



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

El Programa de la Federación Internacional sobre derecho relativo a desastres

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



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

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

P.O. Box 303

CH-1211 Ginebra 19

Suiza

Teléfono: +41 22 730 42 22

© 2019 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Todos los derechos reservados.

Portada: La Lista de verificación sobre la ley y la Preparación y Respuesta ante Desastres (Lista de verificación de DPR), proporciona una lista de diez preguntas claves que los legisladores, los funcionarios encargados de la implementación y aquellos que los apoyan, como las Sociedades Nacionales, se les recomienda considerar para que sus leyes brinden el mejor apoyo para DPR.



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

Indice

Agradecimiento	3
Siglas	4
Terminología	5
Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos	8
Introducción	9
Propósito de la lista de verificación	10
Uso y utilidad de la lista de verificación	11
Respuesta a las preguntas que figuran en la lista de verificación	12
Medidas ulteriores	12
Preguntas	14
Información y apoyo adicionales	43
Notas finales	45

Agradecimiento

Programa sobre derecho relativo a desastres solicitó la elaboración de esta lista de verificación cuyas principales autoras son Victoria Bannon (Humanitarian Consulting Pty Ltd.) y Rachel Macleod (Cruz Roja Australiana), quienes contaron con el asesoramiento técnico y apoyo editorial de Isabelle Granger, jefe del proyecto y coordinadora mundial de actividades de sensibilización legislativa en la Federación Internacional.

Se deja constancia del agradecimiento del proyecto a las organizaciones asociadas y personas que dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aportaron observaciones técnicas. Dentro de la Federación Internacional, se trata de: Cécile Aptel, Loudovic Arnout, Pascal Boucher, Xavier Castellanos, Gabrielle Emery, David Fisher, Jeff Franklin, Stephanie Julmy, Aynur Kadihasanoglu, Martin Krottmayer, Rosemarie North y Andreia Rosa. Agradecemos también a: Erika Conti y Ciara Mellucci de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO); Orsola Lussignoli, funcionaria del Gobierno Alemán; Ria Hidajat, Friedegund Mascher, Mattihas Range y Julian Tost del organismo alemán de cooperación internacional (GIZ); Miriam Budgen del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); Ana Villa Mariquina, de la Cruz Roja de Filipinas; Isabelle Thafvelin, del Fondo de las Naciones Unidas para la Población; y Sarah Keoltzow, de la oficina de las Naciones Unidas para servicios a proyectos (UNOPS).

La Federación Internacional desea agradecer y reconocer el apoyo financiero brindado por la Cruz Roja Australiana, el Departamento Australiano de Asuntos Exteriores y Comercio, el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de Alemania, la Cruz Roja Neerlandesa, la Cruz Roja Noruega y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, para la realización de este proyecto.

Un justo agradecimiento dirigido también a quienes contribuyeron en la elaboración del informe mundial de síntesis sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos (*Law and Disaster Preparedness and Response Global Synthesis Report*) en el que se sustenta esta lista de verificación y que constan debidamente reconocidos en ese informe.



Siglas

ADB	Banco Asiático para el Desarrollo
CDEMA	Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (organismo responsable de la gestión de desastres y emergencias en la zona del Caribe)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (organismo alemán de cooperación internacional)
IASC	Comité Permanente entre Organismos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Federación Internacional	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
ISO	Organización Internacional de Normalización
MCII	Munich Climate Insurance Initiative
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
UNOPS	oficina de las Naciones Unidas para servicios a proyectos
UNU-EHS	United Nations University - Institute of Environment and Human Security
IVA	Impuesto al valor añadido
OMS	Organización Mundial de la Salud

Terminología

Niño: persona menor de dieciocho años de edad, abarcándose bajo esta categoría a los infantes (niños de hasta un año) y a los adolescentes (personas de edades comprendidas entre 10 y 18 años).¹

Protección de la infancia: se refiere a la prevención de actos de abuso, descuido, explotación y violencia contra niños y la intervención ante tales casos.² La expresión 'protección de la infancia' no alude, por ende, a la protección de los derechos de los niños, sino que se refiere a un subconjunto específico de esos derechos.³

Desastres: grave interrupción del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad, a cualquier escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que conllevan pérdidas y repercusiones de uno o varios de los siguientes tipos: humanas, materiales, económicas y medioambientales.⁴

Preparación para desastres: los conocimientos y capacidades de los que se dotan los gobiernos, organizaciones de intervención y recuperación, comunidades y personas, para anticipar, reaccionar y recuperarse de manera eficaz de las repercusiones de desastres probables, inminentes o corrientes.⁵

Actividades de preparación preventiva e intervención ante desastres⁶: expresión general que abarca los servicios, instalaciones, procesos, distribuciones, recursos, actividades de formación, educación o información que se realizan o se ponen a disposición con miras a la preparación preventiva ante un desastre y/o la intervención a raíz de este. La expresión actividades ordinarias de preparación preventiva e intervención ante desastres contempla aquellas destinadas al público en general y no necesariamente a uno o más de los grupos vulnerables específicos de los que trata el capítulo 9.

Agentes de preparación preventiva e intervención ante desastres: expresión general que abarca a todos los agentes que participan en actividades de preparación preventiva e intervención ante desastres, con inclusión de agentes gubernamentales y no gubernamentales, y agentes nacionales, extranjeros e internacionales. Entre estos se cuentan (sin que se trate de una lista exhaustiva) las instituciones responsables de gestión de desastres, los organismos sectoriales (v.g. salud, vivienda), el ejército, la policía, los organismos del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las entidades del sector privado, instituciones académicas o de investigación, y entidades de gobiernos extranjeros.

Intervención a raíz de desastres: medidas directas adoptadas antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir las consecuencias adversas sobre la salud, velar por la seguridad pública y atender a las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas⁷.

Asistencia relativa a alojamiento provisional y de emergencia: expresión general que abarca toda actividad destinada a prestar asistencia a los damnificados por un desastre para que puedan tener acceso a alojamiento provisional seguro y digno inmediatamente después de la catástrofe. Incluye el suministro de subsidios en efectivo, herramientas, material y apoyo técnico para efectuar reparaciones o para obras de reconstrucción. Contempla también el acceso a centros de evacuación, la asistencia para el alquiler de lugares de alojamiento y programas de familias de acogida.

Evacuación: desplazamiento provisional de personas a bienes para colocarlos a buen resguardo ya sea durante un acontecimiento que entrañe peligro o a raíz de este. Los

planes de evacuación contemplan disposiciones establecidas con antelación para el desplazamiento provisional de personas y bienes hasta lugares seguros antes, durante o después de un acontecimiento que entrañe peligro. Podrían incluir la planificación del regreso de las personas evacuadas y opciones para alojamiento provisional in situ⁸.

Financiación proyectiva: enfoque que permite el acceso a financiación humanitaria para la adopción de medidas tempranas que pueden estar basadas en un análisis combinado de riesgos y pronósticos meteorológicos y están orientadas a la preparación para fenómenos climáticos extremos. El enfoque está orientado a la anticipación de desastres, la prevención de las repercusiones de estos y, de ser posible, la disminución del sufrimiento humano y de las pérdidas materiales⁹.

Amenazas: fenómenos, sustancias, actividades humanas o condiciones peligrosas que pudieran entrañar la muerte, heridas u otros perjuicios para la salud, daños a bienes, pérdidas de medios de vida y servicios, perturbaciones sociales y económicas, o daños ambientales. Existen varias categorías de amenazas: climatológicas, biológicas, geofísicas, meteorológicas, tecnológicas, no tecnológicas y debidas a la actividad humana¹⁰.

Migrantes: personas que abandonan sus lugares habituales de residencia para buscar oportunidades de perspectivas de vida mejores y más seguras en otros lugares – usualmente en el extranjero. La migración puede ser voluntaria o involuntaria, aunque, en la mayoría de los casos existe una convergencia de opciones y circunstancias impuestas.¹¹ Están incluidos en esta definición (no exhaustiva) los migrantes laborales, los migrantes apátridas y los migrantes considerados en condición irregular por las autoridades públicas. Se abarca también a los refugiados y a los solicitantes de asilo, pese a que a tenor del derecho internacional humanitario forman parte de una categoría especial.¹²

Personas con discapacidades: personas que tienen deficiencias a largo plazo de orden físico, mental, intelectual o sensorial que, en combinación con diversos obstáculos, pueden impedir su participación plena y eficaz en la sociedad, en pie de igualdad con otras personas.¹³

Reubicación planificada: proceso planificado conforme al cual distintas personas o grupos de personas abandonan sus hogares o se les pide que lo hagan para establecerse en otro lugar, brindándoseles las condiciones para reconstruir sus vidas. La reubicación planificada se realiza bajo la autoridad del Estado, dentro de las fronteras nacionales y con el fin de proteger a las personas de riesgos derivados de desastres y cambios ambientales, con inclusión de las repercusiones del cambio climático.¹⁴

Protección: abarca todas las actividades orientadas al logro del pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos de derecho pertinentes (i.e. derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho internacional de los refugiados).¹⁵

Violencia sexual y por motivos de género expresión compuesta utilizada en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en referencia a dos fenómenos distintos aunque con coincidencias, esto es la i) violencia sexual, y la ii) violencia por motivos de género.¹⁶ En la lista de verificación se adopta las definiciones de estos fenómenos que utiliza el Movimiento en su labor, conforme constan a continuación.¹⁷

- **Violencia sexual** abarca “actos de carácter sexual cometidos contra una persona por la fuerza, por amenaza de uso de la fuerza o por coacción. La coacción puede ser el resultado de circunstancias como el temor a la violencia, la intimidación, la detención,

la opresión psicológica o el abuso de poder. La fuerza, la amenaza de uso de fuerza o la coacción también pueden dirigirse a una tercera persona. La violencia sexual abarca también actos de carácter sexual que se cometen aprovechando un entorno coercitivo o la incapacidad de una persona de dar su libre consentimiento. Además, abarca los actos de carácter sexual que una persona es obligada a cometer por la fuerza, por amenaza de uso de la fuerza o por coacción contra ella misma o contra una tercera persona, o aprovechando un entorno coercitivo o la incapacidad de la persona de dar su libre consentimiento. Por “violencia sexual” se hace referencia a actos como abuso sexual, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo o esterilización forzados”¹⁸.

- **Violencia por motivos de género** se refiere a “cualquier acto perjudicial que provoca o es probable que provoque sufrimiento o daños físicos, sexuales o psicológicos a mujeres, hombres, niñas o niños por motivos relacionados con su género. La violencia de género resulta de la desigualdad de género y del abuso de poder. La violencia de género abarca, de forma no exhaustiva, violencia sexual, violencia doméstica, trata de personas, matrimonio forzado o a edad temprana, prostitución forzada, explotación y abuso sexuales”¹⁹.

Minorías sexuales y de género: personas con orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales diversas²⁰.

Menores no acompañados y separados: expresión compuesta que abarca a dos grupos de menores, a saber, i) los menores no acompañados y ii) lo menores separados.

- **Menores no acompañados:** se refiere a los menores que se han visto separados de ambos progenitores y otros familiares y que no están al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre establecida, tenga la responsabilidad de hacerlo²¹.
- **Menores separados:** se refiere a los menores que se han visto separados de ambos progenitores, o de quien cuidaba de ellos a título principal, ya sea por ley o costumbre establecida, aunque no necesariamente de otros familiares. Los menores separados podrían, por ende, estar acompañados de otros miembros adultos de su familia.

Grupos vulnerables: los siguientes grupos podrían verse afectados de manera desproporcionada por desastres: mujeres adultas y jóvenes; niños, en particular los menores no acompañados y separados; los adolescentes y jóvenes adultos; los adultos mayores; las personas con discapacidades; los migrantes; las personas desplazadas y refugiadas; los grupos indígenas; las minorías étnicas y raciales; las minorías sexuales y de género. De manera concisa, se hace referencia colectiva a estos grupos bajo la expresión ‘grupos vulnerables’, sin olvidar que, dependiendo de las circunstancias, podría ser más preciso describirlos como grupos con ‘necesidades específicas’, expuestos ‘a riesgos’ o ‘vulnerables’.

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

1

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



2

¿Favorecen las leyes de su país la aplicación de una estrategia eficaz de financiación de actividades para hacer frente a riesgos de desastres?



3

¿Se contempla en las leyes de su país mandatos claros y recursos para emprender actividades de planificación y sensibilización, a través de actividades de formación, educación y simulacros?



4

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



5

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



6

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



7

¿Establecen las leyes de su país un marco integral para tratar cuestiones relacionadas del desplazamiento y la reubicación planificada a desastres?



8

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



9

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



10

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



Introducción

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

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

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

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

Atendiendo a la solicitud de numerosas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**), la Federación Internacional emprendió la elaboración de una lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos (**lista de verificación**), destinada a brindar apoyo técnico a los gobiernos, las Sociedades Nacionales y demás partes interesadas en el fortalecimiento de leyes relativas a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos con respecto a aspectos que no estuvieran abarcados en herramientas anteriores. El tema de la recuperación será objeto de investigación en el futuro y, por consiguiente, no figura abarcado en este documento.

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

- **un análisis bibliográfico** de publicaciones relativas a los diez temas que forman parte integrante de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, en el que se identifica y se resume las principales fuentes de información sobre cada tema, con inclusión de material jurídico internacional, libros y artículos académicos, informes, estudios de caso, al igual que normas, directrices y recomendaciones existentes;
- **análisis documentales** sobre la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos en veinte países tomados como ejemplo²² que abarcan un amplio espectro de regiones geográficas, riesgos de desastres y niveles de desarrollo humano.

El análisis de síntesis, y los análisis bibliográficos están disponibles en el sitio web del Programa sobre derecho relativo a desastres. www.ifrc.org/dl.

Propósito de la lista de verificación

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

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

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

Conviene reconocer que la lista de verificación no es exhaustiva y que existen muchas variaciones en la estructura de los marcos jurídicos y de políticas de los diferentes países. En la lista de verificación no se plantea con carácter prescriptivo las enmiendas o reformas requeridas, sino que se destaca algunas de las medidas legislativas que cabe examinar.

En particular, las preguntas y recomendaciones sobre elementos que deberían estar incluidos en “la ley” no hacen necesariamente alusión a un instrumento específico, sino que

se aplica a cualquier legislación aplicable (i.e. el marco jurídico pertinente en conjunto). Ello incluirá, a menudo, la legislación de carácter subnacional (v.g. a nivel provincial u otra división administrativa), en particular en los Estados federales en los cuales pudiera existir potestad significativa a este nivel de gobierno en relación con la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos. Además, dependiendo del contexto y de la tradición jurídica del país, algunas de las recomendaciones sobre uno u otro tema podrían resultar más apropiadas con miras a la inclusión en políticas, procedimientos o planes y no en la ley. Aunque se formulan en las preguntas sugerencias acerca de ámbitos que podrían ser más específicamente pertinentes a instrumentos jurídicos que a herramientas de política, se deberá verificar siempre el contexto nacional.

En la lista de verificación se plantea sugerencias relativas a instrumentos sectoriales más amplios que deberían ser considerados como parte integrante del proceso de revisión y se incluye referencias a las secciones pertinentes del informe de síntesis en los que se podría encontrar referencias y herramientas útiles adicionales.

Uso y utilidad de la lista de verificación

Las consideraciones y recomendaciones que constan en la lista de verificación revisten pertinencia para todos los agentes concernidos por la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos y puede ser utilizada de diversas maneras:

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

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

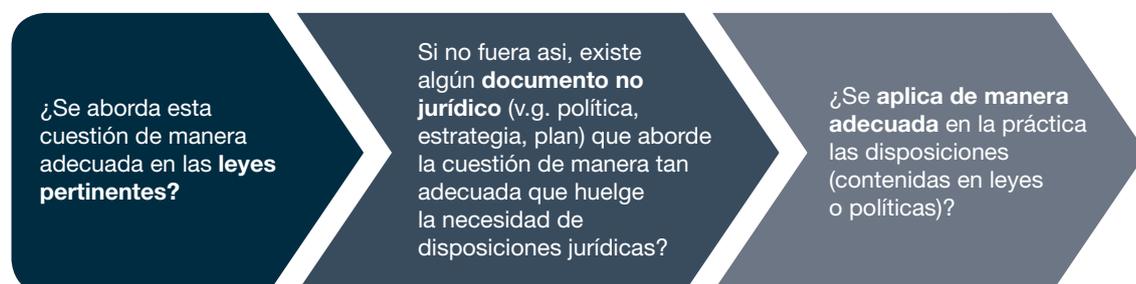


La metodología para el uso de la lista de verificación deberá adaptarse según el contexto, el marco constitucional y las necesidades específicas del país. Aunque sea una persona o una organización quien inicie el proceso, la exhaustiva respuesta a las preguntas de la lista de verificación exigirá un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

Respuesta a las preguntas que figuran en la lista de verificación

La lista de verificación abarca diez preguntas amplias destinadas a orientar el detenido análisis del marco jurídico de un país relativo a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos. En cada sección se aporta una breve síntesis del razonamiento, junto con una lista de preguntas de orientación subsidiarias y una lista de leyes y políticas sectoriales que podrían ser incluidas en el proceso de revisión.

Se sugiere el siguiente ciclo de análisis con respecto a cada una de las preguntas subsidiarias.



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

Medidas ulteriores

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

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

- investigación adicional sobre aspectos o materias específicos del derecho;
- consultas con un amplio abanico de partes interesadas, en particular a nivel local;

- enmienda de leyes y políticas existentes para abarcar mejor las cuestiones relativas a la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos o para velar por la congruencia entre las distintas leyes y políticas;
- elaboración de nuevas leyes y políticas para colmar eventuales lagunas;

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

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

Preguntas

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

La eficiencia en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos exige marcos institucionales sólidos. Cada una de las instituciones que participe en las labores de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos deberá contar con un claro mandato en el que se describa las funciones y responsabilidades que le incumben y su correlación con las de otras instituciones. Si existieran entidades subnacionales de estas instituciones que se ocupen de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, la ley debería otorgarles potestades y recursos suficientes para el cumplimiento de ese mandato. Conforme antecede, la ley que establece los marcos normativos podrá tener carácter nacional o subnacional, en incluso abarcar ambos niveles, según corresponda al sistema constitucional y a las tradiciones de cada país.

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

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

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

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



A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Mandato institucional

- a. ¿Establece la ley instituciones dotadas de un claro mandato en relación con la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- b. ¿Establece la ley claramente las funciones y responsabilidades de esas instituciones en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- c. Considerados en conjunto, los mandatos de estas instituciones en relación con la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos abarcan:
 - todas jurisdicciones, desde el nivel local hasta el nivel nacional (tanto en un plano horizontal como transversal);
 - todos los tipos de amenazas, con inclusión tanto de aquellas repentinas como de evolución lenta;
 - todo tipo de funciones de gestión de desastres (políticas, operaciones, etc.

ii. Instituciones subnacionales

- a. ¿Establece la ley instituciones responsables de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos en jurisdicciones subnacionales?
- b. ¿Otorga a ley a esas instituciones subnacionales potestades y recursos adecuados (activos, recursos financieros y humanos) para el cumplimiento de sus mandatos relativos a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, con inclusión de recursos para fortalecimiento de la capacidad?

iii. Participación

- a. ¿Establece la ley entidades o instituciones multilaterales para la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, tales como organismos, foros y plataformas de consulta o de coordinación?
- b. ¿Exige la ley la participación de todos los tipos de partes interesadas en las instituciones multilaterales y la elaboración de políticas y reglamentos pertinentes?
- c. ¿Establece claramente la ley las funciones y responsabilidades de los agentes no gubernamentales y de la sociedad civil en lo que atañe a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- d. ¿Otorga la ley a los agentes no gubernamentales y a la sociedad civil el más elevado nivel de participación y de responsabilidad compatible con los recursos y la capacidad de estos?

iv. Coordinación

- a. ¿Establece la ley mecanismos de coordinación de las actividades relativas a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?
- b. ¿Exige la ley que en los mecanismos de coordinación se incluya a los representantes de todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales pertinentes?
- c. ¿Exige la ley que los mecanismos de coordinación celebren reuniones periódicas, incluso cuando no existan actividades de intervención en curso?



d. ¿Establece la ley mecanismos de coordinación para todos los tipos de desastres, con inclusión de desastres nucleares y emergencias sanitarias?

v. Principios y protección

a. ¿Se contempla en las leyes relativas a desastres, o se incluye en ellas por referencia, la protección de los derechos humanos pertinentes?

b. ¿Se contempla en las leyes relativas a desastres, o se incluye en ellas por referencia, el derecho a la asistencia humanitaria y el derecho a suministros básicos de socorro?

c. ¿Se reconoce en las leyes relativas a desastres las necesidades específicas de los grupos vulnerables en cuanto a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos y se las detalla?

B. Examen de leyes y políticas relativas a:

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

C. Orientación adicional

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

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

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

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

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

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

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





A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Asignaciones en presupuestos nacionales y locales

- a. ¿Exige la ley la asignación de fondos del presupuesto anual en caso de desastres y, de ser así:
 - se asigna fondos suficientes para financiar, como mínimo, los costos corrientes de arreglos institucionales y de riesgos de desastres de bajo nivel;
 - se identifica por separado fondos destinados a la preparación preventiva y la intervención a raíz de estos;
 - se asigna fondos a los gobiernos locales (o se requiere que estos asignen fondos);
 - se asigna fondos para uso por parte de las comunidades, con inclusión de un amplio abanico de grupos comunitarios de partes interesadas?
- b. ¿Establece la ley fondos o reservas especiales para situaciones de desastre, tales como fondos de emergencia o fondos de contingencia, y de ser así:
 - se identifica por separado fondos destinados a la reducción de riesgos de desastre, la preparación preventiva y la intervención a raíz de estos;
 - se permite que fuentes externas aporten contribuciones?
 - se incluye disposiciones para el reaprovisionamiento de fondos?
- c. ¿Establece la ley arreglos institucionales con claras funciones y responsabilidades en cuanto al seguimiento y a la gestión fondos relativos a la gestión de riesgos de desastres, a la reducción de riesgos de desastre, la preparación preventiva y la intervención a raíz de estos?
- d. ¿Contempla la ley procedimientos claros y armonizadas para la financiación proyectiva o la rápida liberación de fondos en caso de desastre, con inclusión de la ausencia de declaraciones de estado de emergencia o de estado de desastre?
- e. ¿Contempla la ley adecuadas medidas de transparencia y salvaguardas para evitar el uso indebido de fondos?

ii. Financiación nacional de actividades relativas a riesgos de desastres

- a. ¿Establece la ley y/o la política mecanismos de financiación de medidas relativas a riesgos de desastres sustentadas en información sobre riesgos para sufragar los costos de la gestión de estos mediante una combinación de aportaciones de fuentes del sector público y del sector privado, tales como esquemas de seguros y de reaseguros, sistemas de incentivos para la mitigación de riesgos (impuestos, tasas, exenciones, subsidios y subvenciones)?
- b. ¿Reconoce la ley y/o la política las necesidades específicas de los grupos vulnerables en lo que atañe a financiación relativa a riesgos de desastres?

iii. Créditos, préstamos y subvenciones internacionales

- a. ¿Establece la ley y/o la política criterios para la recepción de fondos internacionales a través de subvenciones, préstamos y créditos condicionados para respaldar actividades de gestión del riesgo de desastres?
- b. ¿Facilita la ley la recepción de fondos internacionales mediante la garantía de sólidos sistemas de gestión financiera rendición de cuentas y auditoría?



iv. Financiación internacional de medidas relativas a riesgos

- ¿Contempla la ley y/o la política la participación en mecanismos internacionales de financiación de medidas relativas a riesgos tales como, esquemas de riesgos mancomunados, o sistemas de reaseguros?
- ¿Exige la ley y/o la política el exhaustivo análisis de riesgos de desastres y de riesgos financieros como requisito previo para la participación en mecanismos internacionales de financiación de medidas relativas a riesgos?
- ¿Facilita la ley el acceso a mecanismos internacionales de financiación de medidas relativas a riesgos mediante la garantía de sólidos sistemas de preparación para desastres e intervención a raíz de estos, gestión de riesgos de desastres, gestión institucional y financiera, rendición de cuentas y auditoría?

v. Herramientas financieras en operaciones de intervención

- ¿Contempla la ley y/o la política y facilita el recurso a programas de transferencias monetarias y cupones de manera transversal en todos los sectores como medios para asistir a las personas afectadas?
- ¿Contempla la ley y/o la política y facilita el recurso a la financiación anticipativa, con inclusión de umbrales de activación para la liberación temprana de fondos destinados a la intervención antes de que se acuse el impacto de un desastre?
- ¿Contempla la ley y/o la política y facilita la adaptación de mecanismos y programas de protección social para canalizar la asistencia antes y a raíz de desastres, en particular a fin de atender a las necesidades de los grupos vulnerables?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- banca;
- seguros;
- transferencias monetarias internacionales;
- protección social;
- lucha contra el fraude y la corrupción;
- administración a distintos niveles de gobierno.

C. Orientación adicional

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

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

La planificación de contingencia forma parte integrante de un sistema más amplio de preparación para desastres figura incorporada en procesos establecidos tales como la planificación de intervenciones y la formulación de políticas. La legislación debería establecer claros mandatos respecto de la planificación de contingencia, con inclusión de la asignación de funciones y responsabilidades en lo que atañe a la ejecución de tareas a nivel nacional y a nivel subnacional. La elaboración de planes de contingencia exige aportes de todos los sectores concernidos (incluidas las comunidades), además de los sectores público y privado, según el contexto y la naturaleza de los desastres previstos. En la legislación se debería asignar recursos para la formulación y la aplicación efectiva de esos planes, además de requerir la elaboración de planes para la continuidad de las actividades, en particular de infraestructura de crucial importancia que sea propiedad del Estado o del sector privado.

Un sólido plan de contingencia deberá reposar sobre el análisis integral de riesgos, con inclusión del riesgo residual, además del análisis de género y de vulnerabilidades. Los planes de contingencia deben abarcar a todos los sectores y contemplar la gestión de recursos humanos y financieros, al igual que procedimientos de coordinación y comunicación. Deben ser lo bastante adaptables como para dar cabida a acontecimientos inesperados y la evolución de riesgos derivados del cambio climático.

Las actividades de sensibilización a todo nivel de la sociedad constituyen un componente importante de la preparación preventiva y pueden realizarse a través de cursillos de formación, educación y simulacros.

La legislación deberá determinar las entidades prioritariamente responsables de la oferta de esos programas a todo nivel de la sociedad, entre otras, entidades gubernamentales, instituciones locales, organizaciones privadas y/o la Sociedad Nacional. En particular sobre los aspectos que constan a continuación.

- **Formación:** la ley y/o la política debería contemplar un conjunto de normas mínimas, contenidos y recursos requeridos, con inclusión de formación obligatoria en materia de primeros auxilios, que guarden consonancia con las mejores prácticas internacionales en materia de programas de formación para profesionales, entre otros, el personal de socorro y salvamento y el personal especializados en desastres y la comunidad local. Los programas de formación deberían dotar al público destinatario de información acerca de los riesgos prevalentes, los protocolos y planes de seguridad y emergencia, la realidad en un contexto de desastre, las funciones de los distintos agentes concernidos por la preparación preventiva y la intervención, así como sobre los derechos, funciones y responsabilidades de cada parte antes, durante y luego de un desastre. Se deberá configurar los programas de formación de manera que se comprenda que no se trata de algo puntual gracias a la existencia de cursillos de actualización de conocimientos. Es importante que en la formación se incluya a una representación idéntica de mujeres, hombres y demás grupos vulnerables que se haya identificado en una determinada comunidad.
- **Educación:** en vista de las importantes funciones que desempeñan los establecimientos escolares, los niños y los jóvenes, convendrá, asimismo, contemplar en la ley y/o la política actividades de prevención de desastres en las e y la intervención a raíz de estas en los niveles de educación elemental, secundaria y terciaria, con inclusión de actividades de sensibilización y el establecimiento de comités y brigadas escolares con equilibrio de género, el análisis de riesgos en establecimientos escolares, un plan de

acción y simulacros relacionados con posibles amenazas en estos. Otros programas de educación y sensibilización deberían estar dirigidos a niños y jóvenes fuera de contextos escolares.

- **Simulaciones y simulacros:** la ley o la política debería contemplar la realización de simulacros con la participación de profesionales de socorro y salvamento, los establecimientos de educación como parte de su preparación preventiva y la comunidad en general. De modo análogo, las simulaciones permiten que el personal de socorro y rescate incorpore de manera práctica las funciones que le corresponden en casos de desastre y permiten evaluar la viabilidad concreta de la planificación para contingencias.

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Planes de contingencia

- ¿Establece la ley claros mandatos para que las instituciones gubernamentales elaboren planes de contingencia y los actualicen con regularidad?
 - En caso afirmativo, ¿se elaboran planes de contingencia en todo nivel de gobierno y se los dota de recursos adecuados?
 - En caso afirmativo, ¿exige la ley que en la formulación de planes de contingencia participen representantes de todos los agentes no gubernamentales pertinentes y representantes de la sociedad civil?
 - En caso afirmativo, ¿se basan los planes de contingencia en cartografías y evaluaciones de riesgos múltiples e inclusivos, análisis de género y de vulnerabilidades, con inclusión de evaluaciones de riesgos relacionados con el clima?
 - En caso afirmativo, ¿exige la ley el establecimiento de planes de continuidad de las actividades, en particular en lo que atañe a infraestructura crucial y a infraestructura del sector privado?

ii. Formación, educación y simulacros

- ¿Facilita la ley la formación y el adiestramiento en preparación para desastres, con inclusión de formación en primeros auxilios y vela por la adecuada dotación de recursos?
- ¿Facilita la ley y/o la política actividades de sensibilización y de preparación preventiva para desastres e intervención a raíz de estos en establecimientos de educación de niveles elemental, secundario y terciario, así como otros programas de educación y sensibilización deberían dirigidos a niños y jóvenes fuera de contextos escolares?
- ¿Facilita la ley y/o la política la organización de simulacros y ejercicios de simulación?
 - En caso afirmativo, ¿se los aprovecha para aportar información útil para los planes de contingencia o mejorarlos?
- ¿Vela la ley y/o la política por que los grupos vulnerables se beneficien en pie de igualdad de las actividades de fortalecimiento de capacidades, educación, formación, simulacros y otros ejercicios de simulación?



B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- derecho constitucional;
- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- reglamentos sobre autoridades municipales;
- derecho administrativo;
- educación;
- protección de la infancia, la discapacidad y el género;
- evaluaciones de riesgos, cartografía de riesgos, seguimiento, evaluación.

C. Orientación adicional

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

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

Desde mediados del decenio en curso existe a nivel internacional creciente reconocimiento de la importancia de los sistemas de alerta temprana y de medidas anticipadas para reducir las repercusiones de los desastres. Los sistemas de alerta temprana eficaces reposan sobre cuatro elementos vinculados entres sí, a saber: 1) el levantamiento de exhaustivos mapas de amenazas y evaluaciones de riesgos que enriquezcan el conocimiento de los riesgos de desastres; 2) el pronóstico y el seguimiento de la evolución de amenazas mediante el recurso a equipamiento de alta calidad y metodologías científicas reconocidas; 3) la comunicación y la difusión de alertas oportunas, exactas, fidedignas y que permiten la adopción de medidas concretas; y 4) la preparación preventiva a todo nivel que permita reaccionar ante las alertas que se reciban.

Cabe considerar con carácter vital cada uno de los elementos del sistema de alerta temprana pues el fallo de un componente puede entrañar el fracaso de todo el sistema. En la organización de sistemas de alerta temprana se debería incluir la participación de grupos de personas vulnerables tales como aquellas con movilidad impedida, limitada o restringida, las mujeres y los adultos mayores, a fin de garantizar la adecuada consideración de sus necesidades.

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

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

La evacuación de la población es una modalidad de acción temprana importante y firmemente establecida que suele estar contemplada en leyes y políticas nacionales relativas a desastres. No obstante, y como un vacío persistente, las leyes y políticas nacionales a menudo no contemplan medidas para velar por que en la evacuación se brinde asistencia a las personas con impedimentos para hacerlo por sí solas. Entre otras, las personas con enfermedades o discapacidades, los niños, los adultos mayores, los detenidos, los grupos vulnerables o empobrecidos que gozan de escaso acceso a medios privados de transporte. Asimismo, en las leyes y políticas nacionales no se suele considerar de manera adecuada la evacuación de animales domésticos y ganado, que podrían poner directamente en peligro





vidas humanas y tener consecuencias adversas para la situación psicosocial y económica de las poblaciones afectadas por desastres. En los planes de evacuación conviene abordar ambos aspectos para velar por la seguridad de las personas y de sus animales en caso de desastre. Deberían contemplar medidas de protección de las personas desplazadas por desastres, así como medidas de prevención de la violencia sexual y por motivos de género en los centros de albergue y evacuación, y estar vinculadas a otros planes y esfuerzos gubernamentales encaminados a viabilizar el regreso de las personas desplazadas por desastres, su integración local o su reasentamiento en otros lugares luego de la evacuación.

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Sistemas de alerta temprana

- a. ¿Establece claramente la ley las funciones y responsabilidades de todos los agentes a los que incumbe el levantamiento de mapas de amenazas, la evaluación de riesgos, el pronóstico y el seguimiento de la evolución de amenazas, y la emisión y difusión de alertas?
- b. ¿Establece la ley mecanismos de coordinación de los agentes responsables de sistemas de alerta temprana antes mencionados?
- c. ¿Establecen la ley normas para la recopilación, la comunicación y el análisis de información sobre riesgos de manera sistemática y de datos relativos a amenazas, exposición, vulnerabilidades y capacidades?
- d. ¿Constan las personas con movilidad impedida, limitada o restringida, las mujeres y los adultos mayores en los datos recopilados y participan de manera directa en la planificación y la concepción de sistemas de alerta temprana?
- e. ¿Establece claramente la ley la vinculación entre los sistemas de alerta temprana a todo nivel (nacional hasta local) así como la vinculación aplicable a amenazas transfronterizas?

ii. Conocimientos sobre riesgos de desastres

- a. ¿Exige la ley el levantamiento de mapas sobre amenazas y la evaluación de riesgos relacionados con todas las amenazas en todas las zonas geográficas?
- b. ¿Requiere la ley que en la evaluación de riesgos se considera la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad de las personas, infraestructuras y sectores económicos expuestos a riesgos?
- c. ¿Exige la ley que todas las personas gocen de acceso al levantamiento de mapas sobre amenazas y la información sobre riesgos?

iii. Pronóstico y seguimiento

- a. ¿Exige la ley el pronóstico y el seguimiento de la evolución de todas las amenazas en todas las zonas geográficas?
- b. ¿Se asigna en la ley financiación suficiente para que los organismos que establecen pronósticos y realizan el seguimiento puedan dotarse de personal competente, instalaciones y equipamiento de elevada calidad y mantenerlo?



iv. Alertas tempranas

- a. ¿Requiere la ley y/o la política que los organismos responsables de la emisión de alertas incluyan en éstas información sobre repercusiones y orientación práctica y clara?
- b. ¿Establece la ley y/o la política procesos normalizados para la emisión y la difusión de alertas a las cuales tengan acceso todas las personas, en particular aquellas más vulnerables?
- c. ¿Requiere la ley y/o la política que los organismos responsables de la emisión de alertas:
 - las difundan a través de una amplia variedad de cauces de comunicación;
 - establezcan mecanismos de retroalimentación para verificar la recepción;
 - ejecuten planes para informar a las poblaciones más remotas y expuestas a mayores riesgos?
- d. ¿Establecen la ley y/o la política programas comunitarios de alerta temprana?
- e. ¿Exige la ley que las empresas privadas de telecomunicaciones difundan alertas si así se lo solicita y de manera gratuita?

v. Acción temprana

- a. ¿Establece la ley y/o la política la fórmula ‘alerta temprana - acción temprana’ como principio rector de la gestión de desastres?
- b. En la medida en que la ley y/o la política exija o favorezca la financiación proyectiva, ¿se encuentra está integrada en los procesos de planificación existentes?

vi. Evacuación

- a. ¿Exige la ley y/o la política los agentes gubernamentales responsables de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos elaboren planes integrales de evacuación sobre la base de mapas de amenazas y de evaluaciones de riesgos?
- b. ¿Requiere la ley y/o la política que los planes de evacuación contemplen medidas para velar por que en caso de evacuación se brinde asistencia a las personas con discapacidades y demás grupos vulnerables, con inclusión de las mujeres embarazadas?
- c. ¿Requiere la ley y/o la política que los agentes gubernamentales responsables de la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos incluyan en los planes de evacuación a los animales domésticos y al ganado?
- d. ¿Incluye la ley y/o la política el establecimiento de centros de evacuación apropiados, con inclusión de la consideración de la protección de las personas desplazadas debido a desastres y la prevención de la violencia sexual y por motivos de género en los centros de evacuación, así como el apoyo para encontrar soluciones duraderas?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

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

C. Orientación adicional

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



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

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

La potestad para declarar un estado de emergencia suele estar establecido en la constitución de un país y constar delegada en personas o entidades correspondientes al más alto nivel de gobierno. Los estados de emergencia suelen estar destinados a situaciones extremas o imprevistas que plantean amenazas existenciales, tales como las amenazas para la seguridad nacional, el orden público, o el orden constitucional. Los estados de desastre, al contrario, suelen estar contemplados en la legislación, delegándose la potestad para declarar un estado de desastre en los órganos de gobierno subnacionales u organismos sectoriales. La naturaleza precisa de los estados de emergencia y de los estados de desastre dependerá en gran medida de la estructura política y constitucional. Al igual que del perfil de riesgos de cada país.

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

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

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Estados de desastre y estados de emergencia

- a. ¿Establece la ley un abanico de diversos estados de desastre que correspondan a diversas hipótesis de desastres y sean proporcionales a diversos grados y tipos de riesgos?
- b. ¿Establece la ley un estado de emergencia que pueda ser utilizado en caso de desastres extremos o imprevistos?
- c. ¿Se especifica claramente en la ley:
 - los elementos jurídicos que desencadenen la declaración de cada tipo de estado de emergencia y de estado de desastre;



- la persona o la entidad a la que incumbe la autoridad para la declaración de estado de emergencia o de estado de desastre;
- los arreglos en materia de gobierno o los poderes gubernamentales a los que da lugar cada tipo de estado de emergencia o de estado de desastre declarado;
- la eventual declaración preventiva de tales estados ante riesgos lo bastante graves, probables y próximos, como parte de la acción temprana?

ii. Salvaguardias, transparencia y rendición de cuentas

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

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

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

C. Orientación adicional

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



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

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

- **Voluntarios** – recursos humanos vitales es numerosas intervenciones motivadas por desastres que, no obstante, podrían estar sujetos a gran incertidumbre desde el punto de vista jurídico, en particular en lo que atañe a su condición jurídica, su salud, su seguridad, su cobertura de seguros, su responsabilidad civil, su remuneración, así como el acceso a formación y la adecuada gestión del cuerpo de voluntarios.
- **Certificación profesional** – los requisitos para obtenerla podrían plantear obstáculos significativos para que los profesionales presten asistencia en caso de emergencia, en particular cuando la reglamentación difiere de un distrito a otro o de una localidad a otra. Los obstáculos más frecuentes suelen estar relacionados con los médicos profesionales y la autorización para que brinden atención médica y emitan prescripciones, o con cuestiones relativas a su responsabilidad civil y a seguros médicos. No obstante, los profesionales de otras ramas, por ejemplo, ingenieros, analistas de estructuras y docentes, podrían enfrentar similares dificultades en su participación en intervenciones motivadas por desastres.
- **Impuestos** – tales como el impuesto al valor añadido (IVA) y los aranceles aduaneros podrían representar una pesada e innecesaria carga que desgastes los recursos and capacidades de los agentes que prestan socorro. Al contrario, las exoneraciones fiscales pueden ser utilizadas como medio para beneficiar a las familias, negocios y otras entidades que pudieran haberse visto afectados por desastres en el contexto de la asistencia de socorro o para favorecer la recuperación e incluso como incentivo para fomentar actividades orientadas a la reducción de riesgos.
- **Responsabilidad civil y penal** – las cuestiones relacionadas con responsabilidad civil podrían tener un efecto disuasorio para que las personas u organizaciones participen en actividades humanitarias destinadas a salvar vidas. La exposición a riesgo de responsabilidad civil o penal podría surgir de daños, lesiones o muertes accidentales derivadas de actividades de intervención o de la opción de no adoptar un determinado curso de acción. El amparo ante este tipo de responsabilidad reviste cardinal importancia siempre y cuando esté equilibrado con la necesidad de que las personas afectadas gocen de cauces jurídicos de reclamo adecuados por las pérdidas sufridas.
- **Uso de vehículos aéreos no tripulados** o drones – cada vez más presentes en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos como herramientas ágiles y eficaces en función de los costos para la evaluación de daños, la localización de poblaciones desplazadas, e incluso contemplados como medio de transporte de artículos. El recurso a estos dispositivos suscita diversas consideraciones de orden jurídico y reglamentario, con inclusión de su registro, los certificados de aeronavegabilidad, el uso del espacio aéreo y otros temas relativos a seguridad y normas sobre la forma en la cual se utiliza los vehículos aéreos no tripulados, entre otros, el razonamiento ético respecto del uso de drones en contextos humanitarios.
- **Protección de datos y privacidad** – constituyen elementos esenciales en la gestión de desastres y plantean la reflexión sobre los aspectos jurídicos de la recopilación,



la difusión y la protección de datos. El uso de información personal reviste vital importancia para la eficacia de las actividades de preparación preventiva e intervención ante desastres pero debe estar sustentada en la necesidad y ceñirse a la reglamentación nacional en materia de privacidad. Lo idóneo sería la elaboración de normas específicas para esta actividad en contextos de desastre.

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Voluntarios

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

ii. Certificación profesional

- a. ¿Contempla la ley procedimientos para el reconocimiento automático o la ágil tramitación del reconocimiento de cualificaciones profesionales entre circunscripciones subnacionales?
- b. ¿Contempla la ley la exoneración del pago de IVA y demás impuestos derivados de las actividades de organizaciones nacionales conexas a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, en particular en lo que respecta a bienes, equipamiento, propiedad y servicios?

iii. Exoneración tributaria

- a. ¿Contempla la ley exoneraciones tributarias como incentivo de actividades de preparación preventiva y como medio para mitigar las pérdidas que hubiesen podido sufrir las personas y las organizaciones del sector privado?

iv. Responsabilidad jurídica

- a. ¿Establece la ley una protección razonable para las personas y las organizaciones que emprendan actividades de buena fe, con inclusión de límites en cuanto a la responsabilidad jurídica o a daños y compensaciones, velando por que ello guarde equilibrio con la posibilidad que asiste a las personas y a las comunidades de buscar resarcimiento ante daños o pérdidas justificados?

v. Autorizaciones de vehículos aéreos no tripulados

- a. ¿Contempla la ley un marco normativo claro para el uso de vehículos aéreos no tripulados en actividades humanitarias y/o contempla una referencia al código de conducta y directrices *Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines* y a la circular de la Organización la Aviación Civil Internacional (OACI) *Circular on Unmanned Aircraft Systems (UAS)*?

vi. Protección de datos y privacidad

- a. ¿Aporta la ley claridad sobre el uso de datos personales y la protección de estos en situaciones de desastre, con inclusión de la autorización específica para que determinadas organizaciones -entre ellas las Sociedades Nacionales – utilicen y almacenen ese tipo de datos en el contexto de sus operaciones fundamentales?



B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

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

C. Orientación adicional

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

7. ¿Establecen las leyes de su país un marco integral para tratar cuestiones relacionadas con el desplazamiento y la reubicación planificada conexas a desastres?

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

Los desastres provocan desplazamientos de las personas de sus hogares o de sus lugares habituales de residencia ya sea cuando ocurren o ante el riesgo inminente de que sucedan. En 2018 cerca de 17,2 millones de personas se encontraban desplazadas internamente debido a desastres mientras que 10,8 millones de personas se encontraban desplazadas internamente debido a conflictos²³. Si bien la mayoría de ellas permanece dentro de las fronteras de su país en desplazamiento interno, algunas atraviesan las fronteras en busca de seguridad. Existen significativas lagunas jurídicas tanto en los planos nacional como internacional en lo que respecta a la protección de las personas desplazadas debido a desastres, en particular los niños y las mujeres. A fin de subsanar esos vacíos, quienes adoptan decisiones deberían establecer marcos jurídicos y de políticas integrales orientados a la reducción del riesgo de desplazamiento motivado por desastres y a la protección de las personas que se encuentren en tal situación.

En ciertas situaciones, la extrema gravedad de los riesgos de desastres impone la necesidad de la reubicación planificada de las personas o grupos de personas fuera de sus hogares o lugares de residencia provisional. De momento, la experiencia de reasentamientos planificados de comunidades es predominantemente negativa debido a la falta de participación de la comunidad, la inadecuada selección de lugares de reasentamiento y la infravaloración de los costos de reubicación. Los singulares y complejos desafíos asociados a los reasentamientos planificados imponen la necesidad de que quienes adoptan decisiones establezcan un marco jurídico y de políticas integral que permita ejecutar con éxito y dignidad para las personas reasentamientos planificados que se ajusten a las normas de derecho internacional.

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Desplazamiento motivado por desastres

- a. ¿Existe en la ley y/o la política disposiciones sobre la reducción de riesgos de desplazamientos motivados por desastres?
- b. ¿Abarca la ley y/o la política relativa a los desplazados internos a las personas desplazadas por desastres?
- c. ¿Exige la ley y/o la política la existencia de un plan de contingencia sobre desplazamiento interno en caso de desastre o debido a las repercusiones del cambio climático?
- d. ¿Contempla la ley y/o la política la identificación, el ingreso, la permanencia y las prestaciones a las que tienen derecho las personas desplazadas por desastres que cruzan fronteras de manera que guarde consonancia con el derecho de los derechos humanos?
- e. ¿Contempla la ley y/o la política la protección y la asistencia a las personas desplazadas por desastres que cruzan fronteras, con inclusión de los grupos vulnerables desplazados con el fin de satisfacer sus necesidades básicas durante la estadía?



- f. ¿Establece la ley criterios para determinar el momento y las circunstancias para el retorno de las personas desplazadas por desastres que cruzan fronteras?
- En caso afirmativo, ¿guardan esos criterios congruencia con el derecho internacional de los derechos humanos?
 - De no ser así, ¿existe una ley o una política que reglamente soluciones duraderas para las personas desplazadas por desastres que atraviesan fronteras?

ii. Reubicación planificada

- a. ¿Establece la ley y/o la política un marco integral para las reubicaciones planificadas?
- b. De ser así, ¿incluye ese marco disposiciones sobre:
- la noción de reubicación planificada como medida de última instancia y que puedan ser aplicadas de conformidad con los derechos humanos pertinentes;
 - la posibilidad de que las personas cuya reubicación planificada se contemple puedan oponerse jurídicamente a esa medida;
 - la obligatoriedad de un enfoque que contemple la participación de todas las personas afectadas en la planificación de reubicaciones, con inclusión de las personas reubicadas y de las comunidades de acogida;
 - la exigencia de que las reubicaciones planificadas mejoren o mantengan las oportunidades de medios de vida y el nivel de vida tanto de las personas reubicadas como de las poblaciones de acogida;
 - la exigencia de que las reubicaciones planificadas mitiguen eventuales efectos adversos para quienes viven a proximidad de las zonas de reubicación?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

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

C. Orientación adicional

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

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

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

Uno de los problemas reside en que los agentes humanitarios y gubernamentales a veces utilizan el criterio de 'tenencia segura' como factor de elegibilidad para la asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia. Este enfoque en torno a la tenencia segura plantea problemas pues incorpora un elemento de discriminación entre los eventuales beneficiarios de la ayuda en función de su titularidad o tenencia de tierras o propiedad previas al desastre en lugar de fundamentarse en la necesidad de asistencia. En la mayor medida en que ello sea posible, en las leyes y/o políticas no se debería exigir que las personas afectadas por un desastre aporte pruebas de la "tenencia segura" para ser considerados elegibles para recibir asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia.

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

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

Otro problema que surge en los contextos de desastre en relación con vivienda, tierras y propiedad reside en la falta de terrenos para alojamientos provisionales y de emergencia. Los responsables de decisiones deberían considerar el establecimiento de poderes a cuyo tenor el gobierno pueda, si se considerara esencial, rápida y provisionalmente requisicionar edificaciones y terrenos luego de un desastre con tales fines. No obstante, será importante que todo poder de esa índole este sujeto a la observancia de las medidas cautelares pertinentes según la constitución y el amparo en virtud de los derechos humanos e incluye rigurosos controles con el fin de evitar toda interferencia arbitraria e injusta con el derecho a la propiedad privada.

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

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





A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Acceso equitativo a la asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia

- a. ¿Se establece en la ley y/o la política discriminación en cuanto a la asistencia relacionada con alojamiento provisional y de emergencia en función del tipo de tenencia?
- b. ¿Se permite de manera expresa en la ley la verificación o la demostración de la tenencia de propiedades a través de la verificación comunitaria, la cartografía del uso del suelo a nivel comunitario, y otros elementos probatorios distintos de los títulos de propiedad (v.g. pago de alquiler y de impuestos prediales)?
- c. ¿Establece la ley procedimientos para la regularización de la tenencia informal o no documentada de tierras, en particular por parte de mujeres? De ser así, ¿se trata de procedimientos ampliamente disponibles, sencillos y ágiles?

ii. Preservación del acceso a documentos importantes

- a. ¿Exige la ley y/o la política que se imparta al público en general instrucciones acerca de medidas prácticas para gozar de acceso a documentos importantes en casos de desastre?
- b. ¿Establece la ley y/o la política procedimientos para agilizar los trámites para el reemplazo de documentos de identificación personal y títulos de propiedad que pudieran haber quedado perdidos, deteriorados o destruidos en caso de desastre?
- c. ¿Exige la ley y/o la política que el reemplazo de documentos de las personas damnificadas por un desastre sea gratuito?
- d. ¿Establece la ley procedimientos para el reconocimiento, por lo menos provisionalmente, de derechos de uso y propiedad de tierras que puedan ser identificados y documentados mediante procesos de verificación comunitaria y la cartografía del uso del suelo a nivel comunitario?

iii. Edificios y terrenos para alojamiento provisional y de emergencia

- a. ¿Concede la ley potestad al gobierno para la requisición temporal y de emergencia de terrenos y edificaciones para destinarlos a alojamiento provisional en caso de desastre?
- b. En caso afirmativo, ¿está ese poder de requisición de terrenos y edificaciones por parte del gobierno sujeto a rigurosos controles con el fin de minimizar la interferencia con el derecho a la propiedad privada?

iv. Uso de edificaciones escolares para alojamiento provisional y de emergencia

- a. ¿Contempla la ley el uso de establecimientos escolares para alojamiento provisional y de emergencia exclusivamente como último recurso y durante el mínimo tiempo necesario cuando no exista otra alternativa viable?
- b. ¿Se identifica en la ley lugares que podrían destinarse al alojamiento provisional y de emergencia?
- c. ¿Contempla la ley medidas prácticas destinadas a promover la continuidad de los programas escolares cuando sea inevitable el recurso a los establecimientos educacionales para alojamiento provisional y de emergencia?



B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- vivienda, tierras, propiedad, planificación de uso del suelo, planificación del espacio;
- derecho constitucional, derechos humanos.

C. Orientación adicional

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



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

Los desastres pueden afectar de manera desproporcionada a las personas con discapacidades, las mujeres jóvenes y adultas, los adultos mayores, personas que viven en asentamientos informales o no registrados, pueblos indígenas, personas sin vivienda, personas desplazadas, refugiados y apátridas. En aras de la brevedad, se hará referencia a estos grupos de manera colectiva como ‘grupos vulnerables’, sin olvidar que, en función de las circunstancias, sería más exacto describirlos como grupos con ‘necesidades específicas’, ‘expuestos a riesgos’ o ‘vulnerables’.

Las leyes y políticas deberán contemplar medidas para velar por la plena inclusión y protección de los grupos vulnerables en las actividades relativas a la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos. Entre estas medidas figuran (sin que se trate de una lista exhaustiva): la prohibición de la discriminación; la obligatoriedad de que los agentes gubernamentales determinen las necesidades específicas de los grupos vulnerables y establezcan planes, presupuestos y medidas de seguimiento para atenderlas; la recopilación y el desglose de datos por sexo, edad y discapacidad, así como en función del contexto (rural, urbano, periurbano); la obligatoria participación de los grupos vulnerables en todos los aspectos de la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos; el obligatorio establecimiento de planes de contingencia en relación con la violencia por motivos sexuales y de género, la protección infantil, y la atención a los menores no acompañados y separados de sus familiares. Además, habida cuenta de que el restablecimiento de vínculos sociales tan pronto como sea posible luego de un desastre es fundamental para favorecer la capacidad de resiliencia de las comunidades, la legislación debería contemplar disposiciones relativas a la búsqueda de familiares y la reunificación familiar.

La atención de salud mental y apoyo psicosocial constituye una importante necesidad de todas las personas afectadas por desastres y no apenas de los grupos vulnerables. Ello se debe a que los desastres son fuente de sufrimiento emocional generalizado que puede manifestarse tanto como problemas de salud mental (v.g. angustia, depresión) o de cuadros no patológicos (i.e. dolor, temor, ira). La ley deberá exigir la elaboración de planes de contingencia para servicios de salud mental y apoyo psicosocial en caso de desastres, con inclusión de primeros auxilios psicológicos, atención clínica de salud mental básica y el suministro ininterrumpido de medicamentos psicotrópicos esenciales.

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

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

Non-discriminación

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



Necesidades de los grupos vulnerables

- a. ¿Exige la ley y/o la política que en las evaluaciones de riesgos, necesidades y vulnerabilidades, al igual que en los planes de contingencia, se identifique a los grupos vulnerables y sus necesidades específicas?
- b. ¿Exige la ley y/o la política que en los procesos de planificación se contemple medidas fundamentales, recursos y responsabilidades para la atención de las necesidades de los grupos vulnerables?
- c. ¿Exige la ley y/o la política que los procesos de evaluación y de planificación incluyan la participación de grupos vulnerables?
- d. ¿Vela la ley y/o la política por el restablecimiento de vínculos familiares como un elemento de la intervención a raíz de desastres, con inclusión del recurso a los servicios de la Sociedad Nacional en calidad de auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario?

Recopilación y protección de datos desglosados

- a. ¿Exige la ley y/o la política que en las evaluaciones de riesgos, necesidades y vulnerabilidades se recopile y se proteja datos desglosados por sexo, edad y discapacidad?
- b. ¿Exige la ley y/o la política la recopilación y la protección de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad en conexión con la participación en actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos, el desplazamiento conexo a desastres y las repercusiones de estos y la incidencia de la violencia por motivos sexuales y de género?
- c. ¿Exige la ley y/o la política que la recopilación y la protección de datos sobre evaluaciones de riesgos, vulnerabilidades y necesidades estén desglosados por contextos (rural, urbano, periurbano)?

Formación y concienciación

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

Participación de grupos vulnerables

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



- d. ¿Exige la ley y/o la política el seguimiento, la evaluación y la rendición de informes públicos sobre la participación y la inclusión de grupos vulnerables en la preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos?

Protección ante la violencia por motivos sexuales y de género

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

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

Mujeres niñas, adolescentes, y jóvenes adultas

- a. ¿Se identifica en los planes de contingencia en caso de desastre medidas, recursos y responsabilidades fundamentales en relación con la salud sexual y reproductiva y la gestión de higiene menstrual?
- b. ¿Promueve la ley y/o la política la equidad de género y se alienta a que las mujeres jóvenes y adultas asuman funciones de liderazgo y de adopción de decisiones?

Niños

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

Adultos mayores y personas con discapacidades

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



Minorías sexuales y de género

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

Migrantes, desplazados y refugiados; minorías étnicas y raciales

- a. ¿Requiere la ley y/o la política la ejecución de actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos en diversos idiomas, modalidades y formatos (v.g. material impreso, medios audio, infografías) y medios de comunicación (i.e. formales e informales)?
- b. ¿Requiere la ley y/o la política la participación de las personas migrantes, desplazadas y refugiadas en la elaboración de planes y estrategias relativos a prevención, preparación preventiva y recuperación en relación con desastres?

Grupos indígenas

- a. ¿Prohíbe la ley la remoción de los grupos indígenas de sus tierras salvo que así sea con su consentimiento libre, previo e informado?

iii. Salud mental y apoyo psicosocial (atención de salud mental y apoyo psicosocial)

- a. ¿Exige la ley y/o la política un plan de contingencia relativo a atención de salud mental y apoyo psicosocial durante desastres?
- b. ¿Se contempla en los planes de contingencia las siguientes medidas fundamentales:
 - evaluaciones de problemas de salud mental y atención psicosocial;
 - formación de todos los voluntarios y miembros del personal en asuntos relativos a la atención de salud mental y el apoyo psicosocial;
 - difusión de información a la población sobre métodos para hacer frente a la adversidad;
 - prestación de primeros auxilios psicológicos a los supervivientes de situaciones de estrés extremo;
 - prestación de atención clínica de salud mental a los supervivientes de eventos que provoquen estrés patológico;
 - suministro ininterrumpido de medicamentos psicotrópicos esenciales?

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- gestión de desastres, gestión de emergencias, protección civil, asistencia humanitaria;
- salud, medicamentos;
- protección infantil, trabajo infantil, matrimonio infantil, secuestro de menores, trata de menores, abuso de menores;
- adopción, familias de transición, huérfanos;



B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

- educación;
- inmigración, refugiados y solicitantes de asilo
- prevención de violencia sexual, violencia doméstica, violencia contra la mujer;
- privacidad, protección de datos;
- derechos humanos; lucha contra el acoso y la discriminación.

C. Orientación adicional

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

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

El caos y la situación de urgencia que suscitan los desastres pueden plantear graves problemas en cuanto a la calidad de las actividades de preparación preventiva para desastres y la intervención a raíz de estos y la rendición de cuentas al respecto que requieren la aplicación de normas mínimas de calidad y el establecimiento de sistemas sólidos para evaluaciones iniciales y finales, así como para el seguimiento de actividades. Los desastres también pueden dar lugar a oportunidades que aprovechan personas inescrupulosas para cometer actos de fraude y corrupción que imponen la necesidad de controles adecuados, sin que por ello deban ser innecesariamente restrictivos.

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

La evaluación oportuna y rigurosa de las necesidades, las pérdidas y los daños a raíz de un desastre constituye un elemento vital para velar por la calidad de la intervención a raíz de desastres y la recuperación subsiguiente. La información correcta acerca de la naturaleza, la magnitud y la localización geográfica de las necesidades, las pérdidas y los daños es imprescindible para la planificación y la ejecución eficientes de una operación de socorro y de la fase de recuperación ulterior. Toda ley y/o política debería exigir y asignar responsabilidades institucionales en lo que atañe a la rápida evaluación inicial de necesidades que debe tener lugar inmediatamente después de ocurrido un desastre; la evaluación de daños y pérdidas; y las evaluaciones continuas a lo largo de la fase de intervención. En las evaluaciones se deberá tener presente cuestiones relativas a género y diversidad, se deberá velar por la congruencia y consecuencia entre sectores y convendrá aprovecharlas para el seguimiento de las actividades con el fin de reajustar los planes, si fuera necesario.

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

Durante las intervenciones a raíz de desastres existe una tensión entre la necesidad de actuar urgentemente para salvar vidas y la necesidad de aplicar medidas de control de actos





de fraude y corrupción. No obstante, es posible lograr un sano equilibrio entre sentido de urgencia y mesurada prudencia mediante el fomento de la resiliencia institucional ante la corrupción y el establecimiento de controles adecuados *con antelación* a desastres. Las leyes y/o políticas deberán exigir que los agentes que participen en actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos apliquen medidas de control específicas a cada función (v.g. finanzas, adquisiciones) y adopten medidas encaminadas a reducir al mínimo la necesidad de contrataciones y adquisiciones rápidas en caso de desastres.

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

A. Preguntas subsidiarias de orientación

i. Calidad

- a. ¿Establece la ley y/o la política normas mínimas para el suministro de alimentos, agua, servicios de saneamiento e higiene, atención de salud, alojamiento provisional y de emergencia, y otros servicios y asistencia vitales durante intervenciones a raíz de desastres?
- b. En caso afirmativo, ¿requiere la ley y/o la política que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos apliquen esas normas mínimas en la elaboración y la revisión de planes de contingencia para desastres?
- c. En caso afirmativo, ¿requiere la ley y/o la política que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos apliquen esas normas mínimas en el seguimiento y la evaluación de las actividades de preparación para desastres e intervención a raíz de estos?
- d. ¿Contempla la ley y/o la política un proceso para la gestión de muertes masivas durante un desastre?

ii. Evaluaciones posteriores a desastres

- a. ¿Impone y asigna la ley responsabilidades institucionales en lo que atañe a:
 - evaluaciones iniciales rápidas de las necesidades y evaluaciones posteriores continuas que se utilizan también para orientar los esfuerzos de intervención en curso?
 - evaluaciones de daños y pérdidas?
- b. ¿Exige la ley y/o la política que en las evaluaciones se tenga presente la vulnerabilidad y cuestiones relativas a género y diversidad?
- c. ¿Establecen la ley y/o la política un enfoque coordinado y armonizado de las evaluaciones posteriores a desastres de manera transversal en todos los sectores?

iii. Seguimiento y rendición de cuentas

- a. ¿Requiere la ley y/o la política que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos realicen el seguimiento y la evaluación tanto de actividades como de programas, teniendo presente que los grupos vulnerables deben gozar de igualdad de oportunidades para beneficiarse de los servicios? ¿Figuran incluidos indicadores específicos sobre género en los marcos de seguimiento y evaluación?
- b. ¿Requiere la ley y/o la política el establecimiento de mecanismos para acoger quejas o denuncias del público?



- c. ¿Requiere la ley y/o la política que todos que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos soliciten y publiquen periódicamente evaluaciones externas de sus actividades y programas?
- d. En caso afirmativo, ¿permite también la ley y/o la política que los agentes que participan en la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos realicen evaluaciones internas que no necesitan dar a conocer al público a fin de extraer enseñanzas institucionales orientadas al perfeccionamiento?

iv. Prevención de actos de fraude y corrupción

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

B. Verificación de leyes y políticas relativas a:

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

C. Orientación adicional

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

Información y apoyo adicionales

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

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

Notas finales

- 1 Grupo de trabajo para la protección de la infancia, 'Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria' (2012) <<https://www.unicef.org/lac/media/5991/file/PDF%20Normas%20m%C3%ADnimas.pdf>> 221; Convención sobre los derechos del niño, abierta a firma el 20 de noviembre de 1989, 1577 UNTS 3 (entró en vigor el 2 de septiembre de 1990) artículo 1.
- 2 Grupo de trabajo para la protección de la infancia, Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria' (citado supra), 13.
- 3 Ibid.
- 4 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 'Terminología' (2 de febrero de 2017) <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>.
- 5 Ibid.
- 6 En este informe se utiliza la expresión 'agentes de preparación preventiva e intervención ante desastres' y 'actividades de preparación preventiva e intervención ante desastres'. En la versión en inglés se utiliza siglas únicamente con fines de brevedad en la redacción sin que se tenga la intención de introducir un siglas o conceptos nuevos en el léxico relativo a la gestión de desastres. En la lista de verificación se adopta las definiciones de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres sobre preparación preventiva e intervención.
- 7 Ibid.
- 8 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 'Terminología' (2 de febrero de 2017) <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>.
- 9 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Forecast-based action by the DREF <https://media.ifrc.org/ifrc/fba/>.
- 10 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Public awareness and public education for disaster risk reduction (2013), págs. 8-9.
- 11 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Política relativa a la migración (noviembre de 2009) <<https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-sp.pdf>> 2.
- 12 Ibid.
- 13 Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008).
- 14 Sanjula Weerasinghe et al, 'Planned Relocations in the Context of Climate Change' (ACNUR, Brookings y Universidad de Georgetown, consultas de Bellagio, 18 - 22 de mayo de 2015) <http://www.brookings.edu/about/projects/idp/planned-relocations>.
- 15 Comité Permanente entre Organismos, '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>.
- 16 Mary Picard, 'Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, diciembre de 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 (conocido como el estudio mundial sobre violencia sexual y por motivos de género) 7.
- 17 Véase, XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 2015. Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención (resolución 3, Ginebra (Suiza), 8-10 de diciembre de 2015); Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 2015. Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención, Informe de antecedentes. (Ginebra, octubre de 2015). P.1, n.1; M. Picard, estudio mundial sobre violencia sexual y por motivos de género (antes citado), 7.
- 18 Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención (resolución 3, Ginebra (Suiza), 8-10 de diciembre de 2015); Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2015. Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención, Informe de antecedentes. (Ginebra, octubre de 2015) 2-3.
- 19 Ibid. 3.
- 20 En este informe se utiliza la definición de 'minorías sexuales y de género' que emplea la organización Edge Effect, cuyo propósito es ayudar a las organizaciones humanitarias y de desarrollo en la genuina colaboración en asociación con minorías sexuales y de género. Véase Edge Effect, 'About Edge Effect' (2018) <https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>.
- 21 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 'Protection and Assistance for Children on the Move' (documento de posición, noviembre de 2017) <<http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/IFRC-Position-Paper-Children-on-the-Move-LR.pdf>> 4.
- 22 Los veinte países seleccionados en la muestra fueron: Australia, Brasil, Colombia, Corea, Ecuador, Filipinas, Finlandia, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Kirguistán, Madagascar, México, Palestina, Paraguay, Reino Unido, Sudáfrica, Senegal y Vietnam.
- 23 Internal Displacement Monitoring Centre, Informe mundial sobre desplazamiento interno 2019 <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/spanish.html> (en inglés).

Los Principios Fundamentales el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Humanidad El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos. Y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

