

# El Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres



## Acerca de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) es la red humanitaria de voluntarios más grande del mundo. Con nuestras 189 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo, estamos en todas las comunidades alcanzando a 160.7 millones de personas anualmente a través de programas de desarrollo y servicios a largo plazo, así como a 110 millones de personas a través de programas de respuesta ante desastres y recuperación temprana. Actuamos antes, durante y después de desastres y emergencias de salud para satisfacer las necesidades y mejorar la vida de las personas vulnerables. Esto lo hacemos imparcialmente respecto a nacionalidad, raza, género, creencias religiosas, clase y opiniones políticas.

Guiados por la *Estrategia 2020* – Nuestro plan de acción colectivo para abordar los principales desafíos humanitarios y de desarrollo de esta década – estamos comprometidos a salvar vidas, cambiando mentalidades.

Nuestra fortaleza radica en nuestra red de voluntarios, nuestra experiencia basada en la comunidad y nuestra independencia y neutralidad. Trabajamos para mejorar los estándares humanitarios, como socios en el desarrollo y en respuesta a los desastres. Persuadimos a los que toman las decisiones para que actúen en todo momento en interés de las personas vulnerables. El resultado: habilitamos comunidades saludables y seguras, reducimos vulnerabilidades, fortalecemos la resiliencia y fomentamos una cultura de paz en todo el mundo.



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

Apartado 303  
CH-1211 Ginebra 19  
Suiza  
Teléfono: +41 22 730 42 22

## Acerca del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se asocia con personas de todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis, y para impulsar y sostener el tipo de crecimiento que mejore la calidad de vida para todos. Presentes en más de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y una visión local para ayudar a empoderar vidas y construir naciones resilientes. Para obtener más información, visite [www.undp.org](http://www.undp.org). También puede conectarse con nosotros en *Facebook*, *Flickr*, *Instagram*, *LinkedIn*, *Twitter*, *Pinterest* y *YouTube*.



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

### Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo

No. 1 Plaza de las Naciones Unidas,  
New York 10017  
[www.undp.org](http://www.undp.org)

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ginebra, 2015

Se pueden hacer copias de todo o parte de este estudio para uso no comercial, siempre que se mencione la fuente. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo agradecerían recibir detalles sobre su uso. Las solicitudes de reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org).

Las opiniones y recomendaciones expresadas en este estudio no representan necesariamente la política oficial de la Federación Internacional o el PNUD. Las designaciones utilizadas no suponen la expresión de ninguna opinión sobre la situación legal de un territorio o de sus autoridades.

Fotografía de portada: La ciudad de Chautara en la provincia de Sindhupalchok en Nepal fue golpeada por el primer terremoto el 25 de abril, pero recibió un doble golpe por el terremoto del 12 de mayo ya que el epicentro estaba muy cerca. Mithila Jariwala/FICR

# **El Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres**

## Tabla de contenido

---

Reconocimientos	3
Prefacio	4
Resumen ejecutivo	5
La Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres	7
Terminología	8
Abreviaturas	9
1. Introducción	10
2. Propósito del manual	11
3. Antecedentes	12
4. La lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres	14
4.1 ¿Qué es la Lista de verificación?	14
4.2 ¿Por qué usar la Lista de verificación?	14
5. Estándares mundiales sobre derecho y RRD	17
6. La revisión legislativa y el proceso de reforma	18
6.1 Desencadenantes para la revisión legal	18
6.2 Pasos clave en el proceso	20
6.3 Lecciones aprendidas	31
7. Orientación para utilizar la Lista de verificación sobre derecho y RRD	33
8. Conclusión	76
Anexo 1: Material de orientación adicional	77
Anexo 2: Ejemplo de formulario de evaluación	81
Anexo 3: Consultas sobre la Lista de Verificación sobre Derecho y RRD	83

---

## Reconocimientos

---

Este manual es el resultado de una iniciativa conjunta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los autores principales en este manual son Tessa Kelly y Alice Guinan, con edición de Corey Sobel. Angelika Planitz y Rajeev Issar proporcionaron orientación técnica en nombre del PNUD y David Fisher en nombre de la FICR.

Valiosos comentarios fueron proporcionados por los pares encargados de la revisión, incluidos Armen Chilingaryan, Gabrielle Emery, Marisol Estrella, Siobhán Foran, Titus Kuuyuor, Pramod Kumar Mishra, Carmen Montserrat Rovalo Otero, Andrew Raine, Carla Taylor, Victoria Stodart y Marco Toscana Rivalta.

Debemos agradecer a las Oficinas de País del PNUD en Armenia, Bután, Georgia, Indonesia, Filipinas, Uganda, Vietnam y el Centro del Pacífico por contribuir a la Parte 6 de este manual sobre las lecciones aprendidas en el país durante los procesos de revisión legal.

La Parte 7 de este manual se basa sustancialmente en el informe *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres de la FICR / PNUD: un estudio multipaís* (2014), al que agradecemos a su autora principal, Mary Picard. El contenido también fue moldeado por las sugerencias proporcionadas en las sesiones de consulta y en las reuniones celebradas sobre *la Lista de verificación sobre derecho y la reducción del riesgo de desastres* (ver Anexo 3), así como por los comentarios recopilados durante el proceso piloto. En ese sentido, la FICR y el PNUD desean agradecer a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las oficinas del PNUD en los países y los gobiernos de los países involucrados en la prueba piloto del uso de *la Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres*, a saber, Indonesia, las Islas Cook, Túnez, Egipto, Mongolia, Colombia, Senegal, Costa de Marfil, Armenia, Nigeria, Italia, Mauricio, Madagascar y Laos.

El desarrollo del manual fue hecho posible gracias al generoso apoyo del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE, la Cruz Roja Noruega, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Cruz Roja Australiana y el PNUD.

## Prefacio

---

Miraremos hacia atrás al 2015 como un año clave para asegurar compromisos globales para abordar los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los pobres y marginados. La adopción del *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*, el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y un nuevo acuerdo global sobre cambio climático, que se espera firmar en diciembre 2015, tendrán un impacto profundo y de gran alcance en nuestra capacidad para reducir el riesgo de desastre. Mirando hacia el futuro, nuestro desafío compartido es traducir estos acontecimientos y consenso global en acciones significativas, ya que la única medida verdadera de éxito es el impacto que genera a nivel local, en las comunidades afectadas de todo el mundo.

Para lograr estas ambiciones, los países necesitarán acuerdos eficaces de gobernanza, desde el nivel nacional hasta el local, que sean capaces de anticipar de manera proactiva los nuevos riesgos, gestionar y, eventualmente, reducir la propagación compleja de los riesgos existentes. Este es un punto central en el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*, que prioriza la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres y pide a los países que revisen y mejoren sus marcos legales nacionales para garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) se integre en todos los sectores.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desarrollado conjuntamente la *Lista de verificación sobre derecho y la reducción del riesgo de desastres* (la Lista de verificación), y este Manual adjunto. Estas herramientas están destinadas a proporcionar orientación práctica a legisladores, funcionarios y profesionales sobre cómo revisar y mejorar las leyes y reglamentos para garantizar que la RRD tenga prioridad en todos los sectores y en todos los niveles, con mandatos claros y marcos de responsabilidad. Tanto la Lista de verificación como el Manual son el resultado de más de tres años de investigación rigurosa sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en el desarrollo y la implementación de legislación para la RRD a nivel mundial.

Creemos que los marcos legales sólidos para administrar y reducir los riesgos respaldarán los esfuerzos para enfrentar los desafíos que tenemos por delante. Un marco legal informado sobre el riesgo puede marcar la diferencia entre un edificio fuerte que permanece en pie y uno reducido a escombros cuando se presenta un peligro natural. Puede significar la diferencia entre la seguridad de un vecindario y las inundaciones devastadoras de otro, o de un niño capaz de protegerse a sí mismo cuando ocurre un desastre, y uno que no sabe cómo ponerse a salvo.

Esperamos continuar trabajando en asociación con los gobiernos y todas las demás partes interesadas para apoyar los esfuerzos para fortalecer la legislación y reducir los riesgos que aún enfrentan muchas personas.



**Elhadj As Sy**

*Secretario General*

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



**Helen Clark**

*Administradora*

Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

## Resumen ejecutivo

---

Las leyes y regulaciones sirven como base para construir resiliencia comunitaria. Estas son esenciales para reducir los riesgos existentes planteados por los peligros naturales, evitando que surjan nuevos riesgos y haciendo que las personas estén más seguras. En el 2005, el *Marco de Acción de Hyogo, Construyendo la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres 2005–2015* destacó el importante papel que desempeña la legislación en el apoyo a la reducción del riesgo de desastres (RRD), y este énfasis se reiteró este marzo en el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030* (el Marco de Sendai), que exige un enfoque renovado en la revisión y el fortalecimiento de los marcos legales. A la luz de esta orientación internacional, muchos países han tratado de fortalecer sus leyes y reglamentos para la RRD. Al hacerlo, estos se han preguntado: ¿Qué debería decir una buena legislación sobre la reducción del riesgo de desastres?

Impulsada por esta pregunta, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo llevaron a cabo dos años de profunda investigación y en 2014 lanzaron el estudio, *Ley y regulación efectiva para la reducción del riesgo de desastres: un informe de múltiples países*. Utilizando los resultados de esta investigación y las ideas obtenidas de las consultas integrales con las partes interesadas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaboraron una nueva herramienta de orientación práctica para esta área del derecho, *la Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres* (la Lista de verificación).

La Lista de verificación proporciona un listado priorizado de 10 preguntas que los legisladores, funcionarios, profesionales y quienes los apoyan deben tener en cuenta para garantizar que sus leyes brinden el mejor apoyo para la RRD. Cubre no solo las leyes dedicadas de gestión del riesgo de desastres (GRD), sino también otras leyes y regulaciones sectoriales, que abarcan temas como el medio ambiente, tierra y la gestión de los recursos naturales, que son críticos para la seguridad y la resiliencia de las edificaciones.

La Lista de verificación también tiene como objetivo fomentar un enfoque más integrado para la RRD mediante la incorporación de consideraciones de cambio climático y desarrollo sostenible en su revisión de la legislación. La Lista de verificación se centra principalmente en los desastres causados por peligros naturales y no incluye consideraciones específicas relacionadas con accidentes industriales, emergencias de salud pública y situaciones de violencia generalizada.

*El Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres* (el Manual) se ha desarrollado para proporcionar orientación sobre cómo utilizar la Lista de verificación y realizar revisiones legislativas y procesos de reforma relacionados. Si bien la metodología para utilizar la Lista de verificación debe adaptarse al contexto de cada país y a sus necesidades respectivas, el Manual tiene como objetivo proporcionar una guía general sobre los pasos clave a considerar. La Parte 6 explica cómo podría utilizarse la Lista de verificación durante un proceso de reforma legislativa en profundidad, y utiliza las lecciones aprendidas de una variedad de países para informar sus recomendaciones. Sin embargo, la Lista de verificación se puede usar en una variedad de plataformas, talleres e iniciativas, y también se puede utilizar para determinar si se necesita un proceso de revisión legislativa completamente desarrollado en primer lugar. Los comités de Gestión de Riesgo de Desastre (GRD), los equipos de proyectos y los programas dirigidos a la RRD y resiliencia también pueden optar por utilizar la Lista de verificación como parte de sus actividades.

La Parte 7 proporciona orientación sobre cómo usar la Lista de verificación al investigar y analizar las leyes y regulaciones nacionales relevantes. Proporciona explicaciones detalladas adicionales y temas a considerar, un proceso sugerido para responder las preguntas, ejemplos de buenas prácticas y referencias a estándares establecidos por el Marco de Sendai. En el Anexo 1 se proporciona una lista de material de lectura adicional para cada pregunta.

El Manual y la Lista de verificación tienen como objetivo ayudar a los países a identificar las fortalezas y lagunas relacionadas con la RRD en sus marcos legales actuales, identificar dónde se puede necesitar un mayor enfoque en la implementación y cumplimiento, e identificar si es necesario redactar o enmendar la legislación. Además, se espera que el proceso de convocar a una variedad de partes interesadas a un diálogo común para responder a las preguntas de la Lista de verificación contribuya a la implementación mejorada de un marco legal sólido para la RRD.

## La lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres

- 1** ¿Tiene su país una ley específica para la gestión del riesgo de desastres que priorice la reducción de riesgos y se adapte al contexto de su país?
- 2** ¿Las leyes de su país establecen funciones y responsabilidades claras relacionadas con la reducción de riesgos para todas las instituciones relevantes desde el nivel nacional hasta el local?
- 3** ¿Las leyes de su país aseguran que se presupuestan recursos adecuados para la reducción del riesgo de desastres?
- 4** ¿Las leyes sectoriales relevantes de su país incluyen disposiciones para reducir los riesgos existentes y evitar la creación de nuevos riesgos?
- 5** ¿Las leyes de su país establecen procedimientos y responsabilidades para realizar evaluaciones de riesgos y garantizar que la información sobre los riesgos se considere en los procesos de Desarrollo?
- 6** ¿Las leyes de su país establecen responsabilidades y procedimientos y claros para la alerta temprana?
- 7** ¿Las leyes de su país requieren educación, capacitación y sensibilización para promover un enfoque integral de la sociedad para la reducción del riesgo de desastres?
- 8** ¿Las leyes de su país garantizan la participación de todas las partes interesadas relevantes, incluida la Sociedad civil, el sector privado, las instituciones científicas y las comunidades, en las decisiones y actividades de riesgos?
- 9** ¿Las leyes de su país abordan adecuadamente las consideraciones de género y las necesidades especiales de las categorías de personas particularmente vulnerables?
- 10** ¿Las leyes de su país reducen incluyen mecanismos adecuados para garantizar que se cumplan las responsabilidades y se protejan los derechos?

## Terminología

---

Las siguientes definiciones de trabajo se han extraído de la *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Terminología para la Reducción del Riesgo de Desastres (2009)* y el *Informe del PNUD: Gobernanza del riesgo de desastres (2013)*.

**Desastre** es una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad, que implica pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o ambientales generalizados que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente al uso de sus propios recursos.

**Riesgo de desastres** es la pérdida potencial del desastre en vidas, estados de salud, medios de vida, activos y servicios que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad en particular en el futuro. Para los propósitos de este manual, los desastres se entienden como el resultado de condiciones de riesgo.

**La gobernanza del riesgo de desastres** se refiere a la forma en que las autoridades públicas, los funcionarios públicos, los medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil se coordinan a nivel comunitario, nacional y regional para gestionar y reducir los riesgos relacionados con los desastres y el clima. También implica mecanismos, instituciones y procesos para que los ciudadanos articulen sus intereses, ejerzan sus derechos y obligaciones legales y medien sus diferencias.

**La gestión del riesgo de desastres** se refiere al proceso sistemático del uso de directrices administrativas, organizaciones y habilidades y competencias operativas para implementar estrategias, políticas y capacidades de afrontamiento mejoradas para disminuir los impactos adversos de los peligros y la posibilidad de desastres. La GRD tiene como objetivo evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de los peligros a través de actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.

Para los propósitos de este Manual, la gestión del riesgo de desastres abarca tanto la gestión de desastres (GD) (p. ej. preparación, respuesta y procesos de recuperación posterior al desastre) y reducción del riesgo de desastres (RRD) (ej. *procesos ex ante que intentan reducir o controlar los niveles de riesgo de desastres existentes y que también pueden incorporarse en la recuperación posterior al desastre*). Los sistemas o acuerdos de gestión de riesgos de desastres se refieren a los marcos legales, políticos, administrativos e institucionales establecidos dentro de un país para la GRD coordinada y sistemática.

**La reducción del riesgo de desastres** se refiere al concepto y la práctica de reducir los riesgos de desastres a través de esfuerzos sistemáticos para analizar y gestionar los factores causales de los desastres, incluso a través de una exposición reducida a los peligros, una disminución de la vulnerabilidad de las personas y la propiedad, una gestión racional de la tierra y el medio ambiente, y una mejor preparación para eventos adversos.

**La ley de gestión del riesgo de desastres** para los propósitos de este Manual se refiere a la ley nacional de un país que establece responsabilidades, prioridades y marcos institucionales específicamente para la GRD, independientemente de la terminología exacta utilizada en el título de la ley o su traducción.

## Abreviaturas

---

<b>AADMER</b>	Acuerdo de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN por sus siglas en inglés) sobre Gestión en casos de Desastres y Respuesta de emergencia
<b>APEC</b>	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
<b>BAKORNAS</b>	<i>Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana</i> – La Agencia Nacional para la Ayuda en casos de Desastres de Indonesia, la anterior Junta Coordinadora Nacional de Gestión de Desastres de Indonesia
<b>BAPPENAS</b>	<i>Badan Perencanaan Pembangunan Nasional</i> , Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional de Indonesia
<b>BNPB</b>	<i>Badan Nasional Penanggulangan Bencana</i> , la Junta Nacional de Indonesia para la Gestión de Desastres
<b>La lista de verificación</b>	<i>La Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres</i> (FICR y PNUD, 2015)
<b>RRD</b>	Reducción de riesgo de desastre
<b>GRD</b>	Gestión del riesgo de desastre
<b>Informe de leyes de RRD</b>	<i>Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de múltiples países</i> (FICR y PNUD, 2014)
<b>EIA</b>	Evaluación de impacto ambiental
<b>SAT</b>	Sistema de alerta temprana
<b>MAH</b>	<i>El Marco de Acción de Hyogo 2005–2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres</i>
<b>Directrices IDRL</b>	<i>Las Directrices para la facilitación nacional y la regulación de la asistencia inter nacional de socorro en casos de desastre y recuperación inicial</i>
<b>FICR</b>	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
<b>MBPI</b>	Sociedad Indonesia para la Gestión de Desastres
<b>NDRRMC</b>	Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Filipinas
<b>NDRRMP</b>	Plan Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Filipinas
<b>ONGs</b>	Organización no gubernamental
<b>El marco de Sendai</b>	<i>Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030</i>
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNISDR</b>	Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres

---

# 1. Introducción

---

Los desastres causados por peligros naturales representan una de las mayores amenazas para la seguridad humana y el desarrollo sostenible en la actualidad. En la última década, los desastres han causado aproximadamente 75,000 muertes, han afectado a casi 200 millones de personas<sup>1</sup> y han costado un promedio de US \$162,2 mil millones por año.<sup>2</sup>

Las leyes pueden ser una herramienta poderosa para reducir los riesgos de desastres, previniendo que surjan nuevos riesgos y haciendo que las comunidades sean más seguras. En el Delta del Mekong de Vietnam, por ejemplo, la adopción de marcos legales y de políticas relacionadas con obras estructurales (como diques, drenaje y refugios seguros) combinados con medidas no estructurales (como concienciación y educación, evacuaciones oportunas y reubicaciones informadas por evaluaciones de riesgos) resultó en una disminución de 600 a 60 en el número de muertes relacionadas con inundaciones durante un período de 10 años.

Las leyes pueden establecer mandatos para la gestión del riesgo de desastres (GRD) y las instituciones de desarrollo, así como reconocer los roles y responsabilidades de otros actores relevantes. Al hacerlo, pueden proporcionar incentivos para involucrarse en la reducción de riesgos y fortalecer la toma de responsabilidad por la creación de riesgos entre los actores del sector público y privado. También pueden facilitar la participación de las partes interesadas (sociedad civil, sector privado, comunidades y grupos vulnerables) en la toma de decisiones para la GRD. Esto puede promover una mayor inversión en la reducción de riesgos y desalentar la creación de riesgos por parte de todos los miembros de la sociedad, protegiendo en última instancia las vidas y los medios de vida del impacto de los peligros naturales.

168 Estados miembros de la ONU reconocieron el papel de los marcos legales para contribuir a un entorno propicio para la reducción del riesgo de desastres (RRD) cuando adoptaron *el Marco de Acción de Hyogo, aumentando la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres 2005–2015* (MAH) y se le otorgó más apoyo una década después en *el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (el Marco de Sendai). El Marco de Sendai enumera el “fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desastres” entre sus cuatro “Prioridades para la acción”. Un primer paso claro para promover una gobernanza más sólida para la reducción del riesgo de desastres (RRD) es mejorar las leyes y regulaciones relevantes, así como fortalecer su implementación y cumplimiento.

Sin embargo, si bien se han realizado importantes avances hacia la comprensión del riesgo de desastres y cómo se puede abordar, los legisladores han recibido poca información sobre cómo utilizar mejor los marcos legales para este propósito. Dada la complejidad y la naturaleza específica del contexto del tema, está claro que no puede haber un enfoque único para todos. Dicho esto, los legisladores pueden recurrir a los ejemplos de países que se proporcionan a lo largo de este manual para ayudar a garantizar que sus propios marcos legales cumplan todo su potencial para reducir el riesgo de desastres.

---

1 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe Mundial sobre Desastres* (2015), Anexo Datos sobre desastres, en 216-218.

2 *Ibid.*

## 2. Propósito del manual

---

*El Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres (el Manual) se ha desarrollado en apoyo de la Lista de Verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres (la Lista de Verificación), una herramienta para evaluar si el marco legal existente de un país está, y en qué medida, cumpliendo su pleno potencial para apoyar la RRD. La Lista de verificación fue desarrollada por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) basándose en tres años de investigación y consultas con las principales partes interesadas.*

El Manual amplía la Lista de verificación al proporcionar explicaciones de cada pregunta de evaluación y los “asuntos a considerar” relacionados, así como una gama de sugerencias sobre cómo llevar a cabo un proceso de revisión legislativo utilizando la Lista de verificación. También proporciona algunos antecedentes sobre los resultados de la investigación de la FICR / PNUD, los estándares relacionados establecidos por el Marco de Sendai y las lecciones aprendidas de los procesos de revisión legislativa en todo el mundo.

Se espera que los representantes de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las oficinas de país del PNUD encuentren útil el manual para ayudar a los funcionarios pertinentes a diseñar y llevar a cabo diálogos estructurados sobre derecho y RRD, según lo solicitado por la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Otros, incluidos los funcionarios gubernamentales, el personal parlamentario y los redactores legislativos, así como la sociedad civil, los investigadores y los académicos, también son alentados a utilizar el Manual y la Lista de verificación.

### 3. Antecedentes

En noviembre de 2011, los Estados participantes en los Convenios de Ginebra adoptaron la Resolución 7 de la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, alentando a los estados (con el apoyo de sus Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la FICR, el PNUD y otros socios pertinentes) a revisar los marcos legislativos existentes a la luz de las brechas clave de RRD. La resolución solicitó a los estados evaluar si sus leyes hacían de la RRD una prioridad (incluso a través de la asignación de recursos y la rendición de cuentas), si involucraban a las comunidades, a la sociedad civil y al sector privado, y facilitaba la implementación de la planificación del uso del suelo y códigos de construcción.



Participantes en Nigeria evalúan su marco legal contra las preguntas de la Lista de verificación.

Tras el aumento de la demanda en el número de gobiernos nacionales que buscan apoyo, en el 2012 la FICR y el PNUD se embarcaron en una iniciativa conjunta para apoyar el fortalecimiento de la legislación nacional sobre RRD. El primer paso fue desarrollar una base de evidencia para informar el desarrollo y la revisión de los marcos legales. Esto se realizó a través de revisiones legales en 31 países y estudios de casos de países en profundidad en 14 de esos países. En junio del 2014 se lanzó un informe de síntesis – *Ley y regulación efectiva para la reducción del riesgo de desastres: un informe de múltiples países* (el Informe de la Ley de RRD).

El Informe de la Ley de RRD encontró que ha habido un progreso global significativo en la actualización y adopción de las leyes nacionales de GRD para incluir un mayor enfoque en la RRD, y que estos esfuerzos a su vez han ayudado a generar más atención nacional al tema de la RRD. Al mismo tiempo, el informe también encontró lagunas y desafíos en la implementación de marcos legales que eran comunes en muchos países. Estas lagunas incluyen: la asignación de mandatos legales significativos o responsabilidades de RRD a las autoridades locales sin el financiamiento o la capacidad necesaria; oportunidades perdidas para asegurar la participación de comunidades, mujeres, grupos vulnerables y sociedades civiles en los procesos de toma de decisiones; y una falta de consideración dada a los riesgos de peligros naturales en las reglas y regulaciones relacionadas con el desarrollo y el medio ambiente (en particular, los riesgos relacionados con el uso de la tierra, los permisos de construcción, la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales). El informe también encontró desafíos significativos en la implementación de las leyes existentes y pocos mecanismos formales disponibles para garantizar la rendición de cuentas y el cumplimiento.

Los hallazgos del informe de síntesis y los estudios de caso, combinados con las opiniones y experiencias de los interesados reunidos a través de 10 consultas celebradas a nivel regional y global, se utilizaron para desarrollar la Lista de verificación (en el Anexo 3 figura una lista completa de las consultas realizadas). La versión piloto de la Lista de verificación se lanzó en Sendai, Japón, en la Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres en marzo del 2015, y la versión final se puso a disposición antes de la 32ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en diciembre de 2015.

El período piloto para la Lista de verificación comenzó en marzo del 2015 y consistió en iniciativas basadas en los países, consultas adicionales e investigaciones sobre las lecciones aprendidas de los procesos de reforma legislativa. Las iniciativas a nivel de país incluyeron apoyar a los gobiernos interesados, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las oficinas de país del PNUD para poner a prueba el uso de la Lista

de verificación. Los métodos de uso de la Lista de verificación variaron entre países. Por ejemplo, Indonesia, las Islas Cook, Túnez, Egipto, Mongolia, Colombia, Senegal y Costa de Marfil utilizaron la Lista de verificación para guiar proyectos de investigación jurídica en profundidad que serían discutidos y considerados a través de un diálogo de las múltiples partes interesadas. Otros países, como Armenia, Nigeria, Italia, Mauricio, Madagascar y la República Democrática Popular de Laos, utilizaron la Lista de verificación en talleres para guiar una discusión inicial sobre los marcos legales existentes e identificar cuestiones prioritarias para sus países en términos de reforma legislativa de RRD. En Madagascar, Mauricio, Timor Oriental y Mongolia, la Lista de verificación también se utilizó para analizar y mejorar los respectivos proyectos de leyes nacionales de GRD.

Las sesiones de consulta durante el período piloto se llevaron a cabo a nivel nacional, regional y mundial, recabando retroalimentación de representantes de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, departamentos gubernamentales, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), el ámbito académico, el sector privado, las Naciones Unidas y técnicos expertos / consultores. Al mismo tiempo, se lanzó un ejercicio de investigación adicional para extraer las lecciones aprendidas y la asesoría de más de 10 países que recientemente se han sometido a procesos de reforma legislativa. Los comentarios recopilados de las iniciativas basadas en los países, las consultas adicionales y los procesos de investigación se han utilizado para fortalecer la versión final de la Lista de verificación y desarrollar este Manual.

La FICR y el PNUD tienen como objetivo continuar su asociación a través de iniciativas de creación de capacidad (como cursos cortos y anuales sobre derecho y desastres, cooperando para apoyar a los gobiernos a medida que aplican la Lista de verificación y el Manual en la revisión de sus marcos legales para priorizar la RRD). Los planes también están en marcha para continuar expandiendo este Manual para incluir listas de verificación sobre respuesta y recuperación.

## 4. La lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres

---

### 4.1 ¿Qué es la Lista de verificación?

La Lista de verificación proporciona una lista priorizada de 10 preguntas clave que los legisladores, los funcionarios encargados de la implementación y aquellos que los apoyan deben considerar para garantizar que las leyes brinden el mejor apoyo posible para la RRD. Abarca no solo las leyes dedicadas de GRD, sino también otras leyes y regulaciones sectoriales que son críticas para la seguridad y la resistencia de las edificaciones, como las relacionadas con la gestión de la tierra y los recursos naturales.

La lista de verificación está diseñada para:

1. Proporcionar una ruta simplificada para lo que a veces se puede percibir como un tema complejo.
2. Servir como herramienta de evaluación para guiar el proceso de revisión de las leyes y regulaciones de RRD a nivel nacional y local.
3. Brindar orientación sobre cómo alinear los marcos legales nacionales con los estándares internacionales existentes (particularmente el Marco de Sendai).

La Lista de verificación también tiene como objetivo fomentar un enfoque más integrado para la RRD teniendo en cuenta el cambio climático y el desarrollo sostenible. Se centra principalmente en los desastres derivados de los peligros naturales, por lo que no cubre directamente eventos como accidentes industriales, emergencias de salud pública y situaciones de violencia general.

Es importante reconocer que muchos países han tratado de abordar diversos aspectos de los problemas planteados por la Lista de verificación a través de políticas, planes y estrategias en lugar de a través de leyes o reglamentos. La relación entre la política y el derecho para la RRD es compleja y difiere entre los contextos de los países. En algunos casos, las políticas establecen la dirección para la reforma legal; en otros casos, las políticas, estrategias o planes se utilizan para desarrollar directrices generales descritas en la ley.<sup>3</sup> Los documentos no vinculantes son a menudo más flexibles y más fáciles de actualizar que las leyes, pero también es cierto que a menudo se requieren mandatos legales firmes para establecer instituciones sólidas, garantizar que se asignen recursos y aclarar roles y responsabilidades. El uso complementario del derecho y la política puede por lo tanto ser particularmente efectivo. Por estos motivos, responder las preguntas de la Lista de verificación sobre la adecuación de las leyes también requerirá una revisión de las políticas o estrategias relevantes para determinar si abordan los problemas planteados y si la implementación podría mejorarse mediante un respaldo legal más sólido.

### 4.2 ¿Por qué usar la Lista de verificación?

El Marco de Sendai requiere una serie de acciones importantes para fortalecer los marcos legales (ver cuadro en la página siguiente). La lista de verificación respalda la implementación de una serie de compromisos asumidos en el marco de Sendai. Más específicamente, la Lista de verificación ayudará a los países a identificar:

---

3 FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), en 20.

---

Las **fortalezas y lagunas** en el marco legal

Si un mayor enfoque es necesario en la **implementación**

Si se necesita **redactar o revisar** la legislación

### ¿Qué dice el Marco de Sendai sobre las leyes y reglamentos?

Es importante:

27 (a) Incorporar e integrar la reducción del riesgo de desastres dentro y a través de todos los sectores y revisar y promover la coherencia y el desarrollo posterior, según corresponda, de los marcos nacionales y locales de leyes, reglamentos y políticas públicas, que, al definir roles y responsabilidades, guían al sector público y privado en: (i) abordar el riesgo de desastres en servicios e infraestructuras de propiedad pública, administrados o regulados; (ii) promover y proporcionar incentivos, según corresponda, para las acciones de personas, hogares, comunidades y empresas; (iii) mejorar los mecanismos e iniciativas relevantes para la transparencia del riesgo de desastres, que pueden incluir incentivos financieros, iniciativas de sensibilización y capacitación públicas, requisitos de presentación de informes y medidas legales y administrativas; y (iv) establecer estructuras organizativas y de coordinación;

27 (d) Fomentar el establecimiento de los mecanismos e incentivos necesarios para garantizar altos niveles de cumplimiento con las disposiciones existentes en las leyes y reglamentos sectoriales para la mejora de la seguridad, incluidos los que abordan el uso del suelo y la planificación urbana, los códigos de construcción, la gestión ambiental y de recursos y las normas de salud y seguridad y actualizarlas, cuando sea necesario, para garantizar un enfoque adecuado en la gestión del riesgo de desastres;

27 (f) Asignar, según corresponda, funciones y tareas claras a los representantes de la comunidad dentro de las instituciones y procesos de gestión de riesgos de desastres y la toma de decisiones a través de los marcos legales relevantes, y llevar a cabo consultas públicas y comunitarias integrales durante el desarrollo de tales leyes y reglamentos para apoyar su implementación;

27 (i) Alentar a los parlamentarios a apoyar la implementación de la reducción del riesgo de desastres mediante el desarrollo de legislación nueva o enmendada y la fijación de asignaciones presupuestarias;

30 (a) Asignar los recursos necesarios, incluyendo las finanzas y la logística, según corresponda, en todos los niveles de administración para el desarrollo y la implementación de estrategias, políticas, planes, leyes y regulaciones de reducción del riesgo de desastres en todos los sectores relevantes;

33 (p) Revisar y fortalecer, según corresponda, las leyes y procedimientos nacionales sobre cooperación internacional, basados en las Directrices para la facilitación interna y la regulación de la asistencia internacional de socorro en casos de desastre y recuperación inicial.

El proceso en el que se discuten y acuerdan las preguntas de la Lista de verificación puede ser tan importante como el contenido de las propias respuestas. Dada la naturaleza multisectorial e interdisciplinaria de la RRD, responder a las preguntas de la Lista de verificación requerirá el compromiso y la contribución de una variedad de partes interesadas, incluyendo representantes del gobierno, la sociedad civil y la comunidad.

Se espera que el proceso de reunir a estas partes interesadas para responder a las preguntas de la Lista de verificación contribuirá a los resultados a largo plazo, como se explica en la Parte 6. Los resultados anticipados del uso de la Lista de verificación son:



La Lista de verificación tiene como objetivo garantizar que la RRD esté bien integrada y respaldada por los sistemas legales. No es una ley modelo, sino un proceso para analizar un marco legal. La orientación proporcionada en la Lista de verificación está diseñada para ayudar a priorizar la RRD en las leyes dedicadas de GRD, así como en las leyes sectoriales. Ambas áreas de la legislación son igualmente importantes; y, como se destaca en las preguntas de la Lista de verificación, ninguna ley única puede abordar por completo todos los aspectos de la RRD.

La metodología para utilizar la Lista de verificación debe adaptarse al contexto de cada país y a sus necesidades respectivas. La Parte 6 proporciona orientación sobre cómo se podría utilizar la Lista de verificación dentro de un proceso de reforma legislativa en profundidad, y establece los pasos involucrados en dicho proceso. Sin embargo, la Lista de verificación también puede usarse como un paso inicial para determinar si se necesita un proceso de revisión legislativo en profundidad. Los comités de GRD, los equipos de proyectos y los programas dirigidos a la RRD y resiliencia también pueden optar por usar la Lista de verificación.

## 5. Estándares mundiales sobre derecho y RRD

---

### De Hyogo a Sendai: el creciente reconocimiento de la importancia del derecho para la reducción del riesgo de desastres

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) pidió a los Estados participantes que “adopten o modifiquen, cuando sea necesario, la legislación para apoyar la reducción del riesgo de desastres, incluidas las regulaciones y mecanismos que fomentan el cumplimiento y que promueven incentivos para emprender actividades de reducción y mitigación del riesgo”.<sup>4</sup> También alentó a los signatarios a incorporar la RRD dentro de los códigos de construcción y urbanismo, uso del suelo y planificación del desarrollo rural. El Monitor del MAH informó en el 2014 que más de 120 países habían sufrido reformas legales o políticas desde que se adoptó el MAH.<sup>5</sup> Por lo tanto, aunque el marco en sí mismo no era legalmente vinculante, el MAH fue instrumental al impulsar a los gobiernos a establecer leyes, así como políticas, instituciones y planes específicamente para la RRD. Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés), “este progreso representa una primera etapa crucial, un cambio de mentalidad sin el cual poco que sea significativo se puede lograr. Representa un cambio de la gestión de crisis a la gestión de riesgos proactiva (prospectiva o anticipada), reducción de riesgos y seguridad”.<sup>6</sup>

Sin embargo, parte de la nueva legislación impulsada por el MAH ha sido criticada por falta de profundidad (p. ej. simplemente mencionando RRD en textos existentes centrados en respuestas). Del mismo modo, el Informe del derecho y RRD encontró que la mayoría de las leyes que examinó todavía se centraron principalmente en preparación y respuesta. Por otro lado, parte de la legislación de GRD más elaborada ha sufrido una implementación y aplicación deficiente, en parte debido a demandas poco realistas sobre la capacidad existente.

Si bien el MAH se concentró en la promulgación de leyes dedicadas de GRD, el Marco de Sendai amplió el enfoque para promover la coherencia en todo el marco nacional, legal y político, fortaleciendo los medios de implementación, incluso a través de financiamiento dedicado para la RRD en todos los niveles de la administración. Aunque el MAH tuvo éxito al incitar a los gobiernos a promulgar leyes que prioricen la RRD, dijo poco sobre la calidad de tales leyes, específicamente en relación con las disposiciones que mejoran los aspectos menos tangibles de la gobernanza (como la participación y la rendición de cuentas). Bajo el Marco de Sendai, se alienta a los estados a delegar roles y responsabilidades a los representantes de la comunidad y realizar consultas comunitarias para el desarrollo de leyes y regulaciones de GRD. El Marco de Sendai también pone un mayor énfasis en el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, particularmente en áreas que se han aplicado de manera débil en muchos países (incluidos los que abordan el uso del suelo y la planificación urbana, los códigos de construcción, la gestión ambiental y de recursos y los estándares de salud y seguridad). En vista de este énfasis en diferentes aspectos de la ley y la regulación, la Lista de verificación está diseñada para brindar apoyo a los estados interesados en garantizar que sus marcos legales se alineen con los estándares clave establecidos por el Marco de Sendai.

---

4 Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

5 El Monitor de MAH es una herramienta voluntaria en la que los países auto-informan los logros de las Prioridades de Acción de MAH en <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/national/>.

6 UNISDR, *Implementación del Marco de Acción de Hyogo – Resumen de informes 2007-2013*, en 4.

---

## 6. La revisión legislativa y el proceso de reforma

---

Si bien la Lista de verificación puede ser útil para facilitar diálogos preliminares o ad hoc sobre derecho y RRD, se recomienda un proceso más estructurado y a más largo plazo, en el que las partes interesadas demuestren un interés y compromiso más exhaustivos en el tema. Esta sección describe algunos de los factores desencadenantes comunes de los procesos de revisión / reforma legal y describe los pasos clave que se pueden tomar para garantizar su efectividad. Estos pasos se basan en ejemplos de varios países que han promulgado o están actualmente en proceso de finalizar nuevas leyes o fortalecer las disposiciones legales existentes.

### 6.1 Desencadenantes para la revisión legal

Antes de lanzar una ley y un proceso de revisión de RRD, los interesados pueden encontrar útil considerar los factores que han desencadenado reformas legales en otros países y considerar en qué medida estos factores son relevantes para su propio contexto específico.

#### *Eventos de desastre*

Los eventos de desastre presentan una oportunidad para aprovechar la voluntad política, el apoyo internacional y la opinión pública para priorizar la RRD y catalizar el necesario cambio administrativo y social más amplio para la reforma legal. También brindan la oportunidad de aprender del pasado, ya que pueden revelar deficiencias en los arreglos existentes y resaltar factores de riesgo que pueden no haber sido considerados previamente.<sup>7</sup>

Por ejemplo, en **Indonesia**, el proceso de reforma legal de GRD se aceleró después del tsunami del Océano Índico del 2004. El desastre galvanizó la voluntad política que se necesitaba para avanzar en el proceso de reforma legal de GRD, fomentar la cooperación efectiva entre las partes interesadas, movilizar el apoyo de la comunidad internacional y garantizar que el parlamento otorgara una alta prioridad a la revisión y aprobación del proyecto de ley. Más recientemente, el terremoto del 2015 en **Nepal** ha puesto un énfasis renovado en la necesidad de acelerar la reforma del sistema legal de GRD del país.<sup>8</sup> Para muchos, el terremoto del 2015 demostró que el régimen legal no había abordado por completo los problemas críticos de reducción de riesgos y que las disposiciones de preparación y respuesta de Nepal no fueron tan fuertes como deberían ser para hacer frente a los desastres catastróficos que ocurren en Nepal con incrementada regularidad.

Los grandes desastres que ocurren en otros países también pueden servir para estimular el interés político en garantizar la solidez de los arreglos legales internos para la RRD.

---

7 Los aportes sustantivos a este capítulo se han derivado de la documentación de las lecciones aprendidas de los procesos de revisión legal en una sección transversal de países en tres regiones. La región de Asia y el Pacífico está mejor representada, ya que los países de esta región pueden mirar hacia atrás en una larga historia de leyes promulgadas de GRD.

8 Centro para la Excelencia en la Gestión de Desastres y Asistencia Humanitaria, *Manual de Referencia de Gestión de Desastres Nepal* (2015).

### Procesos de reforma política

Incluso en ausencia de un desastre reciente, los procesos de reforma política pueden generar nueva voluntad política para emprender una reforma legislativa. En Georgia, por ejemplo, la GRD está regulada actualmente a través de un conjunto de actos dispares, decretos gubernamentales y disposiciones en leyes sectoriales que se promulgaron entre 1993 y 2014. El principal desencadenante de los cambios recientes en la configuración de la GRD del país fue una serie de acontecimientos políticos importantes desde 2012 después de las elecciones parlamentarias, una reorganización completa del gabinete y varias enmiendas a la Constitución que pasaron los poderes ejecutivos del presidente al primer ministro.<sup>9</sup> El proceso de revisión legal para desarrollar una ley general de GRD en Georgia aún es incipiente, pero ya ha llevado en el 2014, al establecimiento de Unidades de RRD específicas en el Ministerio de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el Ministerio de Desarrollo Regional e Infraestructura, que incluye enmiendas a sus respectivos mandatos legales.

### Acuerdos internacionales y regionales

El proceso de revisión legal a nivel de país a menudo se informa o se inicia mediante la adopción de acuerdos y marcos internacionales. El MAH influyó significativamente en los procesos de revisión legal de **Bután, Nepal e India** (entre otros países) al establecer los principios subyacentes de las leyes de GRD, particularmente en lo que respecta al establecimiento de finanzas dedicadas, mandatos institucionales, la incorporación de la RRD en la programación del desarrollo y un cambio de enfoque de preparación y respuesta hacia la reducción de riesgos. Como signatarios del MAH, los estados debían informar sobre el progreso en relación con cinco prioridades de acción, que incluían garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para la implementación.<sup>10</sup> El marco ha servido como una herramienta de defensa importante para la sociedad civil y las organizaciones internacionales, como lo demuestran los procesos de revisión legal en **Filipinas y Vietnam**. También ha llevado a los donantes y socios para el desarrollo a asignar y priorizar fondos para la RRD y la reforma legislativa en su programación, como fue el caso tanto en **Indonesia** como en **Armenia**.

La reciente adopción del Marco de Sendai presenta una nueva oportunidad importante en este sentido, y ya ha comenzado a tener su efecto. Por ejemplo, el Marco de Sendai ha influido en el proceso de revisión legal en curso en Indonesia, lo que ha llevado a las agencias y a las partes interesadas a considerar cuestiones de responsabilidad, uso de tecnología y sectores que no estaban incluidos anteriormente (como el turismo). También ha alentado una mayor inclusión de ciertas partes interesadas, incluyendo los grupos vulnerables y el sector privado.

Los acuerdos y procesos regionales también pueden desempeñar un papel poderoso para estimular el interés. La revisión actual de Indonesia, por ejemplo, también ha sido influenciada por los aspectos de la reforma legal de GRD de las Conferencias Ministeriales de Asia en 2012 y 2014, así como por el *Acuerdo de la ASEAN de 2009 sobre Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias* (AADMER). Asimismo, el proceso de revisión legal en **Vietnam** estuvo influenciado por los compromisos de ese país en virtud de los acuerdos regionales de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y AADMER (además del MAH), que alentaron reformas legislativas para implementar diferentes aspectos de la GRD.

---

9 Además, en virtud de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea firmado en 2014, Georgia se comprometió a alinear su legislación con la de la Unión Europea en varios sectores relevantes, y a implementar las reformas posteriores dentro de un plazo determinado.

10 *Marco de Acción de Hyogo: Aumentando la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. 2005-2015.*

### **Requisito bajo un marco o política nacional**

A menudo, el primer intento de formalizar los acuerdos de la gobernanza del riesgo es a través de una política o marco nacional completo que establezca los objetivos generales para la GRD y guíe los esfuerzos nacionales y locales destinados a su logro. En muchos casos, estos marcos de políticas en sí mismos exigen el desarrollo o el fortalecimiento de una base legal para los mecanismos, instituciones y recursos de GRD.

Tal fue el caso en **Bután**, donde la promulgación de leyes, reglamentos y políticas de GRD fue un requisito explícito del *Marco Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (2006)*, que fue impulsado por una serie de factores, que incluyen: los compromisos del país con los acuerdos internacionales (como el MAH); una mayor frecuencia de eventos de desastres relacionados con el estado del tiempo y el clima; el apoyo de actores internacionales (incluyendo los organismos de las Naciones Unidas); y observaciones sobre experiencias en países vecinos, especialmente después del tsunami asiático.

En **Vanuatu**, el *Plan de Acción Nacional en 2006* recomendó la revisión de la *Ley de Gestión de Desastres (2000)*. Tras la aprobación del plan en el 2006, se desarrolló un proyecto de ley y el documento complementario de política a través de una serie de consultas con las partes interesadas facilitadas por la Comisión de Geociencia del Pacífico Sur. Ahora hay planes para revisar este borrador y reiniciar el proceso con el apoyo del Proyecto de Reducción del Riesgo de Desastres del Banco Mundial.

## **6.2 Pasos clave en el proceso**

Aquí se proponen una serie de pasos para apoyar un proceso efectivo de revisión legislativa (y potencialmente de reforma). Estos pasos (y su orden) son sugerentes, no prescriptivos, y los mecanismos utilizados para lograrlos deben adaptarse al contexto del país.

Figura 1: Pasos clave en el proceso de revisión legal



## **Paso 1: Obteniendo aceptación para una revisión legal**

### **Iniciando una revisión legal**

Dependiendo del contexto, existen diferentes circunscripciones nacionales, internacionales, gubernamentales o no gubernamentales que podrían potencialmente iniciar un proceso de revisión legal. La GRD es una preocupación de todo el gobierno y de toda la sociedad, y como tal es aconsejable obtener una coalición tan amplia como sea posible para apoyar el proceso de revisión. Mientras que la mayoría de estos proyectos comienzan desde un núcleo relativamente pequeño de personas e instituciones interesadas, es útil comenzar a planificar desde el principio quién necesita participar.

Un proceso abierto y participativo, que involucre a todas las partes relevantes interesadas, puede ayudar a garantizar que las leyes y regulaciones pertinentes respondan adecuadamente a los desafíos planteados por los riesgos de desastres. Tal proceso también ayuda a crear conciencia sobre los problemas de la GRD y fortalece la capacidad de quienes serán responsables de la implementación de la ley. Por ejemplo, en **Bután**, el Departamento de Gestión de Desastres del Ministerio del Interior y Asuntos Culturales comenzó el proceso, mientras que en **Indonesia** y **Filipinas**, la iniciativa fue impulsada por la defensa de la sociedad civil. En los tres casos, fue crucial una fuerte colaboración entre una amplia gama de partes interesadas.

En muchos países puede ya existir una Plataforma Nacional para RRD o un foro similar que proporcione una fuente ideal de experiencia y una cooperación establecida entre las partes interesadas. **Uganda**, por ejemplo, tiene una Plataforma Nacional para la RRD muy activa que convoca mensualmente a las partes interesadas de los ministerios, ONGs y socios de desarrollo relevantes. Un ejercicio de mapeo de partes interesadas también se puede utilizar para identificar qué actores deberían participar, así como para determinar si estos actores requieren capacitación o familiarización con los problemas de la GRD o con el proceso de reforma legal.

El mapeo de las posibles contribuciones de cada actor es crucial para la arquitectura del enfoque. Con la responsabilidad tanto del desarrollo como de la implementación de la legislación, el gobierno tiene un papel naturalmente central que desempeñar durante todas las etapas de la revisión. Independientemente de quién inicie la revisión legal, puede ser útil involucrar tanto a representantes políticos como administrativos del gobierno para garantizar que se movilice la voluntad política y la cooperación administrativa necesaria. Esto implica relacionarse con parlamentarios, personal de la agencia nacional de GRD y otras autoridades nacionales y locales relevantes, representantes de instituciones técnicas y académicas, organismos profesionales relevantes y actores de la sociedad civil. Otros interesados dentro de la comunidad de GRD, incluidos los socios internacionales de desarrollo, también pueden ser incorporados en esta etapa.

### **Convocar una reunión introductoria y desarrollar un plan de acción**

Se puede realizar una reunión de lanzamiento introductoria para describir la necesidad de una reforma legal, lograr un consenso sobre el alcance y los objetivos de la revisión legal, establecer un grupo operativo, un grupo de trabajo o un comité y desarrollar un plan de acción que describa las actividades que se llevarán a cabo y los resultados esperados. Convencer a las partes interesadas para que brinden el tiempo y los recursos necesarios para la iniciativa puede requerir que se presenten pruebas sobre la necesidad de una reforma legal al delinear las obligaciones bajo los marcos y políticas nacionales, así como los acuerdos regionales e internacionales.

En algunos países, la revisión puede iniciarse con el claro propósito de desarrollar una nueva ley; en otros casos, puede ser más apropiado establecer un objetivo de revisar los arreglos existentes para asegurar que se implementen, que sigan siendo adecuados para el perfil de riesgo y que sigan las mejores prácticas internacionales. La reunión introductoria también brinda la oportunidad de presentar la Lista de verificación y planificar la revisión legal, asignar responsabilidades, fomentar la cooperación entre las partes interesadas, establecer hitos y un presupuesto para el proceso de revisión legal. Cuando la Lista de verificación se probó en **Italia, Armenia y Nigeria**, ayudó a guiar y estimular las discusiones iniciales con las partes interesadas relevantes sobre los marcos legales existentes (utilizando piezas de investigación legal que se habían realizado previamente) y a desarrollar un plan de acción para los próximos pasos. La planificación de la revisión puede permitir a las partes interesadas hacer preparativos, asignar tiempo y recursos<sup>11</sup> para participar en consultas y revisar informes relevantes y borradores de la legislación. Se pueden identificar representantes de diferentes circunscripciones para colaborar en el avance del proceso.

### **Establecer un grupo de trabajo**

Establecer un grupo operativo, grupo de trabajo o comité ha demostrado ser útil en algunos países. Un grupo de trabajo puede iniciar la investigación utilizando la Lista de verificación, facilitar las consultas con un conjunto más amplio de partes interesadas, analizar las presentaciones de las partes interesadas y preparar informes o un proyecto de ley para su presentación al parlamento. En algunos casos, tendrá más sentido asignar esta tarea a un comité u organismo interdepartamental existente. Sin embargo, es importante asegurarse de que el equipo tenga la experiencia técnica legal y de RRD necesaria para llevar a cabo estas tareas. Como la RRD es un tema transversal, se recomienda que se designe una agencia o representante que pueda fomentar la cooperación efectiva entre sectores y partes interesadas para coordinar la revisión. Esto ayudará a obtener el compromiso y la titularidad de las reformas, así como también facilitará la alineación de las leyes y políticas sectoriales y de GRD.

### **Involucrar a una amplia gama de experiencia, disciplinas y sectores**

Puede ser necesario aumentar la capacidad existente con experiencia especializada. En **Indonesia**, por ejemplo, se contrataron consultores externos para llenar un vacío cuando el progreso en el proyecto de ley de GRD se estancó debido a la falta de experiencia técnica (especialmente en el campo de los derechos humanos). Sin embargo, para garantizar que los interesados clave se apropien del proceso, se recomienda que cuando se incorporen consultores externos, su función sea apoyar a los interesados gubernamentales y no gubernamentales, en lugar de llevar a cabo la mayor parte del trabajo. Un determinante clave del éxito a este respecto es que los actores relevantes (como los ministerios y agencias del gobierno) tienen la capacidad y la familiaridad necesaria con los procedimientos legislativos y los temas de GRD para permitirles participar de manera significativa. Para este propósito, puede ser útil familiarizarlos con los conceptos básicos de GRD y RRD; ejemplos de reforma legal de RRD en países con acuerdos de gobernanza y perfiles de riesgo similares a través de una documentación de las mejores prácticas o la organización de visitas de intercambio.

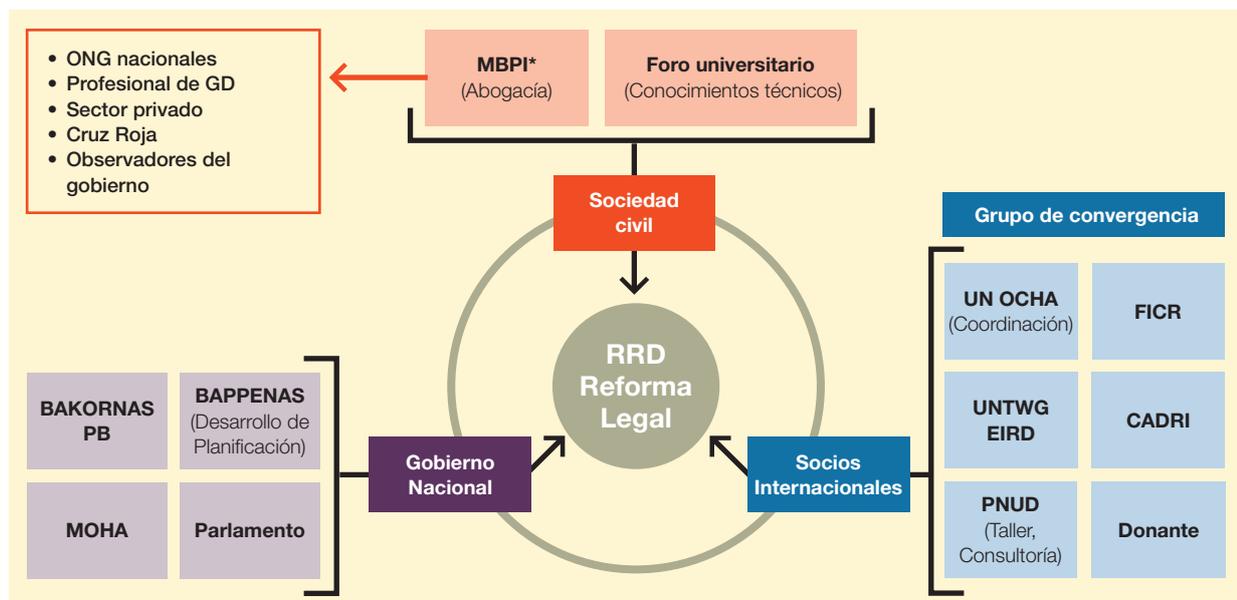
Durante el proceso de revisión legal de **Bután**, se llevaron a cabo consultas de gran alcance que involucraron a diferentes ministerios, agencias del sector público y administraciones de distritos seleccionados. Esto incluyó una serie de sesiones informativas y misiones de orientación para parlamentarios, incluyendo misiones a la India, Sri Lanka y el Centro Regional del PNUD en Bangkok.

---

11 La revisión legal en Vietnam requirió alrededor de US \$ 250,000 durante 3 años y fue apoyada por el PNUD, ONG internacionales, la Federación Internacional, así como bilateralmente por Japón y Estados Unidos.}

**Ejemplo de país:** en **Indonesia**, la experiencia compartida de los desastres forjó fuertes lazos entre los actores – vínculos que les permitieron avanzar rápidamente las reformas legales. Estos actores incluyeron: la Agencia Nacional de Planificación (BAKORNAS PB), la Agencia Nacional de Coordinación de Desastres (BAPPENAS), el Ministerio del Interior, La Sociedad Indonesia de Gestión de Desastres, el Foro Universitario, Palang Merah Indonesia (Sociedad de la Cruz Roja Indonesia), la Cámara de Representantes y un grupo de convergencia de socios internacionales de desarrollo. Se establecieron mecanismos sólidos para reuniones de coordinación mensuales, intercambio de información y distribución de costos entre los socios. Como ONG con una amplia base de apoyo, la Sociedad Indonesia de Gestión de Desastres, compuesta por grupos e individuos comprometidos con mejorar la gestión general del ciclo de GRD en Indonesia, estaba en la mejor posición para liderar el proceso de promoción y reforma. El PNUD apoyó la redacción de la ley de GRD, los talleres de familiarización para los miembros del comité parlamentario y el proceso de deliberación.

**Figura 2: Roles de las partes interesadas en el proceso de revisión legal de Indonesia para GRD**



Tras exitosas reformas legales, se invitó a especialistas y miembros del parlamento de **Indonesia** y **Bangladesh** a intercambiar experiencias con la Asamblea Nacional vietnamita, ayudando a crear conciencia en **Vietnam** y capacidad para participar en una revisión legal de GRD. Se estableció una junta de redacción legal y una secretaria de redacción técnica de acuerdo con las directrices de desarrollo legal estándar de la Asamblea Nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se convirtió en la agencia líder para el proceso de redacción, con el apoyo de los ministerios clave.<sup>12</sup> Los representantes de los ministerios hicieron aportes y se realizaron amplias consultas con organizaciones locales y grupos de interés. Un equipo de consultores nacionales e internacionales (así como personal del PNUD) brindó apoyo técnico durante el proceso de redacción. Los problemas del cambio climático no se enfatizaron mucho en la ley de GRD, ya que la responsabilidad del cambio climático dependía de un ministerio diferente con una configuración legislativa e institucional separada (y tenía una representación limitada en el proceso de revisión legal de la GRD).

12 Como el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (MONRE), el Ministerio de Trabajo, Inválidos y Asuntos Sociales (MOLISA), el Ministerio del Interior (MOHA) y el Ministerio de Justicia, etc.

El proceso de revisión legal en la **India** comenzó con el establecimiento de un comité de oficiales del Ministerio del Interior. Esto fue seguido por consultas con gobiernos estatales y ministerios clave, incluidos el Ministerio de Derecho y Justicia y el Ministerio de Agricultura. En contraste con este enfoque centrado en el gobierno, el proceso de revisión de **Nepal** se caracterizó por un mayor compromiso y participación de las ONGs, las OSCs y otras partes interesadas, incluidas las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales, a través del Consorcio de Reducción de Riesgos de Nepal. Idealmente, estos diferentes enfoques se combinarían para garantizar una amplia representación y consideración de los problemas sectoriales.

En **Vanuatu**, se han emprendido una serie de iniciativas de reforma legislativa sectorial antes o paralelamente al proceso de reforma legal de GRD. Como resultado, los ministerios de gestión de tierras, silvicultura, agricultura, infraestructura y finanzas, alinearon sus respectivas revisiones legales y políticas con el borrador de la Ley de GRD. Esto ha fomentado una cooperación altamente efectiva entre sectores, la cual es coordinada por la Junta Asesora Nacional sobre Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres. Recientemente se ha desarrollado un borrador de política de cambio climático y RRD que hace un balance de las disposiciones existentes y planificadas sobre RRD y cambio climático en las leyes sectoriales. Dada la representación de todos los sectores en la Junta nacional de asesoría, se espera que este órgano reúna a las partes interesadas para facilitar las sinergias en los esfuerzos de revisión legal y garantizar que la ley de GRD planificada reúna efectivamente estas disposiciones.

## ***Paso 2: Análisis de contexto y revisión de información secundaria***

Como otro paso preparatorio, se recomienda realizar un breve análisis de contexto para informar el propósito, los objetivos y el alcance de la revisión legal y asegurar que cualquier reforma que surja de la revisión se adapte a las necesidades del país y se pueda implementar dentro de los recursos y capacidades disponibles. El análisis de contexto se centra en dos elementos: el perfil de riesgo y los arreglos institucionales, legales y de políticas generales en el país. El uso de datos existentes y, cuando estén disponibles, análisis previos aseguran que este paso no requiera demasiado tiempo.

### **Comprender el perfil de riesgo**

Comprender los riesgos de desastres y sus causas es fundamental para identificar las brechas existentes en el marco legal. Este paso se basa en los datos científicos, sociales y económicos disponibles y revisa la información sobre los múltiples peligros que enfrenta la población, así como la vulnerabilidad y la exposición de personas y activos. A los fines de la revisión legal, lo más probable es que no sea necesario realizar una nueva recopilación de datos o una evaluación de riesgos, ya que se debe hacer uso de la información de riesgos existente. Por ejemplo, en el 2014 Armenia fue seleccionada como uno de los cinco países para el desarrollo y la puesta a prueba de indicadores de reducción del riesgo de desastres para los Objetivos de Desarrollo Sostenible posteriores al 2015. El trabajo realizado para comprender el perfil de riesgo de este proyecto sentó una base sólida para actualizar el marco legal de RRD, así como para integrar indicadores e incorporar la RRD en la agenda general de desarrollo del país.

## Considerando los arreglos institucionales, legales y políticos generales

La Lista de verificación facilita un análisis exhaustivo de los arreglos institucionales y de políticas existentes. Esto es necesario para determinar cómo promover mejor la RRD a través de la legislación, el nivel de descentralización (determinado por el tipo de sistema político vigente) y las relaciones de poder preexistentes. Esto es importante para comprender cómo se estructuran los sistemas de incentivos y cómo las personas responden a ellos.

También se requiere una comprensión de la capacidad de GRD disponible para garantizar que la nueva legislación para la RRD sea sostenible dentro de los recursos financieros y humanos disponibles del gobierno. Esto ayudará a determinar la capacidad del gobierno para: participar en una revisión legal; implementar sus resultados; y asignar roles y responsabilidades a las partes interesadas apropiadas. Para este paso también puede ser posible recurrir a análisis existentes y (preferiblemente recientes) evaluaciones y revisiones institucionales, políticas o de capacidad.

Como el proceso de revisión legal puede haber sido precedido por políticas o marcos de GRD, la investigación relevante puede estar disponible en forma de informes existentes que pueden haber ayudado a iniciar el proceso de reforma legal. Por ejemplo, en **Georgia**, una evaluación de la capacidad del sistema nacional de RRD realizada por la Iniciativa de Capacidad para la Reducción de Desastres definió el marco legal para la GRD e identificó lagunas y debilidades.<sup>13</sup> Este fue un buen comienzo, pero la evaluación no incluyó leyes sectoriales. Por lo tanto, la Lista de verificación se recomienda como un proceso más completo que tenga en cuenta todas las disposiciones relevantes en GRD y los marcos regulatorios sectoriales.

Otro tipo de investigación que podría analizarse son los estudios existentes sobre temas relacionados con la respuesta y preparación ante desastres. En **Vietnam**, las consultas con las partes interesadas para un estudio del 2009 de la Federación Internacional, *Preparación legal para responder a desastres y emergencias de enfermedades transmisibles en Vietnam*, demostraron un amplio apoyo para el desarrollo de una nueva ley de GRD e hicieron una serie de recomendaciones clave para la reforma legal, incluyendo una mayor priorización de RRD basada en las Directrices de IDRL y otros instrumentos internacionales y regionales.

Si el enfoque de la revisión está en el desarrollo de una nueva ley de GRD, otras fuentes útiles de información son las leyes de GRD de otros países con perfiles de riesgo o estructuras de gobernanza similares. En **Uganda**, las buenas prácticas internacionales sobre GRD se documentaron basándose en una serie de estudios de casos asiáticos y africanos y se compartieron ampliamente con las partes interesadas relevantes. Al adoptar este enfoque, es importante tener en cuenta cómo el contexto del país, la etapa de desarrollo y los arreglos de gestión de riesgos se comparan con los ejemplos elegidos. Esto informará cuánto ejemplificar o apartarse de sus enfoques y garantizará que la ley de GRD se adapte al contexto (como se establece en la pregunta 1 de la Lista de verificación y el Informe de ley de RRD).

---

13 La Iniciativa de Capacidad para la Reducción de Desastres reúne a seis organizaciones de las Naciones Unidas (PNUD, OCHA, UNICEF, PMA, FAO y OMS) y al Instituto de las Naciones Unidas para la Formación e Investigación (UNITAR por sus siglas en inglés), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios y Proyectos (UNOPS por sus siglas en inglés), OMM, FICR y GFDRR como observadores en una misión de colaboración para "aportar como uno" en el desarrollo de capacidades para la reducción del riesgo de desastres.

### **Paso 3: Mapeo y análisis legal utilizando la Lista de verificación sobre derecho y RRD**

Una vez que se completa el análisis de contexto y la revisión de la investigación existente, generalmente será útil identificar la legislación relevante, incluyendo: la ley principal de GRD (si existe) y las leyes sectoriales relevantes; y políticas / regulaciones (incluyendo códigos de construcción y leyes relacionadas con la planificación del uso del suelo, el medio ambiente y la educación) a nivel nacional, provincial y local. La Lista de verificación proporciona un enfoque sistemático para que las partes interesadas identifiquen y evalúen la idoneidad del régimen legal actual e identifiquen áreas de fortaleza y debilidad.



*Investigadores legales en Indonesia realizan consultas en solitario sobre la implementación de su marco legal.*

La lista de verificación se puede utilizar para guiar la investigación sobre las leyes y reglamentos pertinentes, así como para informar el contenido de las entrevistas y consultas con las principales partes interesadas titulares en departamentos gubernamentales y representantes de niveles subnacionales para identificar la cobertura y los desafíos de implementación. Las respuestas a la Lista de verificación facilitarán la identificación de las fortalezas y lagunas existentes, lo que provocará una consideración de si los cambios en la ley están justificados y si se necesita un mayor enfoque en la implementación de ciertas leyes y regulaciones existentes. En la Parte 7 se proporciona una guía detallada paso a paso para usar la Lista de verificación (incluyendo listas completas de las leyes pertinentes que se deben verificar para cada una de las preguntas de la Lista de verificación).

En las **Islas Cook, Indonesia, Mongolia, Egipto** y **Colombia**, la Lista de verificación se utilizó para guiar la investigación en profundidad y para revisar un informe de investigación legal. Estos informes fueron diseñados para ser presentados para su revisión por un departamento gubernamental y/o para un diálogo de múltiples partes interesadas (como se establece a continuación en el Paso 4). Se realizó un ejercicio de mapeo legal similar en **Vietnam** (antes del desarrollo de la Lista de verificación) que permitió al equipo compilar un informe identificando la necesidad de una nueva ley de GRD y evaluar las opciones más adecuadas para su estructura y contenido. Esto implicó reunir las leyes, ordenanzas y regulaciones nacionales existentes y analizar el marco legal actual de GRD, así como investigar cómo otros países de la región desarrollaron la legislación de GRD y consultaron con una variedad de partes interesadas. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encargó de preparar un conjunto de documentos que evaluó el impacto anticipado de la nueva ley, proporcionando un proyecto de ley inicial. El archivo completo se envió al Ministerio de Justicia y a la Oficina del Gobierno para su revisión. El comité de redacción modificó los documentos requeridos en consecuencia.

#### **Paso 4: Discusión de múltiples partes interesadas**

La evaluación de la Lista de verificación, junto con un resumen de los resultados de la documentación de las mejores prácticas internacionales, consultas con las partes interesadas relevantes y otras investigaciones, se pueden discutir durante un taller (s) de múltiples partes interesadas. Estos talleres pueden reunir a representantes

de ministerios y departamentos relevantes responsables de GRD, planificación, construcción, medio ambiente y finanzas, así como representantes de autoridades de nivel subnacional, actores humanitarios y de desarrollo, organismos profesionales, sociedad civil, asociaciones de mujeres y grupos vulnerables. Esto permite la participación de una amplia gama de partes interesadas, en particular miembros de las comunidades de áreas de alto riesgo. El resultado de este diálogo puede ser un acuerdo sobre las lagunas prioritarias y desafíos, junto con propuestas de posibles actividades para abordarlos. Este tipo de taller se llevó a cabo en las Islas Cook, donde los principales interesados se reunieron para revisar el resultado de la investigación realizada por la Cruz Roja de las Islas Cook utilizando la lista de verificación.



Los participantes en un taller en las Islas Cook revisan sus leyes contra la Lista de verificación.

#### **Paso 5: Abordar las recomendaciones que emanan de la revisión legal**

Las recomendaciones resultantes de los pasos anteriores pueden incluir la propuesta de diversas actividades e iniciativas. Los ejemplos de puntos de acción recomendados que pueden proponerse para abordar los desafíos y las lagunas reveladas a través de la investigación legal pueden incluir:

- Una investigación más profunda en un tema particular o área de derecho.
- Consulta más amplia con las partes interesadas, particularmente a nivel local.
- Actividades de sensibilización para abordar los desafíos de implementación, como sesiones de información pública, capacitaciones, desarrollo de productos de comunicación y eventos o actuaciones.
- Enmiendas a las leyes o regulaciones existentes para abordar las preocupaciones de RRD o para reducir la superposición o conflicto con el nuevo marco legal de GRD (por ejemplo, Georgia y Vanuatu).
- Introducción de nuevas leyes o regulaciones en áreas que actualmente no están cubiertas por la legislación vigente.

El plan de seguimiento debe establecer cuestiones y actividades prioritarias y delegar responsabilidades a diversos interesados, teniendo en cuenta los mandatos legales existentes y la capacidad disponible.

### ***Paso 6: Proceso de redacción (nuevas leyes, enmiendas y revisiones de las leyes existentes)***

En caso de que se decida introducir una nueva legislación (o revisar la existente), se deberá designar a un individuo o comité para redactar el proyecto de ley / las enmiendas propuestas. Si bien este proceso dependerá en gran medida del contexto del país, puede incluir personas de la oficina del fiscal general, parlamentarios u otras personas que probablemente también estuvieron involucradas en el proceso de revisión legal. Este borrador se puede consolidar y revisar de manera exhaustiva (al recibir comentarios y solicitudes de los ministerios, ramas del gobierno, comunidades y comités pertinentes) para finalizar el proyecto de ley que se presentará a la legislatura (parlamento o asamblea nacional).

Durante el proceso de redacción, es especialmente importante incluir grupos que son particularmente vulnerables a los desastres o que tienden a ser marginados en los procesos de toma de decisiones, incluyendo a las mujeres, las personas con discapacidad, los grupos geográficamente aislados y las minorías. En **Filipinas**, una amplia gama de partes interesadas participó en una serie de audiencias públicas. La participación también puede fomentarse o facilitarse mediante campañas de sensibilización pública a través de Internet, la prensa y la radio u otros medios de comunicación contextualmente relevantes (que podrían incluir la solicitud de aportes, la notificación de eventos de consulta pública y la publicación de proyectos de ley e informes para su revisión). Al momento de escribir este documento, **Georgia** tenía la intención de utilizar un sistema en línea administrado por el gobierno para facilitar las consultas con las partes interesadas para la formulación de políticas y leyes. Se adoptó un enfoque similar en **Vietnam**, donde el proyecto de ley GRD se difundió en línea, lo que ayudó a facilitar la participación pública amplia y la consulta con partes interesadas específicas (incluyendo la presentación de 10 documentos con comentarios de organizaciones internacionales). En particular, la sensibilización de los miembros relevantes de la Asamblea Nacional sobre la conciencia de género y el desarrollo de capacidades de los representantes de la Unión de Mujeres de Vietnam ayudó a introducir cambios significativos que abordaron una serie de lagunas en el análisis de género del proyecto de legislación GRD.

La participación de varios grupos de interés, organismos profesionales y actores de la sociedad civil puede ayudar a garantizar que se escuchen diferentes voces y se considere una sección transversal de los problemas. Es importante destacar que esto también sensibiliza al público sobre los requisitos de la nueva legislación, que respaldará su implementación y fomentará la demanda social para su cumplimiento. Se debe asignar suficiente tiempo y recursos para garantizar que se tengan en cuenta todas las presentaciones y que se aborden los comentarios, se incorporen las sugerencias correspondientes y se compartan las revisiones públicamente.

### **Promulgación de nueva legislación o revisión de la legislación vigente**

Dependiendo de los mecanismos legislativos y el proceso de elaboración de leyes en el país, la creación de nueva legislación (o revisión de la legislación existente) deberá pasar por varias etapas de deliberación y aprobación. Es posible que el proyecto de ley deba presentarse formalmente al parlamento, remitirse a un comité para su revisión, debatirse y votarse en una o dos cámaras del parlamento, aprobarse mediante un quórum y criterios establecidos y finalmente remitirse al ejecutivo para su aprobación. La ley India de GRD fue deliberada en un comité interministerial antes de ser aprobada por el gabinete. Luego fue adoptado en ambas cámaras del parlamento antes de ser finalmente aprobada por el presidente.

A menudo es durante este proceso que se puede perder el impulso debido a cambios políticos o prioridades en competencia en la agenda de la legislatura. Por ejemplo, en **Nepal**, las discusiones iniciales se centraron en si revisar la *Ley de Calamidad Natural* (1982), que se centra en el rescate y la respuesta, o en desarrollar una nueva ley de GRD. El último enfoque finalmente se decidió y se revisaron varias disposiciones legislativas relevantes como parte de un enfoque estructurado y paso a paso. Sin embargo, el proceso se ha mantenido extremadamente lento debido a los frecuentes cambios en el gobierno y a la prolongada inestabilidad política. La ley aún no ha sido adoptada.

El procedimiento de aprobación legislativa en **Bután** también tomó varios años más de lo previsto originalmente porque la naturaleza intersectorial de la ley requería la participación de una muy amplia gama de partes interesadas. Tras su presentación al gabinete, el proyecto de ley fue devuelto en varias ocasiones para un mayor refinamiento, teniendo en cuenta las consultas con otras partes interesadas nacionales e internacionales adicionales y la incorporación de las lecciones aprendidas de las inundaciones y terremotos ocurridos en 2008 y 2009.

En **Filipinas**, a pesar de la percibida urgencia del problema, la *Ley de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres* (2010) finalmente se promulgó 21 años después de que se introdujera por primera vez como proyecto de ley. El proceso perdió impulso en varias ocasiones porque se percibió que otros proyectos de ley en competencia eran más o igualmente importantes (dependiendo de las prioridades políticas, las preferencias particulares de los autores legislativos y / o las presiones de los electores). Eventualmente, y aunque la ley fue deliberada intensamente durante el año electoral 2010, esto no descarriló la aprobación final de la ley.

### **Paso 7: Desarrollar políticas y regulaciones de apoyo**

También puede ser necesario realizar cambios en las políticas existentes o desarrollar nuevas leyes subsidiarias, reglamentos, directrices, políticas y planes para facilitar la implementación del marco legal revisado. Las sugerencias probablemente se habrán articulado durante el proceso de revisión legal y el compromiso de las partes interesadas clave debe ser sostenido para el desarrollo de mecanismos legales y de políticas para implementar la ley. Asegurar este compromiso es particularmente importante cuando la ley exige cambios en las estructuras institucionales existentes (lo que afectará a las personas que puedan tener un incentivo para mantener el estatus quo).

Por ejemplo, en **Indonesia**, inmediatamente después de la aprobación de la Ley 24 sobre Gestión de Desastres, el PNUD, la FICR y Palang Merah Indonesia (Sociedad de la Cruz Roja de Indonesia) proporcionaron apoyo técnico adicional para apoyar el desarrollo y la promulgación de regulaciones auxiliares. La ley ha sido aclarada aún más por las regulaciones gubernamentales con respecto a los acuerdos de GRD a nivel nacional y subnacional; la financiación para la GRD y la gestión de la ayuda de socorro; y la participación de actores internacionales y no gubernamentales en todas las fases del ciclo de GRD. El presidente emitió un reglamento presidencial que establece la Agencia Nacional de Gestión de Desastres (BNPB) en 2008. Curiosamente, a pesar de que la reforma legal propuesta daría lugar a cambios significativos en la configuración institucional, el personal de las instituciones afectadas, conscientes de las limitaciones en la estructura reguladora existente, no solo era receptivo a la reforma legal, sino que incluso estaba entusiasmado con la perspectiva de ser absorbido dentro de una estructura más proactiva y funcional. Su aceptación de estos cambios se debió principalmente a que su compromiso con el proceso se había asegurado en las primeras etapas.

En **Filipinas**, se desarrolló un conjunto de normas y reglamentos de implementación para poner en práctica la nueva ley de GRD y aclarar ambigüedades, seguido de la formulación y adopción del *Marco Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres* y el *Plan Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres* (NDRRMP por sus siglas en inglés). Este último proporciona más detalles sobre el papel del recientemente reconstituido Consejo Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (NDRRMC por sus siglas en inglés). El NDRRMP luego guió el establecimiento de consejos regionales de reducción y gestión de riesgos de desastres y planes locales de reducción y gestión de riesgos de desastres. El NDRRMC también emitió políticas de apoyo, circulares, unidades del gobierno y ordenanzas locales para facilitar la preparación del presupuesto, la asignación y el gasto para la GRD.

### **Paso 8: Monitorear la implementación**

Para lograr los objetivos de GRD no es suficiente en sí misma una ley bien redactada. Una vez que se promulga una ley (incluso después de un proceso de revisión integral y consultivo), es fundamental mantener la participación de las partes interesadas en el monitoreo de la implementación y cumplimiento de la ley. Es necesario desarrollar un marco de monitoreo y evaluación para dar un seguimiento a si los requisitos legales se implementan realmente (y para monitorear la efectividad de las disposiciones legales y su cumplimiento). A ese respecto, puede ser necesario analizar las cuestiones de cumplimiento y aplicación (incluso si las autoridades pertinentes tienen la capacidad necesaria para hacer cumplir las normas pertinentes) y si el poder judicial desempeña o necesita desempeñar un papel importante en el cumplimiento y la aplicación.

También se debe establecer un mecanismo de retroalimentación para identificar la necesidad de revisiones y enmiendas adicionales al marco legal a fin de garantizar que siga siendo adecuado para el propósito y de acuerdo con los estándares internacionales. El proceso de revisión legal en **Armenia** demostró la necesidad de establecer un proceso permanente de monitoreo y evaluación para la implementación de la legislación de GRD, así como para monitorear su adhesión al Marco de Sendai.

## **6.3 Lecciones aprendidas**

Las lecciones clave extraídas de la experiencia de varios países que han emprendido procesos de revisión legal de GRD incluyen:

- La planificación efectiva es crítica desde el principio, para anticipar y prevenir posibles contratiempos. Como parte de esta planificación, los actores clave deben ser identificados y sensibilizados sobre la necesidad de una reforma legal en una etapa temprana para permitirles asignar tiempo y recursos al proceso. Como se describió anteriormente, el proceso para desarrollar y promulgar la Ley de GRD en **Bután** tomó mucho más tiempo que los cuatro años habituales para los procesos de desarrollo legal en el país debido a la necesidad de una consulta más amplia, así como a una serie de desastres que retrasaron el proceso.
- El compromiso firme y sostenido y la voluntad política del gobierno y las agencias de GRD central han demostrado ser fundamentales para impulsar el proceso de reforma en todos los países consultados. Los defensores políticos demostraron ser muy importantes en todas las etapas del proceso legislativo en **Filipinas**, pero especialmente en la etapa parlamentaria, donde finalmente se decide el destino del proyecto de ley. Los cambios en el gobierno a veces pueden retrasar el proceso, como fue el caso en **Vanuatu**. Por lo tanto, es importante contar con el apoyo para la iniciativa entre todos los partidos políticos y en los niveles superiores de la administración pública.

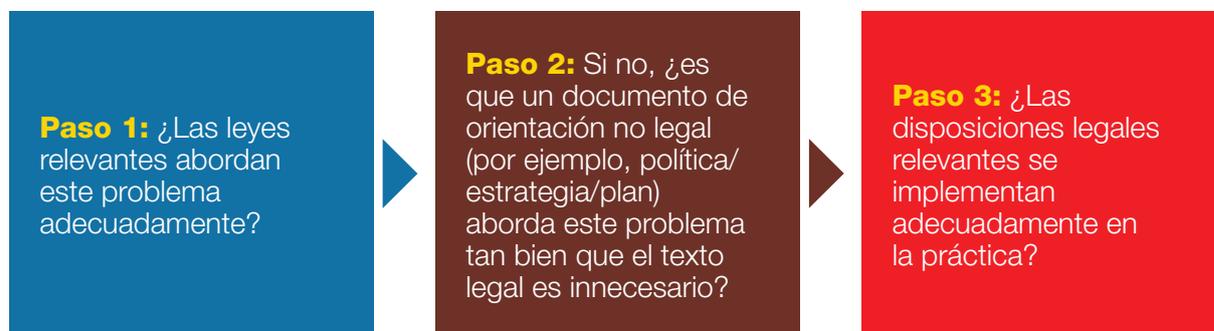
- La GRD es un tema complejo, que a menudo involucra la cooperación entre varios ministerios y agencias. El reconocimiento y el mapeo de los conjuntos de habilidades de cada actor y una delimitación clara de roles y responsabilidades para cada uno es extremadamente importante. En **Indonesia**, los altos niveles de confianza y la disposición a cooperar fueron fundamentales para el éxito de la reforma legal de GRD, lo que demuestra la importancia de una efectiva coordinación, cooperación y participación de las múltiples partes interesadas.
- La consulta amplia debe respaldar un nuevo proceso de elaboración de leyes para capturar aportes, problemas de políticas e implementación, y dar voz a aquellos que de otro modo podrían quedar excluidos de dichos procesos. Este proceso de consulta puede llevarse a cabo cara a cara (como en **Filipinas**) o en línea (según lo planeado en **Georgia**) y debe incluir una amplia gama de partes interesadas, tales como ministerios gubernamentales, agencias de línea técnica, servicios de emergencia, actores del sector privado, sociedad civil, socios para el desarrollo y representantes de diversos grupos de la sociedad, para que la legislación sea lo más completa posible.
- Puede ser útil aprovechar las experiencias de otros países que han sufrido reformas legales de RRD. Esto puede hacerse a través de la documentación de las mejores prácticas (como en **Uganda**), u organizando visitas para parlamentarios u otras partes interesadas clave para intercambiar las mejores prácticas (como sucedió en **Vietnam**). Para este propósito, los países deben seleccionarse cuidadosamente basándose en perfiles de riesgo y / o acuerdos de gobernanza similares.
- Es importante redactar una ley basada en las realidades y la aplicabilidad sobre el terreno, que puede garantizar una aplicación más fácil durante la fase de implementación. Tal análisis de contexto demostró ser extremadamente útil en **Bután**, al igual que la incorporación de las lecciones aprendidas de los desastres que ocurrieron durante el proceso de reforma legal.
- Una preparación técnica suficiente, en términos de lecciones aprendidas y documentos de políticas (existentes o recién encomendados según sea necesario), son invaluable para precisar posibles soluciones y capturarlas correctamente desde el principio. Un análisis de capacidad existente demostró ser invaluable al proporcionar una serie de ideas clave para informar el proceso de revisión legal en **Georgia**.
- Una comprensión exhaustiva de otras leyes sectoriales relevantes y su alineación adecuada con la legislación GRD propuesta ayuda a eliminar o evitar cualquier discrepancia o cuello de botella y a crear sinergias importantes. La Lista de verificación ha demostrado ser una herramienta importante para este propósito en **Armenia**.

## 7. Orientación para utilizar la Lista de verificación sobre derecho y RRD

Como se establece en la Parte 6, la Lista de verificación se puede utilizar como una herramienta para apoyar la realización de un proceso de revisión o evaluación legal al proporcionar instrucciones sobre los temas clave a considerar al analizar el contenido del marco legal y su implementación. Este capítulo proporciona los fundamentos de cada pregunta de la Lista de verificación; los tipos de leyes y reglamentos que deben revisarse para responder la pregunta; y ejemplos de buenas prácticas. Como la Lista de verificación está diseñada para respaldar la implementación de los compromisos asumidos bajo el Marco de Sendai, los párrafos relevantes del Marco de Sendai también se enumeran para una fácil referencia.

La lista de “cuestiones a considerar” establecidas bajo cada una de las 10 preguntas de la Lista de verificación está diseñada para ayudar a realizar una evaluación general y responder a la pregunta en cuestión. Pretende ser una guía para la reflexión, más que un sistema de puntuación mecánica. Puede ser que algunos problemas se evalúen positivamente y otros negativamente. Con el fin de determinar la evaluación general de las preguntas de nivel superior, estos temas deberán compararse entre sí a la luz del contexto de un país en particular. Las necesidades particulares y las lagunas que se identifican a través de la evaluación de los problemas se pueden marcar para su posterior consideración.

Como orientación general, se recomienda que se sigan los siguientes pasos al abordar cada uno de los “temas a considerar”:



Para poder identificar las fortalezas y lagunas existentes, y para impulsar la consideración sobre qué temas son una prioridad dentro de los contextos de cada país, se ha desarrollado un formulario de muestra en el Anexo 2. Como se indicó anteriormente, será necesario realizar un análisis de la legislación pertinente, así como de cualquier documento de política relevante, junto con una evaluación de la implementación actual y los desafíos de la práctica.

Al determinar las áreas prioritarias a abordar, puede ser útil considerar en dónde pueden tener mayor impacto las mejoras del marco legal y su implementación para reducir los riesgos y salvar vidas. Además de centrarse en las 10 preguntas principales de la Lista de verificación, también se deben considerar las lagunas y debilidades específicas que pueden haberse revelado a través del análisis de los “temas a considerar”.

1

¿Tiene su país una ley específica para la gestión del riesgo de desastres que priorice la reducción del riesgo de desastres y se adapte al contexto de su país?

### Fundamento:

Con ciertas excepciones (discutidas a continuación) la mayoría de los países descubrieron que una ley nacional de GRD global y dedicada es importante para establecer los principios y prioridades clave de RRD, promover un enfoque de riesgos múltiples, reconocer los derechos de las personas y asignar claramente responsabilidades del nivel nacional al local. En países con sistemas federales, puede ser igualmente importante tener leyes de este tipo a nivel provincial. Al desarrollar o revisar una ley de GRD, se debe considerar el perfil de riesgo del país, la capacidad de gobernanza del riesgo existente y el contexto de desarrollo nacional (como se discutió en la Parte 6) y cómo la ley se relaciona y apoya la implementación de otras leyes sectoriales relevantes.

### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

Es importante:

27 (a) *Promover la coherencia y un mayor desarrollo, según corresponda, del marco nacional y local de leyes, reglamentos y políticas públicas que, al definir roles y responsabilidades, guíe a los sectores público y privado;*

27 (i) *Alentar a los parlamentarios a apoyar la implementación de la reducción del riesgo de desastres mediante el desarrollo de legislación nueva o enmendada.*

**Ejemplo de país:** en el 2012, **Colombia** adoptó la Ley 1523, que establece el “Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”, poniendo un nuevo énfasis nacional en la RRD. La ley define claramente los roles de las entidades gubernamentales desde el nivel nacional hasta el local y los actores de la sociedad civil y los representantes de la comunidad en la toma de decisiones, la planificación y las actividades de RRD, así como prioriza el desarrollo de capacidades y la capacitación. También busca:

- Promover una mejor integración al abordar cómo deben considerarse los riesgos de peligro en la planificación del uso del suelo y otros aspectos del desarrollo.
- Asegurar recursos suficientes para las autoridades locales estableciendo fondos territoriales para ser administrados por alcaldes y gobernadores.
- Promover una mejor rendición de cuentas mediante la introducción de un conjunto de sanciones y penalidades.<sup>14</sup>

### Consulte la ley más amplia relacionada con la gestión del riesgo de desastres, que puede abarcar:

- *GRD / gestión de emergencias / ley de defensa civil (según corresponda)*
- *Peligros específicos (tales como leyes sobre tormentas e inundaciones, protección sísmica / terremotos, incendios, sequías)*
- *El establecimiento de agencias dedicadas a la GRD.*

14 Martínez y Granger, ‘Nueva legislación sobre desastres en Colombia enfatiza la prevención y la preparación’ (29 de junio de 2012), en <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/latest-news/disaster-law-boletín-junio-2012/nueva-desastre-legislación-en-colombia-enfatiza-prevención-y-preparación-58027/>.

## Cuestiones para considerar:

### (1.1) Adaptar su enfoque al perfil de riesgo de peligros naturales de su país y a la capacidad de gobernanza del riesgo de desastres

No hay una “talla única para todos” cuando se trata de cómo redactar leyes de GRD. Algunas leyes pueden intentar abordar todos los sectores y establecer acciones y responsabilidades detalladas, mientras que otras pueden tener éxito con mucho menos detalle, buscando solo hacer conexiones con otras leyes sectoriales que abordan la RRD. En la mayoría de los casos, los países han descubierto que una sola ley general de GRD (ya sea detallada o no) es una base fundamental para su legislación y estructuras políticas. Sin embargo, algunos países han preferido dividir esta función entre varias leyes. Por ejemplo, **Japón** y **Nueva Zelanda** tienen un conjunto de leyes que están fuertemente coordinadas y alineadas entre sí, en lugar de una sola ley general.<sup>15</sup>

Si un país está considerando redactar una nueva ley de GRD, la experiencia ha demostrado que la transición de un sistema centrado en la respuesta hacia un sistema centrado en la reducción de riesgos es un proceso a largo plazo. Por lo tanto, puede ser necesario ajustar el ritmo de cualquier reforma legal a los avances logrados en la capacidad de gobernanza general de un país, y centrarse en introducir cambios incrementales que puedan adoptarse e implementarse de manera más realista. Algunos países enfrentan desafíos mucho mayores que otros en la reforma de la ley debido a factores como el tamaño, las estructuras federales, la densidad de población y el ingreso nacional, todo lo cual también puede configurar el proceso y la duración de cualquier proceso de reforma de la ley.<sup>16</sup>

La investigación sobre las características de las leyes de GRD ha ilustrado que existe una variación considerable en cómo se puede abordar la RRD dentro de las leyes generales de GRD, en función de la exposición de un país a los peligros naturales y a su capacidad de gobernanza del riesgo de desastres en otros sectores y a nivel del gobierno local.<sup>17</sup> Sin embargo, a pesar de la variación, han comenzado a surgir ciertos patrones que pueden ser útiles para que los países sean conscientes al embarcarse en el proceso de desarrollo de una nueva ley, señalando que los diferentes tipos de leyes de GRD pueden servir para diferentes propósitos dentro del sistema de GRD de un país.

La tipología y la matriz a continuación pueden proporcionar orientación sobre el tipo de ley de GRD adecuada para diferentes contextos de país y pueden ser útiles para priorizar y establecer el nivel de detalle sobre las actividades de RRD dentro de una ley de GRD. La tipología agrupa las leyes GRD en cuatro tipos principales: las leyes tipo 1 se centran en la preparación y la respuesta; las leyes tipo 2 tienen un amplio enfoque en GRD; las leyes tipo 3 dan prioridad a la RRD con un alto nivel de detalle; y las leyes de tipo 4 dan prioridad a la RRD con un bajo nivel de detalle.

La Figura 2 y el recuadro a continuación muestran los diferentes tipos de leyes de GRD a través de una variedad de contextos de países. Como se establece en la matriz, si bien las leyes GRD pueden ser el instrumento principal para abordar los peligros naturales en los contextos de algunos países, en otros contextos, las leyes sectoriales que abordan la construcción, la planificación y la gestión ambiental pueden estar contribuyendo sustancialmente a la gobernanza del riesgo de desastres y, por lo tanto, reducir la cantidad de detalles que pueden ser necesarios dentro de la ley nacional de GRD (es decir, Ley de prioridad de RRD – bajo detalle).<sup>18</sup>

---

15 Ver *supra* nota 3, en 20.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, en 41.

18 Para más detalles sobre esta matriz, y la tipología de las leyes de GRD, ver *supra* nota 3, en 42.

**Figura 2: Matriz de tipología de leyes de GRD y contexto del país**

Exposición del país a los peligros naturales	Alto	Ley prioritaria de RRD (alto detalle)	Ley prioritaria de RRD (alto detalle)	Ley prioritaria de RRD (bajo detalle)
	Medio	Ley prioritaria de RRD (alto detalle)	Ley de GRD amplia	Ley prioritaria de RRD (bajo detalle)
	Bajo	Ley de GRD amplia	Ley de GRD amplia	Ley de preparación y respuesta
		Bajo	Medio	Alto

**Capacidad nacional de gobernanza del riesgo de desastres mediante leyes sectoriales**

### Explicación de tipología

**Tipo 1 – Ley de preparación y respuesta:** estas leyes se centran en la respuesta a emergencias y elementos de preparación, alerta temprana y recuperación. Este tipo de leyes pueden ser apropiadas para países que tienen un bajo nivel de riesgo y / o aquellos que abordan el riesgo de desastres de manera integral a través de otras leyes sectoriales y tienen altos niveles de implementación.

**Tipo 2 – Ley de GRD amplio:** este tipo de ley cubre la prevención, preparación, mitigación y respuesta, y establece instituciones a nivel nacional, así como algunas asignaciones de responsabilidades a nivel sub-nacional. La RRD no es un enfoque específico o una prioridad en la ley, y generalmente no hay referencias para financiar la RRD, el mapeo de riesgos o la educación en RRD. Esto podría ser apropiado si otras leyes sectoriales están manejando estos temas.

**Tipo 3 – Ley de prioridad de RRD (alto detalle):** estas leyes cubren los mismos elementos que una ley de GRD amplio, pero otorgan una mayor prioridad a la RRD al especificar responsabilidades locales claras para la RRD, proporcionando coordinación intersectorial, recursos, capacitación y educación sobre RRD, así como evaluación y mapeo de riesgos.

**Tipo 4 – Ley de prioridad de RRD (detalles bajos):** este tipo de ley es parte de un conjunto de leyes que están diseñadas para vincularse entre sí para abordar de manera integral la GRD y la RRD (p. ej. leyes sobre riesgos específicos, sobre gestión de recursos naturales, edificación y construcción, y gobernanza local). Esta ley puede desempeñar un papel de coordinación al vincular estas otras leyes. En general, se encontrarán en países con alta capacidad de gobernanza (p. Ej. **Japón** y **Nueva Zelanda**).

## (1.2) Establecer principios y prioridades que guíen el enfoque de su país para la reducción de riesgos

Si un país está expuesto a un nivel medio o alto de peligros naturales, establecer la RRD como una prioridad clara de la ley de GRD es importante para dirigir un enfoque nacional hacia la reducción del riesgo. Un punto de partida importante para evaluar si la RRD es una prioridad es analizar los objetivos, principios y mandatos institucionales establecidos en la ley de GRD, y si estos continúan reflejándose en los procedimientos, actividades y responsabilidades establecidos en la ley.

Al determinar qué tan bien se prioriza la RRD dentro de la ley, es importante evaluar la intención y el impacto en lugar de la terminología. Por ejemplo, **México** y **Nueva Zelanda** tienen leyes estrictas centradas en la RRD, pero usan los términos “protección civil” y “defensa civil”. Del mismo modo, **Vietnam** utiliza “prevención y control”.<sup>19</sup> Muchas jurisdicciones nacionales tienen otra terminología preferida, particularmente donde la RRD no es fácilmente traducible al idioma local.

### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

La Parte III del Marco de Sendai enumera una serie de Principios Rectores importantes que pueden extraerse, que incluyen:

19 (b) *La reducción del riesgo de desastres requiere que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades nacionales relevantes, sectores y partes interesadas, según corresponda a sus circunstancias nacionales y sistemas de gobernanza;*

19 (c) *La gestión del riesgo de desastres tiene como objetivo proteger a las personas y sus bienes, salud, medios de vida y activos productivos, así como activos culturales y ambientales, al tiempo que promueve y protege todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.*

**Ejemplo de país:** la *Ley de gestión y reducción de riesgos de desastres de Filipinas* de 2010 comienza con una declaración de que es la política del estado “adoptar un enfoque de gestión de reducción de riesgos de desastres que sea holístico, completo, integrado y proactivo para disminuir los impactos socioeconómicos y ambientales del desastre, incluyendo el cambio climático, y la promoción del involucramiento y participación de todos los sectores y partes interesadas concernientes en todos los niveles, especialmente la comunidad local”. Este objetivo se complementa con las disposiciones asociadas a lo largo de la Ley promoviendo un enfoque de toda la sociedad hacia la reducción de riesgos mediante el buen gobierno, la evaluación de riesgos, la alerta temprana, la creación de conocimientos, la sensibilización y la reducción de los factores de riesgo subyacentes.<sup>20</sup>

## (1.3) Establecer vínculos con la legislación y las instituciones relacionadas con la adaptación al cambio climático

Dado que el cambio climático es uno de los impulsores más importantes del riesgo de desastres, es esencial vincular los esfuerzos de adaptación al cambio climático con la RRD (al igual que evitar las contradicciones y la duplicación entre la adaptación al cambio climático y los esfuerzos de RRD). Para promover el enfoque interdisciplinario que se necesita tanto para la RRD efectiva como para la adaptación al cambio climático, las leyes de GRD pueden incluir mecanismos específicos para una mejor coordinación e integración (como a través de mandatos o actividades institucionales) con las instituciones y políticas de cambio climático. En **Argelia**, por ejemplo, el Comité Nacional de Riesgos Mayores, establecido por la ley de GRD tiene el mandato de coordinar todas las actividades para la RRD y la adaptación al cambio climático.<sup>21</sup> Además, las disposiciones pueden

19 Ver *supra* nota 3, en 9.

20 *Ley Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres* (Filipinas, 2010), en particular, s 2.

21 Ver *supra* nota 3, en 66.

requerir “tener en cuenta los requisitos de adaptación a los impactos adversos del cambio climático”<sup>22</sup> al establecer responsabilidades o actividades, para garantizar que se tengan debidamente en cuenta los riesgos relacionados con el cambio climático.

#### (1.4) Garantizar la coordinación con las principales leyes sectoriales.

La RRD debe ser percibida y perseguida como una prioridad de todo el gobierno y no solo como una responsabilidad independiente de las instituciones o agencias nodales de GRD. Uno de los hallazgos clave del Informe de la Ley de RRD es que debe haber una mayor integración entre las leyes y las instituciones para la GRD y aquellas relacionadas con la planificación del desarrollo, edificación y construcción y la gestión ambiental y de los recursos naturales. Si bien la integración de las consideraciones de RRD en las leyes sectoriales se aborda a continuación (Pregunta 4 de lista de verificación), las disposiciones pueden incluirse dentro de la ley GRD para promover mejores vínculos con las leyes y reglamentos sectoriales y las instituciones responsables de su implementación. Esto puede hacerse a través de diversos medios, como incluir el departamento de planificación urbana (o el equivalente) como miembro de los comités nacionales y locales para la GRD, haciendo referencia a las disposiciones de otras leyes relacionadas con el medio ambiente o la gestión de los recursos naturales, o incluyendo las disposiciones que buscan garantizar el desarrollo y la planificación informada sobre los riesgos. Por ejemplo, la ley de **Colombia** aborda cómo deben considerarse los riesgos de peligro en la planificación del uso del suelo y otros aspectos del desarrollo.

#### (1.5) Medición del éxito y la implementación

Redactar y adoptar una ley de GRD es solo el primer paso; pueden surgir mayores desafíos durante su implementación. La implementación completa de las leyes de GRD (especialmente en los primeros años después de su adopción) a menudo presenta muchos desafíos, particularmente en relación con la falta de recursos humanos y / o financieros necesarios. La inclusión de disposiciones para los informes legales, la supervisión o los mecanismos de revisión pueden ayudar a superar los desafíos clave de implementación. Por ejemplo, la ley de GRD de **Namibia** requiere que los informes se presenten al gobierno ejecutivo o al gabinete, y la ley de **Filipinas** requiere la supervisión parlamentaria por parte de un Comité de Supervisión del Congreso de alto nivel, así como una ‘revisión por caducidad’ de la ley dentro de cinco años o como surja la necesidad.<sup>23</sup>

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

19 (b) *La reducción del riesgo de desastres requiere que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades nacionales relevantes, sectores y partes interesadas, según corresponda a sus circunscripciones nacionales y sistemas de gobernanza;*

19 (e) *La reducción y gestión del riesgo de desastres depende de los mecanismos de coordinación dentro y entre los sectores y con las partes interesadas relevantes en todos los niveles, y requiere el compromiso total de todas las instituciones estatales de naturaleza ejecutiva y legislativa a nivel nacional y local;*

19 (f) *Si bien la función habilitadora, orientadora y coordinadora de los gobiernos estatales nacionales y federales sigue siendo esencial, es necesario empoderar a las autoridades locales y a las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres, incluso a través de recursos, incentivos y responsabilidades de toma de decisiones, según corresponda;*

22 Ver recomendación en PNUMA, *Guía sobre legislación nacional para la adaptación al cambio climático* (2011), en 169.

23 *Ley Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres* (Filipinas, 2010), s 27.

## 2

### ¿Las leyes de su país establecen funciones y responsabilidades claras relacionadas con la reducción de riesgos para todas las instituciones relevantes desde el nivel nacional hasta el local?

#### Fundamento:

Para ser efectivas, las leyes deben asignar claramente roles y responsabilidades a ministerios y niveles de gobierno específicos para su implementación. El mandato a los departamentos, agencias, comités y otras instituciones para llevar a cabo tareas específicas relacionadas con la reducción de riesgos, garantiza que se cumplan las ambiciones o principios establecidos en la legislación, así como promueve la responsabilidad y la transparencia. Como se señaló anteriormente, una ley general de GRD a menudo establece la distribución principal de tales roles y responsabilidades, pero como sugiere la redacción de esta pregunta, generalmente no es el único documento legal para hacerlo. Del mismo modo, las políticas en lugar de las leyes a veces se basan en esta función, aunque este enfoque puede proporcionar menos autoridad y certeza a los arreglos que la legislación.

#### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- GRD / gestión de emergencias / defensa civil a nivel nacional, provincial y local (según corresponda)
- Gobierno local y descentralización
- Peligros específicos (como leyes sobre tormentas e inundaciones, terremotos, incendios y sequías)
- El establecimiento de agencias o autoridades de GRD

#### Cuestiones para tener en cuenta:

##### (2.1) Establecer un comité nacional interministerial / multisectorial que se reúna con la frecuencia suficiente para ser efectivo

La mayoría de las leyes de GRD establecen un comité interministerial para reunir a todos los ministerios relevantes – y, en algunos casos, representantes del sector privado y la sociedad civil – para supervisar y tomar decisiones importantes sobre la GRD. Tener estos comités interministeriales puede promover una mejor integración y un enfoque más amplio de la gobernanza del riesgo al tiempo que garantiza la participación de los altos funcionarios. Sin embargo, dada la naturaleza de alto nivel de estos comités, solo pueden reunirse después de la ocurrencia de un desastre, lo que crea desafíos para la incorporación efectiva de la RRD en el desarrollo y la planificación a largo plazo. Por esta razón, algunas leyes de GRD (como la nueva ley de GRD en las **Seychelles**<sup>24</sup>) requieren que el comité se reúna trimestralmente o al menos dos veces al año.

##### (2.2) Asignación de una agencia nacional de punto focal para la reducción del riesgo de desastres con suficiente autoridad institucional para ejercer un liderazgo efectivo

Como lo demuestra una considerable investigación sobre este tema, la RRD a nivel local casi siempre se verá reforzada por una entidad nacional fuerte para supervisar, promover y coordinar las actividades de GRD entre los diferentes niveles de gobierno.<sup>25</sup> Las leyes de GRD a menudo establecen puntos focales nacionales clave para cultivar un enfoque de toda la sociedad para la RRD, proporcionando liderazgo nacional y dirección de políticas.

24 Consulte la *Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (Seychelles, 2014) s 12 (1), que requiere que el Comité de Gestión de Riesgos de Desastres (NDRM por sus siglas en inglés) se reúna cuatro veces en el primer año de establecimiento y al menos dos veces al año después de eso.

25 Iqbal y Ahmed, *Desastres y Descentralización* (2009), mencionado en la *supra* nota 3, en 23.

Hay que asegurar que estas instituciones nodales no solo se centren en la gestión de emergencias, sino que también lleven a cabo un alcance más amplio para promover un enfoque de reducción de riesgos más integrado, es importante asegurarse de que sean “adecuadas para su propósito”.<sup>26</sup> Aunque la ubicación institucional precisa y el mandato nacional de las agencias / autoridades de GRD diferirán según los contextos de cada país, la experiencia ha demostrado que la institución asignada para ser la agencia del punto focal debe estar ubicada en un nivel lo suficientemente alto como para coordinar y promover efectivamente las actividades de RRD con diferentes departamentos o ministerios.<sup>27</sup> Por ejemplo, en **Namibia**, la Dirección para la Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra dentro de la Oficina del Primer Ministro,<sup>28</sup> y en **Colombia**, la Unidad Nacional de GRD informa directamente al presidente.

**Ejemplo de país: en Italia**, el marco institucional de GRD comprende varias autoridades. La Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, establecida en el 2008 por un decreto del primer ministro, es el principal instrumento para la coordinación intersectorial de las políticas y programas de RRD. Es un foro para la cooperación técnica, así como para el liderazgo estratégico de la RRD. La Plataforma es un mecanismo de múltiples partes interesadas compuesto por representantes de ministerios nacionales, autoridades territoriales y organizaciones voluntarias que operan en el área de protección civil. Gracias a su inclusión, la Plataforma facilita la colaboración entre las principales instituciones públicas y privadas que contribuyen a la RRD. También fomenta la colaboración con otras plataformas nacionales, sectoriales y regionales, y con la plataforma global para la RRD. La coordinación general está garantizada por el Departamento Nacional de Protección Civil de Italia, que actúa como un enlace a todo el Sistema Italiano de Protección Civil.<sup>29</sup>

### **(2.3) Promover la cooperación y el intercambio de información entre los ministerios y niveles de gobierno pertinentes con la agencia nacional de coordinación**

A la luz del papel de liderazgo que a menudo se asigna a las agencias líderes de GRD, las leyes y regulaciones relevantes también deben establecer cómo coordinan y comparten información con otros sectores y partes interesadas, especialmente aquellos relacionados con la planificación del desarrollo, las finanzas, el medio ambiente y la adaptación al cambio climático.<sup>30</sup> Por ejemplo, la ley de GRD de **Namibia** requiere el nombramiento de ‘personas focales nacionales’ de cada institución, asociación u organización gubernamental para servir de enlace con su agencia nacional de GRD (la Dirección: Gestión del Riesgo de Desastres) y participar en el foro de ‘personas focales nacionales’.<sup>31</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, para ser efectivos, dichos puntos focales necesitarán tener el conocimiento, los recursos y la autoridad para poder motivar y “llamar al sector a rendir cuentas” para la reducción del riesgo. Esto requiere de apoyo y capacitación dedicados.<sup>32</sup>

---

26 UNISDR, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* (2015), en 128.

27 UNISDR, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* (2011), en 136.

28 *Ley de gestión del riesgo de desastres* (Namibia, 2012), s 11.

29 Ejemplo proporcionado por la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres durante un debate sobre la Lista de verificación en Roma en octubre de 2015.

30 Ver *supra* nota 3, 19.

31 *Ley de gestión del riesgo de desastres* (Namibia, 2012), en s 12.

32 Ver *supra* nota 25, en 138.

## **(2.4) Consistentemente asignar a las instituciones la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo sus mandatos y responsabilidades.**

En muchos países, la responsabilidad principal de la GRD está descentralizada entre las autoridades locales o municipales.<sup>33</sup> Si bien la descentralización es ampliamente reconocida como un componente clave de la gobernanza y el desarrollo efectivo, la investigación realizada sobre la descentralización ha demostrado que la delegación de autoridad legal debe ir acompañada de recursos y capacidad suficientes.<sup>34</sup> Un hallazgo clave del Informe de Evaluación Global 2015 sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Informe de Evaluación Global 2015) fue que las capacidades de los gobiernos locales, particularmente en las zonas rurales, siguen siendo muy limitadas, a pesar de tener importantes responsabilidades obligatorias. Para evitar problemas de “descentralización desigual”, se deben asignar responsabilidades junto con los recursos necesarios para la implementación, y no debe haber autoridades contrapuestas en ningún nivel.<sup>35</sup>

**Ejemplo de país:** según la ley de GRD de **Nueva Zelanda**, los gobiernos locales tienen la responsabilidad principal de la RRD junto con otras responsabilidades de gobernanza, pero están coordinados bajo un marco legal nacional y un mecanismo de coordinación. El cambio exitoso ha requerido tiempo para encajar y para que las personas y las organizaciones comprendan sus nuevos roles y responsabilidades a medida que trabajan entre sí.<sup>36</sup>

## **(2.5) Asignación clara de responsabilidades entre diferentes ministerios y niveles de gobierno**

La ambigüedad en los roles y responsabilidades puede crear desafíos innecesarios en la implementación. Las actividades o procedimientos requeridos por la ley, tanto a nivel nacional como subnacional, deben asignarse claramente a una institución para su implementación. Algunos países enumeran específicamente dentro de sus leyes de GRD las responsabilidades de diferentes instituciones y ministerios. Por ejemplo, **Vietnam** enumera las responsabilidades de cada ministerio de línea relevante bajo su ley, incluidos los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Defensa Nacional, Información y Comunicaciones, y Construcción y Transporte, así como los ‘Comités del Pueblo’ responsables de implementar la ley a nivel local.<sup>37</sup> El papel de los departamentos de planificación y finanzas también es especialmente crucial para asegurar un enfoque adecuado y la inversión en la reducción de riesgos. Es posible que se deban asignar responsabilidades o mandatos específicos a estos departamentos para garantizar su compromiso continuo.

---

33 Ver *supra* nota 22, en 123.

34 Iqbal y Ahmed, “Desastres y descentralización: Documento de trabajo del Banco Mundial” (2009), en 22.

35 Ver *supra* nota 25, en 124.

36 FICR, *Informe de estudio de caso de país de Nueva Zelanda: Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2014), en 21.

37 *Ley de Prevención y Control de Desastres Naturales* (Vietnam, 2013), art. 42 y 43.

---

### 3

## ¿Se aseguran las leyes de su país de que se presupuestan recursos adecuados para la reducción del riesgo de desastres?

### Fundamento:

La falta de recursos adecuados es quizás el mayor desafío para la implementación exitosa y el cumplimiento de las leyes y regulaciones relevantes para la RRD. La financiación para la reducción del riesgo a menudo tiene que competir con la financiación de otras prioridades gubernamentales, especialmente la respuesta de emergencia. Incluso si se hacen asignaciones, asegurar que la financiación alcance el nivel local y se distribuya entre todos los diferentes departamentos y actores responsables de la reducción de riesgos es extremadamente difícil. Hay muchas maneras de abordar el tema de la financiación, y lo que se determinará como financiación “adecuada” para la RRD dependerá de los planes nacionales y locales para la RRD basados en evaluaciones integrales de riesgos.

### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

30 (a) *Asignar los recursos necesarios, incluidas las finanzas y la logística, según corresponda, en todos los niveles de la administración para el desarrollo y la implementación de estrategias, políticas, planes, leyes y regulaciones de reducción del riesgo de desastres en todos los sectores relevantes;*

28 (i) *Alentar a los parlamentarios a apoyar la implementación de la reducción del riesgo de desastres mediante el desarrollo de legislación nueva o enmendada y estableciendo asignaciones presupuestarias.*

### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- GRD / respuesta de emergencia / defensa civil
- Gobierno local
- Planificación del desarrollo
- Políticas y procesos presupuestarios nacionales
- Fiscalidad
- Inversión

### Cuestiones para tener en cuenta:

#### (3.1) Asignación de recursos suficientes para la RRD a través de:

##### ■ Planes de desarrollo

Muchos países integran la RRD en sus planes de desarrollo para garantizar que se les dé la prioridad necesaria en las asignaciones de fondos. Por ejemplo, en **México**, el *Plan Nacional de Desarrollo* establece que priorizará las acciones preventivas para reducir los riesgos de desastres y mitigar las consecuencias adversas causadas por estos.<sup>38</sup> Los planes nacionales de desarrollo en **Indonesia** y **Ghana** incorporan la RRD dentro de las consideraciones de las actividades de desarrollo e incluyen la RRD en un documento de estrategia que guía la planificación anual y las asignaciones presupuestarias.<sup>39</sup> La *Ley de Gestión de Desastres* en **India** también establece que será responsabilidad de cada ministerio o departamento del Gobierno de India integrar medidas para la prevención o mitigación de desastres en sus planes y proyectos de desarrollo.

38 *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2013-2018 citado en PNUD, *Informe de estudio de caso de país de México: Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2014), en 27.

39 PNUD, *Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres: apoyo del PNUD durante el período de implementación de MAH 2005-2015* (2015), en 44.

### ■ Asignación de porcentajes en presupuestos anuales

Especificar ciertos porcentajes de ingresos, si no solo para la RRD, al menos para las actividades más generales de GRD, puede ser una forma exitosa de garantizar que las actividades de RRD sean apoyadas.<sup>40</sup> **Filipinas**, por ejemplo, asigna el 30 por ciento de su presupuesto nacional anual para GRD a las actividades de respuesta, dejando el 70 por ciento para áreas tales como la reducción de riesgos y la recuperación.<sup>41</sup> En **Nigeria**, la Agencia Nacional de Manejo de Emergencias prepara el presupuesto de GRD como parte de sus funciones para las cuales la ley garantiza el 20 por ciento de la asignación presupuestaria nacional para mitigar los problemas ecológicos y los factores de riesgo subyacentes.<sup>42</sup>

### ■ Líneas presupuestarias dedicadas

Muchos países tienen líneas presupuestarias específicas para GRD establecidas por ley, aunque muy pocos hacen referencia específica a la reducción de riesgos. En **China**, sin embargo, la RRD se ha incluido en las líneas presupuestarias nacionales y provinciales para la implementación de regulaciones relacionadas con la prevención y el control de desastres geológicos.<sup>43</sup> En algunos casos, tal referencia puede no ser necesaria, como es el caso de **Japón** (ver recuadro). El establecimiento de una línea presupuestaria (especialmente para RRD) puede ser importante si su país está buscando la transición de un sistema más centrado en la respuesta a uno que priorice la RRD, ya que las actividades pueden continuar normalmente (en preparación, respuesta y recuperación) a menos que se asignen fondos específicos para la reducción de riesgos.

**Ejemplo de país:** en **Japón**, el presupuesto de GRD se asigna bajo el proceso presupuestario nacional y, en promedio, ha representado aproximadamente el 5 por ciento de las cuentas generales (de 1994 a 2004), con prevención y preparación que representan el 23,6 por ciento y la conservación nacional de la tierra representó 48.7 por ciento del presupuesto de GRD.<sup>44</sup>

### ■ Establecer fondos dedicados

Varios países también han decidido establecer un fondo dedicado para proyectos de RRD bajo las leyes de GRD u otras leyes fuera del presupuesto regular del gobierno, que luego puede recibir ingresos tanto del gobierno como de entidades no gubernamentales. Esto puede hacerse dentro de la legislación nacional mediante el establecimiento de un fondo nacional para la GRD, incluyendo los criterios específicos de RRD para el uso del fondo. Los ejemplos incluyen **República Dominicana, Guatemala, India, México, Namibia, Uruguay, Filipinas y Vietnam**.<sup>45</sup> En los países que tienen un sistema de gobierno federal, también se pueden establecer programas de financiamiento para la asignación de fondos a los gobiernos estatales y locales para iniciativas de RRD, como se hace en **Australia**, por ejemplo.<sup>46</sup> En **India**, se ha establecido un Fondo Nacional de Respuesta a Desastres además de las asignaciones presupuestarias generales de GRD con el fin de garantizar el apoyo a los gobiernos estatales durante desastres / emergencias importantes, y así permitir a los estados invertir más en la reducción de riesgos.

---

40 Ver *supra* nota 3, en 28.

41 *Ibid.*, en 29.

42 *Ley Nacional de Manejo de Emergencias* (Nigeria, 1999).

43 FICR, *Informe de antecedentes Ley y Reglamento para la reducción del riesgo de desastres naturales en la República Popular de China: una encuesta nacional de despacho de abogados* (2013), en 29.

44 Ver *supra* nota 3, en 26.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

### **(3.2) Garantizar los recursos disponibles para que las autoridades subnacionales cumplan con sus responsabilidades.**

Como se señaló anteriormente en la pregunta 2 de la Lista de verificación, muchas autoridades locales, particularmente en áreas rurales, no están equipadas con los recursos para implementar las responsabilidades que les asigna la ley.<sup>47</sup> Por este motivo, se debe prestar especial atención a garantizar que las responsabilidades descentralizadas hacia las autoridades locales cuenten con los recursos adecuados, incluido el desarrollo de la capacidad de gobernanza local del riesgo o los medios para generar sus propios recursos (como a través de incentivos de cofinanciación local). Además, los presupuestos deberían prever el gasto en reducción de riesgos, y no únicamente en la respuesta, y no solo ser asignados sino también contabilizados. Por ejemplo, una ley o regulación podría establecer sistemas de seguimiento de asignación de presupuesto a nivel local para supervisar la disponibilidad de recursos y el gasto, y podría proporcionar la capacitación y el desarrollo de directrices sobre la clasificación de los gastos de RRD.<sup>48</sup>

**Ejemplo de país:** los fondos locales para desastres de **Filipinas** requieren que los gobiernos locales asignen al menos el 5 por ciento de sus ingresos estimados de fuentes regulares al Fondo local para la reducción y gestión del riesgo de desastres. Estos fondos locales tienen fuertes criterios de gasto de RRD.<sup>49</sup>

### **(3.3) Asegurar un flujo sostenido de recursos financieros para RRD y una reducida competencia con fondos de respuesta**

Incluso si se establecen fondos o se asignan porcentajes obligatorios, a menudo hay grandes desafíos en la implementación debido a fuentes de financiamiento insostenibles o debido a prioridades de financiamiento en competencia. En algunos países, esto requerirá que los donantes externos suplementen o recibir contribuciones del sector privado.<sup>50</sup>

**Ejemplo de país:** el Fondo de Prevención de Desastres Naturales de **México**, establecido por ley, tiene un enfoque específico en RRD y se estableció por separado del Fondo de Desastres Naturales que se enfoca solo en la respuesta de emergencia. Para garantizar que el Fondo de Prevención de Desastres tenga un flujo sostenible de recursos, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal* incluye el requisito de que el Plan Nacional de Gastos incluya un presupuesto para este fondo.<sup>51</sup>

---

47 Ver *supra* nota 225, en 123.

48 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 'Issue Brief on Public Investment in DRR' en 4.

49 Ver *supra* nota 3, en 27.

50 *Ibid.*, en 28.

51 PNUD, *Informe de estudio de caso de país de México: Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2014), en 21.

## 4

### ¿Las leyes sectoriales relevantes de su país incluyen disposiciones para reducir los riesgos existentes y evitar la creación de nuevos riesgos?

#### Fundamento:

Ninguna única ley puede abordar completamente la RRD. Las leyes sectoriales, especialmente las de planificación del desarrollo, construcción, uso de la tierra, protección del medio ambiente, gestión de recursos, cambio climático y educación (ya sea a nivel nacional, provincial o local), también deben incluir disposiciones para reducir el riesgo, hacer que las personas estén más seguras y protejan sus bienes. Las leyes sectoriales son especialmente importantes porque pueden reducir la exposición y la vulnerabilidad subyacente, particularmente al evitar la creación de nuevos riesgos.

#### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- *Gestión y protección del medio ambiente (incluidas las relacionadas con la biodiversidad y las áreas protegidas)*
- *Gestión de recursos naturales*
- *Gestión de recursos hídricos (incluida la gestión de humedales)*
- *Gestión de cuencas o cuencas hidrográficas*
- *Gestión de zonas costeras*
- *Gestión forestal*
- *Planificación del uso del suelo*
- *Planificación del desarrollo urbano*
- *Códigos de construcción*
- *Evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas*
- *Adaptación y mitigación del cambio climático*
- *Bienestar social*
- *Seguros*
- *Educación*

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

27 (d) *Fomentar el establecimiento de los mecanismos e incentivos necesarios para garantizar altos niveles de cumplimiento de las disposiciones existentes de mejora de la seguridad de las leyes y reglamentos sectoriales, incluidos los que abordan el uso del suelo y la planificación urbana, los códigos de construcción, la gestión ambiental y de recursos y las normas de salud y seguridad y actualizarlos, cuando sea necesario, para garantizar un enfoque adecuado en la gestión del riesgo de desastres;*

30 (c) *Fortalecer, según corresponda, las inversiones públicas y privadas resilientes a los desastres, particularmente a través de medidas estructurales, no estructurales y funcionales de prevención y reducción del riesgo de desastres en instalaciones críticas, en particular escuelas y hospitales e infraestructuras físicas; construir mejor desde el principio para soportar los peligros mediante un diseño y construcción adecuados, incluyendo el uso de los principios del diseño universal y la estandarización de los materiales de construcción; modernización y reconstrucción; fomentando una cultura de mantenimiento; y teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto económico, social, estructural, tecnológico y ambiental.*

## Cuestiones para tener en cuenta:

### (4.1) Incluyendo disposiciones que abordan la RRD

En muchos casos, las leyes que regulan la planificación del desarrollo, la gestión ambiental y de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático no contienen disposiciones específicas que busquen abordar la reducción de los riesgos de amenazas naturales.<sup>52</sup> Esta es una oportunidad perdida para promover una mejor integración de la RRD en el desarrollo, aumentar la seguridad humana y proteger valiosos activos económicos y sociales. Vea a continuación algunos ejemplos (enumerados en los sectores específicos) de cómo los países han optado por abordar la reducción de riesgos dentro de la legislación sectorial.

### (4.2) Evitar la duplicación o disposiciones contradictorias entre las leyes

Se debe tener cuidado para evitar la duplicación, la orientación contradictoria o el establecimiento de mandatos conflictivos y entre los ministerios sectoriales y los diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, entre el cambio climático y las leyes relacionadas con desastres, o entre las autoridades nacionales y los gobiernos municipales). Las referencias cruzadas entre las leyes de GRD y otras leyes pueden promover una mejor coordinación y evitar dificultades en la interpretación y la implementación.

### (4.3) Asegurar que se asignen suficientes recursos financieros para la implementación de los mandatos de RRD establecidos en la legislación sectorial

Existen importantes desafíos en la implementación y aplicación de leyes sectoriales clave sobre la planificación del desarrollo en muchos países de ingresos bajos y medianos, particularmente a nivel local,<sup>53</sup> debido a la falta de recursos y capacidad. En muchos casos, la RRD no ha sido capaz de obtener el apoyo político y la tracción necesaria para que se priorice dentro de los diferentes presupuestos sectoriales.<sup>54</sup> Al revisar estas leyes, por lo tanto, también se debe hacer hincapié en si se hace alguna disposición con respecto a los mecanismos de financiación o la asignación de recursos. Esta evaluación debe llevarse a cabo más generalmente en el contexto de los mecanismos de financiación para el gobierno local en RRD, como se establece en la pregunta 2.

## Consideraciones especiales para diferentes sectores

### Medio ambiente:

Existe un fuerte vínculo entre el medio ambiente y los desastres. Los ambientes degradados pueden aumentar el riesgo de desastres. Por ejemplo, las pendientes deforestadas pueden causar deslizamientos de tierra y los humedales recuperados pueden exacerbar las inundaciones urbanas.<sup>55</sup> Los peligros naturales también pueden dañar significativamente el medio ambiente natural, lo que a su vez aumenta la vulnerabilidad local a los peligros futuros.

---

52 Ver *supra* nota 3, en 69.

53 *Ibid.*

54 PNUD, *Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres: apoyo del PNUD durante el período de implementación de MAH 2005-2015* (2015), en 21, citando a Christolplos et al. (2013).

55 PNUMA, "Aplicación de enfoques basados en ecosistemas para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático: Resumen de la declaración del Sr. Ibrahim Thiaw, Director de la División de Implementación de Políticas del PNUMA", Debate temático de la Asamblea General sobre la reducción del riesgo de desastres, 12 de abril de 2012, Nuevo York.

Cada vez más, se reconoce que invertir en el uso sostenible y la gestión de los ecosistemas puede reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia, como se articula en el Marco de Sendai.<sup>56</sup> Aunque las leyes sobre gestión ambiental generalmente están relacionadas con la protección del medio ambiente natural, tienen un potencial considerable para respaldar la RRD y pueden aprovecharse para involucrar al sector ambiental y asegurar el conocimiento ambiental necesario para abordar el riesgo de desastres.

#### (4.4) Abordar los peligros naturales y el cambio climático

Para integrar eficazmente la RRD, es importante que las leyes de gestión ambiental se refieran explícitamente a la gestión de los peligros naturales (incluidos los riesgos relacionados con el cambio climático) y promuevan la coordinación con los sistemas e instituciones de GRD. La *Ley de la Madre Tierra* de **Bolivia**, por ejemplo, busca abordar la gestión ambiental, el desarrollo sostenible, los derechos ambientales y el cambio climático en una sola ley holística. Requiere la consideración de la prevención y respuesta a desastres en un sistema de planificación integral; fomenta el desarrollo sostenible de los recursos naturales; y requiere que se consideren las trayectorias del cambio climático al planificar y zonificar el uso de la tierra.<sup>57</sup> En **Tanzania**, la *Ley de Gestión Ambiental* (2004) encomienda al Ministro del Medio Ambiente la preparación de directrices para la gestión de emergencias ambientales en relación con “desastres naturales y relacionados con el cambio climático, como inundaciones, ciclones, sequías y grandes infestaciones de plagas u otras intrusiones de especies de fauna y flora foráneas [e] incendios”.<sup>58</sup>

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

30 (n) *Fortalecer el uso sostenible y la gestión de los ecosistemas e implementar enfoques integrados de gestión ambiental y de recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres.*

#### (4.5) Incluir criterios de RRD en las evaluaciones de impacto ambiental para el desarrollo planificado (teniendo en cuenta un clima cambiante)

Muchos países ahora requieren que se realicen evaluaciones de impacto ambiental (EIA) antes de proceder con proyectos de desarrollo importantes, y en algunos países o regiones (como en la Unión Europea<sup>59</sup>) también se pueden requerir evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) antes de implementar ciertos programas o planes que pueden impactar el medio ambiente. Sin embargo, en muchos casos, estas evaluaciones no incluyen específicamente criterios relacionados con el impacto que el desarrollo o los programas específicos pueden tener sobre el aumento de los riesgos de peligros naturales.

**Ejemplo de país:** en **Armenia**, la ley sobre ‘Evaluación de impacto ambiental y experiencia’ requiere que los resultados del proceso de EIA incluyan una evaluación del nivel, el tamaño y el impacto potencial de posibles emergencias (incluidos los desastres naturales), así como los medios para reducir o eliminar el impacto. La ley también define claramente las situaciones en las que una EIA es obligatoria.<sup>60</sup>

56 Renaud, Sudmeier y Estrella (eds.), *El papel de los ecosistemas en la reducción del riesgo de desastres* (2013).

57 Globe International, *The Globe Climate Legislation Study* – Cuarta edición (2014), en 70.

58 FICR, *Informe de estudio de caso de país de Tanzania: Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2014), en 58.

59 *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio de 2001 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente (conocida como Directiva EAE)*, Diario Oficial L 197, de 21/07/2001 en pp. 0030–0037

60 Cruz Roja Armenia, *Ley y regulación para RRD en Ereván* (versión borrador 2015), en 32.

Las EIA (que abarcan EIA de proyectos y EAE de sectores y programas) se pueden ampliar para incorporar riesgos de peligros naturales para que ambas, inversiones públicas y privadas (incluso en contextos de reconstrucción posteriores al desastre), consideren los riesgos de desastres y fomenten acciones para mitigar esos riesgos en un entorno ambiental de manera sostenible. La integración del riesgo de desastres en los procesos de EIA puede incluir lo siguiente:

- Identificar los posibles impactos ambientales del desarrollo propuesto (p. ej. proyectos, programas o políticas) y evaluar cómo los impactos ambientales pueden exacerbar los riesgos existentes o crear desastres;
- Identificar y evaluar los múltiples peligros que podrían tener un impacto potencial en las inversiones de desarrollo propuestas, incluidos los posibles impactos del cambio climático;
- Identificar opciones de mitigación ambiental que también contribuyen a reducir los riesgos relacionados con desastres y cambio climático.

La inclusión de tales requisitos puede dar lugar a prácticas de desarrollo más seguras y evitar la creación de nuevos riesgos. La ley de **Ucrania** sobre EIA, por ejemplo, incluye ambos, la consideración de los riesgos para los humanos y el impacto potencial de los peligros naturales conocidos en los proyectos de desarrollo / inversión.<sup>61</sup>

#### **(4.6) Adoptar enfoques de ecosistema para la RRD**

Los enfoques basados en los ecosistemas para la RRD (también conocidos como “Eco-RRD”) buscan gestionar el medio ambiente (a través de la gestión sostenible, la conservación y la restauración de los ecosistemas) de tal manera que también construya la resiliencia de las comunidades.<sup>62</sup> Los ecosistemas a menudo sirven como “infraestructura natural” con funciones importantes que influyen en las tres dimensiones de la ecuación del riesgo de desastres. Esto puede suceder al: regular los peligros (p. ej. bosques saludables pueden reducir la incidencia de deslizamientos de tierra y avalanchas); actuando como amortiguadores naturales y reduciendo la exposición de las personas a los peligros (p. ej. manglares, arrecifes de coral y pastos marinos protegen las áreas costeras de los impactos de tormentas); y reduciendo la vulnerabilidad local a los impactos de los peligros mediante la provisión de servicios clave (alimentos, agua, vivienda, combustible) y medios de vida.<sup>63</sup>

Los enfoques basados en los ecosistemas para la RRD han ganado una amplia atención y aceptación internacional como un enfoque de “no arrepentimiento” y ahora se promueve dentro del Marco de Sendai.<sup>64</sup> Para fomentar el manejo y la protección de diferentes ecosistemas de una manera que también reduzca el impacto de los desastres, las leyes ambientales pueden proponer el manejo de ciertos ecosistemas (p. Ej. bosques de montaña, humedales, cuencas fluviales, manglares, arrecifes de coral y dunas de arena) e infraestructura natural como un medio para reducir los riesgos de los peligros naturales. Tenga en cuenta que dicho enfoque puede no solo establecerse en las leyes ambientales, sino también en las leyes de gestión de recursos naturales, GRD y planificación del uso de la tierra, así como otras políticas relevantes sobre gestión ambiental y de recursos integrada.

---

61 Ver *supra* nota 3, en 62.

62 Ver *supra* nota 55, en 30.

63 Consulte la Alianza para el Medio Ambiente y la Reducción del Riesgo de Desastres (PEDRR por sus siglas en inglés) ‘Contribución al Marco Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres posterior al 2015’ (2015).

64 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párr. (28) (d), 30 (g), (n).

## Gestión de los recursos naturales

### (4.7) Incluyendo disposiciones destinadas a reducir el riesgo de peligros relacionados con el agua

Las inundaciones son los peligros hidrológicos más comunes experimentados a nivel mundial, y la forma en que se gestionan los recursos hídricos (tanto en áreas urbanas como rurales) tiene un gran impacto en los riesgos de inundaciones, así como en otros peligros relacionados con el agua (como deslizamientos de tierra y sequías).<sup>65</sup> A menudo, una ley de GRD solo puede abordar medidas de mitigación a corto plazo asociadas con inundaciones y advertencias de inundaciones, mientras que los enfoques de gestión de riesgos a más largo plazo deben reflejarse en otras leyes y reglamentos relacionados con la gestión de los recursos hídricos.

Además, varios factores humanos, como la demanda de agua y la gestión del agua, pueden exacerbar el impacto que la sequía tiene en una región. Sin embargo, la mayoría de las leyes de GRD no abordan los desastres de inicio lento de manera integral, ni tampoco lo hacen muchas leyes de gestión de recursos hídricos.<sup>66</sup> Si un país es propenso a la sequía, puede ser importante incluir disposiciones destinadas a reducir la sequía, ya sea en la gestión del agua, la legislación agrícola o de otro tipo. En **Mongolia**, por ejemplo, la ley de protección del suelo incluye medidas para prevenir la sequía y la desertificación como resultado del aumento de la agricultura, la minería, la construcción de carreteras y el uso del suelo urbano, así como el cambio climático.<sup>67</sup>

La legislación eficaz sobre el manejo del agua y los recursos naturales también puede incluir disposiciones sobre el impacto que ciertas decisiones de planificación, inversión y distribución tendrán sobre el riesgo de inundaciones y sequías (p. ej. una decisión de mejorar el suministro de agua en un área puede provocar inundaciones en otra). Los enfoques integrados para la gestión de los recursos hídricos que hacen de la RRD uno de sus objetivos explícitos pueden tener un impacto sustancial en la reducción del riesgo de inundaciones y sequías, ya que requiere la participación de muchos actores diferentes y reconoce el área de captación o la cuenca del río como la unidad principal para la gestión de recursos hídricos.<sup>68</sup> Sin embargo, este enfoque puede requerir mandatos legales especiales para administrar los recursos a través de los límites del distrito o del estado, y la participación de muchas instituciones diferentes, así como muchas leyes (sobre inundaciones, gestión de recursos hídricos, planificación, etc.). La gestión integrada de los recursos hídricos<sup>69</sup> es un proceso complejo de gobernanza y desarrollo, y aunque no se trata en detalle en este Manual, puede ser una herramienta particularmente útil para la RRD.

**Ejemplo de país:** en 1996, **Ghana** estableció la Comisión de Recursos Hídricos (CRH) mediante una Ley del Parlamento (Ley 522 de 1996), que reunió a las autoridades pertinentes y usuarios principales y otorgó a la comisión un mandato para regular y coordinar los recursos del país en un forma integrada. En respuesta a este mandato, la Comisión ha desarrollado un Plan nacional de *gestión integrada de los recursos hídricos* (GIRH) que se ajusta al contexto general de la planificación del desarrollo en Ghana.<sup>70</sup>

65 Ver *supra* nota 55, en 248.

66 Ver *supra* nota 3, en 68. La GIRH se define como “un proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales”, como se cita en la *supra* nota 55, en 250.

67 *Ley de Protección del Suelo y Prevención de la Desertificación* (Mongolia, 2012) como se menciona en la *supra* nota 56, en 374.

68 Ver *supra* nota 3, en 68.

69 La GIRH se define como “un proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales”, como se cita en la *supra* nota 55, en 250.

70 Ver *Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos para Ghana* (2012).

#### (4.8) Vincular la prevención y gestión de incendios forestales o urbanos con las leyes e instituciones de GRD

Las leyes relacionadas con la prevención y gestión de incendios a menudo están completamente separadas de las leyes ambientales y de GRD.<sup>71</sup> Estas leyes pueden abordar actividades relacionadas con la prevención de incendios, asignar recursos, establecer instituciones de lucha contra incendios e incluir sanciones penales por delitos relacionados con incendios. Para evitar la desconexión con otras disposiciones de GRD, puede ser importante incluir referencias que promuevan una mejor coordinación, especialmente en relación con los sistemas de alerta temprana (SAT). Algunos países están optando por desarrollar sistemas integrados de gestión de incendios como un enfoque holístico para abordar la gestión de incendios en toda la vegetación, e integrar medidas para la prevención, preparación y restauración de los bosques. El **Líbano**, por ejemplo, adoptó la *Estrategia nacional para la gestión de incendios forestales* en mayo de 2009 para reducir la intensidad y frecuencia de los incendios forestales y ofrecer un enfoque más coordinado para la gestión de los incendios forestales.<sup>72</sup>

#### Planificación del uso del suelo, desarrollo urbano y construcción

Las leyes de planificación del desarrollo son esenciales para lograr una mejor Gobernanza del Riesgo de Desastres (GRD), ya que tienen el mejor potencial para reducir la exposición y la vulnerabilidad de las poblaciones y los activos a los peligros, y prevenir la creación de nuevos riesgos de desastres a través del desarrollo urbano. Tener un sistema integrado en el que las decisiones de planificación del uso del suelo y los códigos de construcción se basen en el mapeo de riesgos puede reducir en gran medida los riesgos. Algunos países tienen regímenes de códigos de construcción que integran la construcción y la planificación espacial, y otros dan un paso más al integrar la planificación física con una más amplia planificación de desarrollo.<sup>73</sup> Las siguientes preguntas guía ayudarán a determinar si las leyes y regulaciones para la planificación del uso del suelo, el desarrollo urbano y la construcción están bien integradas o conectadas.

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

30 (f) *Promover la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en el desarrollo y la implementación de políticas de uso de la tierra,*

30 (h) *Fomentar la revisión de los códigos y estándares de construcción existentes o nuevos y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción a nivel nacional o local, según corresponda, con el objetivo de hacerlos más aplicables dentro del contexto local, particularmente en el sector informal y de asentamientos humanos marginales, y reforzar la capacidad para implementar, inspeccionar y hacer cumplir dichos códigos a través de un enfoque apropiado, con miras a fomentar estructuras resistentes a los desastres;*

27 (k) *Formular políticas públicas, cuando corresponda, dirigidas a abordar los problemas de prevención o reubicación, cuando sea posible, de los asentamientos humanos en zonas propensas a riesgos de desastres, sujeto a la ley nacional y los sistemas legales.*

71 Ver *supra* nota 3, en 67.

72 Kanwar y Thummarukudy, 'La reducción del riesgo de desastres es un objetivo integral de las políticas y planes relacionados con el medio ambiente, que incluyen uso de la tierra, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático' (2014), en 42-43.

73 Ver *supra* nota 3, en 53.

#### **(4.9) Promover la coordinación con instituciones y mecanismos de gestión del riesgo de desastres.**

Las regulaciones de planificación del uso de la tierra son particularmente importantes, ya que pueden evitar la construcción o limitar el tipo de uso de la tierra en áreas expuestas a riesgos naturales (como llanuras de inundación, áreas costeras, tierra inestable o contaminada, o áreas de riesgo sísmico especialmente alto). La responsabilidad por el uso de la tierra y la planificación del desarrollo a menudo se distribuye entre diferentes niveles de gobierno, y no se rige necesariamente por una sola ley, por lo que podría ser necesario revisar varias leyes y reglamentos tanto a nivel nacional como subnacional, incluyendo los que regulan la zonificación de zonas costeras.

Para evitar una planificación deficiente y decisiones de desarrollo insostenibles, las regulaciones efectivas de planificación del uso de la tierra deben incluir criterios específicos relacionados con los peligros naturales. Al realizar un análisis, considere los desafíos de implementación existentes y cómo podrían abordarse a través de recursos dedicados, capacitación e iniciativas de sensibilización.

**Ejemplo de país:** El *Código de Tierras* de **Kirguistán** establece requisitos de planificación funcional que incluyen criterios claros de RRD para la “provisión de seguridad de los asentamientos poblados frente a impactos naturales y provocados por el hombre”, así como el “cumplimiento de los requisitos ambientales, sanitarios e higiénicos de acuerdo con las normas de la legislación”. La ley kirguisa también requiere que los municipios desarrollen y aprueben planes de uso de la tierra, programas para el uso racional de la tierra y la certificación de trabajos de diseño y prospección. Una parte de este régimen establece planes para las instalaciones de infraestructura, incluido el suministro de agua, alcantarillado y drenaje de aguas subterráneas en las áreas en desarrollo. El marco legal, por lo tanto, establece objetivos de alto nivel de RRD y seguridad, y asigna claramente la responsabilidad al gobierno local para la implementación.<sup>74</sup>

#### **(4.10) Actualizar los códigos de construcción y las normas de planificación del uso del suelo y garantizar que se dé prioridad a la infraestructura crítica, como escuelas, hospitales y otros edificios y estructuras públicas**

Si se implementa de manera efectiva, un sistema de regulación de la construcción que se adapte a los peligros relevantes puede reducir en gran medida los riesgos de los peligros naturales. De hecho, el Marco de Sendai alienta a los estados a revisar o desarrollar nuevos códigos de construcción, “con el objetivo de hacerlos más aplicables dentro del contexto local”.<sup>75</sup> La mayoría de los países tienen códigos de construcción de alguna forma, pero es importante verificar que estén actualizados de acuerdo con las nuevas tecnologías de construcción, así como con la información relevante sobre riesgos, especialmente a la luz de los desastres recientes. Es raro que los códigos de construcción se refieran específicamente a la RRD y, por lo tanto, puede ser necesario observar de cerca el propósito y el contenido de los códigos para determinar si se consideran los problemas de riesgo de desastres y determinar si puede ser necesaria una referencia más explícita.

---

74 *Ibid*, en 54.

75 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 30 (h) 81

**Ejemplo de país:** en la capital de **Namibia**, Windhoek, la ley y los códigos nacionales de construcción se hacen altamente efectivos y cuentan con buenos recursos a través de la División de Control de Edificios del Ayuntamiento. La División requiere la aprobación de planificación documentada de todos los edificios y tiene un régimen de inspección. Aunque la ley de Namibia establece abiertamente solo unos pocos criterios relevantes para la RRD, en particular, garantizar que los edificios sean resistentes a las inundaciones y a salvo de “otros factores perjudiciales”, en la práctica los criterios aplicados por la División de Control de Edificios de Windhoek incluyen la solidez de la estructura del edificio, seguridad pública, riesgo de inundación, drenaje y acceso para vehículos de emergencia. Por lo tanto, el sistema de implementación del código de construcción proporciona un modelo que podría replicarse en otros centros urbanos en Namibia, así como en otros países. Sin embargo, su efectividad depende de contar con un grupo de personal capacitado y de fondos dedicados dentro del presupuesto del gobierno local. En la práctica, este Sistema no se extiende a las aldeas rurales, donde se construyen pequeñas viviendas tradicionales con materiales locales.<sup>76</sup>

La implementación de códigos de construcción sigue siendo un gran desafío para muchos países, especialmente los países de bajos y medianos ingresos. Como se mencionó anteriormente, en la mayoría de los casos, la responsabilidad de la aplicación del código de construcción se delega a los gobiernos locales, pero a menudo sin los recursos o la capacidad necesaria para permitir la implementación completa. Por ejemplo, en Nepal, mientras que una serie de iniciativas para mejorar la implementación se habían puesto en marcha antes del terremoto en 2015, el municipio de Katmandú (con un personal de 25 personas) solo tenía la capacidad de aprobar edificios recientemente construidos sobre tres pisos y no tenía capacidad para evaluar el conjunto de construcción existente.<sup>77</sup> Además de las limitaciones de recursos, para muchos países la burocracia excesiva, los problemas de corrupción y una débil ‘cultura de cumplimiento’ pueden exacerbar los desafíos en la implementación y aplicación de los códigos y estándares de construcción.<sup>78</sup>

**Ejemplo de país:** en **Nueva Zelanda**, la *Ley de Construcción* es una de las cuatro leyes principales que abordan la reducción del riesgo de desastres. No solo regula el trabajo de construcción y establece estándares de construcción, sino que también busca promover la responsabilidad de todos los involucrados, incluidos los propietarios, diseñadores, constructores y las autoridades de consentimiento de construcción. Todos tienen la responsabilidad, y ese aspecto ha sido esencial para garantizar su correcta implementación.<sup>79</sup>

Si bien estos desafíos de implementación no se pueden superar simplemente adoptando un nuevo código, aún se pueden tomar ciertas medidas para mejorar el cumplimiento y aumentar la seguridad. Se pueden considerar los siguientes pasos:

- Fortalecer la capacidad del gobierno para hacer cumplir los códigos y brindar capacitación a las autoridades pertinentes.<sup>80</sup>

---

76 Ver *supra* nota 3, en 50.

77 FICR, *Obstáculos reglamentarios a los refugios de emergencia y de transición en Nepal* (2014), 76.

78 Ver *supra* nota 3, capítulo 14.

79 Ver *supra* nota 3, en 19.

80 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 30 (h).

- Compruebe si los códigos de construcción reflejan las técnicas de construcción habituales y tienen en cuenta la capacidad local y la disponibilidad de recursos.<sup>81</sup>
- Asegúrese de que se preste especial atención a ciertos tipos de edificios públicos, incluidas las escuelas, hospitales y otros edificios públicos, así como a grandes desarrollos comerciales donde se reúne un número significativo de personas.
- Empezar la educación pública y aumentar la sensibilización (en particular con artesanos locales y trabajadores medio calificados) sobre la importancia de cumplir con el código de construcción para la seguridad pública.
- Introducir y asegurar la implementación de sanciones legales aplicables por falta de cumplimiento, según corresponda.

#### **(4.11) Establecer incentivos o sanciones legales, cuando corresponda, en caso de incumplimiento que conduzca a edificios o desarrollos inseguros**

Para promover una mejor rendición de cuentas y garantizar un nivel mínimo de seguridad pública, los incentivos y las sanciones legales deben incluirse en las leyes y reglamentos sobre edificación y construcción. En **Nicaragua**, por ejemplo, los permisos de construcción en el Municipio de Villa Nueva se otorgan de forma gratuita para alentar a las personas a trabajar dentro del sistema.<sup>82</sup> En términos de sanciones legales, tanto en **Indonesia** como en **Argelia**, se aplican sanciones penales a las empresas que construyen desarrollos de alto riesgo de forma negligente o ilegal.

#### **(4.12) Mejorar la seguridad de las personas que viven en asentamientos informales, de conformidad con sus derechos humanos**

Los residentes de los asentamientos informales son especialmente vulnerables, no solo a los peligros naturales, sino también a una variedad de riesgos para la salud y la seguridad. Se estima que para 2050, el 66 por ciento de la población mundial será urbana,<sup>83</sup> y en muchos países la rápida urbanización ya ha superado la capacidad de planificación y de desarrollo urbano de las administraciones nacionales o municipales. Esto da lugar a asentamientos informales altamente vulnerables y ciegos al riesgo; susceptibles a una variedad de peligros naturales. El desalojo masivo o la demolición no es una solución duradera para los asentamientos informales, ya que no aborda las causas fundamentales, puede dar lugar a graves violaciones de los derechos humanos y, a menudo, resulta costoso, con las personas regresando a sus hogares originales de todas formas. En cambio, muchos países están tomando medidas para 'mejorar' las condiciones de los asentamientos informales, en primer lugar, a través de mejoras en el entorno físico (incluida la instalación de infraestructura básica para agua, saneamiento, recolección de residuos, drenaje pluvial, etc.), y en segundo lugar a través de la 'regularización' de la tenencia de tierras y buscando mejorar el acceso a servicios básicos de salud y apoyo social. La introducción de las medidas legales necesarias y la búsqueda del cumplimiento de los derechos a la vivienda y a un medio ambiente sano pueden reducir los riesgos en estas comunidades y generar incentivos dentro de la comunidad para invertir en prácticas más seguras de construcción y mantenimiento. En el caso de que la reubicación se haya considerado la única opción segura y duradera, los procedimientos para realizar reubicaciones deben ser consultivos y consistentes con un marco basado en los derechos humanos que proteja los derechos de las personas y las comunidades.<sup>84</sup>

---

81 Ver *supra* nota 3, en 53.

82 *Ibid.*

83 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (2014).

84 ACNUR, *Reubicación planificada, desastres y cambio climático: consolidación de buenas prácticas y preparación para el futuro* (2014).

---

**Ejemplo de país: Brasil** ha sido pionero en la ‘regularización’. Su *Estatuto de la Ciudad de 2001* tiene como objetivo abordar el crecimiento urbano, evitar los efectos negativos sobre el medio ambiente y garantizar la seguridad, mejorando la seguridad física de los asentamientos informales, proporcionando servicios sociales y sometiéndolos a la administración de la ciudad. Esta ley se complementa con leyes sobre vivienda social.<sup>85</sup>

### **Cambio climático**

La adaptación al cambio climático y la RRD comparten el objetivo común de reducir la vulnerabilidad de las personas y los activos expuestos a riesgos relacionados con el clima. Por lo tanto, no es sorprendente que las medidas tomadas para la adaptación al cambio climático a menudo se puedan clasificar como medidas de RRD (ver arriba P 1.3). Se puede promover una amplia coordinación intersectorial y un enfoque más integrado entre las dos áreas a través de la legislación y las políticas pertinentes.

#### **(4.13) Promover la coordinación e integración con instituciones y sistemas de gestión de riesgos de desastres.**

Muchas leyes sobre cambio climático se centran actualmente en la mitigación (acciones para reducir o eliminar los gases de efecto invernadero) en lugar de la adaptación (medidas para ajustar los sistemas naturales o humanos a los cambios climáticos y reducir el impacto de esos cambios).<sup>86</sup> En la mayoría de los países, la ley de cambio climático (o más a menudo norma) puede promover mejores vínculos con las políticas o instituciones de GRD, por ejemplo, al referirse a las leyes relevantes sobre GRD o al garantizar que las instituciones responsables de la adaptación (a menudo los ministerios de medio ambiente) y la RRD / GRD trabajen en estrecha coordinación. Actualmente, los marcos legales integrados que abordan tanto la RRD como la adaptación al cambio climático son raros, aunque existen algunos modelos emergentes en los que tanto la Adaptación al Cambio Climático (ACC) como la RRD se integran con la planificación del desarrollo y la legislación de gestión de recursos, como en **Argelia, República Dominicana, México y Uruguay**.<sup>87</sup> Uruguay, por ejemplo, tiene un decreto especial sobre *Respuesta Nacional al Cambio Climático y la Variabilidad* que tiene como objetivo prevenir riesgos en todo el territorio mediante la coordinación de acciones entre todas las instituciones relevantes.<sup>88</sup>

**Ejemplo de país:** los **Estados Federados de Micronesia** tienen una Política de Gestión del Riesgo de Desastres Integrada a nivel nacional y una Política de Cambio Climático que busca establecer un enfoque de gestión de riesgos “múltiples” que integre la GRD, adaptación al cambio climático y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en particular mediante la promoción de una fuerte coordinación horizontal y vertical entre sectores a niveles nacional, estatal y comunitario.<sup>89</sup>

---

85 Ver *supra* nota 3, en 59

86 *Ibid.*, en 64.

87 *Ibid.*, en 65-66.

88 *Ibid.*, en 66.

89 Ver *supra* nota 56, en 7.

#### (4.14) Utilización de seguros contra desastres y / u otros mecanismos de financiación de riesgos.

Los seguros o mecanismos similares de riesgo compartido se utilizan cada vez más para apoyar la resiliencia económica ante los desastres, pero también como un medio para alentar un enfoque de reducción de riesgos (al exigir al asegurado que tome ciertas medidas para reducir los riesgos). Algunos países pueden considerar el seguro de riesgo de desastres obligatorio, como **México**, que requiere que los estados utilicen el seguro de desastres y otros mecanismos de gestión y transferencia de riesgos.<sup>90</sup> Muchos países de altos ingresos tienen un seguro general obligatorio para los propietarios o tienen incentivos para asegurarse contra el riesgo; Por ejemplo, **Japón** tiene multas en los costos de la hipoteca y **Estados Unidos** subsidia el seguro de la vivienda.<sup>91</sup> Además, se está desarrollando una nueva tendencia institucional relacionada con el establecimiento de 'juntas nacionales de riesgos' que incluyen supervisores de seguros, agencias de GRD y otros ministerios competentes que tienen la tarea de analizar los riesgos y las políticas de gestión de riesgos, mirando el financiamiento de riesgos de desastres dentro de un contexto más amplio de GRD y proporcionar recomendaciones a los departamentos pertinentes.<sup>92</sup> Esto ya se ha implementado en **Singapur** y se está considerando para **Jamaica, Marruecos y Ruanda**.<sup>93</sup>

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

30 (b) *promover mecanismos de riesgos de desastres para la transferencia y seguro, la distribución y retención de riesgos y la protección financiera, según corresponda, para ambos, la inversión pública y privada a fin de reducir el impacto financiero de los desastres en los gobiernos y las sociedades, en las zonas urbanas y rurales.*

---

90 Ver *supra* nota 3, en 89.

91 *Ibid.*

92 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* (2014), en 279.

93 Ver *supra* nota 26, en 195.

## 5

### ¿Las leyes de su país establecen procedimientos y responsabilidades claras para realizar evaluaciones de riesgos y garantizar que la información sobre riesgos se considere en los procesos de desarrollo?

#### Fundamento:

Una comprensión clara y actual de los peligros específicos es indispensable, tanto para las autoridades gubernamentales como para el sector privado, las comunidades y las personas. Una evaluación integral del riesgo proporciona la base para un desarrollo informado sobre el riesgo<sup>94</sup> y permite el desarrollo de medidas efectivas para prevenir y reducir los riesgos de desastres. Como se reconoce en la primera prioridad del Marco de Sendai, las leyes, políticas y prácticas “deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, exposición de personas y activos, características de peligro y el medio ambiente”.<sup>95</sup> Asegurarse de que haya datos de referencia precisos sobre el riesgo en cada localidad, y que esta información se utilice para guiar la toma de decisiones sobre planificación y construcción, puede tener un enorme impacto en la seguridad y sostenibilidad de los medios de vida, hogares e infraestructura.

#### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- GRD / respuesta de emergencia / defensa civil
- Planificación del uso del suelo
- Edificación y construcción
- Gestión del agua
- Meteorología
- Cambio climático
- EIA

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

24 (a) *Promover la recopilación, análisis, gestión y uso de datos relevantes e información práctica y garantizar su difusión, teniendo en cuenta las necesidades de las diferentes categorías de usuarios, según corresponda;*

24 (b) *Fomentar el uso y el fortalecimiento de las líneas de base y evaluar periódicamente los riesgos de desastres, la vulnerabilidad, la capacidad, la exposición, las características de los peligros y sus posibles efectos secuenciales;*

24 (e) *Hacer que la información desglosada, no sensitiva, sobre exposición al peligro, vulnerabilidad, riesgo, desastre y pérdida esté libremente disponible y accesible, según corresponda;*

30 (g) *Promover la incorporación de evaluaciones de riesgo de desastres en el desarrollo y la implementación de políticas de uso de la tierra;*

30 (h) *Promover la integración de la evaluación, mapeo y gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo rural*

94 GFDRR, *Comprensión del riesgo de desastres; una nota sobre la política* (2014).

95 *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*, párr. 23.

## Cuestiones para tener en cuenta:

### **(5.1) Requerir un mapeo regular de amenazas y vulnerabilidades y evaluaciones de riesgos, incluidos los riesgos climáticos y de desastres, y asignar claramente estas tareas a las autoridades apropiadas**

La legislación debe prever mapas de riesgos actualizados regularmente, tanto de riesgos de desastres como climáticos (es decir riesgos históricos y proyectados), así como la implementación de medidas para mejorar las capacidades técnicas e institucionales requeridas a todos los niveles. Algunas leyes de GRD incluyen disposiciones sobre mapeo de riesgos. Por ejemplo, las leyes de **Argelia**, **Filipinas** y **Nueva Zelanda** identifican la realización de evaluaciones de riesgos como parte integral del proceso de desarrollo. Sin embargo, muchas evaluaciones de riesgos todavía se consideran actualmente como “modelos lineales con capacidad limitada para identificar y gestionar riesgos complejos e interconectados”.<sup>96</sup> Como tal, las disposiciones legales sobre evaluación o mapeo de riesgos deben promover evaluaciones holísticas y de múltiples riesgos que analicen cómo los diferentes factores de riesgo (tales como el cambio climático, la urbanización, etc.) pueden interactuar o desarrollarse entre sí y, por lo tanto, aumentar o crear nuevos riesgos.

**Ejemplo de país: México** pone un fuerte énfasis en el mapeo de riesgos dentro de su marco legal, asignando una institución nacional para que se encargue de la preparación de Atlas de Riesgos a nivel nacional, estatal y local. Un Atlas de riesgos incorpora bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para análisis y simulaciones, así como la estimación de pérdidas causadas por desastres. La ley exige que los Atlas de riesgos se actualicen periódicamente, establece que constituyen la referencia principal para el desarrollo de políticas y programas para la RRD y, lo que es más importante, exige que las autoridades consideren los Atlas de riesgos en la autorización de cualquier tipo de construcción o asentamiento humano. En 2014, 28 de 32 estados y 175 municipios ya habían desarrollado su propio Atlas de riesgo.<sup>97</sup>

### **(5.2) Proporcionar a las comunidades en riesgo, a la sociedad civil y al sector privado para que participen en el proceso de evaluación de riesgos y estén informados de los resultados**

Las comunidades mismas son a menudo una fuente vital de información para comprender los peligros, la vulnerabilidad, la capacidad y la exposición de personas y activos en una localidad en particular. El Marco de Sendai reconoce esto y pide a los estados que garanticen el uso del conocimiento y las prácticas tradicionales, indígenas y locales para complementar los procesos de evaluación de riesgos. Al mismo tiempo, garantizar que las comunidades participen en las evaluaciones de riesgos también ayuda a permitir la apropiación de los esfuerzos posteriores para mitigar el riesgo, particularmente si se requieren medidas drásticas (como la reubicación).<sup>98</sup> De manera similar, promover la participación del sector privado en la realización de evaluaciones de riesgos significa que los actores privados pueden ser más propensos a utilizar la información de riesgos para informar sus propios planes y actividades.

---

96 Ver *supra* nota 25, en 211, citando OCDE (2014).

97 Ver *supra* nota 50, en 26.

98 Ver *supra* nota 93, en 10.

Fomentar una comunicación y difusión clara y transparente en todo el proceso de evaluación de riesgos es igualmente importante. La comunicación será esencial para traducir la información en acción.<sup>99</sup> Hacer que la información sobre el riesgo esté disponible públicamente también aumenta la transparencia y se reconoce como un medio importante para incitar a las personas a tomar sus propias medidas para reducir los riesgos.<sup>100</sup>

### **(5.3) Requerir información sobre riesgos para ser considerada en la planificación del desarrollo, las asignaciones presupuestarias y la construcción**

Para reducir el riesgo subyacente, la planificación del desarrollo debe ser informada mediante un mapeo y evaluaciones integrales del riesgo. Las leyes y regulaciones pueden requerir la consideración de información sobre riesgos en las decisiones de inversión relacionadas con la planificación del desarrollo y la construcción para evitar la creación de nuevos riesgos y para gestionar mejor los riesgos existentes. La información sobre riesgos también podría usarse para iniciar la modernización de edificios (especialmente para infraestructura esencial, como escuelas y hospitales) para resistir los niveles de peligro evaluados, redactar nuevas pautas o regulaciones de planificación del uso del suelo y diseñar medidas de protección financiera.<sup>101</sup> Si bien es posible que las leyes o regulaciones no contengan detalles extensos sobre los procedimientos, aún se puede establecer un vínculo entre la información obtenida del mapeo / evaluación de riesgos y las decisiones relacionadas con la planificación y construcción del desarrollo, incluidas las acciones y decisiones tomadas por el sector privado.

**Ejemplo de país:** la Ley de **Argelia** sobre *Prevención de Riesgos Mayores y Gestión de Desastres en el Contexto del Desarrollo Sostenible de 2004* (ley de GRD) adopta un enfoque integrado para la RRD. No solo hace de la RRD una alta prioridad, sino que también la integra con la planificación del desarrollo y las funciones del gobierno local. Esta ley incluye requisitos para la evaluación de riesgos y el mapeo de riesgos, la planificación del uso del suelo y la seguridad de los edificios, e integra el trabajo del Comité Nacional de Riesgos Mayores y una Dirección General de Protección Civil (con sede en el Ministerio del Interior) con estructuras de la gobernanza local descentralizada.<sup>102</sup>

---

99 *Ibid*, 11.

100 *Ver supra* nota 3, en 33.

101 *Ver supra* nota 93, en 7.

102 *Ver supra* nota 3, en 13.

## 6

### ¿Las leyes de su país establecen procedimientos claros y responsabilidades para la alerta temprana?

#### Fundamento:

La alerta temprana es una de las funciones más cruciales de cualquier sistema de GRD, dado su impacto que salva vidas. Esto se reconoce en uno de los siete objetivos del Marco de Sendai para “aumentar sustancialmente la disponibilidad y el acceso a SAT de múltiples riesgos y la información y evaluaciones de riesgos de desastres para las personas para 2030”.<sup>103</sup> Para garantizar que la información precisa llegue a las personas a tiempo para salvar vidas, es importante que los procedimientos sean claros y que los roles y responsabilidades de todos los involucrados sean bien entendidos, incluyendo a aquellos que se encuentran en el extremo receptor de la información.

#### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- GRD / respuesta de emergencia / defensa civil
- Gestión de desastres y planes de respuesta
- Planes de contingencia
- Cambio climático

#### Cuestiones para tener en cuenta:

##### (6.1) Asignación de responsabilidades para todos los pasos del proceso de alerta temprana, desde la evaluación del peligro, hasta la toma de decisiones para emitir advertencias, hasta el inicio de acciones tempranas

Muchos aspectos de los SAT efectivos no requieren legislación, sino más bien capacidad técnica y buenos planes y sistemas. Donde las leyes y regulaciones pueden agregar valor es en asegurar que se asignen mandatos legales claros para evaluar los peligros y riesgos, y para tomar decisiones oportunas para emitir advertencias.<sup>104</sup> Los procedimientos pueden parecer claros en el papel, pero bajo la presión de decidir si emitir una advertencia de desastre, puede ser evidente que los roles no son tan prácticos o claros como se pretendía.<sup>105</sup> Es necesario considerar adicionalmente el incluir mecanismos de responsabilidad dentro de la legislación por incumplimiento de responsabilidades o por mal uso de SAT. Por ejemplo, **Filipinas e India** tienen delitos penales por interferir con el equipo de alerta temprana, e India e Italia también establecen delitos por emitir advertencias falsas que conducen al pánico.<sup>106</sup>

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

33 (b) *Invertir, desarrollar, mantener y fortalecer los sistemas de alerta temprana, multisectoriales y de riesgo múltiple centrados en las personas, los mecanismos de comunicación de riesgo de desastres y emergencias, las tecnologías sociales y los sistemas de telecomunicaciones de monitoreo de riesgos; desarrollar tales sistemas a través de un proceso participativo; adaptarlos a las necesidades de los usuarios, incluidos los requisitos sociales y culturales, en particular el género; promover la aplicación de equipos e instalaciones de alerta temprana simples y de bajo costo; y ampliar los canales de liberación de información sobre alertas tempranas de desastres naturales.*

103 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párrafo 18 (g).

104 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párrafo 18 (g).

105 Ver *supra* nota 3, en 36.

106 *Ibid.*, 36.

**Ejemplo de país: Nicaragua** es uno de los pocos ejemplos con un SAT de mandato legislativo que incluye un mecanismo de abajo hacia arriba que requiere que las comunidades contribuyan a la información sobre riesgos (además de los mecanismos de arriba hacia abajo más tradicionales). La ley de GRD que establece el sistema nacional para GRD asigna una variedad de tareas relacionadas con SAT a nivel comunitario para que las lleven a cabo voluntarios. Estas tareas incluyen: vigilancia de riesgos, informar y recibir orientación basada en SAT, y facilitar la comunicación entre comunidades y niveles superiores.<sup>107</sup>

## **(6.2) Establecer roles para los ministerios técnicos, así como para las comunidades, las autoridades locales, las instituciones científicas, las empresas de medios privados y las organizaciones de la sociedad civil en los sistemas de alerta temprana**

La legislación puede fomentar un SAT de extremo a extremo<sup>108</sup> y de peligros múltiples que también puede generar asociaciones más sólidas y cooperación interinstitucional en la difusión de información y la gestión del SAT. Las disposiciones legales pueden requerir la cooperación institucional al incorporar datos técnicos y conocimientos de diferentes sistemas nacionales de investigación y monitoreo en el SAT, y también establecer el papel de los medios de comunicación.

El Marco de Sendai hace un llamado a los estados para desarrollar SAT a través de “procesos participativos” y asegurarse de que se adapten a las “necesidades de los usuarios, incluidos los requisitos sociales y culturales, en particular el género”.<sup>109</sup> De hecho, la investigación también ha indicado que la participación de la comunidad en el manejo de los SAT puede ser crucial para su efectividad.<sup>110</sup> Esto se puede lograr, por ejemplo, consultando a los miembros de la comunidad en el diseño y desarrollo de SAT, integrando un SAT basado en la comunidad con un SAT oficial / nacional y asignando representantes de la comunidad con responsabilidades de mantenimiento o supervisión para el equipo de advertencia local, como sirenas o tambores.

## **(6.3) Asegurar que existan SAT para los peligros más frecuentes y graves**

Si bien es importante tener un SAT para múltiples riesgos, si un país es particularmente propenso a un tipo específico de peligro natural, entonces puede ser necesario incluir una referencia al SAT preciso requerido para este tipo particular de peligro, y asegurar que esté vinculado con la acción temprana posterior y necesaria. Por ejemplo, como **Armenia** tiene un alto nivel de riesgo sísmico, su Ley de Protección Sísmica contiene disposiciones detalladas sobre el SAT Sísmico y los métodos de notificación, así como las prioridades generales del sistema.<sup>111</sup>

---

107 *Ibid.*, en 77.

108 La expresión “sistema de advertencia de extremo a extremo” se utiliza para enfatizar que los sistemas de advertencia deben abarcar todos los pasos, desde la detección del peligro a la respuesta de la comunidad.

109 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 33 (b).

110 Ver FICR, ‘*Community Early Warning Systems: Guiding Principles*’ (2012), en 26-27, 55.

111 Ver *supra* nota 59.



## ¿Las leyes de su país requieren educación, capacitación y sensibilización para promover un enfoque de la RRD para toda la sociedad?

### Fundamento:

Para ser resilientes, las comunidades deben estar informadas y comprometidas a reducir sus propios riesgos. Como se menciona en el Marco de Sendai, las leyes y reglamentos pueden ser importantes para las responsabilidades y requieren iniciativas de sensibilización y capacitación del público.<sup>112</sup> Más específicamente, y como se establece a continuación, la legislación puede: establecer o promover instalaciones especiales de capacitación y educación a través de diversos medios para los trabajadores y profesionales del sector público; mandato de capacitación sobre reducción del riesgo de desastres y respuesta en los currículos escolares; y requieren simulacros de preparación para desastres en áreas de alto riesgo.

### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- *GRD / respuesta de emergencia / defensa civil*
- *Educación*
- *Gobierno local*
- *Peligros específicos*

### Cuestiones para tener en cuenta:

#### (7.1) Capacitación obligatoria sobre RRD en el currículo escolar

Los niños y jóvenes, como ‘agentes de cambio’ pueden ayudar a construir una cultura de comprensión y conciencia, especialmente si la RRD está integrada en la educación. Al mismo tiempo, los niños en las escuelas pueden estar mucho más seguros si han participado en simulacros de preparación para desastres. La ley de GRD u otras leyes y códigos sobre educación pueden incluir un requisito para abordar la RRD y la preparación como parte del currículo escolar,<sup>113</sup> aunque el contenido de dichos requisitos puede, por supuesto, diferir dependiendo del perfil de riesgo de un país. Existe una tendencia creciente de disposiciones legales que requieren la inclusión de la RRD en los planes de estudio escolares o la realización de simulacros de preparación para desastres en las escuelas.<sup>114</sup>

**Ejemplo de país:** el marco legal de **México** exige dos tipos principales de iniciativas formales de educación en RRD: (1) la inclusión de la protección civil (y la RRD) en el currículo escolar en todos los niveles con un requisito para que el Ministerio del Interior coordine y desarrolle el contenido para eso; y (2) el establecimiento de un sistema de profesionalización de la protección civil para fortalecer el sector público, especialmente la Escuela Nacional de Protección Civil para capacitación, acreditación y un sistema de certificación. La escuela ofrece educación académica y certificación de nivel de trabajo. Esto se complementa con la Ley General de Educación de 1993, que exige que cada municipio y escuela primaria pública opere un consejo comunitario para la concientización pública y la planificación de emergencias escolares, incluidos simulacros y simulaciones.<sup>115</sup>

112 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo (27) (a).

113 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 36 (a) (ii).

114 *Ver supra* nota 3, en 39.

115 *Ibid*, en 38.

### (7.2) Promover la capacitación de funcionarios públicos y profesionales relevantes en RRD

Aunque las responsabilidades pueden asignarse bajo la ley, los funcionarios públicos relevantes a menudo carecen de la capacidad técnica para cumplir con sus responsabilidades. Exigir a los funcionarios públicos y otros profesionales relevantes que se capaciten o tomen un título universitario puede promover el cumplimiento de estas importantes responsabilidades y, por lo tanto, conducir a una mejor implementación de las leyes y reglamentos. Las leyes de GRD de **México** y **Filipinas**, por ejemplo, prevén el establecimiento de instalaciones especiales de capacitación para trabajadores del sector público y otros aprendices interesados.<sup>116</sup>

### (7.3) Incluidas disposiciones específicas para promover la conciencia pública y la comprensión de la RRD

Muchos países tienen disposiciones legales para aumentar la conciencia pública mediante la educación comunitaria sobre RRD.<sup>117</sup> Sin embargo, para que sean efectivos, deben complementarse con una orientación y dirección claras para la implementación. Sin esta dirección específica que identifica a las instituciones responsables (incluidos los medios de comunicación e incluso el sector privado), las actividades esperadas, los recursos que se asignarán y / o la información que se difundirá, las disposiciones legislativas bien intencionadas pueden seguir siendo declaraciones aspiracionales.

Además, cuando sea relevante, se debe prestar atención a la posibilidad de aprovechar o reconocer formalmente las leyes consuetudinarias existentes que promueven el entendimiento de la comunidad y la propiedad de las iniciativas de RRD. Por ejemplo, en **Madagascar**, las leyes consuetudinarias conocidas como “dina” que se desarrollan con el consenso de la comunidad han tenido un impacto significativo en la conciencia y la comprensión de las comunidades sobre cómo prepararse para los desastres naturales.<sup>118</sup>

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

24 (m) *Promover estrategias nacionales para fortalecer la educación y la conciencia pública en la reducción del riesgo de desastres, incluida la información y el conocimiento sobre el riesgo de desastres, a través de campañas, redes sociales y movilización comunitaria, teniendo en cuenta a las audiencias específicas y a sus necesidades;*

36 (a) *La sociedad civil, los voluntarios, las organizaciones organizadas de trabajo voluntario y las organizaciones de base comunitaria a participar, en colaboración con las instituciones públicas, para [...] contribuir y apoyar la conciencia pública, una cultura de prevención y educación sobre el riesgo de desastres*

---

116 *Ibid*, en 38.

117 *Ibid*, en 37.

118 FICR, *Madagascar: Informe de estudio de caso de país, Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2014), en 27.

## 8

### ¿Las leyes de su país exigen la participación de todas las partes interesadas relevantes, incluida la sociedad civil, el sector privado, las instituciones científicas y las comunidades en las decisiones y actividades de reducción de riesgos?

#### Fundamento:

Ahora se reconoce ampliamente que la RRD es una tarea de múltiples partes interesadas que necesita la participación de muchos grupos de partes interesadas. Sin embargo, los bien intencionados esfuerzos para ser más inclusivos de la sociedad civil y de los actores del sector privado en la RRD – y para buscar una mejor representación de las comunidades, mujeres y grupos vulnerables, – a menudo han demostrado ser insuficientes para garantizar su participación sostenida en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de actividades de reducción de riesgos. La legislación debe garantizar este compromiso mediante la asignación de roles y responsabilidades claros. Es posible que se necesiten disposiciones específicas para garantizar una participación significativa de las mujeres, las minorías, las personas con discapacidad y las personas mayores, como se establece a continuación.

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

19 (d) *La reducción del riesgo de desastres requiere la asociación y compromiso de toda la sociedad. También requiere empoderamiento y participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas desproporcionadamente afectadas por los desastres, especialmente los más pobres;*

27 (f) *Asignar, según corresponda, funciones y tareas claras a los representantes de la comunidad dentro de las instituciones y procesos de gestión de riesgos de desastres y la toma de decisiones a través de los marcos legales relevantes, y realizar consultas públicas y comunitarias integrales durante el desarrollo de dichas leyes y reglamentos para apoyar su implementación;*

36 (a) *La sociedad civil, los voluntarios, las organizaciones de trabajo voluntario organizado y las organizaciones comunitarias a participar, en colaboración con las instituciones públicas, para, entre otras cosas, proporcionar conocimientos específicos y orientación pragmática en el contexto del desarrollo y la implementación de marcos normativos, estándares y planes para la reducción del riesgo de desastres; participar en la implementación de planes y estrategias locales, nacionales, regionales y globales.*

#### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- GRD / respuesta de emergencia / defensa civil
- Sociedad Nacional de la Cruz Roja / Media Luna Roja
- Plataforma Nacional de RRD
- Sociedad civil y ONGs
- Gobierno local
- Seguro
- Impuestos
- Inversión

## Cuestiones para tener en cuenta:

### (8.1) Requerir representación de la comunidad en los órganos y procesos de toma de decisiones de RRD

Uno de los desafíos identificados en relación con la implementación del MAH fue la implementación efectiva de los programas de RRD a nivel comunitario. La legislación que requiere la participación de las comunidades en GRD y RRD es una forma de alentar o requerir que los gobiernos nacionales y locales sean más inclusivos en la práctica.<sup>119</sup> En particular para las comunidades, un mandato legal específico debe reconocer su derecho a participar en la gestión de los riesgos a los que están expuestos. En consecuencia, el Marco de Sendai llama a los estados a “asignar, según corresponda, funciones y tareas claras a los representantes de la comunidad dentro de las instituciones de gestión de riesgos de desastres y procesos y toma de decisiones”.<sup>120</sup>

**Ejemplo de país: en Filipinas**, la sociedad civil y / o las comunidades están específicamente incluidas en las instituciones de GRD. La ley de GRD menciona en sus objetivos “promover el involucramiento y la participación de todos los sectores y partes interesadas en todos los niveles, especialmente la comunidad local”. La Oficina de Protección Civil está encargada de crear un entorno propicio para la participación sustancial y sostenible de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), grupos privados, voluntarios y comunidades, y reconocer sus contribuciones a los esfuerzos de RRD del gobierno, mientras que las oficinas locales de los comités de protección civil y *barangay* (barrio) tienen responsabilidades similares. Esto se acompaña con la representación obligatoria de las OSC y la Cruz Roja Nacional de Filipinas en los consejos nacionales y locales establecidos por la ley de GRD. Aún más localmente, se requiere que los comités de *barangay* “faciliten y aseguren la participación de al menos dos representantes de las OSC de organizaciones comunitarias existentes y activas que representan a los grupos más vulnerables y marginados en el *barangay*”.<sup>121</sup>

Sin embargo, existe una gran variedad de enfoques para la participación comunitaria. Diferentes países tienen diferentes interpretaciones y definiciones de lo que constituye una ‘comunidad’. Por ejemplo, en la tradición occidental, el gobierno local elegido generalmente representa a la ‘comunidad local’ en la toma de decisiones, incluso para la GRD, basándose en consultas con su circunscripción.<sup>122</sup> En las tradiciones socialistas de **Vietnam** y **China**, la participación de la comunidad se busca a través de los Comités Populares Locales que representan tanto al gobierno local como a la comunidad. En muchos países, los organismos representativos elegidos localmente lideran el proceso de formulación o aprobación de los planes de desarrollo local y su implementación. Esto brinda una oportunidad tangible para abordar las preocupaciones de RRD en la planificación e implementación del desarrollo local.

También hay diferentes métodos para garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Según la legislación en **Filipinas**, la Oficina de Defensa Civil y los comités locales de *barangay* (barrio) tienen la tarea de garantizar que exista un entorno propicio para la participación de voluntarios y comunidades (ver recuadro). Se puede extraer otro método de los procesos de derecho ambiental, en particular la legislación de EIA que requiere procedimientos integrales de participación pública.<sup>123</sup> Por ejemplo, el *Certificado de Ley de*

---

119 Ver *supra* nota 3, en 29.

120 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 27 (f).

121 Ver *supra* nota 3, en 30.

122 Ver discusión en *supra* nota 3, en 29.

123 Consulte Base de datos de derechos medioambientales, “Public Participation in Environmental Impact Assessment Procedures.” <http://environmentalrightsdatabase.org/public-participation-in-environmental-impact-assessment-procedures/>

*Autorización Ambiental* de **Trinidad y Tobago** de 2001 aborda los impactos ambientales y humanos de diferentes actividades de desarrollo. La ley exige la publicación en los diarios de un aviso de un proyecto planificado seguido de un período de 30 días para que el público presente sus comentarios. Este procedimiento se complementa luego con consultas públicas realizadas por el gobierno, dependiendo de la naturaleza de la actividad.<sup>124</sup>

## **(8.2) Exige la representación de las organizaciones de la sociedad civil y su Sociedad Nacional de la Cruz Roja / Media Luna Roja en las instituciones y procesos de toma de decisiones.**

Si bien muchas leyes pueden establecer obligaciones generales para incluir a los interesados no gubernamentales, para que se implementen, generalmente se necesitan más detalles y orientación. Una forma de garantizar la inclusión es exigir la participación de la sociedad civil y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja / Media Luna Roja en los comités de GRD tanto a nivel nacional como subnacional. **La República Dominicana, Nigeria, Italia, Irak, Namibia, Nicaragua y Filipinas** tienen todas esas disposiciones legales.

### **¿Qué dice el Marco de Sendai?**

*7. Al tiempo que reconocen su papel de liderazgo, regulación y coordinación, los gobiernos deben colaborar con las partes interesadas relevantes, incluyendo mujeres, niños y jóvenes, personas con discapacidad, personas pobres, migrantes, pueblos indígenas, voluntarios, la comunidad de profesionales y personas mayores en el diseño e implementación de políticas, planes y estándares;*

*36 (i) Las mujeres y su participación son fundamentales para gestionar eficazmente el riesgo de desastres y diseñar, dotar de recursos e implementar políticas, planes y programas de reducción de riesgos de desastres sensibles al género; y se deben tomar medidas adecuadas de creación de capacidad para empoderar a las mujeres para la preparación, así como para desarrollar su capacidad de asegurar medios alternativos de sustento en situaciones posteriores a un desastre;*

*36 (ii) Los niños y jóvenes son agentes de cambio y se les debe dar el espacio y las modalidades para contribuir a la reducción del riesgo de desastres, de conformidad con la legislación, la práctica nacional y los planes de estudio educativos;*

*36 (iii) Las personas con discapacidad y sus organizaciones son fundamentales en la evaluación del riesgo de desastres y en el diseño e implementación de planes adaptados a requisitos específicos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los principios del diseño universal;*

*36 (iv) Las personas mayores tienen años de conocimiento, habilidades y sabiduría, que son activos invaluable para reducir el riesgo de desastres, y deben incluirse en el diseño de políticas, planes y mecanismos, incluida la alerta temprana;*

*36 (v) Los pueblos indígenas, a través de su experiencia y conocimiento tradicional, aportan una contribución importante al desarrollo e implementación de planes y mecanismos, incluso para la alerta temprana;*

*36 (vi) Los migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades, y sus conocimientos, habilidades y capacidades pueden ser útiles en el diseño e implementación de la reducción del riesgo de desastres.*

124 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párrafo 19 (e).

### (8.3) Asignación de roles o deberes específicos para las organizaciones de la sociedad civil y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja / Media Luna Roja

Asignar tareas o responsabilidades específicas a las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil puede ser una forma efectiva de garantizar su participación activa y sostenida, así como de promover una mejor comprensión y propiedad de la RRD y las medidas de preparación dentro de la comunidad (p. Ej. como se explica en la pregunta relacionada con la alerta temprana). Varios países designan el manejo de los recursos naturales a las asociaciones comunitarias para el manejo y cumplimiento de las actividades de RRD. Por ejemplo, **Namibia** y **Tanzania** tienen una legislación de gestión de recursos hídricos que establece asociaciones de usuarios de agua, compuestas por usuarios locales, para administrar y supervisar el uso sostenible del agua. La legislación de Tanzania sobre los bosques también permite la formación de grupos de manejo forestal comunitario,<sup>125</sup> así como un Fondo Forestal de Tanzania<sup>126</sup> para apoyar el manejo forestal comunitario. Algunos países también asignan a su sociedad nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja funciones específicas relacionadas con la RRD, como actividades de sensibilización del público y simulacros de preparación. La Cruz Roja de **Vietnam**, por ejemplo, tiene el mandato de participar en actividades de RRD a través de la Ley de Vietnam sobre actividades de la Cruz Roja. Un Memorando de Entendimiento asociado con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural describe su papel y responsabilidades específicamente con respecto a la implementación de una decisión del gobierno sobre la GRD basada en la comunidad.<sup>127</sup>

### (8.4) Garantizar una participación y representación significativas de las mujeres, las minorías, las personas con discapacidad y las personas mayores

El Marco de Sendai reconoce las contribuciones y el conocimiento que pueden proporcionar muchos grupos diferentes, en particular mujeres, niños y jóvenes, personas con discapacidad, personas mayores, pueblos indígenas y migrantes.<sup>128</sup> Desafortunadamente, la inclusión explícita de mujeres y grupos vulnerables no es una práctica importante en las leyes relacionadas con la GRD.<sup>129</sup> La inclusión explícita de estos grupos en los procesos de toma de decisiones puede ayudar a garantizar que las medidas de RRD tengan en cuenta sus necesidades específicas (como se aborda en la pregunta 9) y aprovechen sus experiencias y capacidades particulares en RRD. Esto se puede hacer asegurando que las organizaciones o asociaciones que buscan representar a estos grupos tengan un asiento en los comités e instituciones de toma de decisiones.

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

19 (d) *Una perspectiva de género, edad, discapacidad y cultura debe integrarse en todas las políticas y prácticas;*

19 (g) *La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque de múltiples riesgos y una toma de decisiones inclusiva, informada en el riesgo y basada en el intercambio abierto y la difusión de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad;*

33 (b) *Invertir, desarrollar, mantener y fortalecer los sistemas de predicción y alerta temprana multisectoriales y de riesgos centrados en las personas, los mecanismos de comunicación de riesgo de desastres y emergencias, las tecnologías sociales y los sistemas de telecomunicaciones de monitoreo de riesgos; desarrollar tales sistemas a través de un proceso participativo; adaptarlos a las necesidades de los usuarios, incluidos los requisitos sociales y culturales, en particular el género.*

125 FICR, *Informe de estudio de caso de país: Tanzania, Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2014), en 66.

126 *Ibid.*

127 FICR, *Informe de estudio de caso de país: Vietnam, Cómo la ley y la regulación apoyan la reducción del riesgo de desastres* (2013), en 24.

128 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 36.

129 Ver *supra* nota 3, en 33.

Por ejemplo, el Consejo Nacional de Gestión y Reducción de Riesgo de Desastres de **Filipinas** (NDRRMC por sus siglas en inglés) de Filipinas incluye un representante de la Comisión Nacional en la de las mujeres filipinas y los Consejos locales de gestión y reducción del riesgo de desastres incluyen al Jefe de la Oficina de género y desarrollo como miembro. Además, las leyes pueden requerir la consulta con estos grupos específicos en el desarrollo e implementación de nuevas leyes, políticas, estrategias y planes de GRD.

**Ejemplo de país:** el Plan Básico de Gestión de Desastres de **Japón** exige la necesidad de ampliar la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones / políticas de GRD, así como la necesidad de establecer un sistema de GRD que promueva la igualdad de género y considere adecuadamente las diferentes perspectivas de hombres y mujeres.<sup>130</sup>

### (8.5) Incluir actores del sector privado en los órganos de toma de decisiones y en las actividades de RRD

Si bien las actividades no reguladas del sector privado tienen el potencial de aumentar los niveles de riesgo de desastres, se reconoce ampliamente que el sector privado también puede desempeñar un papel clave en la reducción de riesgos a través de la experiencia técnica y los recursos que puede ofrecer, así como contribuyendo a prácticas de desarrollo más seguras. El Marco de Sendai hace un llamado al sector privado para integrar la RRD dentro de sus actividades y planes, y pide su participación en el desarrollo de “estándares normativos y técnicos” para la GRD.<sup>131</sup>

Las leyes pueden promover una mejor participación del sector privado al garantizar la representación de las asociaciones u organismos del sector privado en los comités de toma de decisiones (como se requiere en **Filipinas**)<sup>132</sup> y su consulta en el desarrollo de leyes, normas y estándares relevantes. Las leyes y regulaciones también pueden articular claramente las responsabilidades del sector público y privado para promover una mejor rendición de cuentas<sup>133</sup> (como se discute a continuación), incluso al exigir que la GRD se aborde dentro de los modelos y prácticas comerciales.<sup>134</sup>

#### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

36 (c) *Empresas, asociaciones profesionales e instituciones financieras del sector privado para integrar la gestión del riesgo de desastres, incluyendo la continuidad del negocio, en modelos y prácticas comerciales a través de inversiones informadas sobre el riesgo de desastres ... y participar activamente, según corresponda y bajo la guía del sector público, en el desarrollo de marcos normativos y estándares técnicos que incorporen la gestión del riesgo de desastres.*

**Ejemplo de país:** en **Tanzania**, al preparar un plan de preparación para emergencias, el Ministro debe consultar no solo al Departamento de Gestión de Desastres y a los ministerios gubernamentales, sino también a instituciones privadas y organizaciones relevantes, así como a personas individuales.<sup>135</sup>

130 Ver *supra* nota 3, en 32.

131 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 36 (c).

132 *Ley Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres* (Filipinas, 2010), s 2 (d).

133 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 19 (e).

134 *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, párrafo 36 (c).

135 *La Ley de gestión ambiental* (Tanzania, 2004), s 229 (2).

## (8.6) Asegurar que los mejores recursos y análisis científicos disponibles informen las decisiones de desarrollo y RRD

Existe una enorme cantidad de investigación y conocimientos importantes dentro de las instituciones científicas y académicas sobre reducción de riesgos. Desafortunadamente, esto aún no ha resultado en decisiones de desarrollo más informadas.<sup>136</sup> A nivel internacional, particularmente en las discusiones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha reconocido ampliamente la necesidad de una mayor “interfaz ciencia-política”, mediante la cual “los científicos, los que crean las políticas y otros se unan para comunicarse, intercambiar ideas, y desarrollar conjuntamente conocimiento para enriquecer políticas y procesos de toma de decisiones y / o investigación”.<sup>137</sup> A nivel nacional, la legislación puede desempeñar un papel en la promoción de una mejor interfaz ciencia-política al garantizar la coordinación y las plataformas de intercambio de información entre las instituciones científicas y los comités y autoridades de toma de decisiones. Por ejemplo, la Ley de **Japón** sobre medidas especiales en materia de medidas correctivas para terremotos a gran escala establece las responsabilidades de recopilar y analizar investigaciones de universidades y otros organismos de investigación, contribuyendo al desarrollo de políticas, así como a la difusión de la información al público.<sup>138</sup>

### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

36 (b) *Entidades y redes académicas, científicas y de investigación para centrarse en los factores y escenarios de riesgo de desastres, incluidos los riesgos de desastres emergentes, a mediano y largo plazo; aumentar la investigación para aplicaciones regionales, nacionales y locales; apoyar la acción de las comunidades y autoridades locales; y apoyar la interfaz entre política y ciencia para la toma de decisiones.*

---

136 Gall, Cutter y Nguyen, ‘Incentives for Disaster Risk Management’ (IRDR AIRDR Publicación No. 2) (2014).

137 *Informe Global de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* (versión avanzada de 2015), en 27.

138 FICR, *Informe de antecedentes de Ley y Reglamento para la reducción del riesgo de desastres naturales en Japón. Una encuesta nacional* (2012), en 119.

## 9

### ¿Las leyes de su país abordan adecuadamente las consideraciones de género y las necesidades especiales de las categorías de personas particularmente vulnerables?

#### Fundamento:

Ahora se reconoce ampliamente que los desastres tienen impactos desproporcionados en ciertas categorías de personas, ya sea debido a sus vulnerabilidades especiales y / o la influencia de las estructuras y prácticas sociales. Estas categorías pueden variar entre países y localidades, pero comúnmente incluyen mujeres, personas muy pobres, personas mayores, niños y personas con discapacidad, entre otras. En la mayoría de los casos, estos grupos pueden no tener voces o posiciones políticas fuertes, por lo que sus necesidades pueden no ser un foco de planificación gubernamental para desastres a menos que así lo exija la ley.<sup>139</sup>

#### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- GRD / respuesta de emergencia / defensa civil
- GD y planes de respuesta
- Discapacidad
- Derechos humanos e igualdad de oportunidades
- Salud
- Bienestar social
- Ley de familia
- Constitución

#### Cuestiones para tener en cuenta:

##### (9.1) Asegurar un análisis adecuado de qué categorías de personas pueden ser más vulnerables o estar expuestas a riesgos de desastre

Las leyes que se refieren a las necesidades particulares de los grupos vulnerables generalmente lo hacen de manera general. Para garantizar que la atención necesaria se dirija a abordar las necesidades de los más vulnerables, el primer paso es identificar quiénes son los más vulnerables. En ese sentido, las leyes, planes y políticas relevantes pueden requerir que se realice un análisis adecuadamente desglosado para determinar las categorías más vulnerables de personas dentro de un contexto de riesgo específico. Para obtener una comprensión adecuada de los más vulnerables, los datos y el análisis deben desglosarse de acuerdo con factores clave como el género, la edad, la discapacidad, el origen étnico y el estado socioeconómico. La ley de GRD de **Filipinas**, por ejemplo, se refiere a un *Sistema de Información de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres* que mantiene datos sobre grupos vulnerables.<sup>140</sup>

139 Hoffman, "Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies", *UC Davis Law Review*, Volumen 42 No 5 (junio de 2009), en 1491.

140 *Ley Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres* (Filipinas, 2010), s 2 (p).

## (9.2) Asignación de responsabilidades específicas a las instituciones para tener en cuenta las necesidades de estos grupos

Para garantizar que se tomen medidas activas para aumentar la seguridad y la protección de los grupos vulnerables, es necesario asignar explícitamente autoridades específicas (o incluso funcionarios individuales) para hacerlo. Esto podría incluir garantizar que los planes de GRD se desarrollen en consulta con grupos vulnerables y que incluyan medidas para abordar sus necesidades y reducir su vulnerabilidad. El Coordinador de Discapacidad de los **Estados Unidos** (ver recuadro) proporciona un buen ejemplo de asignación específica de tareas a una persona o autoridad.

**Ejemplo de país:** Aprendiendo de la experiencia del huracán Katrina, en 2006 el Congreso de los **Estados Unidos** adoptó la *Ley de Reforma de Manejo de Emergencias Post-Katrina*, estableciendo el nuevo puesto de Coordinador de Discapacidad para ser responsable de la planificación de las personas con discapacidades. El Coordinador tiene la tarea de cumplir con una serie de deberes específicos, incluyendo la interacción con las agencias gubernamentales relevantes con respecto a las necesidades de los discapacitados; consultar con organizaciones que representan los intereses de los discapacitados; diseminar mejores prácticas y modelos de planes de evacuación; desarrollar material de capacitación sobre las necesidades de las personas con discapacidad en un desastre; y promoción de la disponibilidad de mecanismos de comunicación y transporte.<sup>141</sup>

## (9.3) Garantizar que se tengan en cuenta las necesidades o consideraciones específicas de género

El Marco de Sendai señala la importancia de implementar políticas y planes de RRD sensibles al género, particularmente a la luz del lento progreso observado en la implementación del MAH a la hora de incorporar las consideraciones de género en la RRD a nivel nacional.<sup>142</sup> Para garantizar un progreso más concreto en la incorporación de consideraciones de género, la legislación puede requerir evaluaciones de riesgo sensibles al género,<sup>143</sup> SAT<sup>144</sup> e indicadores para medir el progreso de cualquier iniciativa de GRD.<sup>145</sup> La ley de GRD de **Filipinas**, por ejemplo, requiere que el Gobierno se asegure de que tanto la RRD como las medidas de cambio climático sean sensibles al género. La legislación también puede proveer el establecimiento de grupos operativos / de trabajo para supervisar la incorporación de las consideraciones de género, y / o requerir autoridades específicas para desarrollar estrategias o planes de género.<sup>146</sup>

---

141 *Ley de apropiaciones del Departamento de Seguridad Nacional de 2007* (Ley de reforma de gestión de emergencias post-Katrina, Estados Unidos de América, 2006).

142 PNUD, UNISDR y UICN, *Hacer que la reducción del riesgo de desastres sea sensible al género: políticas y pautas prácticas* (2009), en 3.

143 *Ibid.*, en 52.

144 *Ibid.*, capítulo 4.

145 *Ibid.*, capítulo 5.

146 Ver *supra* nota 3, en 32.

Una consideración particular para tener en cuenta es la creciente evidencia de violencia de género en desastres y otras emergencias. Las leyes y políticas relevantes pueden reconocer la violencia de género como un riesgo y tratar de prevenirla y prepararse para ella, incluso considerando mecanismos especiales para denunciar el abuso en situaciones de desastre. El gobierno local de la cordillera de Macedon, en **Australia**, por ejemplo, ha desarrollado un plan de acción anual específico para prevenir la violencia contra las mujeres en situaciones de emergencia basado en el reconocimiento de sus responsabilidades en virtud de la legislación estatal y nacional.<sup>147</sup>

#### **(9.4) Asegurar que se tengan en cuenta las necesidades específicas de otros grupos con vulnerabilidades particulares**

Los grupos identificados como particularmente vulnerables pueden tener necesidades adicionales o diferentes en términos de modos de comunicación, materiales educativos, refugios, tecnología, transporte, suministros médicos y otros recursos.<sup>148</sup> La legislación puede garantizar que estas necesidades se identifiquen y aborden dentro de la planificación de GRD, incluso exigiendo que las agencias o funcionarios gubernamentales consulten regularmente a los representantes de estos grupos (por ejemplo, grupos / consejos de defensa y otras organizaciones). Como se indicó anteriormente en la Pregunta 8 (iv), la legislación también puede exigir la participación de representantes de grupos específicos para garantizar que se escuchen sus voces y se aborden sus necesidades.

Algunas leyes se refieren a abordar las necesidades o fortalecer las capacidades de los grupos vulnerables. Por ejemplo, la ley de GRD de Filipinas tiene como objetivo “desarrollar y fortalecer las capacidades de los grupos vulnerables y marginados para mitigar, prepararse, responder y recuperarse de los efectos de los desastres”, y la política formal de Etiopía establece que “los sistemas de GRD darán debida atención a los grupos especialmente vulnerables, como las mujeres, los niños, los enfermos, las personas que viven con el VIH / SIDA, los discapacitados y los ancianos”.<sup>149</sup> Sin embargo, como se indicó anteriormente, para promover mayores posibilidades de implementación, puede ser importante asignar responsabilidades o tareas específicas a ciertas autoridades.

---

147 *Plan de acción para la prevención de la violencia contra la mujer en la gestión de emergencias* (Consejo de Comarca de la cordillera de Macedon, 2015-1016), [http://www.mrsc.vic.gov.au/files/assets/public/people\\_family/plan-pvaw-in-emergencies-action-plan-2015.pdf](http://www.mrsc.vic.gov.au/files/assets/public/people_family/plan-pvaw-in-emergencies-action-plan-2015.pdf).

148 Ver *supra* nota 138, en 1543.

149 Ver *supra* nota 3, en 32.

10

¿Tiene su país mecanismos adecuados para garantizar que se cumplan las responsabilidades y se protejan los derechos?

### Fundamento:

La implementación débil de los marcos regulatorios existentes y la rendición de cuentas es un problema recurrente clave en muchos países y se ha identificado como un desafío importante en el Informe de evaluación global al Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015. Para abordar este desafío, la legislación puede establecer incentivos y desincentivos exigibles para garantizar que los funcionarios cumplan con sus responsabilidades relacionadas con la RRD y para disuadir a las personas y al sector privado de exponerse a ellos mismos o a otros a un riesgo inaceptable. De hecho, la posibilidad de rendir cuentas por decisiones o acciones que resultan en pérdidas evitables por desastre puede ser un incentivo efectivo para la RRD.<sup>150</sup> Para mejorar la rendición de cuentas, la legislación también puede establecer los derechos pertinentes, incluido el derecho a la información sobre desastres, el derecho al desarrollo y el derecho a un entorno seguro y saludable, y proporcionar los mecanismos necesarios y accesibles para su protección y cumplimiento.

### ¿Qué dice el Marco de Sendai?

27 (a) (iii) *Mejorar los mecanismos e iniciativas relevantes para la transparencia del riesgo de desastres, que pueden incluir incentivos financieros, iniciativas de sensibilización y capacitación del público, requisitos de informes y medidas legales y administrativas.*

27 (d) *Alentar el establecimiento de los mecanismos e incentivos necesarios para garantizar altos niveles de cumplimiento con las disposiciones existentes de mejora de la seguridad de las leyes y reglamentos sectoriales.*

### Consulte las leyes y reglamentos sobre:

- *Constitución*
- *GRD / respuesta de emergencia / defensa civil*
- *Derecho penal*
- *Responsabilidad civil*
- *Derecho delictivo / negligencia*
- *Derecho administrativo*
- *Derechos humanos*

150 Ver *supra* nota 26, en 141.

## Cuestiones para tener en cuenta:

### (10.1) Establecer mecanismos de informes públicos o de supervisión parlamentaria para las agencias gubernamentales encargadas de las responsabilidades de RRD y garantizar que dicha información se haga pública

La responsabilidad limitada de los tomadores de decisiones ante las personas que representan ha sido identificada como un factor subyacente de riesgo.<sup>151</sup> La legislación es una herramienta útil para establecer mecanismos más sólidos de rendición de cuentas y supervisión, como la supervisión parlamentaria y los requisitos de transparencia, la información pública y las medidas anticorrupción. Por ejemplo, la ley de **Filipinas** requiere la supervisión parlamentaria de alto nivel por parte de un Comité de Supervisión del Congreso para monitorear y supervisar la implementación de las disposiciones de *la Ley Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres*,<sup>152</sup> y también prevé una evaluación o revisión por extinción de la ley y las instituciones que establece dentro de los cinco años para determinar si se necesita alguna legislación correctiva.<sup>153</sup> El Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Filipinas también tiene un sitio web específicamente sobre transparencia para proporcionar información públicamente accesible sobre el gasto de los fondos donados.<sup>154</sup>

### (10.2) Reconociendo el papel del poder judicial en la mejora de la responsabilidad para la RRD

El papel del poder judicial a menudo se descuida en las discusiones de RRD, pero puede desempeñar un papel importante en la promoción de la implementación, el cumplimiento y la rendición de cuentas, y en la reducción de la corrupción. Una serie de leyes de GRD, como las de **India, Indonesia y Vietnam**, establecen delitos y sanciones que pueden presentarse ante el sistema judicial. El poder judicial también puede desempeñar un papel en la determinación del alcance de los derechos y responsabilidades. Por ejemplo, la Corte Suprema de la India retomó recientemente el caso de *Vasundhara Pathak Masoodi vs. La Unión de la India*, una demanda de interés público que implicó una determinación de los deberes gubernamentales relacionados con el alivio y la recuperación después de las inundaciones en el valle de Cachemira. En los párrafos siguientes se proporciona información detallada sobre ese Tribunal.

### (10.3) Establecer sanciones legales y / o administrativas (según corresponda) para funcionarios públicos, individuos y empresas por incumplimiento grave de sus obligaciones

Las sanciones legales y / o administrativas por fallas particularmente graves en el cumplimiento de las responsabilidades pueden ser otra herramienta útil para promover una mayor responsabilidad y transparencia. Aunque existe una opinión dividida sobre la responsabilidad en lo que respecta a la RRD, muchos países utilizan alguna forma de responsabilidad administrativa / civil o penal para promover el cumplimiento, como se establece a continuación:

- **Responsabilidad civil:** en muchos países, los particulares y las empresas pueden ser responsables de pagar daños y perjuicios conforme a la ley civil si han causado daños a otros por negligencia. Aunque la mayoría de los países otorgan inmunidad total o parcial de tales reclamos civiles a los funcionarios del gobierno cuando actúan en su capacidad oficial, hay excepciones. Por ejemplo, la *Ley General de Responsabilidad Civil del Gobierno* de **Kenia** permite la responsabilidad por incumplimiento de un deber legal (legislativo).

---

151 *Ibid.*, en 126.

152 Ver *supra* nota 3, en 75.

153 *Ley Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres* (Filipinas, 2010), s 27. Al momento de redactarse este escrito, el examen por extinción estaba en marcha en Filipinas.

154 Consulte el sitio web del Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Filipinas, <http://www.ndrrmc.gov.ph/index.php/2014-09-05-05-34-29/ndrrmc-donated-funds>.

**Ejemplo de país:** en **Argelia**, la ley de descentralización responsabiliza a las *wilayas* (autoridades regionales) según la ley civil por errores o negligencia en la implementación de medidas de RRD por parte de cualquiera de sus miembros. Dicha responsabilidad se basa en negligencia, cuando un funcionario o agencia del gobierno tiene el deber general de cuidar a la población debido a la naturaleza de su función, y cuando actúan de manera negligente y causan daños. En términos de responsabilidad penal, los funcionarios del gobierno tienen inmunidad cuando actúan en su capacidad oficial, pero es un delito penal construir desarrollos de alto riesgo.<sup>155</sup>

- **Responsabilidad penal:** las acciones relacionadas con la RRD por parte del gobierno, las personas privadas y las corporaciones pueden ser sancionadas penalmente en la ley general, así como en algunas leyes de GRD. Por ejemplo, la ley de GRD de Indonesia establece sanciones para cualquier persona (incluidas las corporaciones) que emprenda desarrollos de alto riesgo sin un análisis de riesgo de desastres y, en consecuencia, causan un desastre. En **Colombia**, los alcaldes han sido considerados responsables de muertes prevenibles como resultado de desastres.<sup>156</sup>
- **Sanciones administrativas:** además, la legislación puede establecer procedimientos para acciones administrativas que se entablarán contra agencias gubernamentales o funcionarios por incumplimiento de las obligaciones legales establecidas por ley. **China** y **Kirguistán** tienen sanciones administrativas internas para los funcionarios o agencias gubernamentales que no han cumplido con sus obligaciones legales.

Los países abordan los problemas de responsabilidad y sanciones de manera diferente de acuerdo con sus sistemas legales y sus culturas. Al determinar los medios efectivos de responsabilidad o las sanciones apropiadas, es importante considerar la capacidad disponible para supervisar y hacer cumplir dicha responsabilidad, y priorizar los incumplimientos particularmente graves de las obligaciones en virtud de los marcos jurídicos.

**Ejemplo de país:** en **Francia**, el alcalde de la ciudad, La Faute-sur-Mer, fue sentenciado a cuatro años de cárcel en 2014 (y otros funcionarios aún están en juicio) por suprimir la información sobre el riesgo de inundación para permitir la construcción de más de 200 nuevas viviendas. Cuando la tormenta Xynthia azotó en 2010, mató a 28 personas, la mayoría de las cuales vivían en el área recientemente desarrollada.<sup>157</sup>

#### (10.4) Crear incentivos para el cumplimiento de las leyes y regulaciones para RRD

Además de las sanciones, los incentivos también se pueden utilizar para promover una mejor implementación y cumplimiento de las leyes y regulaciones relevantes. Algunos ejemplos incluyen la concesión de permisos de construcción gratuitos para promover el cumplimiento, tal como se utiliza en **Nicaragua**.<sup>158</sup> Los incentivos también pueden proporcionarse a través de la ley o la regulación en forma de exenciones fiscales, subsidios, productos de micro seguros y beneficios educativos.<sup>159</sup>

---

155 Ver *supra* nota 3, en 76.

156 Ver *supra* nota 26, en 142.

157 Ver discusión en *supra* nota 25, en 126.

158 Ver *supra* nota 3, en 52.

159 Ver *supra* nota 135, en 9.

### (10.5) Establecer derechos relevantes para la RRD, incluido el derecho a la información sobre desastres, y proporcionar mecanismos de aplicación

Asegurar una comprensión de los derechos y responsabilidades individuales es importante para generar un enfoque de la RRD para toda la sociedad.<sup>160</sup> Los derechos relevantes para la RRD pueden establecerse en la constitución, las leyes de derechos humanos, la GRD o las leyes ambientales, y pueden incluir el derecho a la vida o la seguridad de la persona, a un ambiente seguro, a la protección de la propiedad, a los alimentos, refugio y salud, y a la información. El derecho a acceder a información sobre el riesgo de desastres, por ejemplo, ha sido reconocido como un primer paso para reducir las pérdidas por desastres.<sup>161</sup> Las leyes en **Argelia, Serbia y El Salvador** incluyen derechos específicos a la información sobre desastres y, en consecuencia, requieren que las autoridades brinden esta información al público.<sup>162</sup>

Las leyes también pueden establecer obligaciones procesales por parte del gobierno relacionadas con los derechos, incluida la garantía de la participación pública en la toma de decisiones (especialmente en relación con el medio ambiente), el acceso a la información sobre la implementación de las leyes y decisiones, y el acceso a recursos legales.<sup>163</sup>

**Ejemplo de país:** la Ley de **Vietnam** sobre *Prevención y Mitigación de Desastres de 2013* establece una colección de derechos y obligaciones de los hogares e individuos, incluido el derecho de acceso a la información, para participar en el desarrollo de planes locales de GRD, así como actividades de educación y sensibilización. Las obligaciones incluyen mejorar y tomar medidas para garantizar la seguridad de las casas; no residir en áreas determinadas como de alto riesgo; y apoyar la implementación de cualquier plan de GRD local.<sup>164</sup>

### (10.6) ¿Las leyes de su país establecen responsabilidades individuales relevantes para la RRD?

Los desastres a menudo se consideran una responsabilidad del gobierno, y los ciudadanos individuales no se dan cuenta de que ellos también tienen un papel que desempeñar en la reducción de los riesgos de desastres. Las leyes pueden apoyar un cambio de este pensamiento al enunciar las responsabilidades individuales, como es el caso en **Vietnam** (ver recuadro). Las leyes de **Tanzania** sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos hídricos establecen que cada persona “debe tener un interés y un deber de salvaguardar y mejorar el medio ambiente (y los recursos hídricos) e informar a la autoridad pertinente sobre cualquier actividad y fenómeno que pueda afectar el medio ambiente de manera significativa”.<sup>165</sup>

Las leyes relevantes deben proveer derechos y responsabilidades individuales, e incluir métodos para promover su aplicación. Además, deben llevarse a cabo iniciativas de sensibilización y difusión para mejorar la comprensión y la implementación de estos derechos, obligaciones, incentivos y desincentivos y para construir una cultura de respeto hacia ellos.

---

160 *Ibid.*

161 Ver *supra* nota 26, en 141.

162 *Ibid.*, en 142.

163 Véase, por ejemplo, la descripción de las obligaciones procesales relacionadas con el medio ambiente que figura en el Reporte del Consejo de los Derechos Humanos *del experto independiente sobre el problema de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible* (A / HRC / 22/43, 24 de diciembre de 2012).

164 *Ley de prevención y respuesta ante desastres naturales* (Vietnam, 2013), art. 34.

165 *La Ley de Gestión Ambiental*. (Tanzania, 2004) s 6, como se cita en FICR, *Informe de estudio de caso de país: Tanzania, Cómo la ley y la regulación apoyan la RRD* (2014), en 61.

## 8. Conclusión

---

Las leyes y reglamentos pueden tener un profundo impacto en las políticas e iniciativas para reducir los riesgos de desastres. Pueden garantizar un enfoque más predecible, sostenible y coherente para la RRD tanto a nivel nacional como local, así como proporcionar orientación a largo plazo a las partes interesadas clave. La investigación de la FICR y el PNUD ha demostrado que las leyes pueden desempeñar un papel importante para garantizar la participación de la comunidad y definir los derechos y responsabilidades de todos los actores en la construcción de comunidades más resilientes y la promoción de un enfoque de toda la sociedad.

Este manual proporciona una introducción a los temas clave para tener en cuenta al usar la Lista de verificación y revisar la solidez de las leyes y regulaciones para fines de RRD. A partir de las experiencias de los países en la reforma legislativa, explicando la justificación de las preguntas de la Lista de verificación y exponiendo los problemas planteados en cada pregunta de la Lista de verificación, este Manual tiene como objetivo proporcionar orientación sobre cómo evaluar y mejorar los marcos legales nacionales para la RRD. Este Manual no pretende ser un manual exhaustivo, sino más bien una herramienta para estimular la investigación y el debate en un proceso de revisión o reforma legislativa.

La FICR y el PNUD agradecen sus comentarios sobre cómo mejorar este manual y / o cómo se utiliza en la revisión o investigación legal. Puede descargar más información sobre el derecho y la RRD, incluido el Informe de leyes de RRD y los estudios de casos y encuestas de escritorio en las que se basó, está disponible para descargar en [drr-law.org](http://drr-law.org). Se alienta a las organizaciones, agencias o personas interesadas en utilizar la Lista de verificación a que se pongan en contacto con la FICR o el PNUD en [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org).

## Anexo 1: Material de orientación adicional

---

Este manual proporciona una visión general de muchos temas complejos para tener en cuenta al revisar las leyes y regulaciones para la RRD. Las sugerencias y cuestiones clave planteadas en el manual provienen principalmente del Informe de leyes de RRD y otros recursos relevantes, como los Informes de Evaluación Global. Para obtener mayor orientación sobre todas las preguntas y cuestiones planteadas, se recomienda que se consulten los siguientes recursos.

### Pregunta 1:

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 5 y 13
- Interworks, 'Modelo para una estructura nacional de gestión de desastres, plan de preparación y legislación de apoyo' (1998)

### Pregunta 2:

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 7
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR por sus siglas en inglés), *Informe de evaluación global sobre reducción del riesgo de desastres* (2015), capítulo 6.4 sobre descentralización desigual
- PNUD, '*Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres: apoyo del PNUD durante el período de implementación de MAH 2005-2015*' (2015), capítulo 3.3
- Iqbal y Ahmed, 'Desastres y descentralización' Documento de trabajo del Banco Mundial (2009)
- UNISDR, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* (2011), Capítulo 7 sobre la reforma de la gobernanza del riesgo
- PNUD (Aysan y Lavell), '*Gobernanza del riesgo de desastres durante el período de implementación de MAH: revisión temática del PNUD*' (2014), partes III y V

### Pregunta 3:

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 8
- Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI por sus siglas en inglés) y PNUD, '*Financiación de la reducción del riesgo de desastres: hacia un enfoque coherente e integral*' (2014)
- UNISDR, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* (2015), Capítulo 6.3
- PNUD (Aysan y Lavell), '*Gobernanza del riesgo de desastres durante el período de implementación de MAH: revisión temática del PNUD*' (2014), Parte 3.1.4

## Pregunta 4:

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 20
- FAO (Trujillo y Bass), 'Incorporación de la reducción del riesgo de desastres en la agricultura: una evaluación del progreso realizado en el Marco de acción Hyogo' (2014)
- PNUMA (Kanwar y Thummarukudy), 'La reducción del riesgo de desastres es un objetivo integral de las políticas y planes relacionados con el medio ambiente, incluyendo para uso del suelo, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático' (2014)

## Ambiente

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 17
- Renaud, Sudmeier y Estrella (eds.), *El papel de los ecosistemas en la reducción del riesgo de desastres* (2013)
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN por sus siglas en inglés) (Sudmeier y Ash) 'Nota de orientación ambiental para la reducción del riesgo de desastres' (2009)
- Shaw y Tran (eds.), Vínculos de desastres ambientales. *Comunidad, Medio Ambiente y Gestión del Riesgo de Desastres*, Volumen 9. (2012)
- UNEP-WCMC, 'En primera línea. Protección de la costa y otros servicios del ecosistema de manglares y arrecifes de coral' (2006)

## Recursos naturales

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 19
- Renaud, Sudmeier y Estrella (eds.), *El papel de los ecosistemas en la reducción del riesgo de desastres* (2013) Parte III Gestión de los recursos hídricos para la reducción del riesgo de desastres
- Programa asociado sobre gestión de inundaciones 'Aspectos legales e institucionales de la gestión integrada de inundaciones' (2006)

## Planificación del uso del suelo

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 14-16
- UNISDR, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* (2015), capítulo 6.5
- ONU-HÁBITAT (Lewis y Purcell) *De la reducción del riesgo de desastres a la resiliencia: una nueva agenda urbana para el siglo XXI* 21 (2014)
- Comité Consultivo Regional del Centro Asiático para Desastres (ADPC por sus siglas en inglés) sobre Gestión de Desastres, *Directriz 3.2: promoción del uso de información sobre el riesgo de desastres en la planificación del uso del suelo* (2011)

### **Asentamientos informales**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 16
- Cross Cruz Roja Británica, *Aprendiendo de la Ciudad: Estudio del Proyecto de Aprendizaje Urbano de la Cruz Roja Británica* (2012) p 37–40
- ACNUR, *Reubicación planificada, desastres y cambio climático: consolidación de buenas prácticas y preparación para el futuro* (2014)
- Farham, *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a no discriminación en este contexto* (2014)

### **Cambio climático**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), capítulo 18
- Globe International, *Estudio de legislación climática de The Globe – Cuarta edición* (2014)
- Globe International, *Estudio de la legislación climática mundial de The Global 2015 – Resumen para responsables políticos* (2015)
- PNUMA, *Guía sobre legislación nacional para la adaptación al cambio climático* (2011)

### **Pregunta 5:**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 11
- Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR por sus siglas en inglés), *Comprensión del riesgo de desastres en un mundo en evolución; una nota normativa* (2014)
- Grupo del Banco Mundial y Gobierno de México, *Mejorando la evaluación de los riesgos de desastres para fortalecer la resiliencia financiera: una publicación conjunta especial del G20 por el Gobierno de México y el Banco Mundial* (2012)

### **Pregunta 6:**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 11
- FICR, *Sistemas Comunitarios de Alerta Temprana: Principios Rectores* (2012)

### **Pregunta 7:**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 8
- FICR, *Conciencia pública y educación pública para la reducción del riesgo de desastres: una guía* (2011)

### **Pregunta 8:**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 9 y 10
- FICR, *Marco para la Resiliencia de la Comunidad* (2014)
- Instituto de Desarrollo de Ultramar y Red de Conocimiento sobre Clima y Desarrollo, *Equidad e inclusión en la reducción del riesgo de desastres: construyendo resiliencia para todos* (2014)

### **Pregunta 9:**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 10
- PNUD, UNISDR, UICN, *Cómo hacer políticas y directrices prácticas sensibles a las cuestiones de género para la reducción del riesgo de desastres* (2009)
- FICR, *Una práctica guía de enfoques sensibles al género para la gestión de desastres* (2012)
- Instituto de Desarrollo de Ultramar y Red de Conocimiento sobre el Clima y el Desarrollo, *'Equity and inclusion in disaster risk reduction: building resilience for all'* (2014)
- *Directrices operativas del Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales* (2011)
- *Directrices del IASC para integrar las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria: reducir el riesgo, promover la resiliencia y ayudar a la recuperación* (2015)

### **Pregunta 10:**

- FICR y PNUD, *Ley y regulación efectivas para la reducción del riesgo de desastres: un informe de varios países* (2014), Capítulo 21-22
- UNISDR, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* (2011), capítulo 7.4
- Gall, Cutter y Nguyen, *Incentivos para la gestión del riesgo de desastres* (Publicación No. 2 de IRDR AIRDR por sus siglas en inglés) (2014)
- *Directrices operativas del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales* (2011)

## Anexo 2: Ejemplo de formulario de evaluación

El siguiente formulario proporciona un ejemplo de cómo las respuestas a las preguntas de la Lista de verificación podrían registrarse de manera sistemática para garantizar que se aborde cada problema y se proporcione una evaluación general. La versión completa de este formulario de evaluación está disponible para descargar en [www.drr-law.org](http://www.drr-law.org).

1. ¿Tiene una ley específica para la gestión del riesgo de desastres que priorice la reducción del riesgo de desastres y se adapte al contexto de su país?			
Aspectos para considerar	¿El texto de la (s) ley (s) relevante (s) aborda esto adecuadamente?	Si no, ¿el texto de un documento de orientación no legal (por ejemplo, política / estrategia / plan) aborda el problema tan bien que las disposiciones legales son innecesarias?	¿Las disposiciones textuales relevantes se implementan adecuadamente en la práctica?
i. Adaptar su enfoque al perfil de riesgo de peligros naturales de su país y la capacidad de gobernanza del riesgo de desastres	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:
ii. Establecer principios y prioridades que guíen el enfoque de su país para la reducción de riesgos	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:
iii. Establecer vínculos con la legislación y las instituciones relacionadas con la adaptación al cambio climático	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:
iv. Garantizar la coordinación con las principales leyes sectoriales	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:
v. Incluir formas de medir el éxito y la implementación	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Comentarios:

Teniendo en cuenta sus respuestas a los asuntos anteriores y cualquier otro que le parezca relevante, proporcione una evaluación general de la pregunta anterior seleccionando la respuesta más adecuada que se presenta en los cuadros a continuación.

<input type="checkbox"/> <b>No, esto es actualmente una brecha</b>	<input type="checkbox"/> <b>Sí, pero solo hasta cierto punto, y se necesitan mejoras adicionales</b>	<input type="checkbox"/> <b>Sí, en gran medida, pero algunos aspectos aún deben fortalecerse</b>	<input type="checkbox"/> <b>Si, esto ya es una fortaleza</b>
De ser así, tenga en cuenta a continuación qué aspectos necesitan una urgente atención	Si es así, tenga en cuenta a continuación qué mejoras son necesarias	Si es así, tenga en cuenta a continuación qué aspectos son fuertes ahora y cuáles deben fortalecerse	Si es así, tenga en cuenta a continuación por qué esta área es una fortaleza
Comentarios:			

## Anexo 3: Consultas sobre la Lista de Verificación sobre Derecho y RRD

---

Las consultas iniciales sobre el contenido y la estructura de la Lista de verificación iniciada en el 2012 se enumeran a continuación:

- Sesión en un “Taller internacional de ley de desastres para partes interesadas de África occidental”, septiembre de 2012
- Taller de expertos en “creación”, Ginebra, Suiza, octubre de 2012
- Grupo de misiones permanentes, Ginebra, Suiza, mayo del 2013
- Sesión en la Reunión Anual de Asesores Jurídicos de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, Suiza, junio de 2013
- Taller de expertos, Ciudad de Panamá, Panamá, octubre de 2013 (considerando un “primer borrador”)
- Taller de expertos, Kuala Lumpur, Malasia, febrero de 2014 (considerando “borrador 1”)
- Consulta previa a la conferencia en la 5ta Plataforma Regional de África para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Consulta sobre la legislación de RRD - Hacia una lista de verificación para los legisladores” (considerando el “borrador 2”), Abuja, Nigeria, mayo de 2014
- Reunión de consulta regional sobre la ley y la reducción del riesgo de desastres, Dakar, Senegal, octubre de 2014
- Reunión de consulta regional sobre derecho y reducción del riesgo de desastres, Nairobi, Kenia, noviembre de 2014
- Reunión de consulta regional sobre derecho y desastres, Toluca, México, noviembre de 2014

También se realizaron sesiones de consulta sobre la versión piloto de la Lista de verificación durante las siguientes reuniones:

- Conferencia sobre derecho internacional humanitario del sudeste de Asia / Asia oriental, Kuala Lumpur, Malasia, marzo 2015
- Reunión informativa del IASC sobre la evolución del derecho internacional de desastres, Ginebra, Suiza, mayo de 2015
- Información técnica y consulta: derecho, desastres y emergencias y la 32ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, Suiza, junio de 2015
- Seminario web: Grupo de expertos en gestión de riesgos en marcos regulatorios, Ginebra, Suiza, junio de 2015
- Taller nacional sobre derecho de desastres y cambio climático, Vientián, República Democrática Popular de Laos, julio de 2015
- Taller de validación sobre IDRL en Madagascar y lanzamiento de proyecto sobre derecho y RRD, Antananarivo, Madagascar, julio de 2015
- Taller sobre marcos legales para la respuesta a desastres y la reducción de riesgos en Nigeria, Abuja, Nigeria, julio de 2015

- Reunión de consulta sobre derecho y desastres con la Unión Africana, junio / julio de 2015 Addis Abeba, Etiopía
- Conferencia del territorio autónomo sobre derecho internacional humanitario, Canberra Australia, julio de 2015
- Taller sobre marcos legales para la reducción del riesgo de desastres en Armenia, Ereván, agosto de 2015
- Decimoquinto seminario anual regional de derecho internacional humanitario del CICR, Pretoria, Sudáfrica, agosto de 2015
- Taller consultivo de Asia Central sobre derecho y desastres, Almaty, Kazajistán, septiembre de 2015
- Escuela de verano de gestión de desastres de Belarús, Minsk, Bielorrusia, septiembre de 2015
- Taller sobre derecho y desastres, Flic en Flac, Mauricio, octubre de 2015
- Reunión de la Plataforma Nacional para la RRD, Roma, Italia, octubre de 2015
- Fortalecimiento de los marcos legales para los desastres en el Pacífico: taller de capacitación, Suva, Fiji, octubre de 2015

# Principios fundamentales Del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Humanidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a 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. Su propósito es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto por el ser humano. 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 esfuerza por aliviar el sufrimiento de las personas, guiándose únicamente por sus necesidades, y a dar prioridad a los casos de sufrimiento más urgentes.

**Neutralidad** Para disfrutar de la confianza de todos, el Movimiento no puede tomar partido en las hostilidades ni involucrarse en ningún momento en controversias de naturaleza política, racial, religiosa o ideológica.

**Independencia** El movimiento es independiente. Las Sociedades Nacionales, si bien colaboran con los servicios humanitarios de sus gobiernos y están sujetas a las leyes de sus respectivos países, siempre deben conservar su autonomía para que, en todo momento, puedan actuar de acuerdo con los principios del Movimiento.

**Voluntariado** Es un movimiento de socorro voluntario no impulsado en ninguna manera por el deseo de obtener ganancias.

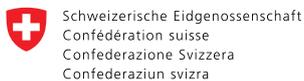
**Unidad** Solo puede haber una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en cualquier país. Debe estar abierta a todos. Debe llevar a cabo su labor humanitaria en todo su territorio.

**Carácter universal** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en el que todas las sociedades tienen el mismo estatus y comparten las mismas responsabilidades y deberes para ayudarse mutuamente, es mundial.

Esta iniciativa es parte de una asociación entre la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el papel de la legislación en la reducción del riesgo de desastres. El desarrollo de la Lista de verificación sobre la ley y la reducción del riesgo de desastres y el Manual sobre la ley y la reducción del riesgo de desastres fue posible gracias al generoso apoyo de:



Humanitarian Aid  
and Civil Protection



Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones oficiales de los donantes.