)>, 4, 12–13.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 8.

⁸⁷ See for example: *International Health Regulations (2005) (Third Edition); Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and Other Benefits*, WHA64.5, 64th World Health Assembly, Agenda Item 13.1 (24 May 2011); *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*, signed 26 September 1986, 1439 UNTS 275 (entered into force 27 October 1986); and *Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency* signed 26 September 1986, 1457 UNTS 133 (entered into force 26 February 1987).

⁸⁸ A WHO evaluation of domestic responses to the 2009-2010 influenza pandemic in the European Region identified multi-stakeholder and multi-sectoral coordination as a key aspect of good practice for pandemic preparedness and response: Lucie Jean-Gilles et al, 'Recommendations for Good Practice in Pandemic Preparedness' (World Health Organization Regional Office for Europe; University of Nottingham; 2010) <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/128060/e94534.pdf?ua=1> 6.

⁸⁹ World Health Assembly, Revision of the International Health Regulations, WHA Res 58.3, 58th sess, 8th plen mtg, WHA Doc A58/VR/8 (23 May 2005); World Health Organization, 'Multisectoral Collaboration' <<http://www.euro.who.int/en/health-topics/emergencies/international-health-regulations/multisectoral-collaboration>> Annex 1, A, 6(g).

⁹⁰ World Health Organization, 'A Strategic Framework for Emergency Preparedness' (2017) <<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf?sequence=1>>.

⁹¹ Ibid 5.

⁹² Cabinet Office Japan, 'White Paper - Disaster Management in Japan – 2017' <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2017_DM_Full_Version.pdf> 120.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ IFRC, *Principles and Rules for Red Cross Red Crescent in Disaster Relief* (Geneva: IFRC, 1969, rev. 1995, rev. 2013).

⁹⁶ *Code of Conduct for International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief* (Geneva: 1994)

⁹⁷ *Sphere Minimum Standards* (cited above), ('Humanitarian Charter').

⁹⁸ IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, (IASC, 2008).

⁹⁹ International Law Commission, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters* (New York: United Nations, 2016).

¹⁰⁰ The countries that had some form of Rights and Principles, however minor, were: Australia (State of Victoria), Colombia, Finland, Kenya, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico and the Philippines: Australia Desktop Review, Annex (Question 7(c)); Juan de Jesús Piraquive-Sánchez et al, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 22 (**Colombia Desktop Review**); Finland Desktop Review, Annex (Question 5(b)); Kenya Desktop Review, 18; Kyrgyzstan, 11; Madagascar Desktop Review, 6; Algaba, Ernesto, 'Guide on Law and Disaster Preparedness and Response in Mexico' (Desktop Review, Hogan Lovells, 30 May 2018) 18–20 (**Mexico Desktop Review**); Philippines Desktop Review, 17.

¹⁰¹ *Republic Act No. 10121* (Philippines) (2010) ss 2(b),(n); Philippines Desktop Review, 17.

¹⁰² UK Desktop Review, 26; South Africa Desktop Review, 11; Kyrgyzstan Desktop Review, 11, 16; Italy Desktop Review, 26; Thomas J Treutler and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 20–21; Juan De Jesús Piraquive-Sánchez, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20

-
- ¹⁰³ Colombia Desktop Review, 22.
- ¹⁰⁴ *Law Concerning Disaster Management of 2007* (Indonesia) art 26(2).
- ¹⁰⁵ Law on Disaster Protection (Law No. 2017/02/02) art 37.1.3.
- ¹⁰⁶ *Act No XXIV of 2010* (Pakistan) art 37.
- ¹⁰⁷ *Ibid* 8.
- ¹⁰⁸ See, among others: OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project (Condensed Study Report)*; Daniel A. Farber and Michael G. Faure (eds.), *Disaster Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), part III on insurance; Daniel A. Farber et al, *Disaster Law and Policy* (New York: Aspen Publishers, 2010); IFRC, *Contingency Planning Guide* (Geneva, IFRC, 2012).
- ¹⁰⁹ World Bank, GFDRR, 'Fiscal Impact of Natural Disasters in Vietnam', 2012 (2 page pamphlet based on in-depth study).
- ¹¹⁰ *Sendai Framework*, 21 (paragraph 33(e)).
- ¹¹¹ Lydia Poole, *The Refugee Response in Northern Uganda: Resources Beyond International Humanitarian Assistance* (Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute, February 2019), vii.
- ¹¹² See Barnaby Willitts-King et al, *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact* (Humanitarian Policy Group / Overseas Development Institute, January 2019), 1.
- ¹¹³ See Barnaby Willitts-King et al, 11-17.
- ¹¹⁴ See, among others: OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project (Condensed Study Report)*; Daniel A. Farber and Michael G. Faure (eds.), *Disaster Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), part III on insurance; Daniel A. Farber et al, *Disaster Law and Policy* (New York: Aspen Publishers, 2010); IFRC, *Contingency Planning Guide* (Geneva, IFRC, 2012); Barnaby Willitts-King et al, *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact* (Humanitarian Policy Group / Overseas Development Institute, January 2019).
- ¹¹⁵ See for example the analysis in World Bank, GFDRR, 'Fiscal Impact of Natural Disasters in Vietnam', 2012; and World Bank, GFDRR, *Weathering the Storm: Options for Disaster Risk Financing in Vietnam*, 2010 (the in-depth study).
- ¹¹⁶ See for example: South Africa Desktop Review; Palestine Desktop Review; and Kenya Desktop Review.
- ¹¹⁷ See for example: Italy Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Paraguay Desktop Review; Senegal Desktop Review; and Kazakhstan Desktop Review.
- ¹¹⁸ See for example: Madagascar Desktop Review; Korea Desktop Review.
- ¹¹⁹ See for example: Colombia Desktop Review; Brazil Desktop Review; Mexico Desktop Review; Philippines Desktop Review; and Vietnam Desktop Review.
- ¹²⁰ See for example: Vietnam Desktop Review; Palestine Desktop Review; Philippines Desktop Review; Mexico Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Italy Desktop Review; and Kenya.
- ¹²¹ OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project*, 120-121.
- ¹²² OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project*, pp. 59-60.
- ¹²³ OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project*, pp. 120-121.
- ¹²⁴ See in particular Priority Four, which includes strengthening funding mechanisms for preparedness, response and recovery, and Priority 2 on the review of relevant legislation and setting budget allocations for disaster risk reduction: United Nations Third World Conference on Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030* (the 'Sendai Framework'), (Geneva: UNISDR, 2015), 21 (paragraphs 27(i) and 32).
- ¹²⁵ IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.
- ¹²⁶ IFRC, UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction*, (Geneva, New York, IFRC and UNDP; 2014)
- ¹²⁷ *Sendai Framework*, 21 (paragraph 33(e)).
- ¹²⁸ Colombia Desktop Review; Italy Desktop Review; Mexico Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; Kazakhstan Desktop Review; Palestine Desktop Review; and South Africa Desktop Review.
- ¹²⁹ Colombia Desktop Review; Italy Desktop Review; Mexico Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; Kazakhstan Desktop Review; Palestine Desktop Review; and South Africa Desktop Review.
- ¹³⁰ Colombia Desktop Review; Italy Desktop Review; Mexico Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; Kazakhstan Desktop Review; Palestine Desktop Review; and South Africa Desktop Review.
- ¹³¹ Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.
- ¹³² Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.
- ¹³³ Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.
- ¹³⁴ Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.
- ¹³⁵ Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.
- ¹³⁶ Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.

- ¹³⁷ *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).
- ¹³⁸ *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).
- ¹³⁹ *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).
- ¹⁴⁰ *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).
- ¹⁴¹ *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).
- ¹⁴² Development Initiatives, *Emergency Preparedness Financing in Nepal: Desk Review*, (Wells, Somerset UK, 2011), p.9. (A Prime Minister's Disaster Relief Fund, Central and District Disaster Relief Funds, and a Natural Disaster Relief and Reconstruction Fund established in 2008 -for the Koshi floods. All districts were required to reserve at least NR 100,000 in case a disaster occurred.)
- ¹⁴³ Development Initiatives, *Emergency Preparedness Financing in Nepal: Desk Review*, (Wells, Somerset UK, 2011), p.9. (A Prime Minister's Disaster Relief Fund, Central and District Disaster Relief Funds, and a Natural Disaster Relief and Reconstruction Fund established in 2008 -for the Koshi floods. All districts were required to reserve at least NR 100,000 in case a disaster occurred.)
- ¹⁴⁴ Nepal, National Reconstruction Authority, website: <http://nra.gov.np/en/pages/view/m8JkifXINKAVUMrhHMimrL17KxCr-g7d3mFJbnSEYQ>; and 'NRA gets Rs 145.93b for '17-18', *Kathmandu Post*, 13 July 2017, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-07-13/nra-gets-rs-14593b-for-17-18.html>
- ¹⁴⁵ World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015 Annex 3, p. 57. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full>
- ¹⁴⁶ World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015, Annex 3, p. 61 Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full>
- ¹⁴⁷ World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015, Annex 3, p. 58. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full>
- ¹⁴⁸ *Dawn*, 'National Disaster Risk Management Fund launched', Islamabad, 17 July 2018. (Accessed September 2018 at <https://www.dawn.com/news/print/1420605>).
- ¹⁴⁹ *Dawn*, 'National Disaster Risk Management Fund launched', Islamabad, 17 July 2018. (Accessed September 2018 at <https://www.dawn.com/news/print/1420605>).
- ¹⁵⁰ ADB Project, Pakistan: National Disaster Risk Management Fund.
- ¹⁵¹ UK Desk Review.
- ¹⁵² Korea Desk Review.
- ¹⁵³ OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project*, 59.
- ¹⁵⁴ Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (CDEMA), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations*, (Trinidad: CDEMA, 2013), <http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf>
- ¹⁵⁵ The CDEMA Model also includes the capability of the recommended National Disaster Management Fund to receive international donations, grants, loans: Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (CDEMA), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations*, (Trinidad: CDEMA, 2013), <http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf>
- ¹⁵⁶ IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.
- ¹⁵⁷ IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.
- ¹⁵⁸ Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) website: <https://www.ccrif.org/content/about-us> and OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project: Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency* (Condensed Study Report), (Washington DC: OAS, 2011).
- ¹⁵⁹ African Risk Capacity website: <http://www.africanriskcapacity.org/about/how-arc-works/> and Senegal Desk Review.
- ¹⁶⁰ Geoscience Division, SPC, World Bank, and the Asian Development Bank with the financial support of the Government of Japan, the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) and the ACP-EU Natural Disaster Risk Reduction Programme, and technical support from AIR Worldwide, New Zealand GNS Science, Geoscience Australia, Pacific Disaster Center (PDC), OpenGeo and GFDRR Labs. Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative website: <http://pcrafi.spc.int/>
- ¹⁶¹ Geoscience Division, SPC, World Bank, and the Asian Development Bank with the financial support of the Government of Japan, the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) and the ACP-EU Natural Disaster Risk Reduction Programme, and technical support from AIR Worldwide, New Zealand GNS Science, Geoscience Australia, Pacific Disaster Center (PDC), OpenGeo and GFDRR Labs. Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative website: <http://pcrafi.spc.int/>
- ¹⁶² ASEAN, 'The Joint Statement of the Finance Ministers' Meeting on the Establishment of the Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility (SEADRIF)' (4 May 2018, Manila, the Philippines).
- ¹⁶³ ASEAN, 'The Joint Statement of the Finance Ministers' Meeting on the Establishment of the Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility (SEADRIF)' (4 May 2018, Manila, the Philippines).

-
- ¹⁶⁴ When a pre-agreed trigger is reached allowing the payout of funds ahead of an imminent disaster.
- ¹⁶⁵ World Bank, ADB, *Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic*. (Manila, ADB and WB; 2017)
- ¹⁶⁶ IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit* (Geneva: IFRC, 2016), 33.
- ¹⁶⁷ IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit* (Geneva: IFRC, 2016), 33.
- ¹⁶⁸ IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit* (Geneva: IFRC, 2016), 33.
- ¹⁶⁹ Madagascar Desktop Review.
- ¹⁷⁰ Madagascar Desktop Review.
- ¹⁷¹ Madagascar Desktop Review.
- ¹⁷² Madagascar Desktop Review.
- ¹⁷³ For example, see Danish Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees, *Cash Transfer Programming for Syrian Refugees: Lessons Learned on Vulnerability, Targeting, and Protection from the Danish Refugee Council's E-Voucher Intervention in Southern Turkey* (DRC, UNHCR, 2016), 14 and 27.
- ¹⁷⁴ For example, see Danish Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees, *Cash Transfer Programming for Syrian Refugees: Lessons Learned on Vulnerability, Targeting, and Protection from the Danish Refugee Council's E-Voucher Intervention in Southern Turkey* (DRC, UNHCR, 2016), 14 and 27.
- ¹⁷⁵ For example, see Danish Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees, *Cash Transfer Programming for Syrian Refugees: Lessons Learned on Vulnerability, Targeting, and Protection from the Danish Refugee Council's E-Voucher Intervention in Southern Turkey* (DRC, UNHCR, 2016), 14 and 27.
- ¹⁷⁶ The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).
- ¹⁷⁷ See for example limitations are noted in the Kazakhstan Desktop Review.
- ¹⁷⁸ See for example limitations are noted in the Kazakhstan Desktop Review.
- ¹⁷⁹ The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).
- ¹⁸⁰ The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).
- ¹⁸¹ World Vision and UNHCR, *Challenges and the State of Play of Interoperability in Cash Transfer Programming*, (2015).
- ¹⁸² World Vision and UNHCR, *Challenges and the State of Play of Interoperability in Cash Transfer Programming*, (2015).
- ¹⁸³ Caroline Dewast, 'Literature Review on the Use of Cash in Shelter' (Global Shelter Cluster, 2016) (**Cash in Shelter Literature Review**)
- ¹⁸⁴ *Cash in Shelter Literature Review*, 4-5.
- ¹⁸⁵ *Sphere Minimum Standards*, cited above, Appendix on Delivering assistance through markets.
- ¹⁸⁶ *Cash in Shelter Literature Review*, 7.
- ¹⁸⁷ *Cash in Shelter Literature Review*, 5.
- ¹⁸⁸ *Cash in Shelter Literature Review*, 9, 11, 18 and 21.
- ¹⁸⁹ Italy Desktop Review.
- ¹⁹⁰ See for example: CaLP, *Glossary of Cash Transfer Programme Terminology* (Cash Learning Partnership, updated 2015); Austin L., and Chessex S., *Minimum Requirements for Market Analysis in Emergencies* (Cash Learning Partnership, 2014); Juillard, H. and M. Opu, *Emergency Cash Transfer Programming the WASH and Shelter Sectors, Scoping Study* (Cash Learning Partnership, 2014); International Red Cross and Red Crescent Movement, *Guidelines for Cash Transfer Programming* (International Red Cross and Red Crescent Movement, 2007); UNHCR, *Operational Guidelines for Cash-based Interventions in Displacement Settings* (UNHCR, 2015); IFRC, *Owner-driver Housing Reconstruction Guidelines* (IFRC, 2010); CaLP and IRC, *Comparative Table of Humanitarian Market Analysis Tools*, (CaLP and IRC, 2016); ECHO, *Ten Common Principles for Multi-Purpose Cash-Based Assistance to Respond to Humanitarian Needs* (European Commission Humanitarian Aid, 2015).
- ¹⁹¹ German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 2.
- ¹⁹² German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 2.
- ¹⁹³ German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 1.
- ¹⁹⁴ German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 1.
- ¹⁹⁵ IFRC, German Red Cross, *Forecast-based Financing: A Policy Overview*, 4.
- ¹⁹⁶ IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit*, (Geneva: IFRC, 2016), 33.
- ¹⁹⁷ IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit*, (Geneva: IFRC, 2016), 33.
- ¹⁹⁸ See IFRC and German Red Cross, *Forecast-based Financing: A new era for the humanitarian system* (Geneva: IFRC, 2019); and Clemens Gros, 'Effects of providing forecast-based cash and animal care kits to vulnerable herder households during the 2017-2018 Dzud season in Mongolia: Impact survey results' (Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2019).

- ¹⁹⁹ See IFRC and German Red Cross, *Forecast-based Financing: A new era for the humanitarian system* (Geneva: IFRC, 2019); and Clemens Gros, 'Effects of providing forecast-based cash and animal care kits to vulnerable herder households during the 2017-2018 Dzud season in Mongolia: Impact survey results' (Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2019).
- ²⁰⁰ See IFRC and German Red Cross, *Forecast-based Financing: A new era for the humanitarian system* (Geneva: IFRC, 2019); and Clemens Gros, 'Effects of providing forecast-based cash and animal care kits to vulnerable herder households during the 2017-2018 Dzud season in Mongolia: Impact survey results' (Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2019).
- ²⁰¹ Kenya Desktop Review.
- ²⁰² Kenya Desktop Review.
- ²⁰³ Kenya Desktop Review.
- ²⁰⁴ Coughlan de Perez et. al., 897.
- ²⁰⁵ Coughlan de Perez et. al., 897.
- ²⁰⁶ Above in World Bank Group, *Adaptive Social Protection for Effective Disaster Risk Management* (World Bank Group, Washington, 2018)
- ²⁰⁷ These principles have been broadly based on and adapted from the recommendations of the OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project*, pp. 241-242.
- ²⁰⁸ Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning*, (2017), Prepare Centre.org <<https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>>
- ²⁰⁹ UN/ISDR, 'Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework'(2008) 19
- ²¹⁰ Emmanuel Pajot Badiaga, 'Contingency Plan Training – A Facilitator's Guide' (2011) 6
- ²¹¹ *ibid.*
- ²¹² *ibid.*
- ²¹³ *ibid.*
- ²¹⁴ Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning*, (2017), Prepare Centre.org <<https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>>
- ²¹⁵ *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC)*, Opened for signature 30 November 1990 (1990) entered into force 13 May 1995 <[http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-oil-pollution-preparedness,-response-and-co-operation-\(oprc\).asp](http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-oil-pollution-preparedness,-response-and-co-operation-(oprc).asp)>
- ²¹⁶ *Ibid.*
- ²¹⁷ *Convention on Nuclear Safety* (1994) <<https://www.iaea.org/sites/default/files/infocirc449.pdf>>
- ²¹⁸ Council of Europe, *European and Mediterranean Major Hazards Agreement* <<https://www.coe.int/en/web/europarisks/secretariat>>
- ²¹⁹ International Organisation for Standardisation, Security and Resilience-Emergency Management-Guidelines for Incident Management (2018) <<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22320:ed-2:v1:en>>
- ²²⁰ Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning* (2017) Prepare Centre.org <<https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>>
- ²²¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disaster Response and Contingency Planning' (2012)
- ²²² Emmanuel Pajot Badiaga, 'Contingency Plan Training – A Facilitator's Guide' (2011) 22
- ²²³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disaster Response and Contingency Planning' (2012) 8
- ²²⁴ *Ibid.*
- ²²⁵ Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning*, (2017), Prepare Centre.org <<https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>>
- ²²⁶ Literature Review, 33
- ²²⁷ Brazil Desktop Review, 20
- ²²⁸ *Ibid.*
- ²²⁹ Disasters in Italy are classified into Type "A", "B" and "C" disasters. Municipalities are responsible for Type "C" disasters. Italy Desktop Review, 22-23
- ²³⁰ Madagascar Desktop Review, 5
- ²³¹ Mexico Desktop Review, 12
- ²³² Australia Desktop Review, 13
- ²³³ Kazakhstan Desktop Review, 8
- ²³⁴ Finland Desktop Review, 7
- ²³⁵ Columbia Desktop Review, 13
- ²³⁶ *Ibid.*
- ²³⁷ Philippines Desktop Review, 13
- ²³⁸ European Commission, 'Commission takes Spain to Court for Failure to act on protection against flooding' (Press Release, 24 January 2019) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-465_en.htm; *Directive 2007/60/EC of The European Parliament and of The Council* [2007] Official Journal, 288/27
- ²³⁹ The United Kingdom Desktop Review, 22
- ²⁴⁰ Finland Desktop Review, 11

The law also places an obligation on the owners of certain types of buildings, such as care institutions and supported housing, to prepare an emergency plan, which must evaluate the risks and safety procedures related to the building and set out guidelines on how to prevent accidents and how to act in an emergency. In addition, service providers in certain critical industries (electricity, water and data traffic, for example) have a legal obligation to make contingency plans.

²⁴¹ Countries in the European Union are obliged to develop plans on specific risks such as oil pollution. The UK framework therefore requires both sector specific and multi-hazard contingency planning to be brought together under the framework established by the Civil Contingencies Act. The United Kingdom Desktop Review, 22 - 23

²⁴² Emergency Management Act (Vic), Australia Desktop Review 14; the National Bureau of Managing Risks and Disasters (BNGRC), Madagascar Desktop review, 4

²⁴³ Australia Desktop Review, 13 - 14

²⁴⁴ Countries such as United Kingdom, the Kyrgyz Republic, Brazil, Madagascar, Mexico, Australia and Finland offer no legislative provisions on restoration of family links

²⁴⁵ The United Kingdom Desktop Review, 15

²⁴⁶ Phillip Sperry, Community Participation in Disaster Planning and the Expectation Gap: Analysis and Recommendations, *Virginia Commonwealth University* (2013) 53

²⁴⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Strengthening legal frameworks for disaster response, risk reduction and first aid – Background Report (2015) 11

²⁴⁸ Ronald W Perry and Michael K. Lindell, 'Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process', *Disasters* 27/4 (2003) 346

²⁴⁹ Ibid. 344, 346

²⁵⁰ Phillip Sperry, Community Participation in Disaster Planning and the Expectation Gap: Analysis and Recommendations, *Virginia Commonwealth University* (2013) 53-54

²⁵¹ David Alexander, 'Disaster and Emergency Planning for Preparedness, Response and Recovery (2015) *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*, 11

²⁵² UN/ISDR, 'Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework'(2008) 22

²⁵³ Italy Desktop Review, 28

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Australia Desktop Review, 14

²⁵⁶ Ibid. 15

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Korea Desktop Review, 4

²⁶⁰ Finland Desktop Review, 8

²⁶¹ Jordan Desktop Review, 15

²⁶² Ibid, 16

²⁶³ Palestine Desktop Review, 11

²⁶⁴ Philippines Desktop Review, 14; Kazakhstan Desktop Review, 9; Palestine Desktop Review, 11

²⁶⁵ Columbia Desktop Review, 14-15; Vietnam Desktop review, 20

²⁶⁶ Colombia, Desktop Review, 14 - 15

²⁶⁷ Ibid

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² World Meteorological Organization, 'Synthesis of the Status and Trends with the Development of Early Warning Systems' (16 January 2015) <<https://www.unisdr.org/we/inform/publications/48108>> 4 (**WMO 2015 Report**); International Strategy for Disaster Reduction, 'Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities Toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for all Natural Hazards' (2006) <https://www.unisdr.org/files/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> i.

²⁷³ See Emily Heath, 'Ten years after the Boxing Day tsunami, are coasts any safer?' *The Conversation* (26 December 2014) <<https://theconversation.com/ten-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-safer-35099>>.

²⁷⁴ See Tim Folger, 'Will Indonesia be ready for the next tsunami?' *National Geographic* (28 September 2018) <<https://news.nationalgeographic.com/news/2014/12/141226-tsunami-indonesia-catastrophe-banda-aceh-warning-science/>>.

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ World Conference on Disaster Reduction, *Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters: Hyogo Framework for Action 2005–2015*, para 4, UN Doc A/CONF.206/L.2/Rev.1 (2 February 2005) para 14 ('Hyogo Framework').

²⁷⁷ Ibid para 17(d).

²⁷⁸ Ibid para 17(g).

- ²⁷⁹ International Strategy for Disaster Reduction, 'Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities Toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for all Natural Hazards' (2006) <https://www.unisdr.org/files/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> 40–41; Philippines Climate Change Commission, 'Policy Issue Brief: Strengthening Multi-Hazard, Impact-Based Forecasting and Early Warning Systems' () <http://climate.gov.ph/images/MHEWS-Policy-Brief_v3.pdf>
- ²⁸⁰ Robert Glasser, 'Why Multi-hazard Early Warning Makes Sense' Huffington Post (16 May 2017) <https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.
- ²⁸¹ World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above), 9.
- ²⁸² United Nations (2016). Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Related to Disaster Risk Reduction (OIEWG) (A/71/644), adopted by the General Assembly on 2 February 2017 (A/RES/71/276).
- ²⁸³ Ibid.
- ²⁸⁴ Ibid.
- ²⁸⁵ Sendai Framework (cited above), paras 14, 18(g), 34(c).
- ²⁸⁶ Sendai Framework (cited above), paras 20(d), 18(g).
- ²⁸⁷ See World Meteorological Organization, 'Multi-Hazard Early Warning Conference: Saving Lives, Reducing Losses' (19 May 2017) <<https://public.wmo.int/en/media/press-release/multi-hazard-early-warning-conference-saving-lives-reducing-losses>>; United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Concept Note: Development of the Sendai Framework "Words into Action" Implementation Guide for Multi-Hazard Early Warning Systems and Multi-Hazard Management of Disaster Risk Reduction' <https://www.preventionweb.net/drr-framework/sendai-framework/wordsintoaction/early-warning-risk-information_target-7>.
- ²⁸⁸ World Meteorological Organization, 'Multi-hazard Early Warning Systems: A Checklist' (2018) <https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4463> (**Multi-Hazard EWS Checklist**).
- ²⁸⁹ Ibid 2.
- ²⁹⁰ Maryam Golnaraghi (ed), 'Institutional Partnerships in Multi-Hazard Early Warning Systems: A Compilation of Seven National Good Practices and Guiding Principles' (World Meteorological Organization, 2012).
- ²⁹¹ Ibid.
- ²⁹² Ibid.
- ²⁹³ World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 8, 12, 14.
- ²⁹⁴ Ibid.
- ²⁹⁵ Ibid 8–9.
- ²⁹⁶ Ibid.
- ²⁹⁷ Ibid.
- ²⁹⁸ Colombia Desktop Review, 11; South Africa Desktop Review.
- ²⁹⁹ Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 'Atlas de Riesgo de Colombia: Revelando los Desastres Latentes' (2018) <https://www.preventionweb.net/files/62193_atlasriesgo1.pdf>.
- ³⁰⁰ UK Desktop Review, 4–5, 8, 22. See Cabinet Office, 'National Risk Register Of Civil Emergencies' (2017) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf>.
- ³⁰¹ World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above).
- ³⁰² Ibid 23.
- ³⁰³ World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10–11.
- ³⁰⁴ Ibid
- ³⁰⁵ Ibid 23–24.
- ³⁰⁶ World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10; World Meteorological Organization, 'Multi-Hazard Early Warning Systems (MHEWS)' (2017) <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/projects/Thematic/MHEWS/MHEWS_en.html>.
- ³⁰⁷ World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10.
- ³⁰⁸ Ibid.
- ³⁰⁹ See, eg, Christiana Galvão Ferreira de Freitas and Karen da Costa, 'Disaster Management Legal Framework in Brazil' (Desktop Review, May 2018) 14 (**Brazil Desktop Review**); Kazakhstan Desktop Review, 6.
- ³¹⁰ See Emergency Management Victoria, 'Incidents and Warnings' <<https://emergency.vic.gov.au/respond/>>.
- ³¹¹ See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 4.1(e); Philippines Desktop Review, 12; South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b); Treutler, Thomas J and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 18 (**Vietnam Desktop Review**).
- ³¹² Philippines Desktop Review, 12.
- ³¹³ South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b).
- ³¹⁴ Madagascar Desktop Review, 1.
- ³¹⁵ World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above), 23–24.
- ³¹⁶ Ibid 24–25.
- ³¹⁷ Ibid 12.
- ³¹⁸ Ibid.

- ³¹⁹ See, eg, Kazakhstan Desktop Review, 7; Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 4; South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b); Vietnam Desktop Review, 18.
- ³²⁰ See, eg, Brazil Desktop Review, 16; Kazakhstan Desktop Review, 7; Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11; Vietnam Desktop Review, 18.
- ³²¹ Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11.
- ³²² Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11.
- ³²³ South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b).
- ³²⁴ World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above) 24, 38.
- ³²⁵ Ibid 25.
- ³²⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'CPP Early Warning: Saving Thousands in Cyclone Mora' (2018) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/CaseStudy6_Bangladesh-CPP-Final.pdf> 2.
- ³²⁷ Ibid 1.
- ³²⁸ Ibid 1–2.
- ³²⁹ Ibid 2.
- ³³⁰ See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Early Warning Early Action: Mechanisms For Rapid Decision Making — Drought Preparedness and Response in the Arid and Semi-Arid Lands of Ethiopia, Kenya and Uganda, and in the East Africa Region' (2018) <> 1–2.
- ³³¹ Emily Wilkinson et al, 'Forecasting Hazards, Averting Disasters: Implementing Forecast-Based Early Action at Scale' (Overseas Development Institute, March 2018) <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf>> 7, 14.
- ³³² Ibid 7.
- ³³³ IFRC, Save the Children, Oxfam, FAO, WFP, *Early warning early action, mechanisms for rapid decision making* (Nairobi, Kenya: IFRC, 2015), pp 3-4.
- ³³⁴ IFRC, *Early Warning Early Action* (Geneva: IFRC, 2008), p.10. <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/.../Early-warning-early-action.pdf>
- ³³⁵ Ibid 7, 19.
- ³³⁶ Ibid 25 'Box 4'.
- ³³⁷ Ibid 23.
- ³³⁸ Ibid.
- ³³⁹ Ibid 14.
- ³⁴⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Early Warning Early Action' (2008) <<http://www.rccr-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/08/ew-ea-2008.pdf>> 5.
- ³⁴¹ Ibid 5.
- ³⁴² Ibid 2–5.
- ³⁴³ Emily Wilkinson et al, 'Forecasting Hazards, Averting Disasters: Implementing Forecast-Based Early Action at Scale' (Overseas Development Institute, March 2018) <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf>> 18.
- ³⁴⁴ Ibid 5.
- ³⁴⁵ E. Wilkinson et al., *Forecasting hazards, averting disasters: Implementing forecast-based early action at scale*, (London: Overseas Development Institute, 2018)
- ³⁴⁶ E. Wilkinson et al., *Forecasting hazards, averting disasters: Implementing forecast-based early action at scale*, (London: Overseas Development Institute, 2018)
- ³⁴⁷ Ibid 15.
- ³⁴⁸ Ibid.
- ³⁴⁹ Ibid.
- ³⁵⁰ Ibid 26.
- ³⁵¹ Ibid 29.
- ³⁵² See UNISDR Terminology February 2017: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology> and B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 383, citing UNHCR, Brookings Institution & Georgetown University, *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, Sanremo Consultation Report, Mar. 2014, 11–14, available at: <http://www.unhcr.org/54082cc69.pdf> (last visited 20 Aug. 2018), drawing on the Global Camp Coordination and Camp Management Cluster (CCCM), *The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters: Pilot Document*, 2014, 17, available at: <http://www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/mend-guide> (last visited 15 Aug. 2018).
- ³⁵³ B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 393-395, also citing decisions of the UN Human Rights Committee, and European Court of Human Rights.
- ³⁵⁴ Inter-Agency Standing Committee (IASC), *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Jan. 2011 (IASC Guidelines)

- ³⁵⁵ See discussion in B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 395-398.
- ³⁵⁶ Camp Coordination and Camp Management Cluster, *Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters (MEND Guide)* (Geneva, 2015)
- ³⁵⁷ See, eg, Colombia Desktop Review, 14; Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Jordan Desktop Review, Annex Question 5(b); South Africa Desktop Review, Annex Question 5(b).
- ³⁵⁸ *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 1976) art 4; *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, opened for signature 4 November 1950, 213 UNTS 221 (entered into force 3 September 1953) art 15; American Convention on Human Rights, opened for signature 22 November 1969, 1144 UNTS 123 (entered into force 18 July 1978) art 27.
- ³⁵⁹ ICCPR
- ³⁶⁰ Australia Desktop Review, 5.
- ³⁶¹ See, eg, Finland Desktop Review, Annex Question 5(b); Jordan Desktop Review, Annex Question 5(b); Kazakhstan Desktop Review, Annex Question 5(b).
- ³⁶² Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Italy Desktop Review, 26–27; Kyrgyzstan Desktop Review, 10.
- ³⁶³ Italy Desktop Review, 26–27.
- ³⁶⁴ World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 6, 14; Australian Disaster Resilience Handbook Collection, 'Evacuation Planning' (2017, 4th ed) <https://www.ncoss.org.au/sites/default/files/public/resources/aidr_handbook04_v6_webcopy01_181217.pdf>.
- ³⁶⁵ World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 6, 14.
- ³⁶⁶ *Ibid* 9.
- ³⁶⁷ Laurie A Morin, 'A Tale of Two Cities: Lessons Learned from New Orleans to the District of Columbia for the Protection of Vulnerable Populations from the Consequences of Disaster' (2009) 12:1 *University of the District of Columbia Law Review* 45.
- ³⁶⁸ Ira P Robbins, 'Lessons from Hurricane Katrina: Prison Emergency Preparedness as a Constitutional Imperative' (2008) 42(1) *University of Michigan Journal of Law Reform* 1.
- ³⁶⁹ Italy Desktop Review, 27.
- ³⁷⁰ Philippines Desktop Review, 18.
- ³⁷¹ Australia Desktop Review, Annex Question 5(b).
- ³⁷² Ragan Adams, 'In Cities and on Ranches, Planning is Key to Protect Animals during Disasters' *The Conversation* (5 September 2017) <<https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202>>.
- ³⁷³ See Melanie Taylor et al, 'The Preparedness and Evacuation Behaviour of Pet Owners in Emergencies and Natural Disasters' (2015) 30(2) *Australian Journal of Emergency Management* 18.
- ³⁷⁴ Thomas Wilson et al, 'Modelling Livestock Evacuation following a Volcanic Eruption: An Example from Taranaki Volcano, New Zealand' (2009) 52(1) *New Zealand Journal of Agricultural Research* 99.
- ³⁷⁵ *Ibid*.
- ³⁷⁶ *Ibid* 108.
- ³⁷⁷ *Ibid*.
- ³⁷⁸ Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv); Italy Desktop Review, 27; Kyrgyzstan Desktop Review, 11.
- ³⁷⁹ Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv).
- ³⁸⁰ Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv).
- ³⁸¹ *Ibid*.
- ³⁸² See World Animal Protection website, "Including animals in disaster management planning" at <https://www.worldanimalprotection.org.in/our-work/protecting-animals-disaster/including-animals-disaster-management-planning-0> accessed on 15 March 2019.
- ³⁸³ Government of India, Disaster Management Plan, Department of Animal Husbandry, Dairying and Fisheries, Ministry of Agriculture and Farmers Welfare, 26 February 2016, available at: https://www.worldanimalprotection.org.in/sites/default/files/in_files/diaster_management_plan.pdf accessed on 15 March 2019.
- ³⁸⁴ See Ragan Adams, 'In Cities and on Ranches, Planning is Key to Protect Animals during Disasters' *The Conversation* (5 September 2017) <<https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202>>.
- ³⁸⁵ See Animal Legal Defense Fund, 'The PETS Act: Companion Animals Affected by Natural Disasters' <<https://aldf.org/article/the-pets-act-companion-animals-affected-by-natural-disasters/>>.
- ³⁸⁶ *Ibid*.
- ³⁸⁷ Texas Animal Health Commission, 'Emergency Preparation & Response' <<https://www.tahc.texas.gov/emergency/index.html>>; Texas Animal Health Commission, '125 Years of Animal Health Leadership' <https://www.tahc.texas.gov/agency/TAHC_Timeline.pdf> 3.
- ³⁸⁸ See Gary Joiner, 'TAHC Animal Response Team Assists Impacted Ranchers' *Texas Farm Bureau* (29 August 2017) <<http://texasfarmbureau.org/tahc-animal-response-team-assists-impacted-ranchers/>>.
- ³⁸⁹ *Ibid*.
- ³⁹⁰ MEND Guide (cited above).

³⁹¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response' (Humanitarian Diplomacy Guidance Note No 2, Geneva, 2011) 35 (**Guidance Note on Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response**).

³⁹² Ibid 35–6.

³⁹³ Ibid. See also Michael Eburn, 'State of Emergency v State of Disaster and Others' (Australian Emergency Law Blog, January 2014) (accessed online at wordpress.com).

³⁹⁴ IFRC, Guidance Note on Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response (cited above). See also Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, 'Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency' (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011); Emmanuele Sommario 'Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters' in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini (eds) *International Disaster Response Law* (Springer TMC, 2012) 323; Nicholas Kanarev, 'Assessing the Legal Liabilities of Emergencies' (Paper presented at the Emergencies 2000 Conference, Sydney, 10 April 2000) 19.

³⁹⁵ This is especially true for the literature on rights implications. A notable exception is Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above).

³⁹⁶ The Organization of American States Review, for example, discusses 'constitutional' and 'legislative' SoEs in a manner broadly corresponding to SoEs and SoDs, respectively: Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, 'Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency' (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011) 100 (**OAS Review**).

³⁹⁷ Australia Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Korea Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Madagascar Desktop Review, 1; Mexico Desktop Review, 6; Peroni Sosa Tellechea Burt & Narvaja Abogados, 'Assistance to International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies re Checklist on Law and Disaster Preparedness' (Desktop Review, September 2017) 1 (**Paraguay Desktop Review**); Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5; UK Desktop Review, 6.

³⁹⁸ Brazil Desktop Review, 7; Ecuador Desktop Review, 1; Jordan Desktop Review, 6; John W Fooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Senegal' (Desktop Review, September 2017) 1 (**Senegal Desktop Review**); Palestine Desktop Review, 4; Vietnam Desktop Review, 9.

³⁹⁹ The Italian system, for example, is a unified procedure with certain SoE-like features (high-level authority, wide powers, 'all risk' approach, governance implications) but which delegates specific authorities and powers to a disaster management agency in a manner reflective of SoDs: Italy Desktop Review, 3–4.

⁴⁰⁰ Elliot Bulmer, 'Emergency Powers' (International IDEA Constitution-Building Primer 18, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2018) 12. See also Scott P Sheeran, 'Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics' (2013) 34(3) *Michigan Journal of International Law* 491, 500 (**Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law**).

⁴⁰¹ The Organization of American States review of emergency provisions endorses this approach: Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, 'Legislative Checklist' (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011) 10–11 (**OAS Checklist**).

⁴⁰² The Organization of American States Review supports this approach: OAS Review (cited above), 99–114.

⁴⁰³ Bruce Ackerman adds that public information serves to reassure the public that efforts are being made in respect of extraordinary disasters: Bruce Ackerman, 'The Emergency Constitution' (2004) 113 *Yale Law Journal* 1029, 1033.

⁴⁰⁴ OAS Review (cited above).

⁴⁰⁵ Ministry of Home Affairs - Government of India, *Report of the Task Force: A Review of the Disaster Management Act 2005* (New Delhi, 2013) (**Indian Government Review**)

⁴⁰⁶ Ibid 38, 3.4.11.

⁴⁰⁷ Ibid; OAS Review (cited above), 100–107. See also Bulmer, Emergency Powers (cited above), 16–17, 34.

⁴⁰⁸ Australia Desktop Review, 8; UK Desktop Review, 7.

⁴⁰⁹ OAS Review (cited above), 116.

⁴¹⁰ 'State' includes Federal and overseas territories. Under the *Sandy Recovery Improvement Act* recognised tribal governments may also make a request. Under the *Compacts of Free Association* The Republic of the Marshall Islands and the Federated States of Micronesia are also eligible to make a request: See Federal Emergency Management Authority ('FEMA'), *The Disaster Declaration Process* (Online Resource available at <https://www.fema.gov/declaration-process>); 44 CFR Part 206, Subpart B; *Robert T Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* 42 USC 5121–5207, s 401.

⁴¹¹ Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1055.

⁴¹² Ibid. The UK House of Lords case of *A v Secretary of State*, and the ECHR Judgment on the same matter, indicate the caution which must be taken in this regard, and the fundamental principle that the threshold of threat is not a question only for subjective government determination. We should bear in mind Lord Hoffman's warning that:

La violencia terrorista, por grave que sea, no amenaza nuestras instituciones de gobierno ni nuestra existencia como comunidad civil... la amenaza real para la vida de la nación, en el sentido de un pueblo que vive de acuerdo con sus leyes y valores políticos tradicionales, no proviene del terrorismo, sino de leyes como estas.

Un v Secretario de Estado para el Departamento del Interior [2004] UKHL 5, [96]–[97] por Lord Hoffman (Dis.).

⁴¹³ OAS Review (cited above), 70; Indian Government Review (cited above), 36–37; Bulmer, *Emergency Powers* (cited above), 15.

⁴¹⁴ Bulmer, *Emergency Powers* (cited above), 15.

⁴¹⁵ *Ibid* 18.

⁴¹⁶ Jordan Desktop Review, 6.

⁴¹⁷ See, eg, Colombia Desktop Review, 7–8.

⁴¹⁸ See, eg, Philippines Desktop Review, 2.

⁴¹⁹ Australia Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Kenya Desktop Review; Korea Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Madagascar Desktop Review, 1; Mexico Desktop Review, 6; Paraguay Desktop Review, 1; Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5; UK Desktop Review, 6.

⁴²⁰ Australia Desktop Review, 7–8; Ecuador Desktop Review, 1; Jordan Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 2; Mexico Desktop Review, 6; Palestine Desktop Review, 4; Paraguay Desktop Review, 1; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5.

⁴²¹ S 36A of the *Emergency Management Act 1986* (Vic) (Australia), for example, provides a ‘senior police officer in attendance’ at a disaster site to declare an ‘emergency area’ if necessary to ensure public safety, among other conditions.

⁴²² See especially Belser on the difficulties in framing a disaster in terms of public order. In discussing the aftermath of Hurricane Katrina in Louisiana, USA, Belser points to the looting and violence perpetuated by law enforcement officers in the context of the order for police officers to ‘abandon rescue efforts in order to focus entirely on controlling the looting’ in the context of an already racially and class-stratified social relationship with police officers: Matthew S Belser ‘*Martial Law After the Storm: A Constitutional Analysis of Martial Law and the Aftermath of Hurricane Katrina*’ (2007) 35 *Southern University Law Review* 147. Similarly, L R McInnis has noted that, ‘[i]n domestic emergencies, governments wield a two-edged sword; cutting too deeply either in the direction of rights or self-preservation may inflict a civic wound that festers, rather than heals with time.’: L R McInnis, ‘*The Municipal Management of Emergencies: The Houston Plan*’ (1999) 4 *Texas Forum on Civil Liberties and Civil Rights* 139, 141.

⁴²³ Australia Desktop Review, 7; Brazil Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Ecuador Desktop Review, 1; Italy Desktop Review, 3; Kenya Desktop Review, 3; Korea Desktop Review, 6; Mexico Desktop Review, 6; Paraguay Desktop Review, 2; South Africa Desktop Review, 5–6.

⁴²⁴ Brazil Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3–4; Mexico Desktop Review, 6.

⁴²⁵ See especially Paraguay Desktop Review, 2.

⁴²⁶ Korea Desktop Review, 7; Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3; Philippines Desktop Review, 2; Vietnam Desktop Review, 10–11.

⁴²⁷ Philippines Desktop Review, 2; Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3.

⁴²⁸ In the Philippines, the existence of very specific loss and damage thresholds has allowed opposition legislators to articulate concerns about the legitimacy of a declaration of a state of calamity in respect of a certain region impacted Cyclone Haiyan and, more importantly, the distribution of resources to other affected regions. In this way, the question of emergency measures was directed towards whether the most needful regions were being properly assisted: Philippines Desktop Review, 2.

⁴²⁹ Australia Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 4; Korea Desktop Review, 6; Madagascar Desktop Review, 1–2; Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5–6.

⁴³⁰ Australia Desktop Review, 7; Paraguay Desktop Review, 1–2; South Africa Desktop Review, 5–6.

⁴³¹ Italy Desktop Review, 2; Korea Desktop Review, 6.

⁴³² For example, both Colombia and Kazakhstan require consideration of the geographic scope of a disaster. However, while Colombia frames the criterion in terms of jurisdictional boundaries and capacities, Kazakhstan frames it in absolute terms. In both jurisdictions, direct consideration of sub-national management capacity is also required.

⁴³³ OAS Review (cited above), 103.

⁴³⁴ Kenyan Constitution Art 58(1), 132(4). Kenya Desktop Review, 1.

⁴³⁵ Kenya Desktop Review, 1.

⁴³⁶ See *Eburn, State of Emergency v State of Disaster* (cited above), 2.

⁴³⁷ For example, Article 1(9)(2) of the US Constitution, which authorises the suspension of the writ of *habeas corpus* in certain emergencies, does not expressly specify who is authorised to exercise it. While appearing in the chapter on Congressional powers, the power was exercised by Abraham Lincoln at the beginning of the Civil War. The constitutionality of this event is still in dispute: see, eg, Ackerman, *The Emergency Constitution* (cited above), 1053.

⁴³⁸ OAS Checklist (cited above), 7.

⁴³⁹ See, eg, Brazil Desktop Review; Senegal Desktop Review.

⁴⁴⁰ OAS Checklist (cited above), 14.

⁴⁴¹ *Ibid*.

⁴⁴² Bulmer, *Emergency Powers* (cited above), 19–20.

⁴⁴³ See, eg, Korea Desktop Review, 6.

⁴⁴⁴ OAS Review (cited above), 107.

-
- ⁴⁴⁵ Bulmer, Emergency Powers (cited above), 24.
- ⁴⁴⁶ Ackerman, The Emergency Constitution (cited above); Hans Born, 'The Role of Parliaments' in Eden Cole, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds) *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Nato Parliamentary Assembly, Geneva, 2015) 64.
- ⁴⁴⁷ Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
- ⁴⁴⁸ See, eg, the *Argentine Constitution* Article 99.3.
- ⁴⁴⁹ Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3.
- ⁴⁵⁰ Ibid.
- ⁴⁵¹ Philippines Desktop Review, 2.
- ⁴⁵² David Fisher, 'Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007) 91; OAS Review (cited above), 104.
- ⁴⁵³ Paraguay Desktop Review, 1–2.
- ⁴⁵⁴ Eburn, State of Emergency v State of Disasters (cited above); Italy Desktop Review, 2–3; Mexico Desktop Review, 6; Philippines Desktop Review, 1–2.
- ⁴⁵⁵ In Kyrgyzstan, for example, special provision is made in art 24 of the *State Emergency Law* for the transfer of public service employees to different departments and positions in emergency conditions: Kyrgyzstan Desktop Review, 3. See also Brazil Desktop Review; Paraguay Desktop Review, 1; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5–6.
- ⁴⁵⁶ See, eg, Ecuador Desktop Review, 1; Italy Desktop Review, 3; Palestine Desktop Review, 4.
- ⁴⁵⁷ Italy Desktop Review, 3.
- ⁴⁵⁸ For an overview, see especially Bulmer, Emergency Powers (cited above). See generally European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations' (Opinion no 359/2005, Council of Europe Doc CDL-AD(2006)015 Or.Engl, Adopted at 66th Plenary Session, Venice 17-18 March 2006); Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, States of Emergency (Backgrounder Series Paper, Geneva, October 2005) 2; Sommaro, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above).
- ⁴⁵⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights and the International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (United Nations, Geneva, 2003), 814 (**OHCHR Manual**).
- ⁴⁶⁰ Ibid. See also Sommaro, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 333.
- ⁴⁶¹ OHCHR Manual (cited above), 814. See also Dominic McGoldrick, 'The Interface Between Public Emergency Powers and International Law' (2004) 2(2) *International Journal of Constitutional Law* 380.
- ⁴⁶² OHCHR Manual (cited above), 814. Rights instruments generally require States to report derogations to the relevant treaty body.
- ⁴⁶³ United Nations Human Rights Committee, 'General Comment No 29' (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001)) para 5.
- ⁴⁶⁴ Sommaro, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 326–7; Nicholas Kanarev, Assessing the Legal Liabilities of Emergencies (cited above), 19-20; Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR Commentary*, (Kehl, 2005, 2nd ed) 280.
- ⁴⁶⁵ See generally Sommaro, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters, 326; OHCHR Manual (cited above), 814–28. See also Claudio Grossman, 'A Framework for the Examination of States of Emergency Under the American Convention on Human Rights' (1986) 1(1) *American University International Law Review* 35; European Court of Human Rights, 'Derogation in Time of Emergency' (Press Unit Factsheet, 2018). On customary international law rules governing the matter see especially Jaime Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law* (Oxford University Press, 1992).
- ⁴⁶⁶ Dominic McGoldrick, 'The Interface Between Public Emergency Powers and International Law' (2004) 2(2) *International Journal of Constitutional Law* 380.
- ⁴⁶⁷ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (cited above), States of Emergency, 2.
- ⁴⁶⁸ *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984) Prr 1 - 14 ('Siracusa Principles'). Though the Siracusa principles relate specifically to the ICCPR, Olivier De Schutter has compellingly argued that all limitation regimes follow the same pattern: Olivier De Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary* (Cambridge University Press, 2010) 290. See also Sommaro, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 326.
- ⁴⁶⁹ See especially Evan Criddle and Evan Fox-Decent, disputing the classic 'sovereign' conception of the State of Emergency suggested by Carl Schmitt: Evan J Criddle and Evan Fox-Decent, 'Human Rights, Emergencies and the Rule of Law' (2012) 34 *Human Rights Quarterly* 39. See also Mark Klamberg, 'Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law' (April 14 2016). Raphaël Comte argues that little deference is given to States in respect of determinations of 'necessity' in emergency situations: Raphaël Comte, 'State of Emergency: Proportionality Issues Concerning Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights' (Information Note to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Council of Europe Parliamentary Assembly, Strasbourg, February 2017) para 8 (**State of Emergency Proportionality Issues**).
- ⁴⁷⁰ Ibid 7, 9.

-
- ⁴⁷¹ Ecuador Desktop Review, 1; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Kenya Desktop Review, 2; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Palestine Desktop Review, 4; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5. South Africa, Finland and Kenya specifically provide in their Constitutions that any departure must be compatible with the State's international human rights obligations.
- ⁴⁷² Australia Desktop Review, 6–8; Brazil Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 8; Korea Desktop Review, 6–7; UK Desktop Review, 10–11.
- ⁴⁷³ Jordan Desktop Review, 6; Madagascar Desktop Review, 1; Paraguay Desktop Review, 1; Philippines Desktop Review, 1-3; Vietnam Desktop Review, 9-10.
- ⁴⁷⁴ See, eg, Bulmer, Emergency Powers (cited above); Ackerman, the Emergency Constitution (cited above); Comte, State of Emergency Proportionality Issues, para 3; Sheeran, Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law (cited above), 500–502; Born, The Role of Parliaments (cited above), 64; Simon Lunn 'Democratic Oversight and the Changing Security Context' in Eden Cole, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds) *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Nato Parliamentary Assembly, Geneva, 2015) 12.
- ⁴⁷⁵ Born, The Role of Parliaments (cited above), 71–72.
- ⁴⁷⁶ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, States of Emergency (cited above), 4. See also Comte, State of Emergency Proportionality Issues.
- ⁴⁷⁷ OAS Review (cited above), 100; Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–15.
- ⁴⁷⁸ Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–15.
- ⁴⁷⁹ In Ukraine, parliament must assemble within two days of the declaration of an SoE in order to consider the matter: *Ibid.*
- ⁴⁸⁰ *Ibid.*; Elliot Bulmer, 'Dissolution of Parliament' (International IDEA Constitution-Building Primer 16, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Rev Ed October 2017).
- ⁴⁸¹ Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1051; Born, The Role of Parliaments (cited above), 74–75; Brazil Desktop Review; Vietnam Desktop Review.
- ⁴⁸² Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–20; Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1050-1060.
- ⁴⁸³ Bulmer, Emergency Powers (cited above), 19; Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1050.
- ⁴⁸⁴ Ackerman suggests a period of two months renewal on an absolute majority, followed by 'sixty percent for the next two months; seventy for the next, and eighty thereafter.' South Africa provides for a simplified 'escalator' whereby an absolute majority is required for approval, but all subsequent approvals require a three-fifths majority: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
- ⁴⁸⁵ For example, the Venice Commission has insisted that the right of access to a Court and the right to an effective remedy in ECHR Arts 5 and 13, respectively, must be non-derogable as a result 'subject to the inherent limitations of the context': see Holger Haibach, 'The Protection of Human Rights in Emergency Situations' (Report Doc 11858, European Parliamentary Committee on Legal Affairs and Human Rights, 9 April 2009) paras 12–14.
- ⁴⁸⁶ Roy Chowdhury Subrata, 'Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency' (Pinter, 1989).
- ⁴⁸⁷ Ecuador Desktop Review. In contrast, the French Constitution gives the Constitutional Court an advisory role, requiring the President to consult with the Court and to consider its ultimate public advisory opinion, but does not make the Court's opinion binding. See Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
- ⁴⁸⁸ Born, The Role of Parliaments (cited above), 3. Bruce Ackerman has argued against this on the basis that 'serious judicial review' takes too much time, but it is not suggested that emergency responses be suspended during review.
- ⁴⁸⁹ OAS Checklist (cited above), 13. Bruce Ackerman recommends a broad right to financial compensation for innocent persons detained while *habeas corpus* rights are suspended, which may be extended to proprietary and other rights wrongfully affected in emergency conditions: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1062.
- ⁴⁹⁰ OAS Checklist (cited above), 13.
- ⁴⁹¹ Bulmer, Emergency Powers (cited above), 18. Bulmer suggests that, in most cases, SoEs/SoDs are designed to lapse after two to six months without ratification, extension or termination.
- ⁴⁹² OAS Checklist (cited above), 8. Several commentators strongly endorse the media and civil society roles in emergency oversight: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1040; Born, The Role of Parliaments (cited above), 74.
- ⁴⁹³ Ecuador expressly provides that the UN and the OAS must be notified of any declaration of an SoE. This is relatively novel in terms of national constitutional law, but is a requirement under most international human rights instruments: Ecuador Desktop Review.
- ⁴⁹⁴ Haibach, The Protection of Human Rights in Emergency Situations (cited above), paras 7–8.
- ⁴⁹⁵ United Nations Volunteer Programme, *State of the World's Volunteerism Report: Transforming Governance* (Washington D.C.: UNV, 2015), 15.
- ⁴⁹⁶ Inter-Parliamentary Union (IPU), IFRC, and United Nations Volunteer Programme (UNV), *Volunteerism and Legislation: A Guidance Note* (Geneva: IPU, IFRC and UNV, 2004).
- ⁴⁹⁷ IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 46.
- ⁴⁹⁸ IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 46.

-
- ⁴⁹⁹ IFRC, *The Legal Framework for Volunteering in Emergencies*, (Geneva: IFRC, 2011).
- ⁵⁰⁰ In the case of remuneration see Jordan Desktop Review
- ⁵⁰¹ See Korea Desktop Review
- ⁵⁰² Brazil Desktop Review
- ⁵⁰³ Columbia, Italy, Korea
- ⁵⁰⁴ J. Whittaker, B. McLennan and J. Handmer, 'A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges,' *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13 2015, 358–368.
- ⁵⁰⁵ Colombia Desktop Review
- ⁵⁰⁶ Kenya, Kyrgyzstan, Mexico Desktop Reviews
- ⁵⁰⁷ C.M. Buck, *Policy Analysis of Health Professional Licensing During Disaster Response in the United States* (Ohio: Wright State University, 2013), 15. D.C. Allen and S. Feigin Harris, *Licensure Issues in the Event of a Disaster or Emergency*, (Ohio: Baker Hostetler, year unknown), 1.
- ⁵⁰⁸ Institute of Medicine of the National Academies, *Crisis Standards of Care: A Systems Framework for Catastrophic Disaster Response*, (Washington D.C.: The National Academies Press, 2012), 57.
- ⁵⁰⁹ IFRC, *Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response*, 40.
- ⁵¹⁰ IFRC, *Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response*.
- ⁵¹¹ Brazil, Senegal, Finland.
- ⁵¹² Italy, Ecuador, Australia, Jordan, Korea, Palestine.
- ⁵¹³ IFRC, *Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response*, 40.
- ⁵¹⁴ Kyrgyzstan, Mexico, Vietnam.
- ⁵¹⁵ Colombia. See also example from Germany where employees can exclude a portion of their salary from taxable income if they forego it in favour of a disaster-struck co-worker, in Massimo Basilavecchia et. al. (eds), *Tax Implications of Natural Disasters and Pollution* (Volume 44 of EUCOTAX series on European taxation, Kluwer Law International, 2015).
- ⁵¹⁶ United Kingdom
- ⁵¹⁷ Colombia, Kenya, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico, Philippines, Vietnam, South Africa.
- ⁵¹⁸ E.g. Edwin Cartlidge, 'Italy's supreme court clears L'Aquila earthquake scientists for good', *Science*, Nov. 20, 2015, accessed 18 June 2018 at <http://www.sciencemag.org/news/2015/11/italy-s-supreme-court-clears-l-aquila-earthquake-scientists-good> (6 scientific advisors were cleared of manslaughter charges on final appeal, but the conviction of a government official stood, relating to the issue of earthquake warnings); and Sofia Menchu, 'Guatemala volcano alert too late to save lives, officials admit,' *Reuters – Environment*, June 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-guatemala-volcano-response/guatemala-volcano-alert-too-late-to-save-lives-officials-admit-idUSKCN1J32K5> ("Guatemala's public prosecutor said on Thursday that it would open an investigation into whether protocols were followed to inform proper decision-making in the handling of the disaster.")
- ⁵¹⁹ See IFRC, *Law and first aid: Promoting and protecting life-saving action* (Geneva: IFRC 2015)
- ⁵²⁰ Ecuador, Madagascar, Mexico, Philippines, Senegal, Vietnam, Finland, Jordan, Palestine.
- ⁵²¹ Brazil Australia UK South Africa
- ⁵²² Italy Kenya
- ⁵²³ Colombia, Kazakhstan
- ⁵²⁴ Korea
- ⁵²⁵ Senegal
- ⁵²⁶ Italy
- ⁵²⁷ The Swiss Foundation for Mine Action (FSD), *Drones in Humanitarian Action: A Guide to the Use of Airborne Systems in Humanitarian Crises*, (Geneva: FSD, 2016).
- ⁵²⁸ F. Greenwood, et. al., *The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis* (Cambridge, MA: Harvard Humanitarian Initiative (HHI), 2017); New America, *Drones and Aerial Observation: New Technologies for Property Rights, Human Rights, and Global Development*, (Washington D.C.: New America, 2015); Denise Soesilo and Kristin Bergtora Sandvik, *Drones in Humanitarian Action: A Survey on Perceptions and Applications* (FSD: Geneva, 2016).
- ⁵²⁹ UAViators, *Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines* (2016), point 5. Published online at <https://uavcode.org/>
- ⁵³⁰ UAViators, *Humanitarian UAV/Drone Missions: Towards Best Practices* (2018), 2-4. See also <http://uaviators.org/laws>.
- ⁵³¹ Including at least Colombia, Ecuador, Italy Madagascar, Australia
- ⁵³² The European Union's *Global Data Protection Regulation* (GDPR) is available online in all EU languages at <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> ; Further information and resources on the GDPR are available at <https://responsibledata.io/2017/11/28/gdpr-community-call-sharing-resources/>
- ⁵³³ Exceptions where no such legislation exists or was found by the researchers: Brazil, Colombia, Kenya (although it is in progress), Madagascar, Paraguay, Jordan and Kazakhstan.
- ⁵³⁴ Ecuador and Palestine respectively.
- ⁵³⁵ See: Oxfam, *Responsible Program Data Policy* (Oxford: Oxfam, 2015); and ICRC, *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action* (Geneva: ICRC, 2017).
- ⁵³⁶ The *Data Starter Kit* is available online at <http://elan.cashlearning.org/>

- ⁵³⁷ F. Greenwood, et. al., *The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis*.
- ⁵³⁸ The latter is highlighted, for example, in the Cox's Bazaar Cash Working Group report, *Delivery Mechanism Mapping for Cash-Based Interventions* (CBI) in Cox's Bazaar, Bangladesh, 37 – 38.
- ⁵³⁹ ICRC, *Restoring Family Links and Data Protection: Background document for the 33rd International of the Red Cross and Red Crescent* (Geneva: ICRC, 2019).
- ⁵⁴⁰ Civil Aviation Organization, *Unmanned Aircraft Systems (UAS), RPAS Circular 328-AN/190* (2011)
- ⁵⁴¹ Elizabeth Ferris, 'Planned Relocations, Disasters and Climate Change' (Presentation, Conference on Climate Change and Migration in the Asia-Pacific: Legal and Policy Responses, Sydney, 10-11 November 2011) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1110_relocation_disasters_cc_ferris.pdf> 1.
- ⁵⁴² Conference of the Parties, United Nations Framework Convention on Climate Change, *Report of the Conference of the Parties on Its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 — Addendum — Part 2: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Sixteenth Session*, UN Doc FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011) Decision 1/CP.16 para 14(f).
- ⁵⁴³ The Brookings Institution, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration and Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 'Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation' (7 October 2015) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GUIDANCE_PLANNED-RELOCATION_14-OCT-2015.pdf> (**Guidance on Planned Relocation**).
- ⁵⁴⁴ The Nansen Initiative, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change: Volume 1' (December 2015) <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>> (**Nansen Protection Agenda Volume 1**).
- ⁵⁴⁵ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (Final Draft, 11 July 2018) <<https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>>.
- ⁵⁴⁶ Ibid 18(l). See also World Leaders Adopt First-Ever Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Marrakech, Outlining Framework to Better Manage International Migration (Press Release, 11 December 2018) <<http://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Press-Release-12112018.pdf>>.
- ⁵⁴⁷ Guidance on Planned Relocation (cited above), 9.
- ⁵⁴⁸ Ibid.
- ⁵⁴⁹ Ibid 10.
- ⁵⁵⁰ Ferris, Planned Relocations, Disasters and Climate Change (cited above), 19–21.
- ⁵⁵¹ Ibid 12–19.
- ⁵⁵² Ibid 5.
- ⁵⁵³ Ibid 3.
- ⁵⁵⁴ Ibid 12 citing World Bank, 'Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters' (2010) <<http://www.housingreconstruction.org/housing/toc>>.
- ⁵⁵⁵ Ibid 20 citing Sergio Carmona and Elena Correa, 'Comparative Analysis of the Case Studies' in Elena Correa (ed), 'Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster, Experiences from Latin America, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery' (2011) <<http://www.gfdrr.org/gfdrr/node/903>>.
- ⁵⁵⁶ Ibid 5–18.
- ⁵⁵⁷ *Sendai Framework* (cited above), para 27(k).
- ⁵⁵⁸ Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Cook Islands' (May 2018) <<https://www.sheltercluster.org/resources/documents/cook-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross>> 27–28 (**Cook Islands HLP Mapping**); Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Tonga' (May 2018) <<https://www.sheltercluster.org/resources/documents/tonga-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross>> 3, 21 (**Tonga HLP Mapping**); Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Solomon Islands' (May 2018) <<https://www.sheltercluster.org/resources/documents/solomon-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross>> 24 (**Solomon Islands HLP Mapping**).
- ⁵⁵⁹ The five countries are: Brazil, Colombia, Italy, Kyrgyzstan and Mexico: De Freitas, Christiana Galvão Ferreira and Karen da Costa, 'Disaster Management Legal Framework in Brazil' (Desktop Review, May 2018) 35–36 (**Brazil Desktop Review**); Colombia Desktop Review, 22; Italy Desktop Review, 38–39; Kyrgyzstan Desktop Review, 18–19; Mexico Desktop Review, 20.
- ⁵⁶⁰ Brazil Desktop Review, 35.
- ⁵⁶¹ Ibid.
- ⁵⁶² Ibid 36.
- ⁵⁶³ Ibid.
- ⁵⁶⁴ Ibid.
- ⁵⁶⁵ Ibid.
- ⁵⁶⁶ Government of Vanuatu, *National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement* (2018) <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf>.
- ⁵⁶⁷ Ibid.
- ⁵⁶⁸ Ibid.
- ⁵⁶⁹ Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 16.
- ⁵⁷⁰ Ibid.
- ⁵⁷¹ Ibid.

⁵⁷² Ibid.

⁵⁷³ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience: A Companion for Implementing the Sendai Framework Target E' (Public Consultation Version, 2018) <https://www.unisdr.org/files/58821_disasterdisplacement05a.pdf> 9, 22.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ See Vincanne Adams et al, 'Chronic Disaster Syndrome: Displacement, Disaster capitalism, and the Eviction of the Poor from New Orleans' (2009) 36(4) *American Ethnologist* 615; Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, 'Recovery Postponed: The Long-Term Plight of People Displaced by the 2011 Great East Japan Earthquake, Tsunami and Radiation Disaster' (Case Study Series on Protracted Disaster Displacement, February 2017) <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170206-idmc-japan-case-study.pdf>>.

⁵⁷⁶ Platform on Disaster Displacement, 'Addressing the Protection Needs of People Displaced Across Borders in the Context of Disasters and Climate Change' (2016) <<https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/PDD-Leaflet-11-2016-screen.pdf>>.

⁵⁷⁷ Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 24; Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012) 49.

⁵⁷⁸ Ibid.

⁵⁷⁹ Ibid.

⁵⁸⁰ Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 18.

⁵⁸¹ Guidance on Planned Relocation (cited above), 13.

⁵⁸² See, eg, Elena Correa et al, 'Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery; 2011)

<http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/publication/resettlement_guide_150.pdf>; Shelter Cluster Philippines, 'HLP Guidance Note on Relocation for Shelter Partners' (March 2014)

<<https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/Relocation%20-%20HLP%20Guidance%20Note%20for%20Shelter%20Partners.pdf>>; Abhas Kumar Ja et al, 'Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction After Natural Disaster' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery; 2011)

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/290301468159328458/pdf/528390PUB0safe101Official0Use0Only1.pdf>>; Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 14; International Law Association, *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise* (24 August)

<<http://www.ila-hq.org/images/ILA/Resolutions> 2018)

/ILAResolution_6_2018_SeaLevelRise_SydneyDeclaration.pdf>.

⁵⁸³ Guidance on Planned Relocation (cited above); The Brookings Institution, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration and International Organization for Migration, 'A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change' (2017)

<<https://environmentalmigration.iom.int/toolbox-planning-relocations-protect-people-disasters-and-environmental-change>> (**Planned Relocation Toolbox**).

⁵⁸⁴ Ibid 4–5.

⁵⁸⁵ Daniel Petz, 'Operational Guidance and Frameworks relevant to Planned Relocations caused by Natural Hazards, Environmental Change, and Climate Change' (Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2015) <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Framework-DPetz-June-2015.pdf>>.

⁵⁸⁶ Guidance on Planned Relocation (cited above), 11.

⁵⁸⁷ Ibid.

⁵⁸⁸ Ibid 12.

⁵⁸⁹ Ibid 20.

⁵⁹⁰ Ibid 12.

⁵⁹¹ Ibid.

⁵⁹² Ibid 11.

⁵⁹³ Planned Relocation Toolbox (cited above), 11–55.

⁵⁹⁴ Ibid 11–14.

⁵⁹⁵ See *Sendai Framework* (cited above), para 30(l); *Paris Agreement*, opened for signature 22 April 2016 [2016] ATS 24 (entered into force 4 November 2016) 2; *Ulaanbaatar Declaration* (Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction, 6 July 2018) paras 1, 11; Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, GA Res 70/1, UN GAOR, 70th sess, Agenda Items 15 and 116, UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015) para 14, target 10.7; *New York Declaration for Refugees and Migrants*, GA Res 71/1, UN GAOR, 71st sess, Agenda Items 13 and 117, UN Doc A/RES/71/1 (3 October 2016) paras 18, 43, 50; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (draft text) <<https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>>.

⁵⁹⁶ See Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above). The Nansen Agenda is now being implemented by its successor, the Platform for Disaster Displacement.

⁵⁹⁷ *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN ESCOR, 54th sess, Agenda Item 9(d), UN Doc E/CN.4/2098/53/Add.2 (11 February 1998).

⁵⁹⁸ Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 18, 25.

- ⁵⁹⁹ Ibid 34–41.
- ⁶⁰⁰ Ibid 22–31.
- ⁶⁰¹ Ibid 39–41.
- ⁶⁰² See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and Norwegian Refugee Council, 'Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations' (15 February 2014) <<https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/security-of-tenure---in-humanitarian-shelter-operations.pdf>> (**Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations**); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and Norwegian Refugee Council, 'The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response' (29 April 2016) <<https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>>.
- ⁶⁰³ Human Rights Council, Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living in the Context of Disaster Settings, 19th sess, Agenda Item 3, A/HRC/19/ (22 March 2012) para 4(a). Human Rights Council, *Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Disaster Risk Reduction, Prevention and Preparedness Initiatives*, 27th sess, Agenda Item 5, A/HRC/27/66 (7 August 2014) 7–8.
- ⁶⁰⁴ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Rapid Tenure Assessment Guidelines for Post-Disaster Response Planning — Pilot Version' (2015) <<http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/general-publications/rapid-tenure-assessment-guidelines-for-post-disaster-response-planning/>> 9 (**Rapid Tenure Assessment Guidelines**); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011) <[http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf)> 10–13; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Securing their Land: Ecuador Red Cross Successfully Supports Communities to Obtain New Land Titles after Earthquake' (16 February 2017) <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: The Case for Legal Preparedness' (2010) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf> 7–8.
- ⁶⁰⁵ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4.
- ⁶⁰⁶ Ibid 17–18.
- ⁶⁰⁷ Ibid 5, 13, 15. IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9; Nepal Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter After Disasters — Country Case Study: Nepal' (2014) <<https://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/Nepal%20Shelter%20Full%20Report%20FINAL.pdf>> 45–46 (**Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter**).
- ⁶⁰⁸ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 5; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 5, 14.
- ⁶⁰⁹ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 8.
- ⁶¹⁰ Ibid 4; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9; Nepal Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter, 41–44; Haiti Red Cross Society and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Impact of the Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter After Disasters — Country Case Study: Haiti' (2015) <<https://www.ifrc.org/PageFiles/208142/Haiti%20Shelter%20Report%20EN%20Final2.pdf>> 29, 41–42 (**Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter**).
- ⁶¹¹ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4–5; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 5, 14; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9–10, 13–14.
- ⁶¹² IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 15; International Organization for Migration, 'Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transitional and Development Planning Processes' (2018) <https://publications.iom.int/system/files/pdf/guidance_note.pdf> 24.
- ⁶¹³ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 11; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 21–23.
- ⁶¹⁴ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4, 8.
- ⁶¹⁵ See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters' (October 2011) <<http://www.ifrc.org/PageFiles/86597/Regulatory%20Barriers%20to%20Shelter%20IC%20Background%20Document%20FINAL.pdf>> 12–13.
- ⁶¹⁶ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 9. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Minimum Elements" for Community-Based Land Mapping Approaches in Post Disaster Contexts — Pilot Version' (2015)

<http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/1301400_Community%20Land%20Mapping_En_LR.PDF>. The nature of community-based land mapping varies depending on the degree of technology and technical expertise available, ranging from sketch maps to maps developed using unmanned aerial vehicles (**UAVs**) and geographic information systems (**GIS**). Another alternative approach is to conduct community verification of tenure: Haiti Red Cross Society and IFRC, Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 35.

⁶¹⁷ IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters (cited above), 11–13.

⁶¹⁸ IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 18–20; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 14; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 11, 15.

⁶¹⁹ Sphere, Association 'The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Response' (2018, 4th ed) <<https://www.spherestandards.org/handbook-2018/>> 266–267 ('Shelter and Settlement Standard 6: Security of Tenure').

⁶²⁰ Kazakhstan Desktop Review, 20.

⁶²¹ Ibid.

⁶²² See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 8(e); Colombia Desktop Review, 22; Jordan Desktop Review, Annex Question 8(e); UK Desktop Review, 36–37.

⁶²³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011)

<[http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf)> 13.

⁶²⁴ Ibid.

⁶²⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'A Year on From the 2016 Earthquake in Ecuador: Providing Housing Security and Building Resilience' (9 June 2017) <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/a-year-on-from-the-2016-earthquake-in-ecuador-providing-housing-security-and-building-resilience-73937/>>.

⁶²⁶ Ibid.

⁶²⁷ See, eg, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011)

<[http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf)> 10–13; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Securing their Land: Ecuador Red Cross Successfully Supports Communities to Obtain New Land Titles after Earthquake' (16 February 2017)

<<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: The Case for Legal Preparedness' (2010) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf> 7–8.

⁶²⁸ See, eg, Nepal Red Cross and IFRC, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 30–32.

⁶²⁹ Nepal Red Cross and IFRC, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 30–31.

⁶³⁰ The Philippines Desktop Review does indicate that the Philippine Statistics Authority (**PSA**) is required to develop a system for restoring and reconstructing civil registry documents that are lost or destroyed during a disaster, however it does not provide information about whether the PSA has fulfilled this obligation and, if so, what the procedure entails: Philippines Desktop Review, 21.

⁶³¹ See, eg, Jordan Desktop Review, 8; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21; South Africa Desktop Review, Annex Question 8(d).

⁶³² Australia Desktop Review, Annex Question 8(d); Korea Desktop Review, 17; Palestine Desktop Review, 14.

⁶³³ Australia Desktop Review, 17; Finland Desktop Review, 13; Korea Desktop Review, 17.

⁶³⁴ Australia Desktop Review, Annex Question 8(d).

⁶³⁵ IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters (cited above), 7.

⁶³⁶ Ibid 7–8.

⁶³⁷ Ibid.

⁶³⁸ Haiti Red Cross Society and IFRC, Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 46.

⁶³⁹ Ibid.

⁶⁴⁰ Ibid 48.

⁶⁴¹ The finished research has been published on the Shelter Cluster Website: Shelter Cluster, 'Resources – Housing, Land and Property' <<https://www.sheltercluster.org/hlp>>.

⁶⁴² See, eg, Allens, Tonga HLP Mapping (cited above) 3, 20; Cook Islands HLP Mapping (cited above), 27–8.

⁶⁴³ See, eg, Allens, Solomon Islands HLP Mapping (cited above), 3, 23; Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Fiji' (May 2018) <<https://www.sheltercluster.org/resources/documents/fiji-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross>> 18–19 (*Fiji HLP Mapping*).

⁶⁴⁴ See, eg, Allens, Solomon Islands HLP Mapping (cited above), 3, 23; Allens, Fiji HLP Mapping (cited above), 18–19.

⁶⁴⁵ See, eg, Allens, Tonga HLP Mapping (cited above), 3, 20; Allens, ‘Housing, Land and Property Mapping Project: Vanuatu’ (May 2018) <<https://www.sheltercluster.org/resources/documents/vanuatu-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross>> 3, 24–26.

⁶⁴⁶ Ibid.

⁶⁴⁷ The four countries are Colombia, Finland, Jordan and Palestine. Colombia Desktop Review, 22–23; Finland Desktop Review, 12; Jordan Desktop Review, Annex Question 8(b); Palestine Desktop Review, 13.

⁶⁴⁸ Finland Desktop Review, 12.

⁶⁴⁹ Jordan Desktop Review, Annex Question 8(b).

⁶⁵⁰ *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 2089, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 2090) art 28; *The Right to Education in Emergency Situations*, GA Res 64/290, UN GAOR, 64th sess, 106th plen mtg, Agenda Item 114, UN Doc A/RES/64/290 (9 July 2010).

⁶⁵¹ International Network for Education in Emergencies, ‘INEE Minimum Standards Handbook’ (2nd ed, 2010) <[http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1012/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010\(HSP\)-English_LoRes.pdf](http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1012/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010(HSP)-English_LoRes.pdf)> 2–5 (*Minimum Standards Handbook*).

⁶⁵² Ibid 2.

⁶⁵³ Ibid.

⁶⁵⁴ Ibid.

⁶⁵⁵ Ibid.

⁶⁵⁶ Ibid.

⁶⁵⁷ Brazil Desktop Review, 31; Philippines Desktop Review, 20–21.

⁶⁵⁸ Brazil Desktop Review, 31.

⁶⁵⁹ Philippines Desktop Review, 20–21.

⁶⁶⁰ Ibid.

⁶⁶¹ Ibid.

⁶⁶² Ibid.

⁶⁶³ These indicia of tenure were identified by participants in the Roundtable on Security of Tenure in Humanitarian Shelter, Programming for the Most Vulnerable held in Geneva on 28 June 2013: IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 18. This source also provides a longer list of indicia, which is separated into two categories: (1) indicia of secure tenure at the place of displacement; and (2) indicia of secure tenure at the place of return/resettlement: see page 20.

⁶⁶⁴ See IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters, (cited above) 18.

⁶⁶⁵ Ibid.

⁶⁶⁶ International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 60.

⁶⁶⁷ Allison Anderson et al, Asia Pacific Coalition for School Safety, ‘Policy Brief and Practice Guidance: Limiting and Planning for Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies’ (Asia Pacific Coalition for School Safety, November 2017) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/55716_55716stc01439schoolsasevacuationcen.pdf>.

⁶⁶⁸ International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook.

⁶⁶⁹ See Asia Pacific Coalition for School Safety, ‘Policy Brief and Practice Guidance: Limiting and Planning for Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies’.

⁶⁷⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ‘Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response: Humanitarian Diplomacy Guidance Note No.2’ (2011) <http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/09/Humanitarian_Diplomacy-Guidnace-Note-2.pdf> 36.

⁶⁷¹ Ibid 2; *Universal Declaration of Human Rights*, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc A/810 (10 December 2048); *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 20 December 2066, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 2076); *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, opened for signature 16 December 2066, 993 UNTS 3 (entered into force 3 January 2076).

⁶⁷² This Report adopts the same terminology as the IFRC’s Minimum Standards For Protection, Gender And Inclusion In Emergencies: see IFRC, ‘Minimum Standards For Protection, Gender And Inclusion In Emergencies’ (2018, 2nd ed) <<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/11/Minimum-standards-for-protection-gender-and-inclusion-in-emergencies-LR.pdf>>.

⁶⁷³ *Sendai Framework* (cited above), paras 7, 20(d).

⁶⁷⁴ Ibid paras 20(d), 36(a). See also *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, GA Res 70/1, UN GAOR, 70th sess, Agenda Items 15 and 116, UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015) Preamble, para 17.16.

⁶⁷⁵ See, eg, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, opened for signature 18 December 1979, 1249 UNTS 13 (entered into force 3 September 1981); *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008); *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990); *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, opened for signature 7 March 1966, 660 UNTS 195 (entered into force 4 January 1969); *International Convention on the*

Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, opened for signature 18 December 1990, 2220 UNTS 3 (entered into force 1 July 2003).

⁶⁷⁶ Inter-Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016)

<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf>

⁶⁷⁷ Alice Fothergill et al, 'Race, Ethnicity and Disasters in the United States: A Review of the Literature' 23(2) *Disasters* (2009) 156, 159–160, 163–165, 167 (***Race, Ethnicity and Disasters in the United States***); Kevin Blanchard et al, 'Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment' (UNISDR; Words into Action Guidelines: National Disaster Risk Assessment, 2017)

<https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf> 3–4.

⁶⁷⁷ Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 160–161.

⁶⁷⁸ Australia Desktop Review, 7, 22–23; Finland Desktop Review, 3, 4, 17; Italy Desktop Review, 38; Jordan Desktop Review, 4, 22; Kazakhstan Desktop Review, 13–14; Korea Desktop Review, 5, 14, 22; Kenya Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, 17–20; South Africa Desktop Review, 4, 12; John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Senegal' (Desktop Review, Date TBC) 12 (***Senegal Desktop Review***); Brazil Desktop Review, 7.

⁶⁷⁹ Vietnam Desktop Review, 24; Mexico Desktop Review, 18.

⁶⁸⁰ For example, Brazilian disaster law recognises the needs of children, elderly persons and persons with disabilities, while Colombian disaster law recognises gender specific needs and risks: Brazil Desktop Review, 31–33; Colombia Desktop Review, 21.

⁶⁸¹ Picard, SGBV Global Study (cited above), 49–51.

⁶⁸² Elizabeth G Ferris et al, 'Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters: Global study' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2015)

<https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201511/1297700_GBV_in_Disasters_EN_LR2.pdf> 20–25

(the ***Unseen, Unheard Report***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'The Responsibility to Prevent and Respond to Sexual and Gender-Based Violence in Disasters and Crises' (24 July 2018) <http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/17072018-SGBV-Report_Final.pdf> (the ***Responsibility to Prevent and Response to SGBV during Disasters and Crises Report***); Picard, SGBV Global Study (cited above), 33–35, 41, 43–44.

⁶⁸³ Picard, SGBV Global Study (cited above), 33–36.

⁶⁸⁴ Ferris et al, Unseen, Unheard Report (cited above), 8.

⁶⁸⁵ Ibid.

⁶⁸⁶ The Desktop Reviews that do not provide information on SGBV are Madagascar, Paraguay and Kazakhstan.

⁶⁸⁷ Colombia Desktop Review, 21; Philippines Desktop Review, 20. A third country, Kyrgyzstan, is in the process of developing a regulation on SGBV in disasters: Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18.

⁶⁸⁸ The eight countries are Australia, Brazil, Finland, Italy, Kyrgyzstan, Mexico, Senegal, UK and Vietnam: Australia Desktop Review, 17, 21; Brazil Desktop Review, 35; Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18; Mexico Desktop Review, 20; Senegal Desktop Review, 11; UK Desktop Review, 34; Vietnam Desktop Review, 24. The remaining five countries have very weak, or non-existent, legal and/or institutional frameworks for the prevention of SGBV in normal times: Jordan Desktop Review, 21; Korea Desktop Review, 21; Kenya Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, Annex question 4(e); South Africa Desktop Review, 11.

⁶⁸⁹ Brazil Desktop Review, 35; Korea Desktop Review, Annex question 7(e); Vietnam Desktop Review, 26; Australia Desktop Review, Annex question 7(e); Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Vietnam Desktop Review, 26.

⁶⁹⁰ Picard, SGBV Global Study (cited above), 38, 40, 43, 45.

⁶⁹¹ Ibid.

⁶⁹² Ibid 10.

⁶⁹³ Inter-Agency Standing Committee, 'Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience and Aiding Recovery' (2015)

<https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf> Part 3, Chapter 1 (Camp Coordination and Camp Management), Chapter 11 (Shelter, Settlement and Recovery), Chapter 12 (Water, Sanitation and Hygiene) (***GBV Guidelines***); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report, 54.

⁶⁹⁴ Philippines Desktop Review, 20.

⁶⁹⁵ Brazil Desktop Review, 21.

⁶⁹⁶ Ibid 50.

⁶⁹⁷ Ibid.

⁶⁹⁸ UK Desktop Review, 26; South Africa Desktop Review, 11; Kyrgyzstan Desktop Review, 11, 16; Italy Desktop Review, 26; Thomas J Treutler and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 20–21; Juan De Jesús Piraquive-Sánchez, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20.

⁶⁹⁹ Sabin Shrestha et al, 'Nepal Country Case Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017)

<https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Humanitarian%20aid/SGBV%20in%20disasters/Gender%20SGBV%20Report_%20Nepal%20HR.pdf> (**Nepal SGBV Case Study**).

⁷⁰⁰ Picard, SGBV Global Study (cited above), 50.

⁷⁰¹ Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 43. For example, a grandmother head-of-household was refused relief until she agreed to register her 18-year-old grandson as the male head of household: Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 38.

⁷⁰² Picard, SGBV Global Study (cited above), 35.

⁷⁰³ Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 44. For example, a woman who was widowed during the earthquake was unable to receive a housing reconstruction grant because the land on which her house was built was in her late husband's name: Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 37.

⁷⁰⁴ See *The Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*, UN GAOR, 61st sess, Agenda Item 66(b), UN Doc A/61/338 (13 September 2006); Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Statement of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Sexual and Reproductive Health and Rights: Beyond 2014 ICPD Review*, 55th sess, (10–28 February 2014); UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 22: Right to Sexual and Reproductive Health (Art. 12 of the Covenant)* E/C.12/GC/22 Geneva: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

⁷⁰⁵ See Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Sexual and Reproductive Health Rights' (2018) <<https://www.ohchr.org/en/issues/women/wrgs/pages/healthrights.aspx>>.

⁷⁰⁶ Reproductive Health Sub-working Group of the ISDR/WHO Thematic Platform for Disaster Risk Management for Health, 'Integrating Sexual and Reproductive Health into Health Emergency and Disaster Risk Management' (Policy Brief, October 2012)

<http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/SRH_HERM_Policy_brief_A4.pdf?ua=1>.

⁷⁰⁷ See Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, World Health Organization and Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) <<http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf>> 47.

⁷⁰⁸ Ibid 21, 47.

⁷⁰⁹ United Nations Population Fund, 'Addressing Violence Against Women and Girls in Sexual and Reproductive Health Services: A Review of Knowledge Assets' (2010) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/addressing_violence.pdf> 14–15.

⁷¹⁰ Ibid.

⁷¹¹ Human Rights Watch and WASH United, 'Understanding Menstrual Hygiene Management and Human Rights' (2017) <https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/mhm_practitioner_guide_web.pdf>.

⁷¹² Margaret L Schmitt et al, 'Understanding the Menstrual Hygiene Management Challenges Facing Displaced Girls and Women: Findings From Qualitative Assessments in Myanmar and Lebanon' 11(19) (2017) *Conflict and Health* 1.

⁷¹³ Ibid.

⁷¹⁴ The Desktop Reviews that do not provide information on gender-specific needs in disaster preparedness and response are Madagascar, Paraguay and Senegal.

⁷¹⁵ The eleven countries are Brazil, Finland, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kyrgyzstan, Mexico, Palestine and the UK: Brazil Desktop Review, 35; Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Jordan Desktop Review, 21; Kazakhstan Desktop Review, 11; Kenya Desktop Review, 22; Korea Desktop Review, 22; Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18; Mexico Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, 16; South Africa Desktop Review, 11; UK Desktop Review, 34.

⁷¹⁶ The four countries are Australia, the Philippines, South Africa and Vietnam: Australia Desktop Review, 17, Annex Question 7(f); Philippines Desktop Review, 6, 20; South Africa Desktop Review, 11, Annex question 7(c); Vietnam Desktop Review, 26.

⁷¹⁷ Colombia Desktop Review, 21.

⁷¹⁸ Ibid 21.

⁷¹⁹ *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1.

⁷²⁰ See Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 221.

⁷²¹ Sarah Uppard and Lili Birnbaum, 'Toolkit on Unaccompanied and Separated Children' (Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2017) <<https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12207/pdf/tools-web-2017-0322.pdf>> 9-18 (**UASC Toolkit**).

⁷²² Ibid 13, 143.

⁷²³ See *The Right to Education in Emergency Situations*, GA Res 64/290, UN GAOR, 64th sess, 106th plen mtg, Agenda Item 114, UN Doc A/RES/64/290 (9 July 2010).

⁷²⁴ Ibid 53–4.

⁷²⁵ Ibid 59.

⁷²⁶ Ibid 9–18.

⁷²⁷ See Joseph Lelliott, 'Italy's 'Zampa' Law: Increasing Protection for Unaccompanied Children' 57 *Forced Migration Review* (February 2018) 79.

⁷²⁸ Brazil Desktop Review, 31–33; Philippines Desktop Review, 17–18. Additionally, it is worth noting that Colombian legislation establishes that children have a right to be protected from the risks and consequences produced by natural disasters and other emergencies, and empowers disaster management agencies to take appropriate measures to protect children's rights: Colombia Desktop Review, 20.

⁷²⁹ Brazil Desktop Review, 31–33.

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ *Ibid.*

⁷³² Philippines Desktop Review, 18.

⁷³³ *Ibid.*

⁷³⁴ There is limited statistical data on the impacts of disasters on older persons, however mortality statistics from recent disasters indicates that older people die at a disproportionately high rate during disasters. As an example, 75 per cent of persons who died in Hurricane Katrina in 2005 were aged 60 or over, despite accounting for only 16 per cent of the population: HelpAge International, 'Older People in Emergencies and Humanitarian Crises' <<http://www.helpage.org/what-we-do/emergencies/older-people-in-emergencies/>>; Louise Plouffe, 'Older Persons in Emergencies: An Active Ageing Perspective' (World Health Organization, 2008) <<http://www.who.int/ageing/publications/EmergenciesEnglish13August.pdf>> 3–4. See also LS Fernandez, D Byard et al., 'Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies', *Prehospital and Disaster Medicine* (2002) Vol 17, No 2, 67.

⁷³⁵ LS Fernandez, D Byard et al., 'Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies', *Prehospital and Disaster Medicine* (2002) Vol 17, No 2, 67.

⁷³⁶ IASC GBV Guidelines (cited above), 12.

⁷³⁷ HelpAge International, 'Older People in Emergencies: Identifying and Reducing Risks' (2012) <<http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-emergencies--identifying-and-reducing-risks.pdf>> 2;

⁷³⁸ *Ibid.*

⁷³⁹ *Ibid* 5–6.

⁷⁴⁰ HelpAge International, 'Older People in Disasters and Crises: Guidelines for Best Practice' <<http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitarian-crises-guidelines-for-best-practice.pdf>> 8–9.

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² *Ibid.*

⁷⁴³ See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 7(c); Brazil Desktop Review, 33; Colombia Desktop Review, 20; Korea Desktop Review, Annex Question 7 (c); South Africa Desktop Review, Annex question 7(c).

⁷⁴⁴ The four countries are Australia, Brazil, Italy and Kazakhstan: Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Brazil Desktop Review, 33; Italy Desktop Review, 27, 35, 38–39; Kazakhstan Desktop Review, 11. See also *Joint National Protocol for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents, Elderly Persons and Persons with Disabilities during Disasters* (Brazil, Human Rights Secretariat, September 2013).

⁷⁴⁵ Italy Desktop Review, 27.

⁷⁴⁶ Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)).

⁷⁴⁷ World Health Organization and the World Bank, 'World Report on Disability' (2011) <http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf> 29.

⁷⁴⁸ Jo Matsuzaki, 'Disability Inclusive DRR: Widening the Participation of Persons with Disabilities in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction' <https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/520e280f8fb60Jo_Matsuzaki_English_revised.pdf>; United Nations Department of Economic and Social Affairs, 'Disability-Inclusive Humanitarian Action' <<https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/whs.html>>.

⁷⁴⁹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, 'Ageing and Disability' () <<https://www.un.org/development/desa/disabilities/disability-and-ageing.html>>.

⁷⁵⁰ See Human Rights Watch, 'Women and Girls with Disabilities' <<https://www.hrw.org/legacy/women/disabled.html>>; European Women's Lobby, 'Women More Prone to Disability than Men, and Particularly Vulnerable to Discrimination and Violence' (17 May 2011) <<https://www.womenlobby.org/Women-more-prone-to-disability-than-men-and-particularly-vulnerable-to->>; Kirsten Naumann Murtagh and Helen Hubert, 'Gender Differences in Physical Disability Among an Elderly Cohort' (2004) 94(8) *American Journal of Public Health* 1406.

⁷⁵¹ Handicap International, 'Disability in Humanitarian Context: Views from Affected People and Field Organisations' (2015) <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/handicapinternational/pages/1500/attachments/original/1449158243/Disability_in_humanitarian_context_2015_Study_Advocacy.pdf?1449158243> (***Disability in Humanitarian Context***).

⁷⁵² *Ibid* 9; IASC GBV Guidelines (cited above), 12.

⁷⁵³ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008) art 11.

⁷⁵⁴ *Sendai Framework* (cited above), paras 7, 19(d), 32, 36(a)(iii).

⁷⁵⁵ Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (World Humanitarian Summit, May 2016) <<http://humanitariandisabilitycharter.org/>>.

⁷⁵⁶ Handicap International, *Disability in Humanitarian Context*, 6, 10–14.

⁷⁵⁷ *Ibid* 14–16.

⁷⁵⁸ See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 7(c); Brazil Desktop Review, 33; Colombia Desktop Review, 20; Korea Desktop Review, Annex Question 7 (c); South Africa Desktop Review, Annex question 7(c).

⁷⁵⁹ The four countries are Australia, Brazil, Italy and Kazakhstan. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Brazil Desktop Review, 33; Italy Desktop Review, 26–27, 35, 38–39; Kazakhstan Desktop Review, 11. See also *Joint National Protocol for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents, Elderly Persons and Persons with Disabilities during Disasters* (Brazil, Human Rights Secretariat, September 2013).

⁷⁶⁰ Alice Fothergill et al, *Race, Ethnicity and Disasters in the United States*, 156, 159–160, 163–165, 167; Kevin Blanchard et al, 'Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment' (UNISDR; *Words into Action Guidelines: National Disaster Risk Assessment*, 2017) <https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf> 3–4.

⁷⁶⁰ Fothergill, *Race, Ethnicity and Disasters in the United States* (cited above), 163.

⁷⁶¹ *Ibid* 156, 159–160, 163–165, 167; Blanchard et al, *Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment*, 3–4.

⁷⁶¹ Fothergill, *Race, Ethnicity and Disasters in the United States* (cited above), 163.

⁷⁶² Blanchard et al, *Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment*, 3–4.

⁷⁶³ Fothergill, *Race, Ethnicity and Disasters in the United States* (cited above), 163.

⁷⁶⁴ Lorenzo Guadagno et al, 'Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusions' (Migrants in Countries in Crisis Initiative, 2017) 9.

⁷⁶⁵ Shinya Uekusa, 'Social Vulnerability in Disasters: Immigrant and Refugee Experiences in Canterbury and Tohoku' in William L. Waugh, Jr., Ziqiang Han (eds) *Recovering from Catastrophic Disaster in Asia (Community, Environment and Disaster Risk Management, Volume 18)* Emerald Publishing Limited, 127–144.

⁷⁶⁶ Human Rights Council, *Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Disaster Risk Reduction, Prevention and Preparedness Initiatives*, 27th sess, Agenda Item 5, A/HRC/27/66 (7 August 2014) 7–8.

⁷⁶⁷ *Ibid* 8–11.

⁷⁶⁸ *Ibid*.

⁷⁶⁹ An example is the prolonged evacuation of the small Aboriginal community of Kiwirrkurra in the Gibson Desert of Western Australia in 2001 in response to a catastrophic flood caused by Tropical Cyclone Abigail. The approximately 18-month period that the Kiwirrkurra community was separated from its land resulted in a 'severe disruption to the social fabric of the community': Richard Howitt et al, 'Natural and Unnatural Disasters: Responding with Respect for Indigenous Rights and Knowledges' 50(1) *Geographical Research* (February 2012) 47, 54. See also Cath Brinkley, 'Kiwirrkurra: The Flood In The Desert' (2009) 24(1) *Australian Journal of Emergency Management* 67, 68.

⁷⁷⁰ *Sendai Framework* (cited above), para 24(c)(i).

⁷⁷¹ *Ibid* 36(a)(v).

⁷⁷² Ayu Suciari et al, "'Smong" as Local Wisdom for Disaster Risk Reduction' (2018) *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 148, 1.

⁷⁷³ *Ibid* 1.

⁷⁷⁴ *Ibid*.

⁷⁷⁵ *Ibid*.

⁷⁷⁶ The main Philippines disaster law provides that it is State policy that disaster risk reduction and climate change measures are sensitive to indigenous knowledge systems, however this law does not contain any measures for the protection and inclusion of indigenous groups in disaster preparedness and response: Philippines Desktop Review, 17 citing *Republic Act No. 10121* (Philippines) (2010) s2.

⁷⁷⁷ Colombia Desktop Review, 20.

⁷⁷⁸ Philippines Desktop Review, 17.

⁷⁷⁹ Edge Effect, *Down by the River Report*, 7.

⁷⁸⁰ *Ibid* 15–16.

⁷⁸¹ *Ibid*.

⁷⁸² Oxfam, 'Life as a Gay Man in a Resettlement Site' <<https://philippines.oxfam.org/life-gay-man-resettlement-site>>.

⁷⁸³ Jennifer Rumbach and Kyle Knight, 'Sexual and Gender Minorities in Humanitarian Emergencies' in Larry W. Roeder Jr (ed) *Issues of Gender and Sexual Orientation in Humanitarian Emergencies* (2014, Springer International Publishing) 33.

⁷⁸⁴ *Ibid*.

⁷⁸⁵ *Ibid*.

⁷⁸⁶ Edge Effect, *Down by the River Report*, 24.

⁷⁸⁷ Inter-Agency Standing Committee, 'IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings' (2007)

<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Guidelines%20IASC%20Mental%20Health%20Psychosocial%20with%20Index%29.pdf> 2 (the **IASC Guidelines on MHPSS**).

⁷⁸⁸ Operationalising Psychosocial Support in Crisis Project 'The Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings' (June 2016)
<<https://www.uibk.ac.at/psychologie/fachbereiche/psychotraumatologie/resources/opsic-mhpss-comprehensive-guideline-june-2016.pdf>> 22.

⁷⁸⁹ Ibid 1; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Reference Centre for Psychosocial Support 'Key Actions for Psychosocial Support in Flooding: Creating Resilience in Urban Areas' (2016)
<http://pscentre.org/wp-content/uploads/Key_Actions-for-PSS-in-Flooding.pdf>.

⁷⁹⁰ IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 2.

⁷⁹¹ Ibid 1.

⁷⁹² Ibid.

⁷⁹³ Ibid 1–2.

⁷⁹⁴ Ibid.

⁷⁹⁵ Ibid 106–109 (Action Sheet 5.3: Facilitate conditions for appropriate communal cultural, spiritual and religious healing practices), 110–111 (Action Sheet 5.4: Sheet 5.4 Facilitate support for young children (0–8 years) and their care-givers).

⁷⁹⁶ Sphere Minimum Standards (cited above), 341.

⁷⁹⁷ Ibid.

⁷⁹⁸ For a discussion of this point in the context of SGBV see: Picard (cited above), SGBV Global Study, 9.

⁷⁹⁹ The following key international guidelines, standards and reports emphasise the importance of non-discrimination in the provision of humanitarian assistance: Age and Disability Consortium, 'Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities' (2018)
<https://www.cbm.org/article/downloads/54741/Humanitarian_inclusion_standards_for_older_people_and_people_with_disabi....pdf> 9, 11, 29–30 (**Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities**); International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 55–6; Migrants in Countries in Crisis Initiative, 'Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster' (June 2016)
<https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/micic_guidelines_english_web_13_09_2016.pdf> 34 (**MICIC Guidelines**); Picard (cited above), SGBV Global Study, 60.

⁸⁰⁰ See Picard (cited above), SGBV Global Study, 60.

⁸⁰¹ As per the 'Terminology' section of this Report, 'regular DPR activities' refers to DPR activities that are designed for the general public, rather than specifically for one or more of the vulnerable groups discussed in this Chapter 9.

⁸⁰² The following key international guidelines, standards and reports emphasise the importance of including vulnerable groups in risk assessments, needs assessments and contingency planning: Edge Effect, Down by the River Report, 10–11, 16, 34, 38, 41; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 18–26; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 33, 40; Picard, SGBV Global Study (cited above), 51; MICIC Guidelines (cited above), 27–28, 42–43, 127–128; Oxfam, *Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies* (2013)
<<https://www.oxfam.org/en/research/minimum-standards-gender-emergencies>> Minimum Standard 5 (**Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies**); 12; Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (Humanitarian Horizons Practice Paper Series, June 2018) 12.

⁸⁰³ Ibid.

⁸⁰⁴ Picard, SGBV Global Study (cited above), 60–61; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20–21.

⁸⁰⁵ Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.

⁸⁰⁶ Ibid.

⁸⁰⁷ Ibid 21. The WGSS were developed by the Washington Group on Disability Statistics, a UN City Group established under the United Nations Statistical Commission. For more information on the WGSS see Washington Group on Disability Statistics, 'Short Set of Disability Questions' <<http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/>>.

⁸⁰⁸ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.

⁸⁰⁹ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 6; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <<https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf>> 4.

⁸¹⁰ Ibid.

⁸¹¹ Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <<https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf>> 4.

⁸¹² Ibid; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.

⁸¹³ Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.

⁸¹⁴ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 6.

⁸¹⁵ Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 33, 47, 80–82; IASC GBV Guidelines (cited above), 20, 48; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 27, 33; Picard, SGBV Global Study (cited above), 53, 61; MICIC Guidelines (cited above), 31; Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies (cited above); Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12–13; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <<https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf>> 4.

⁸¹⁶ Picard, SGBV Global Study (cited above), 61.

⁸¹⁷ Ibid. This recommendation also draws on guidance from the humanitarian sector in relation to multi-stakeholder coordination mechanisms: See, eg, Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 66–71.

⁸¹⁸ Picard, SGBV Global Study (cited above), 61; MICIC Guidelines (cited above), 27. This recommendation also draws on guidance from the humanitarian sector that identifies the importance of recruiting vulnerable groups as staff or volunteers for humanitarian programs: Edge Effect, Down by the River Report, 11; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 45, 114–115, 200, 245; IASC GBV Guidelines (cited above), 10, 23–24, 38–39.

⁸¹⁹ Edge Effect, Down by the River Report, 38, 40; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 25–26, 54–55; IASC GBV Guidelines (cited above), 4, 20, 35; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 22–23, 45–46, 62, 64, 69; Picard, SGBV Global Study (cited above), 60; Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <<https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf>> 2, 4. See also Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 63–66 ('Core Humanitarian Standard Commitment 4').

⁸²⁰ Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 43; Picard, SGBV Global Study (cited above), 61; MICIC Guidelines (cited above), 43, 65; Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies (cited above), Minimum Standards 7, 12.

⁸²¹ Picard, SGBV Global Study (cited above), 61.

⁸²² The following sub-groups are especially at risk: adolescent girls; elderly women; women and child heads of households; girls and women who bear children of rape, and their children born of rape; indigenous people; ethnic and religious minorities; sexual and gender minorities; unaccompanied and separated children; women and men involved in forced and/ or coerced prostitution, and child victims of sexual exploitation; people living with HIV; people with disabilities; survivors of violence: IASC GBV Guidelines (cited above), 12–13.

⁸²³ IASC GBV Guidelines (cited above); Picard, SGBV Global Study (cited above); Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises and World Health Organization, Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) Chapter 3 'Minimum Initial Service Package for Reproductive Health in Crises'.

⁸²⁴ Picard, SGBV Global Study (cited above), 59. For guidance on clinical management of sexual violence and rape, decision-makers should consider Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 330–332 ('Sexual and Reproductive Health Standard 2.3.2: Sexual Violence and Clinical Management of Rape').

⁸²⁵ Ibid.

⁸²⁶ Ibid 61.

⁸²⁷ IASC GBV Guidelines (cited above), Part 3, Chapter 1 (Camp Coordination and Camp Management), Chapter 11 (Shelter, Settlement and Recovery), Chapter 12 (Water, Sanitation and Hygiene); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report, 54.

⁸²⁸ IASC GBV Guidelines (cited above); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report.

⁸²⁹ Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 327–335.

⁸³⁰ Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, World Health Organization and Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) <<http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf>>.

⁸³¹ Save the Children and United Nations Populations Fund, Adolescent Sexual and Reproductive Health Toolkit for Humanitarian Settings (September 2009) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_ASRHtoolkit_english.pdf>.

⁸³² Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 102–104.

⁸³³ Elrha Research for Health in Humanitarian Crises Programme, Toolkit for Integrating Menstrual Hygiene Management (MHM) into Humanitarian Response (2017) <<https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2113/themhminemergenciestoolkitfullguide.pdf>>.

⁸³⁴ Ibid.

⁸³⁵ Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 149, 208, 203.

⁸³⁶ Ibid.

-
- ⁸³⁷ Sarah Uppard and Lili Birnbaum, 'Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children' (Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2017) <<https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12208/pdf/handbook-web-2017-0322.pdf>> 9-18 (**UASC Field Handbook**).
- ⁸³⁸ Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, UASC Toolkit (cited above).
- ⁸³⁹ *Guidelines for the Alternative Care of Children*, GA Res 64/142, UN GAOR, 64th sess, 65th plen mtg, Agenda Item 64, UN Doc A/RES/64/142* (18 December 2009).
- ⁸⁴⁰ Louise Melville Fulford and Rebecca Smith, 'Alternative Care in Emergencies (ACE) Toolkit' (2013) (Save the Children on behalf of the Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/7672/pdf/ace_toolkit_0.pdf>.
- ⁸⁴¹ The MSCP, which was developed in 2012, is currently under review. The second draft of the updated MSCP has been released and will be finalised in 2020.
- ⁸⁴² Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above).
- ⁸⁴³ See Inter-Agency Standing Committee, 'IASC Task Team on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action' <<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action>>.
- ⁸⁴⁴ Edge Effect, Down by the River Report, 35–37.
- ⁸⁴⁵ UNHCR, 'Protecting Persons With Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees' (December 2015) < <http://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf>> (**UNHCR SGM Report**).
- ⁸⁴⁶ Edge Effect, Down by the River Report, 35–37; International Gay and Lesbian Human Rights Commission and SEROvi.e. 'The Impact of the Earthquake, and Relief and Recovery Programs on Haitian LGBT People' (Briefing Paper) <<https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/504-1.pdf>>.
- ⁸⁴⁷ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
- ⁸⁴⁸ IASC GBV Guidelines (cited above), 291; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 41.
- ⁸⁴⁹ IASC GBV Guidelines (cited above), 270; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 41.
- ⁸⁵⁰ Edge Effect, Down by the River Report (cited above).
- ⁸⁵¹ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above).
- ⁸⁵² See UNHCR SGM Report (cited above).
- ⁸⁵³ IASC GBV Guidelines (cited above).
- ⁸⁵⁴ UNHCR SGM Report (cited above), 23, 31–32; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 43.
- ⁸⁵⁵ UNHCR SGM Report (cited above), 31; Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
- ⁸⁵⁶ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
- ⁸⁵⁷ Ibid 12.
- ⁸⁵⁸ IASC GBV Guidelines (cited above), 60.
- ⁸⁵⁹ Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
- ⁸⁶⁰ MICIC Guidelines (cited above).
- ⁸⁶¹ Ibid.
- ⁸⁶² Ibid 29, 32.
- ⁸⁶³ Ibid 24, 32.
- ⁸⁶⁴ Ibid 29.
- ⁸⁶⁵ Ibid 26.
- ⁸⁶⁶ Ibid 35.
- ⁸⁶⁷ Ibid.
- ⁸⁶⁸ Ibid 29, 32–33, 35.
- ⁸⁶⁹ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, GA Res 61/295, UN GAOR, 61st sess, 107th plen mtg, Agenda Item 68, Supp No 49, UN Doc A/RES/61/295 (2 October 2007) annex ('United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples') (**UNDRIP**).
- ⁸⁷⁰ Ibid art 10.
- ⁸⁷¹ IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 38–45 (Action Sheet 2.1: Conduct assessments of mental health and psychosocial issues).
- ⁸⁷² Ibid 81–86 (Action Sheet 4.3: Organise Orientation and Training of Aid Workers in Mental Health and Psychosocial Support); Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 62–65 (Health Minimum Standard 2.6: Mental Health).
- ⁸⁷³ IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 163–167 (Action Sheet 8.2: Provide Access to Information About Positive Coping Methods)
- ⁸⁷⁴ IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 120–120; Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 62–65 (Health Minimum Standard 2.6: Mental Health).

-
- ⁸⁷⁵ IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 123–131 (Action Sheet 6.2: Provide Access to Care for People with Severe Mental Disorders); Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 62–65 (Health Minimum Standard 2.6: Mental Health).
- ⁸⁷⁶ Operationalising Psychosocial Support in Crisis Project ‘The Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings’ (June 2016) <<https://www.uibk.ac.at/psychologie/fachbereiche/psychotraumatology/resources/opsic-mhpss-comprehensive-guideline-june-2016.pdf>> (**OPSIC Comprehensive Guideline**).
- ⁸⁷⁷ Federal Emergency Management Agency, ‘2017 Hurricane Season FEMA After-Action Report’ (12 July 2018) <<https://www.fema.gov/media-library-data/1531743865541-d16794d43d3082544435e1471da07880/2017FEMAHurricaneAAR.pdf>> v.
- ⁸⁷⁸ Ibid.
- ⁸⁷⁹ See Victor J Blue, ‘FEMA Was Sorely Unprepared for Puerto Rico Hurricane, Report Says’ (12 July 2018) *New York Times* <<https://www.nytimes.com/2018/07/12/us/fema-puerto-rico-maria.html>>; Emily Atkin, ‘The Troubling Failure of America’s Disaster Response’ (17 July 2018) *The New Republic* <<https://newrepublic.com/article/149899/troubling-failure-americas-disaster-response>>; Madison Park and Emanuella Grinberg, ‘FEMA Admits it was Understaffed and Underprepared for 2017 Hurricanes’ (13 July 2018) *CNN* <<https://edition.cnn.com/2018/07/13/us/fema-2017-hurricane-season-report/index.html>>.
- ⁸⁸⁰ Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), Introduction 1.
- ⁸⁸¹ See Sphere Minimum Standards 2018 (cited above).
- ⁸⁸² Ibid.
- ⁸⁸³ Ibid 6–7.
- ⁸⁸⁴ The Sphere Project, *Sphere Standards in National Humanitarian Response* (Discussion Paper, 2016) <<http://www.sphereproject.org/resources/download-publications/?search=1&keywords=&language=English&category=56&subcat-22=0&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0&subcat-56=103&subcat-60=0&subcat-80=0>> 4.
- ⁸⁸⁵ Ibid.
- ⁸⁸⁶ Ibid.
- ⁸⁸⁷ Ibid 19–30.
- ⁸⁸⁸ Ibid 23–24.
- ⁸⁸⁹ Ibid.
- ⁸⁹⁰ Ibid.
- ⁸⁹¹ Ibid; The Sphere Project, ‘Localizing Sphere: Chile and the Philippines Integrate Sphere Standards into National Disaster Response Systems’ (26 October 2017) <<http://www.sphereproject.org/news/localizing-sphere-governments-of-chile-and-the-philippines-integrate-sphere-standards-into-national-disaster-response-systems/>>.
- ⁸⁹² Ibid.
- ⁸⁹³ IFRC, *Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response* (cited above), 44.
- ⁸⁹⁴ Ibid.
- ⁸⁹⁵ Pan American Health Organization, World Health Organization, International Committee of the Red Cross, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ‘Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders’ (2016, 2nd ed) <<https://www.icrc.org/en/publication/0880-management-dead-bodies-after-disasters-field-manual-first-responders>>.
- ⁸⁹⁶ Ibid 36.
- ⁸⁹⁷ Ibid 23.
- ⁸⁹⁸ Ibid 28.
- ⁸⁹⁹ Ibid 11.
- ⁹⁰⁰ Ibid 27.
- ⁹⁰¹ Philippines Desktop Review, 15–16.
- ⁹⁰² Ibid.
- ⁹⁰³ UK Desktop Review, 27–29.
- ⁹⁰⁴ See European Commission, United Nations Development Group, World Bank, ‘Post Disaster Needs Assessments Guidelines’ (2013) <<https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf>> 117.
- ⁹⁰⁵ See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ‘Emergency Needs Assessment’ <<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-system/emergency-needs-assessment/>>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ‘Guidelines for Assessment in Emergencies’ (March 2008) <<https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-emergency-en.pdf>> 12–13.
- ⁹⁰⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ‘Guidelines for Assessment in Emergencies’ (March 2008) <<https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-emergency-en.pdf>> 12–13.
- ⁹⁰⁷ Ibid.
- ⁹⁰⁸ World Bank, ‘Design and Execution of a Damage, Loss and Needs Assessment: Guidance Note for Task Managers’ (2010) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TTL%20Vol1_WEB.pdf> v, 4.

-
- ⁹⁰⁹ See World Bank, 'Disaster, Damage, Loss and Needs Assessment: Training Guidelines' <<http://documents.worldbank.org/curated/en/816981467998808920/pdf/530020WP0P110410Box345586B01PUBLIC1.pdf>> 5–6.
- ⁹¹⁰ European Commission, United Nations Development Group, World Bank, 'Post Disaster Needs Assessments Guidelines' (2013) <<https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf>> 117.
- ⁹¹¹ Ibid.
- ⁹¹² Ibid.
- ⁹¹³ Ibid.
- ⁹¹⁴ Joe Leitmann, 'Five Ways to do Better Post-Disaster Assessments' World Bank (24 October 2018) <<http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/five-ways-do-better-post-disaster-assessments>>.
- ⁹¹⁵ See European Commission, United Nations Development Group, World Bank, 'Post Disaster Needs Assessments Guidelines' (2013) <<https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf>> 48–49.
- ⁹¹⁶ Ibid.
- ⁹¹⁷ Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP), *Evaluation of Humanitarian Action Guide* (2016) <<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-evaluation-humanitarian-action-2016.pdf>> 14.
- ⁹¹⁸ Ibid 30.
- ⁹¹⁹ Ibid 27.
- ⁹²⁰ Ibid 30–31.
- ⁹²¹ Ibid 30.
- ⁹²² Ibid 31.
- ⁹²³ Development Assistance Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Principles for the Evaluation of Development Assistance* (1991) <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>> 5; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Project/Programme Monitoring and Evaluation (M&E) Guide* (2011) <<http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-ME-Guide-8-2011.pdf>> 77–78.
- ⁹²⁴ Ibid 48.
- ⁹²⁵ Ibid.
- ⁹²⁶ Ibid.
- ⁹²⁷ See Brazil Desktop Review, 40; Mexico Desktop Review, 22; Palestine Desktop Review, 15; Vietnam Desktop Review, 30.
- ⁹²⁸ Australia Desktop Review, 11.
- ⁹²⁹ Ibid.
- ⁹³⁰ Philippines Desktop Review, 5–6.
- ⁹³¹ Italy Desktop Review, 40.
- ⁹³² Australia Desktop Review, 8.
- ⁹³³ Ibid.
- ⁹³⁴ Ibid.
- ⁹³⁵ Australia Desktop Review, Annex Question 10(a).
- ⁹³⁶ Ibid 340.
- ⁹³⁷ For a comprehensive definition of corruption, see Transparency International, 'Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices' (2014) <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations> xi (***Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations***).
- ⁹³⁸ Ibid xii.
- ⁹³⁹ Ibid xi.
- ⁹⁴⁰ Michael Sheridan, Money Down the Drain, ITP NEWS (April 23, 2006); Juliet S Sorensen and Elise Meyer, 'How Corruption Slows Disaster Recovery' (5 June 2018) <<https://theconversation.com/how-corruption-slows-disaster-recovery-96832>>; Transparency International, *Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (cited above), v.
- ⁹⁴¹ See Peter T Leeson and Russell S Sobel, 'Weathering Corruption' (2008) 51(4) *Journal of Law and Economics* 667.
- ⁹⁴² Transparency International, *Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (cited above), xiii-xiv.
- ⁹⁴³ The information in this table is from the following sources: Transparency International, *Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (cited above); Daniel Maxwell et al, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices: Final Research Report* (July 2008) <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1836.pdf>>; Pete Ewins et al, 'Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action' (July 2006) <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf>>.
- ⁹⁴⁴ See Finland Desktop Review, 13; Jordan Desktop Review, 19; Palestine Desktop Review; Italy Desktop Review, 41; Kenya Desktop Review, 20; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21–22; Senegal Desktop Review, 13; UK Desktop Review, 39.
- ⁹⁴⁵ UK Desktop Review, 39 citing *Fraud Act 2006* c.35 and *Bribery Act 2010* c.23.

⁹⁴⁶ Finland Desktop Review, 13; Jordan Desktop Review, 19; Palestine Desktop Review; Italy Desktop Review, 41; Kenya Desktop Review, 20; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21–22; Senegal Desktop Review, 13.

⁹⁴⁷ Philippines Desktop Review, 22–23 citing *Disaster Act* s19.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

⁹⁴⁹ *Ibid* citing *Risk Reduction and Preparedness Equipment Protection Act* (Republic Act No. 10344).

⁹⁵⁰ Korea Desktop Review, Annex Question 10(a) citing *Disaster Relief Act* (2016) arts 17, 22, 25.

⁹⁵¹ *Ibid.*

⁹⁵² Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP), *Evaluation of Humanitarian Action Guide* (cited above, 32–36).

⁹⁵³ Transparency International, *Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (cited above), xiii.

⁹⁵⁴ *Ibid.*

⁹⁵⁵ *Ibid* 11.

⁹⁵⁶ *Ibid* 13.

⁹⁵⁷ *Ibid* 19.

⁹⁵⁸ *Ibid* 19.

⁹⁵⁹ *Ibid* 23.

⁹⁶⁰ *Ibid* 106.

⁹⁶¹ *Ibid* 110.

⁹⁶² *Ibid* 113.

⁹⁶³ *Ibid* 113.

⁹⁶⁴ *Ibid* 110–114.

⁹⁶⁵ *Ibid* 107, 113, 118.

⁹⁶⁶ *Ibid* 97.

⁹⁶⁷ *Ibid* 96, 100.

⁹⁶⁸ *Ibid* 102.

⁹⁶⁹ *Ibid* 74.

⁹⁷⁰ *Ibid* 75.

⁹⁷¹ *Ibid* 70.

⁹⁷² *Ibid* 70.

⁹⁷³ *Ibid* 74.

⁹⁷⁴ *Ibid* 74.

⁹⁷⁵ *Ibid* 76.

⁹⁷⁶ *Ibid* 88.

⁹⁷⁷ *Ibid* 86.

⁹⁷⁸ *Ibid* 86, 88.

⁹⁷⁹ *Ibid* 86.

⁹⁸⁰ *Ibid* 84.

⁹⁸¹ *Ibid* 84–85.

⁹⁸² *Ibid* 90.

⁹⁸³ *Ibid* 25.

⁹⁸⁴ *Ibid* 27.

⁹⁸⁵ *Ibid* 33.

⁹⁸⁶ *Ibid.*

⁹⁸⁷ *Ibid.*