



Disaster
Law

Directrices para la gobernanza del riesgo de desastres

Versión piloto

Fortalecimiento de leyes, políticas
y planes para una gestión de
riesgo de desastres integral

La IFRC recibirá comentarios sobre las Directrices piloto de expertos y profesionales de la gestión del riesgo de desastres. Los comentarios pueden enviarse mediante el [formulario en línea](#) o mediante correo electrónico a rachel.macleod@ifrc.org.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2023

Todo el contenido de esta publicación puede citarse, copiarse y traducirse a otros idiomas o adaptarse para satisfacer las necesidades locales sin permiso previo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique claramente la fuente de la información.

Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse al Secretariado de la Federación Internacional:

Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Ginebra, Suiza

Dirección postal: P.O. Box 303, 1211 Ginebra 19, Suiza

T +41 (0)22 730 42 22 | F +41 (0)22 730 42 00 | C disaster.law@ifrc.org | S ifrc.org

Índice

_Toc151990972Introducción	9
Información de contexto clave.....	10
Reducción y gestión del riesgo de desastres	10
Derecho relativo a los desastres de la IFRC	12
Acerca de las directrices	13
Propósito y alcance de las directrices	13
Cuándo y cómo usar las directrices	14
1. Las bases de un sistema de GRD eficiente	16
A. Instrumentos relativos a desastres.....	16
B. Arreglos institucionales.....	19
C. Financiamiento	24
D. Calidad y responsabilidad	27
E. Coherencia entre la GRD y la ACC.....	31
2. Prevención y mitigación	32
A. Conocimiento sobre el riesgo de desastres.....	32
B. Planificación de medidas de prevención y mitigación.....	34
C. Leyes de uso de la tierra y códigos de construcción.....	35
D. Leyes medioambientales y soluciones basadas en la naturaleza.....	37
3. Preparación, acción anticipatoria y respuesta.....	39
A. Desarrollo de un sistema de advertencia temprana de múltiples peligros.....	40
B. Planificación de la acción anticipatoria y la respuesta	42
C. Educación, capacitación, simulacros y ejercicios de simulación	44
D. Evacuación de personas y animales	45
E. Asistencia de refugios de emergencia	46
F. Declaración de un estado de desastre o emergencia	49
4. Recuperación	52
A. Preparación para la recuperación.....	52
B. Planificación, evaluación, monitoreo y evaluación.....	53
C. Reconstruir mejor	56
D. Recuperación ecológica.....	57
5. Tipos específicos de desastres.....	58
A. Emergencias de salud pública.....	58

B. Desastres tecnológicos	61
6. Asistencia internacional para desastres.....	62
7. Capacidades jurídicas.....	67
A. Capacidades jurídicas transfronterizas	68
B. Capacidades jurídicas nacionales.....	71
8. Protección e inclusión de grupos marginalizados y en riesgo.....	73
9. Salud mental y apoyo psicosocial	77
10. Desplazamiento por desastres	80
Recursos adicionales.....	85
Notas finales	88

Agradecimientos

Estas pautas fueron redactadas por Rachel Macleod (directora sénior de Leyes sobre Desastres, IFRC), con la supervisión técnica de Isabelle Granger (líder global de Leyes sobre Desastres y Rol Auxiliar, IFRC).

Las pautas consolidan los 20 años de investigación y recomendaciones de la IFRC en el área de leyes sobre desastres. Agradecemos a los siguientes miembros y exmiembros del personal de la Ley sobre desastres de la IFRC cuyo trabajo ha contribuido a la creación de estas Directrices: David Fisher, Finau Heuifanga Leveni, Frank Mohrhauer, Gabrielle Emery, Isabelle Granger, Jeanique Serradinho, Jessie Jordan, María Martínez, Mary Picard, Padmini Nayagam, Pauline Caspellan, Rachel Macleod, Rebeca Muñoz, Reece Da Costa, Sophie Teyssier, Stella Ngugi, Tessa Kelly y Tommaso Natoli. También agradecemos a los siguientes miembros del personal de la IFRC por su revisión técnica: Gantsetseg Gantulga, May Maloney, Nathalie Doswald, Nathan Cooper, Sanjula Weerasinghe y Stephanie Julmy.

La IFRC desea reconocer el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, el cual permitió el desarrollo de este informe. Las opiniones expresadas en este informe no deben interpretarse como una indicación de la opinión oficial del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.



**Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development**

Terminología

El 2 de febrero de 2017, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) avaló un conjunto de definiciones desarrolladas por un grupo de trabajo de expertos abierto e intergubernamental sobre indicadores y terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres (el Grupo de trabajo de expertos).¹ Estas definiciones se plasmaron en un informe preparado por el Grupo de trabajo de expertos y se transmitieron a la AGNU en diciembre de 2016, (el Informe del Grupo de trabajo de expertos).² Estas pautas adoptan las definiciones del Grupo de trabajo de expertos para los términos clave relacionados con los desastres. Las pautas también emplean varios términos que no fueron definidos por el Grupo de trabajo de expertos. Esto incluye varios términos de las leyes sobre desastres definidos por la IFRC, como "capacidades jurídicas" y "preparación legal". También incluye varios términos generales que la IFRC usa para referirse a una categoría amplia de conceptos, en lugar de un concepto en específico, como "instrumentos de respuesta a los desastres" y "autoridades de respuesta a los desastres". Todos los términos clave usados en estas pautas se definen a continuación.

Acción anticipatoria: actuar antes de acontecimientos peligrosos previstos para evitar o reducir los impactos humanitarios agudos antes de que ocurran. Las acciones anticipatorias a menudo se refieren a mecanismos que incorporan financiamientos predecibles preacordados para planes preacordados que se liberan cuando se alcanza un punto desencadenante acordado. Sin embargo, en algunos casos, el término describe enfoques más informales en los cuales se toman medidas antes de una crisis o un desastre según un pronóstico.³

Adaptación al cambio climático: en los sistemas humanos, la adaptación al cambio climático es el proceso de ajustarse al clima actual o previsto y sus efectos para moderar el daño o explotar las oportunidades de beneficios. En los sistemas naturales, la adaptación al cambio climático es el proceso de ajustarse al clima actual y sus efectos, teniendo en cuenta que la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima previsto y sus efectos.⁴

Desastre: grave interrupción del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad, a cualquier escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que conllevan pérdidas y repercusiones de uno o varios de los siguientes tipos: humanas, materiales, económicas y medioambientales.⁵

Autoridades de gestión de desastres: término general para referirse a departamentos, agencias y otros organismos o estructuras gubernamentales cuya función principal es supervisar, coordinar o implementar las actividades de gestión de riesgo de desastres. En muchos países, esto incluye una Oficina Nacional de Gestión de Desastres o un Departamento de Protección Civil.

Desplazamiento por desastres: situaciones en que las personas se ven forzadas u obligadas a dejar sus hogares o lugares de residencia habituales como resultado de un desastre o para evitar el impacto de un peligro natural inmediato y predecible.⁶

Instrumentos de respuesta ante desastres: término general para cualquier tipo de documento gubernamental, sea vinculante legalmente o no, cuyo tema principal son los desastres o asuntos relacionados con los desastres. El término "instrumentos" incluye leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas, políticas, estrategias, planes y procedimientos operativos estándar.

Preparación ante desastres: los conocimientos y las capacidades desarrollados por los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas, para anticipar, reaccionar y recuperarse de manera eficaz ante los impactos de desastres probables, inminentes o actuales.⁷

Recuperación ante desastres: la restauración o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los activos, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, mediante una alineación con los principios de desarrollo sostenible y “reconstrucción mejor”, para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros.⁸

Respuesta ante desastres: medidas directas adoptadas antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir las consecuencias adversas sobre la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas.⁹

Gobernanza del riesgo de desastres: sistema de instituciones, mecanismos, marcos políticos y legales y otros arreglos para guiar, coordinar y supervisar la reducción del riesgo de desastres y las áreas de políticas relacionadas. La reducción del riesgo de desastres es el objetivo político de la gestión del riesgo de desastres, y sus metas y objetivos se definen en las estrategias y los planes de reducción del riesgo de desastres.¹⁰

Gestión del riesgo de desastres (GRD): aplicación de políticas, estrategias y otras medidas para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual (mediante la preparación, la intervención y la recuperación en casos de desastre), lo que contribuye al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas ocasionadas por los desastres.¹¹

Actores de gestión de riesgo de desastres (GRD): término general para cualquier actor que desempeñe un papel en la implementación de actividades de prevención y mitigación, preparación, acción anticipatoria, respuesta y recuperación ante desastres. Esto abarca una gama muy amplia de actores gubernamentales y no gubernamentales, incluidas autoridades de respuesta ante desastres, departamentos o agencias sectoriales (por ejemplo, salud, vivienda, educación), la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, la sociedad civil, los grupos comunitarios, el sector privado y las instituciones académicas.

Reducción del riesgo de desastres (RRD): tiene como objetivo prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los existentes y gestionar el riesgo residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por tanto, al logro del desarrollo sostenible.¹² La reducción del riesgo de desastres es el objetivo de la política sobre gestión de riesgos de desastres.

Sistema de alerta temprana: un sistema integrado de monitoreo, pronóstico y predicción de peligros; evaluación de riesgos de desastres; y sistemas y procesos de actividades de comunicación y preparación que permite a individuos, comunidades, gobiernos, empresas y otros tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres antes de que ocurran eventos peligrosos.¹³

Peligro: un proceso, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos a la salud, daños a la propiedad, trastornos sociales y económicos o degradación ambiental.¹⁴

Capacidades jurídicas: derechos legales especiales que se otorgan a una organización (o una categoría de organizaciones) para permitirle realizar operaciones de manera eficiente y efectiva. Las capacidades jurídicas a menudo se dan en forma de exenciones de una ley o requisito legal que de otro modo se aplicaría o de acceso a procesos regulatorios simplificados y acelerados.¹⁵

Grupos marginalizados y en riesgo: término general para referirse a las personas que pueden verse afectadas de manera desproporcionada por los desastres debido a una marginación social y económica preexistente, una mayor exposición a las amenazas o una mayor vulnerabilidad a los impactos de las amenazas. Los grupos que a menudo (pero no siempre) entran en esta categoría incluyen mujeres y niñas, niños, personas mayores, personas con discapacidades o enfermedades crónicas, inmigrantes (especialmente inmigrantes en situación irregular), personas desplazadas, minorías raciales y étnicas, indígenas grupos étnicos y minorías sexuales y de género.

Mitigación: reducción o minimización de los impactos adversos de un acontecimiento peligroso.¹⁶

Prevención: actividades y medidas para evitar riesgos de desastres existentes y nuevos.¹⁷

Emergencia de salud pública: una ocurrencia o amenaza inminente de una enfermedad o afección de salud, causada por bioterrorismo, enfermedad epidémica o pandémica, o un agente infeccioso o toxina biológica novedosa y altamente fatal, que plantea un riesgo sustancial de un número significativo de muertes humanas, incidentes o incapacidad permanente o de larga duración. Las emergencias de salud pública son un tipo de desastre, dado que encajan en la definición de "desastre" anterior.¹⁸

Autoridades sectoriales: término general para referirse a todos los departamentos y las agencias gubernamentales distintos de las autoridades de gestión de desastres (consulte la definición de "autoridades de gestión de desastres" anterior). Esto incluye, por ejemplo, departamentos y agencias responsables de salud, educación, vivienda, medioambiente y asuntos exteriores.

Violencia sexual y por motivos de género: término compuesto empleado en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en referencia a dos fenómenos distintos aunque superpuestos: i) la violencia sexual, y ii) la violencia por motivos de género. El término "violencia sexual" abarca actos de carácter sexual cometidos contra una persona por la fuerza, por amenaza de uso de la fuerza o por coacción. El término "violencia por motivos de género" se refiere a cualquier acto perjudicial que provoca o es probable que provoque sufrimiento o daños físicos, sexuales o psicológicos a mujeres, hombres, niñas o niños por motivos relacionados con su género.¹⁹

Desastre tecnológico: un desastre causado por la ocurrencia o manifestación de un peligro tecnológico.

Peligro tecnológico: un peligro originado por condiciones tecnológicas o industriales, procedimientos peligrosos, fallas de infraestructura o actividades humanas específicas. Los ejemplos incluyen la contaminación industrial, la radiación nuclear, los desechos tóxicos, las fallas de represas, los accidentes de transporte, las explosiones de fábricas, los incendios y los derrames químicos. Los peligros tecnológicos también pueden surgir directamente como resultado de los impactos de un evento de peligro natural.²⁰

Introducción

En el contexto del cambio climático, una narrativa comúnmente aceptada es que los desastres cada vez más frecuentes y graves son inevitables e incontrolables. Sin embargo, esta narrativa tiene muchas fallas. Insinúa, incorrectamente, que las comunidades y sociedades son en gran medida impotentes frente a fuerzas impredecibles e inevitables que escapan a su control. Por el contrario, el riesgo de desastres y sus impactos dependen en gran medida de factores físicos, sociales, económicos y ambientales que están bajo nuestro control. A nivel nacional, es posible reducir en gran medida los riesgos y los impactos de los desastres mediante el desarrollo de un sistema integral y eficaz de gestión de riesgos de desastres (GRD). La base para un sistema de GRD sólido es la gobernanza para el riesgo de desastres, es decir, un conjunto de leyes, políticas, planes y arreglos institucionales relacionados con la GRD.

Si bien la narrativa perniciosa de la fragilidad humana frente a los desastres persiste, los gobiernos de todo el mundo reconocen cada vez más que hay mucho que pueden hacer para fortalecer la GRD. A nivel internacional, esto se evidencia por desarrollos como la adopción del [Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 \(Marco de Sendai\)](#) y sus predecesores,²¹ el [Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre](#) de la Comisión de Derecho Internacional y las numerosas referencias a la GRD en los [Objetivos de desarrollo sostenible](#) y la [Nueva Agenda Urbana](#). Del mismo modo, se evidencia en los esfuerzos continuos de la comunidad internacional de revisar el [Reglamento sanitario internacional \(2005\)](#) y negociar un nuevo instrumento internacional sobre la pandemia. **Los gobiernos también reconocen cada vez más la superposición entre la gestión del riesgo de desastres (GRD) y la adaptación al cambio climático (ACC) y, por lo tanto, el papel de la GRD eficaz en el logro del objetivo global de adaptación establecido por el Acuerdo de París.**

El impulso también está aumentando a nivel regional. Durante las últimas dos décadas, organizaciones regionales en las Américas, Asia Pacífico, el Caribe y Europa han adoptado acuerdos que establecen mecanismos regionales de asistencia en casos de desastre, así como una amplia gama de políticas regionales sobre GRD. A nivel nacional, durante este período ha habido un fuerte crecimiento en la legislación nacional y la reforma de políticas, y muchos gobiernos han promulgado legislación moderna e integral en materia de desastres y adoptado estrategias de reducción del riesgo de desastres. Los gobiernos están avanzando cada vez más hacia un enfoque de múltiples riesgos y están aumentando la inversión en prevención, mitigación, preparación y acción anticipatoria. Si bien se han logrado avances significativos hacia el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, aún queda mucho por hacer. De hecho, el reciente examen de mitad de período del Marco de Sendai encuentra que el progreso hacia el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres ha sido variado y que existe una necesidad continua de mejorar los marcos legales.²²

La [Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja \(IFRC\)](#) se ha mantenido activa en el área de leyes sobre desastres durante más de 20 años. Durante este período, ha desarrollado investigaciones y recomendaciones líderes en el mundo sobre cómo los instrumentos nacionales (leyes, regulaciones, políticas, planes y procedimientos operativos estándar) pueden proporcionar la base para un sistema integral de GRD. Estas Directrices representan la culminación de dos décadas de trabajo de la IFRC en materia de derecho sobre desastres, y consolidan un extenso cuerpo de investigaciones y recomendaciones en un solo documento. Las Directrices están diseñadas para apoyar a los estados en sus esfuerzos por fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres y estar legalmente preparados para los desastres. Son una herramienta de evaluación comparativa que puede utilizarse para guiar el desarrollo y la revisión de instrumentos nacionales, con el objetivo final de mantener a las personas a salvo de los impactos de los desastres y el cambio climático.

Información de contexto clave

Reducción y gestión del riesgo de desastres

La reducción del riesgo de desastres y la gestión del riesgo de desastres son conceptos estrechamente relacionados que a veces se utilizan indistintamente. La reducción del riesgo de desastres (RRD) es el *objetivo político* de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo de desastres existente y gestionar el riesgo residual.²³ El término gestión del riesgo de desastres (GRD) se refiere a las *actividades* implementadas para lograr la RRD.²⁴ El término "gestión del riesgo de desastres" no solo incluye las medidas para prevenir y reducir el riesgo de desastres. También abarca actividades para gestionar el riesgo de desastre residual, es decir, el riesgo de desastre que persiste una vez que se han tomado todas las medidas para prevenir y reducir el riesgo.²⁵ La gestión del riesgo residual se conoce como "DRM compensatoria" e incluye preparación, respuesta y recuperación ante desastres.²⁶

A nivel internacional, el principal instrumento relacionado con la RRD y la GRD es el Marco de Sendai. El Marco de Sendai tiene siete objetivos globales y está estructurado en torno a cuatro prioridades de acción: (1) comprender el riesgo de desastres; (2) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desastres; (3) invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y (4) mejorar la preparación ante desastres para una respuesta eficaz y una "reconstrucción mejor" a la hora de la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.²⁷ Cada una de las cuatro prioridades de acción tiene un conjunto de acciones que se implementarán en dos niveles: global y regional, y nacional y local.

Hay varios tipos de actividades y medidas que caen dentro del alcance de GRD.

- La **prevención de desastres** se refiere a actividades y medidas para evitar riesgos de desastres nuevos y existentes.²⁸ Abarca el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de eventos peligrosos. La prevención tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad y la exposición a los peligros a través de medidas como represas o terraplenes que eliminen los riesgos de inundaciones, regulaciones de uso de la tierra que prohíban el asentamiento en zonas de alto riesgo o diseños de ingeniería sísmica que aseguren la supervivencia y el funcionamiento de un edificio crítico en cualquier caso probable de terremoto.²⁹
- La **mitigación de desastres** es un concepto cercano al de prevención. Se refiere a reducir o minimizar los impactos adversos de un evento peligroso, en lugar de evitarlos por completo.³⁰ Las medidas de mitigación incluyen técnicas de ingeniería y construcción resistente a los peligros, así como mejores políticas ambientales y sociales, y conciencia pública.³¹ Cabe señalar que, en la política de cambio climático, la "mitigación" se define de manera diferente y es el término que designa las intervenciones humanas para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero.³²
- **Preparación ante desastres:** los conocimientos y las capacidades desarrollados por los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas, para anticipar, reaccionar y recuperarse de manera eficaz de los impactos de desastres probables, inminentes o actuales.³³ Incluye actividades tales como planificación de contingencias; almacenamiento de equipos y suministros; desarrollo de acuerdos para la coordinación; evacuación e información pública; y ejercicios de campo y capacitación asociados.³⁴

- La **acción anticipatoria** se refiere a actuar antes de acontecimientos peligrosos previstos para evitar o reducir los impactos humanitarios agudos antes de que ocurran.³⁵ Las acciones anticipatorias a menudo se refieren a mecanismos que incorporan financiamientos predecibles preacordados para planes preacordados que se liberan cuando se alcanza un punto desencadenante acordado. Sin embargo, en algunos casos, el término describe enfoques más informales en los cuales se toman medidas antes de una crisis o un desastre según un pronóstico.
- **Respuesta ante desastres:** medidas directas adoptadas antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir las consecuencias adversas sobre la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas.³⁶ La respuesta ante desastres también puede conocerse como "socorro ante desastres".
- **La recuperación ante desastres** es la restauración o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los activos, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, en alineación con los principios de desarrollo sostenible y "reconstrucción mejor", para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros.³⁷

A menudo, las actividades descritas arriba se conceptualizan como fases que ocurren una después de otra. Si bien varias de las actividades anteriores se relacionan con un período de tiempo específico, no necesariamente ocurren en un orden secuencial o lineal. Por ejemplo, incluso una vez que los impactos primarios de un desastre se hayan materializado, puede ser necesario implementar actividades para prepararse y anticipar los impactos secundarios. Como ejemplo adicional, las medidas de prevención y mitigación deben integrarse en la recuperación para lograr el principio de "reconstruir mejor".

La adaptación al cambio climático (ACC) es el proceso de ajuste al clima real o previsto y sus efectos, con el fin de moderar el daño o explotar oportunidades de beneficios.³⁸ Existe una gran superposición entre la GRD y la ACC; estos campos convergen en la gestión de los peligros relacionados con el tiempo y el clima, como ciclones, inundaciones, sequías y olas de calor. Dado que este tipo de peligros se ven exacerbados por el cambio climático, son un foco importante *tanto* para el sector de GRD como para el de ACC.³⁹ Ambos sectores comparten los objetivos de reducir la vulnerabilidad y las pérdidas causadas por los peligros relacionados con el tiempo y el clima. En la práctica, esto implica muchas actividades similares. Una de las implicaciones prácticas más importantes de la superposición entre la GRD y la ACC es que las medidas de GRD deben diseñarse para abordar la evolución prevista del cambio climático. Más específicamente, las medidas de GRD deben diseñarse utilizando modelos científicos sobre cómo los posibles escenarios de cambio climático probablemente afectarán la exposición a los peligros meteorológicos y relacionados con el clima. Esto se analiza en la [Sección 2A](#) de abajo. Otra implicación importante es que existe la necesidad de tener coherencia entre los instrumentos adoptados y las actividades implementadas en los sectores de GRD y ACC, a fin de lograr plenamente las sinergias y al mismo tiempo evitar conflictos, duplicaciones y brechas. Esto se analiza en la [Sección 1E](#) de abajo.

A nivel internacional, el principal instrumento relacionado con la ACC (y también la mitigación del cambio climático) es el Acuerdo de París. El Acuerdo de París establece el objetivo global de adaptación para mejorar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, con miras a contribuir al desarrollo sostenible.⁴⁰ El Acuerdo de París no menciona los desastres, la GRD ni la ACC. Sin embargo, en práctica, fortalecer la GRD es fundamental para adaptarse al cambio climático. Por lo tanto, existe una superposición significativa entre el objetivo global de adaptación del Acuerdo de París y las metas y prioridades del Marco de Sendai. En la medida en que las acciones implementadas

para alcanzar los objetivos y las metas del Marco de Sendai aborden los peligros relacionados con el tiempo y el clima, estas acciones también contribuyen a lograr el objetivo global de adaptación.

Derecho relativo a los desastres de la IFRC

Desde 2007, las sucesivas resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Conferencia Internacional**), que convoca a los Estados parte de los Convenios de Ginebra, las 191 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**), el Comité Internacional de la Cruz Roja (**CICR**) y la IFRC, han ordenado a la IFRC que brinde asesoramiento y apoyo a los estados en materia de leyes sobre desastres.⁴¹ Este mandato tiene dos pilares: primero, realizar investigaciones y promoción, incluido el desarrollo de modelos, herramientas y directrices para uso práctico; y segundo, apoyar a los estados para que fortalezcan sus leyes sobre desastres. Este mandato se comparte con las Sociedades Nacionales, con las cuales la IFRC implementa conjuntamente proyectos de promoción y apoya iniciativas de reforma de la legislación nacional.

La unidad de la IFRC que es responsable de implementar el mandato sobre leyes sobre desastres se conoce como [Ley sobre desastres de la IFRC](#). Bajo el primer pilar de su mandato, la IFRC ha producido cuatro documentos orientativos clave.

1. Las [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (conocidas como Directrices de la IDRL) abordan cómo los gobiernos pueden prepararse legalmente para recibir asistencia internacional en caso de desastre.⁴² Las Directrices de IDRL fueron adoptadas por la Resolución 4 de la 30.^a Conferencia Internacional en 2007 y, posteriormente, han sido respaldadas por varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁴³ Las Directrices de la IDRL también se han publicado como una [Lista de verificación de la IDRL](#).⁴⁴ La IFRC ha desarrollado herramientas para apoyar la implementación doméstica de las Directrices de la IDRL, incluida la [Ley modelo](#) desarrollada en colaboración con la OCHA y la Unión Interparlamentaria;⁴⁵ y el [Decreto de emergencia modelo](#) desarrollado junto con la OCHA.⁴⁶
2. La [Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres](#) (Lista de verificación sobre derecho y RRD) fue desarrollada por la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para brindar orientación sobre cómo las leyes, las políticas y los planes nacionales pueden apoyar la RRD. También se conceptualizó como una herramienta para apoyar la implementación nacional de los estándares internacionales existentes, en particular el Marco de Sendai y su acción prioritaria de fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres.⁴⁷ La Lista de verificación sobre derecho y RRD fue avalada por la Resolución 6 de la 32.^a Conferencia Internacional en el 2015 ⁴⁸ y está acompañada por un [Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres](#).⁴⁹
3. La [Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos](#) (Lista de verificación sobre derecho y GRD) fue desarrollada por la IFRC para brindar orientación sobre cómo las leyes, las políticas y los planes nacionales pueden apoyar mejor la preparación y la respuesta ante desastres. Aborda una amplia gama de cuestiones clave en la preparación y respuesta ante desastres, incluida la planificación de contingencias, los sistemas de alerta temprana, la capacitación, la educación y los simulacros, los marcos institucionales, la declaración de estados de desastre o emergencia y la financiación. La Lista de verificación sobre derecho y preparación para desastres e

intervención a raíz de estos fue avalada por la Resolución 7 de la 33.º Conferencia Internacional de 2019.⁵⁰

4. Las [Orientaciones sobre derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública](#) fueron publicadas por la IFRC en 2022 para brindar orientación sobre cómo las leyes, las políticas y los planes nacionales pueden apoyar una preparación y una respuesta eficaces ante emergencias de salud pública. Las orientaciones abordan temas como marcos institucionales, planificación de contingencias, alerta temprana, estados de emergencia y cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005).

Además de lo anterior, la IFRC ha investigado y desarrollado recomendaciones sobre recuperación ante desastres,⁵¹ sobre integración y coherencia entre la política de GRD y de ACC,⁵² sobre protección infantil durante desastres,⁵³ y sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género durante desastres.⁵⁴

Bajo el segundo pilar de su mandato (apoyar a los estados a fortalecer sus leyes sobre desastres), la IFRC lleva a cabo actividades de promoción legislativa nacional en todo el mundo en asociación con las Sociedades Nacionales. Por ejemplo, las Sociedades Nacionales y la IFRC han apoyado la implementación de las Directrices de IDRL en instrumentos nacionales en 38 países, y varios países adoptaron más de un instrumento que refleja las recomendaciones de las Directrices de IDRL.⁵⁵ Además de esta actividad interna, la IFRC y las Sociedades Nacionales colaboran conjuntamente con organismos regionales para influir en el desarrollo de arreglos, instrumentos y herramientas regionales de GRD. Por ejemplo, la IFRC y las Sociedades Nacionales influyen y siguen influyendo de forma conjunta en el desarrollo de las disposiciones regionales en consonancia con las Directrices de la IDRL, incluso en el mecanismo regional de asistencia humanitaria ante desastres del Sistema de la Integración Centroamericana (Mec-Reg/SICA), las directrices sobre la Cooperación internacional para asistencia humanitaria entre los países andinos (CAPRADE), las directrices de apoyo a la nación anfitriona de la Unión Europea, el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) sobre Gestión de Riesgos de Desastres y Respuesta de Emergencia, y el procedimiento operativo estándar de la ASEAN para los acuerdos regionales de contingencia y la coordinación de operaciones conjuntas de socorro en casos de desastre y respuesta de emergencia.⁵⁶

Acerca de las directrices

Propósito y alcance de las directrices

Estas Directrices son una herramienta para apoyar a los estados en sus esfuerzos por fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres y estar legalmente preparados para los desastres. Su público objetivo son los legisladores y formuladores de políticas nacionales, así como los actores y las partes interesadas de la GRD.

Gobernanza del riesgo de desastres: el sistema de instituciones, mecanismos, marcos políticos y legales y otros arreglos para guiar, coordinar y supervisar la reducción del riesgo de desastres y las áreas de políticas relacionadas.⁵⁷

Un objetivo clave de estas Directrices es consolidar el conjunto de recomendaciones existentes de la IFRC en un solo documento que pueda servir como punto de referencia para evaluar los instrumentos nacionales. Las Directrices también tienen como objetivo proporcionar orientación sobre la implementación de instrumentos internacionales relevantes, en particular el Marco de Sendai y el Reglamento Sanitario Internacional (2005). Las Directrices adoptan un enfoque holístico e identifican cómo diferentes tipos de instrumentos (leyes, regulaciones, políticas, planes y procedimientos operativos estándar) pueden proporcionar colectivamente un marco integral para una GRD eficiente.

Las Directrices abordan todos los temas clave que deben incluirse en los instrumentos nacionales para desastres. Comienzan con una sección sobre los fundamentos de un sistema eficaz de GRD ([Sección 1](#)), que aborda los acuerdos institucionales, la financiación, el seguimiento y la evaluación, y la prevención del fraude y la corrupción. Subsecuentemente, abordan la prevención y la mitigación de desastres ([Sección 2](#)); la preparación, la acción anticipatoria y la respuesta ante desastres ([Sección 3](#)); y la recuperación ante desastres ([Sección 4](#)). Las Directrices también tienen secciones específicas sobre tipos específicos de desastres ([Sección 5](#)) y sobre asistencia internacional para desastres ([Sección 6](#));

capacidades jurídicas para actores de GRD ([Sección 7](#)); protección e inclusión de grupos marginalizados y en riesgo ([Sección 8](#)); salud mental y apoyo psicosocial ([Sección 9](#)); y desplazamiento por desastres ([Sección 10](#)).

Como se indica en la sección [Terminología](#) anterior, estas Directrices adoptan la definición de desastre aceptada internacionalmente: “[una] grave interrupción del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad, a cualquier escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que conllevan pérdidas y repercusiones de uno o varios de los siguientes tipos: humanas, materiales, económicas y medioambientales”.⁵⁸ Esta definición *no* incluye conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión sociales.⁵⁹ Por lo tanto, estas Directrices se aplican a *todos* los tipos de desastres y emergencias, con la excepción de conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión sociales. Se debe tener en cuenta que esto incluye emergencias de salud pública y desastres tecnológicos (analizados en la [Sección 6](#)).

La **preparación jurídica para desastres y emergencias** se refiere tanto a un proceso como a un resultado.

Como proceso, la preparación jurídica se refiere a revisar y fortalecer los instrumentos legales para garantizar que: (i) proporcionen un entorno propicio para una GRD eficaz y eficiente; y (ii) mitigar los problemas legales comunes que surgen durante desastres y emergencias. También incluye la implementación de los acuerdos legales existentes mediante el desarrollo de procedimientos y planes operativos, la capacitación de los actores (especialmente en lo que respecta a sus funciones y responsabilidades) y la difusión y sensibilización del público en general.

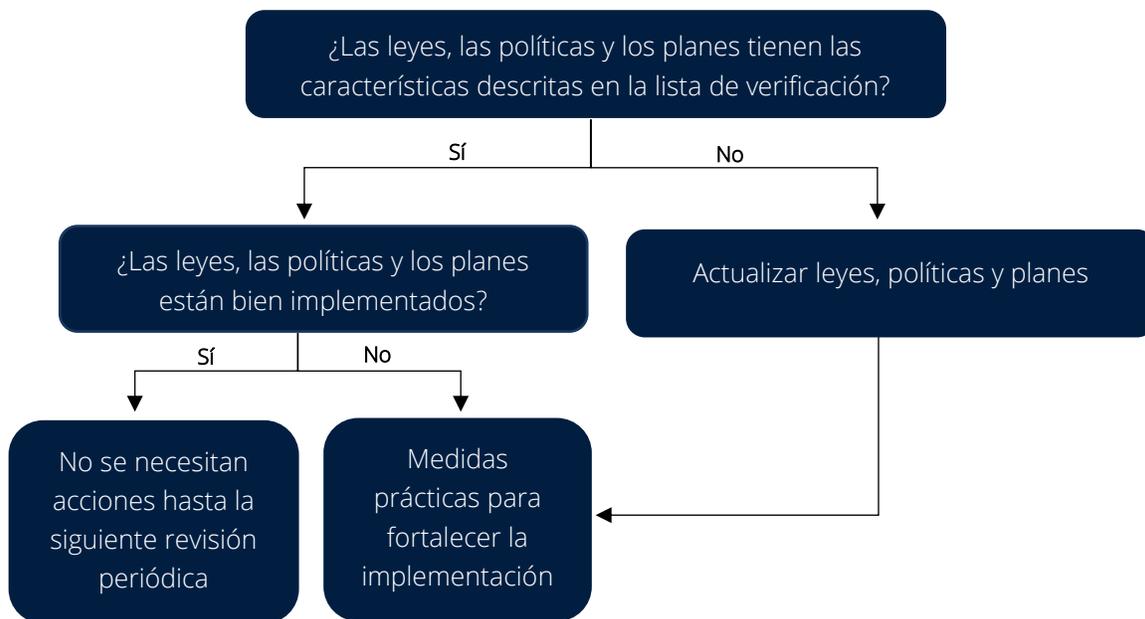
Como resultado, la preparación jurídica se refiere a estar legalmente preparado, es decir, contar con leyes, reglamentos, procedimientos y planes bien diseñados, bien comprendidos y bien implementados relacionados con desastres y emergencias.

Cuándo y cómo usar las directrices

Para cada tema abordado en las Directrices, hay una descripción de cuestiones legales y prácticas clave. A esto le sigue una breve lista de verificación que identifica los tipos de disposiciones legales, políticas y de planificación que deben implementarse. Estas listas de verificación de temas están diseñadas para

servir como punto de referencia para evaluar los instrumentos nacionales e identificar fortalezas, debilidades y brechas. Se pueden utilizar para identificar áreas de mejora y los tipos de disposiciones que pueden tener que promulgarse. Estas Directrices pueden utilizarse para respaldar una revisión amplia o integral de las leyes, las políticas y los planes de desastres de un país. En esta situación, la IFRC recomienda seguir el orden de las Directrices, considerando metódicamente cada tema y lista de verificación. Las Directrices también pueden respaldar reformas legislativas o políticas más específicas centradas en un aspecto específico de la GRD usando las secciones correspondientes del documento.

Las leyes, las políticas y los planes relativos a desastres solo pueden ser eficaces si se implementan bien. Por lo tanto, la IFRC recomienda seguir un proceso de tres pasos al utilizar las listas de verificación de temas de estas Directrices. El primer paso es evaluar leyes, políticas y planes existentes. Si ya existen disposiciones apropiadas, entonces el segundo y tercer paso son evaluar si están bien implementadas y, si es necesario, identificar medidas prácticas para fortalecer su implementación. Algunas medidas prácticas clave para fortalecer la implementación son mejorar el conocimiento y las capacidades de los actores de la GRD (por ejemplo, mediante capacitación, simulacros y ejercicios de simulación), mejorar sus relaciones de trabajo entre sí y aumentar la disponibilidad de recursos. Este proceso de tres pasos se muestra en la página a continuación.



1. Las bases de un sistema de GRD eficiente

A. Instrumentos relativos a desastres

A nivel nacional, la GRD se sustenta en una red de leyes, políticas, planes y procedimientos. Cada uno de estos tipos de instrumentos puede tener un rol importante. Las leyes pueden proporcionar la arquitectura para el sistema de GRD al crear autoridades de desastres, delinear los mandatos, los roles y las responsabilidades de estas autoridades y otros actores, establecer mecanismos de coordinación, exigir asignaciones presupuestarias regulares y establecer principios u objetivos rectores. Las leyes también pueden exigir y asignar responsabilidades para tareas clave de GRD (por ejemplo, evaluación de riesgos, alerta temprana y evacuación), facilitar las actividades de GRD creando excepciones a las reglas normales (es decir, eliminar la "burocracia") y permitir la declaración de un estado de emergencia o desastre. Si bien las políticas y los planes pueden realizar *algunas* de las funciones anteriores, el beneficio de las leyes es su naturaleza vinculante, lo que significa que pueden crear derechos y deberes exigibles.

Si bien la mayoría de los países tienen una ley específica sobre desastres, el grado de detalle incluido en esta ley varía. Un factor que influye en el nivel de detalle es el tipo de sistema legal implementado. En algunos sistemas legales, la ley proporciona líneas generales y los detalles se encuentran en los reglamentos o decretos de implementación. En estos sistemas, es posible que las disposiciones de la ley principal sobre desastres no se vuelvan operativas hasta que se desarrollen reglamentos o decretos de implementación. Por contraste, en otros sistemas legales, la propia ley alcanza un alto nivel de detalle y se vuelve operativa tan pronto como entra en vigor. Durante las últimas dos décadas, muchos gobiernos han desarrollado una ley de desastres de múltiples riesgos que aborda la prevención y mitigación, la preparación, la respuesta y la recuperación. La IFRC generalmente recomienda este enfoque porque proporciona un marco y una estructura generales para el sistema de GRD, dentro del cual se pueden desarrollar instrumentos y arreglos más específicos.

Las políticas, las estrategias, los planes y los procedimientos también tienen un rol clave en la GRD. Los roles generales de estos instrumentos se describen a continuación.

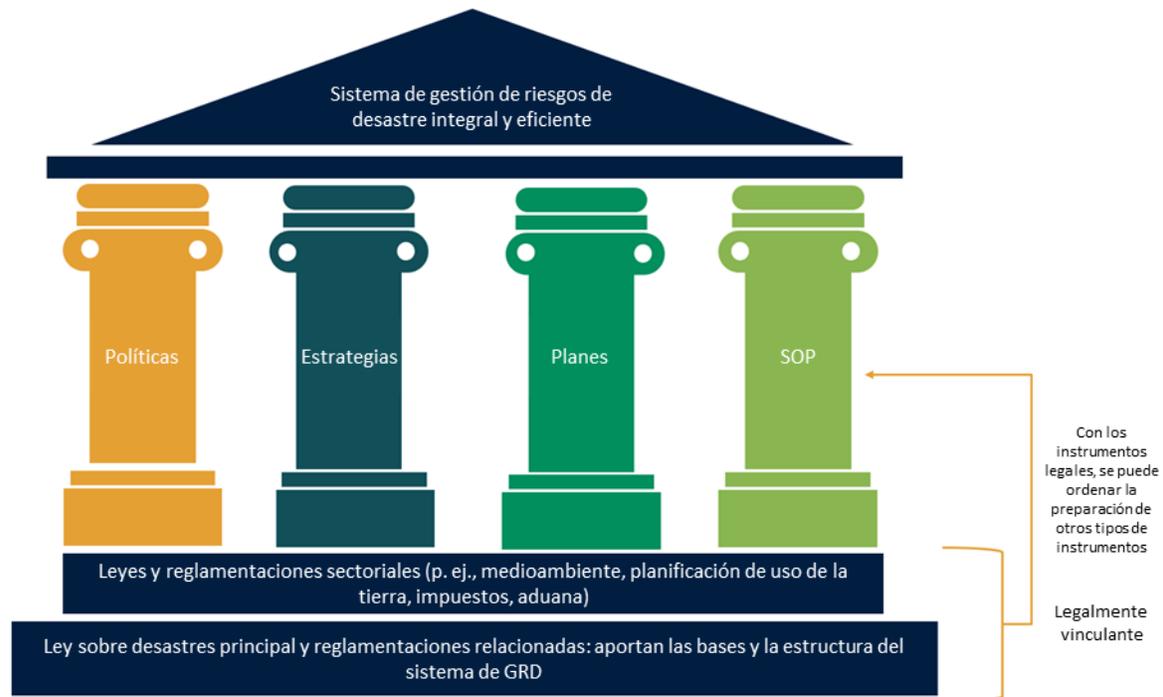
- El rol de las **políticas** es establecer una visión para la GRD (o un aspecto específico de la GRD). Las políticas pueden lograr esto definiendo términos clave e identificando los principios, los objetivos, las metas y las prioridades para la GRD. Las políticas también pueden identificar actividades o proyectos clave que se implementarán y describir las funciones y responsabilidades de los diferentes actores. Sin embargo, las políticas suelen describir estos asuntos de manera general, y los detalles más específicos aparecen en otros instrumentos (generalmente instrumentos o planes legales).
- El rol de los **planes** es indicar claramente el quién, el qué, el cuándo, el dónde y el cómo de la GRD (o un aspecto específicos de la GRD). Los planes generalmente identifican las actividades que se implementarán en cada sector y asignan roles y responsabilidades para estas actividades. Además, generalmente describen mecanismos de coordinación e intercambio de información. Si bien las leyes y políticas también pueden abordar estos asuntos, los planes generalmente incluyen un nivel mucho más profundo de detalle operativo. Los planes de contingencia para la respuesta ante desastres son comunes; sin embargo, también es necesario preparar planes para otros aspectos clave de la GRD.
- Las **estrategias** son un tipo común de instrumentos relativos a desastres. A veces, las estrategias se parecen a las políticas. Otras, se parecen a instrumentos de política/planificación híbridos. Es decir,

pueden contener *tanto* elementos de política (por ejemplo, definiciones, principios, objetivos) como elementos de planificación (es decir, descripciones detalladas de funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación). Muchos estados han desarrollado estrategias nacionales y subnacionales de RRD como parte del cumplimiento de sus compromisos bajo el Marco de Sendai.

- El papel de los **procedimientos operativos estándar** (SOP) es proporcionar un conjunto de instrucciones paso a paso para guiar a los actores de la GDR en la realización de tareas de rutina o clave. Los SOP pueden promover la eficiencia, la calidad y la uniformidad, al tiempo que reducen el error o el incumplimiento de las normas aplicables.

Las políticas, los planes y los procedimientos a menudo se desarrollan para riesgos, funciones o actividades específicas. Esto puede crear un riesgo de fragmentación. Es importante que los diferentes instrumentos relativos a desastres (y los arreglos prácticos que crean) sean coherentes entre sí y eviten duplicaciones innecesarias. Además, es importante que los diferentes instrumentos relativos a desastres aborden colectivamente todos los peligros, todas las áreas geográficas y todos los aspectos de la GRD. Contar con una ley integral sobre desastres puede mitigar el riesgo de fragmentación al proporcionar un marco general bajo el cual se pueden desarrollar políticas, planes y procedimientos específicos para peligros, funciones o actividades específicos.

El término “leyes sectoriales” se refiere a cualquier ley que se relacione con un sector particular de actividad (por ejemplo, salud, educación, vivienda y medioambiente) y *no* sea una ley sobre desastres. Muchas leyes y reglamentaciones sectoriales diferentes pueden desempeñar un papel importante en la GRD. Por ejemplo, las leyes sectoriales relacionadas con el medio ambiente, el uso de la tierra y la construcción pueden desempeñar un papel importante en la reducción de la exposición y la vulnerabilidad a los peligros (consulte la [Sección 2](#) abajo). Las leyes sectoriales relacionadas con impuestos, migración y aduanas (entre otras) pueden desempeñar un papel importante a la hora de facilitar la asistencia internacional en casos de desastre (consulte la [Sección 7](#) abajo). Por lo tanto, es importante no solo contar con instrumentos sólidos para casos de desastre, sino también incorporar disposiciones relacionadas con desastres en una amplia gama de leyes y reglamentaciones sectoriales. El siguiente diagrama muestra cómo los diferentes tipos de instrumentos analizados en esta sección funcionan juntos para respaldar un sistema de GRD integral y eficaz.



Como se indicó anteriormente, las leyes y las políticas pueden identificar los principios rectores, los objetivos y los enfoques para la GRD. Muchos principios, objetivos y enfoques son ampliamente reconocidos a nivel internacional y en los sectores humanitarios y de GRD. Entre ellos se incluyen la prestación de protección y asistencia especiales a los grupos marginalizados y en situación de riesgo; implementación de un enfoque que abarque a toda la sociedad y a todo el Estado; empoderación a las autoridades locales y a las comunidades locales; adopción de un enfoque de múltiples riesgos; mayor inversión en prevención, mitigación, preparación y acción anticipatoria; y aprovechamiento de las sinergias entre la GRD, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. Los países que están revisando sus leyes y políticas en materia de desastres deberían considerar la posibilidad de incluir estos principios rectores, objetivos y enfoques.

Lista de verificación: instrumentos relativos a desastres

- Hay una ley principal sobre desastres que proporciona las bases para el sistema de GRD.
- La ley principal sobre desastres adopta un enfoque de múltiples peligros. Aborda la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la respuesta y recuperación ante desastres.
- Existe una política (o, alternativamente, un conjunto de políticas) de GRD que proporciona una visión de la GRD identificando principios rectores, objetivos y enfoques para la GRD, así como dominios y tipos de actividades clave.
- Existe un plan (o, alternativamente, un conjunto de planes) de GRD que identifica en detalle las actividades clave que se implementarán y aclara las funciones, las responsabilidades y los mecanismos de coordinación para estas actividades.

- Las leyes, las políticas y los planes de desastres identificados anteriormente (y los arreglos prácticos que crean) son coherentes entre sí y evitan duplicaciones innecesarias.
- Las leyes, las políticas y los planes para desastres identificados anteriormente son integrales en el sentido de que abordan:
 - la prevención y mitigación, la acción anticipatoria, la preparación, la respuesta y la recuperación ante desastres;
 - todos los tipos de peligros; y
 - todas las áreas geográficas del país.
- Las leyes, las políticas o los planes de desastres adoptan principios rectores, objetivos y enfoques para la GRD, incluidos algunos o todos de los siguientes:
 - brindar protección y asistencia especiales a los grupos marginalizados y en riesgo;
 - implementar un enfoque de participación de todos los Estados y toda la sociedad;
 - empoderar a las autoridades locales y las comunidades locales;
 - adoptar un enfoque de múltiples peligros;
 - realizar mayores inversiones en la prevención, la mitigación, la preparación y la acción anticipatoria; y
 - lograr sinergias entre la GRD, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible.

B. Arreglos institucionales

Una GRD eficaz requiere un enfoque de todo el Estado y toda la sociedad que aproveche el conocimiento, las capacidades y los recursos de una gama muy amplia de actores gubernamentales y no gubernamentales. La implementación de este enfoque requiere la creación de acuerdos institucionales sólidos mediante:

- la identificación a las autoridades gubernamentales responsables de la GRD y la provisión de mandatos, funciones y responsabilidades claros y completos;
- la definición clara de las funciones y responsabilidades de todos los demás actores gubernamentales y no gubernamentales; y
- el establecimiento de una gama de mecanismos de coordinación inclusivos en diferentes niveles y para diferentes fases o aspectos de la GRD.

En la práctica, la coordinación inadecuada y la confusión sobre roles y responsabilidades son desafíos importantes y persistentes en la GRD. Esto puede provocar retrasos, duplicaciones y brechas en las actividades de GRD. Las siguientes subsecciones identifican cómo las leyes, las políticas y los planes pueden contribuir a resolver estos desafíos mediante el establecimiento de acuerdos institucionales sólidos.

Responsabilidad principal sobre la GRD

Hay muchas maneras diferentes de asignar la responsabilidad de la GRD entre los actores gubernamentales. La asignación de responsabilidad tiene dos dimensiones principales: vertical y horizontal.

- La **asignación vertical** se refiere a cómo se divide la responsabilidad entre los gobiernos nacional, provincial y local (es decir, municipal). Esto depende, en gran medida, del sistema constitucional y político del país. En muchos países, el gobierno nacional tiene la responsabilidad principal de la GRD y existe una agencia nacional de GRD que tiene sucursales, oficinas o personal en las provincias y los municipios del país. En contraste, en los países federales, los gobiernos estatales pueden tener la responsabilidad primaria de la GRD y tener sus propias agencias de GRD.
- La **asignación horizontal** se refiere a la asignación de responsabilidades entre diferentes actores gubernamentales al mismo nivel (o entre diferentes divisiones dentro del mismo departamento o agencia gubernamental). La responsabilidad de la GRD puede asignarse según el peligro, la función o el tipo de actividad. Es decir, puede haber agencias especializadas para peligros, funciones o actividades específicos. Por ejemplo, puede haber una agencia nacional de recuperación o una agencia nacional de respuesta nuclear. Este tipo de división horizontal de responsabilidades también puede tener lugar en niveles inferiores de gobierno.

En las últimas dos décadas, muchos gobiernos han creado una agencia nacional que tiene un mandato para la GRD en relación con la mayoría de los peligros (o incluso todos). La IFRC generalmente recomienda este enfoque porque crea una autoridad gubernamental única con un mandato claro y completo para la GRD. Este enfoque generalmente también reduce la probabilidad de tener múltiples autoridades con mandatos superpuestos o contradictorios.

Incluso cuando un país tiene una agencia nacional de GRD, es casi inevitable cierto grado de fragmentación en los acuerdos institucionales. Ciertas áreas de la GRD (por ejemplo, la gestión de riesgos nucleares o de riesgos para la salud) suelen ser gestionadas por agencias independientes y dedicadas. Cuando este sea el caso, es fundamental que los respectivos mandatos, funciones y responsabilidades de las diferentes autoridades sean claros, y que no haya inconsistencias o duplicaciones innecesarias. Además, es fundamental que los mandatos, los roles y las responsabilidades de las autoridades abarquen colectivamente todos los peligros, todas las áreas geográficas y todos los aspectos de GRD.

Lista de verificación: Responsabilidad principal sobre la GRD

- La ley crea una agencia nacional que es responsable de la GRD en relación con la mayoría de los peligros (o incluso todos).
- La ley identifica claramente qué autoridades gubernamentales son responsables de la GRD a nivel nacional, provincial y local.
- Las leyes, las políticas y los planes brindan a las autoridades de desastres (en todos los niveles de gobierno) mandatos, funciones y responsabilidades claros y completos.
- Los mandatos, los roles y las responsabilidades de las autoridades de desastres abordan:

- la prevención, mitigación, preparación, acción anticipatoria, respuesta y recuperación ante desastres;
 - todos los tipos de peligros;
 - todas las áreas geográficas del país; y
 - todos los tipos de funciones (p. ej., políticas, operaciones, monitoreo y evaluación).
- Si hay más de una autoridad de GRD (por ejemplo, en diferentes niveles de gobierno o para diferentes peligros o aspectos de la GRD), sus respectivos mandatos, funciones y responsabilidades son claros. No hay incoherencias, duplicaciones innecesarias ni confusión sobre mandatos, funciones y responsabilidades.

Roles y responsabilidades de otros factores

Además de las autoridades de desastres, una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la GRD. Muchos departamentos y agencias sectoriales (por ejemplo, salud, vivienda, educación y servicios sociales) son responsables de brindar servicios esenciales durante la respuesta y recuperación ante desastres. Estos departamentos y agencias deben estar preparados para responder a un aumento en la demanda de sus servicios, brindar esos servicios a través de modalidades alternativas y satisfacer necesidades específicas creadas por el desastre. Muchos actores no gubernamentales, como el sector privado, las organizaciones de sociedad civil y los grupos comunitarios, también desempeñan un papel importante. A menudo, este tipo de actores implementan directamente actividades de GRD, en algunos casos utilizando financiación gubernamental y otros recursos.

Es fundamental que las leyes, las políticas y los planes especifiquen claramente las funciones y responsabilidades de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la GRD, no solo las funciones y responsabilidades de las autoridades de gestión de desastres. Los roles y las responsabilidades deben ser proporcionales a las capacidades y los recursos de cada actor. Se pueden utilizar leyes y políticas para delinear funciones y responsabilidades a nivel general, mientras que los planes para casos de desastre deberían profundizar en detalles más técnicos y operativos proporcionando descripciones más precisas de quién, qué, cuándo, dónde y cómo. Para lograr claridad, los planes deben indicar qué actores desempeñan roles de liderazgo y apoyo para diferentes actividades y especificar cómo los roles y responsabilidades difieren entre la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la respuesta y la recuperación ante desastres.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**) tienen un estado jurídico único como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.⁶⁰ La función auxiliar significa que las Sociedades Nacionales complementan las actividades de sus autoridades públicas en el ámbito humanitario, incluida la GRD. Las Sociedades Nacionales generalmente implementan actividades de GRD basadas en la comunidad. También participan en operaciones de respuesta ante desastres como servicios de primera respuesta. Las leyes, las políticas y los planes sobre desastres deben reconocer el papel auxiliar de la Sociedad Nacional pertinente en la GRD y describir claramente sus funciones y responsabilidades.

Lista de verificación: Roles y responsabilidades de otros actores

- Las leyes, las políticas y los planes sobre desastres describen claramente las funciones y responsabilidades de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales en la GRD, entre ellos:
 - diferentes niveles de gobierno;
 - departamentos y agencias sectoriales;
 - organizaciones de sociedades civiles;
 - el sector privado; y
 - grupos comunitarios.
- Las leyes, las políticas y los planes sobre desastres reconocen el papel auxiliar de la Sociedad Nacional en la GRD y describen claramente sus funciones y responsabilidades.
- Los planes para desastres indican qué actores desempeñan papeles principales y de apoyo para diferentes actividades. También especifican cómo difieren los roles y las responsabilidades entre la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la respuesta y la recuperación ante desastres.
- Las funciones y responsabilidades asignadas a los diferentes actores son proporcionales a su conocimiento, sus capacidades y sus recursos.

Gobiernos y comunidades locales

Los gobiernos locales tienen una presencia continua antes, durante y después de un desastre, en contraste con los actores nacionales e internacionales, que pueden ir y venir. A menudo, tienen conocimientos sobre el riesgo de desastres en el área local (es decir, qué áreas o activos tienen la mayor exposición y vulnerabilidad) y tienen experiencia en responder y recuperarse ante desastres. Además, en comparación con otros niveles de gobierno, es posible que tengan relaciones más sólidas y de confianza con las comunidades. A la luz de estos factores, es esencial que las leyes, las políticas y los planes apoyen el papel de los gobiernos locales aclarando sus funciones y responsabilidades en la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la respuesta y la recuperación ante desastres. También es vital que los gobiernos locales cuenten con financiación adecuada y confiable para implementar estas responsabilidades, lo que puede lograrse a través de mecanismos como asignaciones presupuestarias periódicas. Además, es importante establecer comités de GRD o mecanismos de coordinación a nivel de gobierno local, y que estos incluyan representantes de la comunidad. En algunos países, existe una gran variación en los niveles de riesgo de desastres entre las diferentes áreas de gobierno local. Esto justifica mecanismos o programas para proporcionar financiamiento adicional y apoyo técnico a los gobiernos locales que enfrentan niveles elevados de riesgo de desastres.

Se reconoce ampliamente la importancia de un enfoque de GRD centrado en la comunidad. Los miembros antiguos de la comunidad suelen tener mucho conocimiento sobre el riesgo de desastres en el área local y, basándose en experiencias pasadas, pueden identificar qué tipos de apoyo necesita la comunidad para reducir el riesgo de desastres y prepararse, responder y recuperarse de los desastres de manera más eficiente. Además, en última instancia, los propios miembros de la comunidad son

responsables de implementar muchas de las acciones clave necesarias para protegerse a sí mismos, a sus viviendas y a sus medios de vida de los peligros naturales. De ello se deduce que un enfoque centrado en la comunidad, que implica una participación comunitaria significativa y consultas continuas sobre el diseño y la implementación de actividades de GRD, tiene el potencial de identificar y satisfacer mejor las necesidades de la comunidad. En muchos casos, las comunidades asumen un papel activo en la GRD, por ejemplo, formando grupos o comités locales e implementando sus propios proyectos locales. Las autoridades de gestión de desastres y los gobiernos locales deben brindar una variedad de apoyos (por ejemplo, financiero, técnico y legal) a los grupos comunitarios que asuman este tipo de rol activo.

Lista de verificación: Gobiernos locales y comunidades afectadas

- Las leyes, las políticas y los planes identifican claramente las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales en la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la respuesta y la recuperación ante desastres.
- La ley proporciona a los gobiernos locales financiación adecuada y confiable para implementar sus responsabilidades de GRD a través de mecanismos como asignaciones presupuestarias periódicas.
- Existen mecanismos o programas para que los gobiernos nacionales y provinciales proporcionen financiamiento adicional y apoyo técnico a los gobiernos locales que enfrentan altos niveles de riesgo de desastres.
- Las leyes y políticas reconocen la importancia de un enfoque de GRD centrado en la comunidad que integre una participación comunitaria significativa en los programas y las actividades.
- La ley exige que los actores de GRD realicen consultas comunitarias continuas sobre el diseño y la implementación de actividades de GRD.
- La ley dispone el establecimiento de comités de GRD o mecanismos de coordinación a nivel de gobierno local, que incluyen representantes de la comunidad.
- Estos son mecanismos o programas que existen para que las autoridades de gestión de desastres y los gobiernos locales brinden una variedad de apoyos (por ejemplo, financiero, técnico y legal) a grupos comunitarios que desean diseñar e implementar sus propios proyectos locales de GRD.

Mecanismos de coordinación

Una GRD eficaz requiere coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno y horizontal entre diferentes actores gubernamentales en el mismo nivel de gobierno. De la misma manera, requiere una coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. En la práctica, esto requiere desarrollar una gama de mecanismos de coordinación inclusivos en diferentes niveles y para diferentes aspectos de la GRD. No es posible prescribir un modelo de coordinación universal que sea apropiado para todos los países. Sin embargo, según la investigación de la IFRC, existen algunas consideraciones generales que deberían guiar el diseño de mecanismos de coordinación.

- Los mecanismos de coordinación no deberían limitarse a la respuesta ante desastres, sino que también deberían crearse para la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la recuperación y la asistencia internacional en caso de desastres.

- Si se utiliza el mismo mecanismo de coordinación para diferentes aspectos de la GRD (por ejemplo, tanto para la respuesta como para la recuperación), es importante aclarar si, cómo y cuándo cambian el liderazgo y la participación en el mecanismo de coordinación.
- Los mecanismos de coordinación deben ser inclusivos y permitir la participación de toda la gama de actores gubernamentales y no gubernamentales para compartir información y alinear sus actividades entre sí.
- Los actores no gubernamentales que tienen funciones y responsabilidades en materia de GRD deben ser incluidos en los mecanismos de coordinación operativos, no solo en grupos o foros de consultoría.

Lista de verificación: Mecanismos de coordinación

- Las leyes, las políticas y los planes:
 - establecen una gama de mecanismos de coordinación en diferentes niveles de gobierno y para diferentes aspectos de la GRD;
 - especifican claramente qué actores liderarán y participarán en cada mecanismo de coordinación;
 - disponen que los actores no gubernamentales que tienen funciones y responsabilidades en materia de GRD participen en mecanismos de coordinación operativa;
 - permiten al gobierno incluir actores adicionales en los mecanismos de coordinación según sea necesario (por ejemplo, para responder a circunstancias cambiantes); y
 - especifican si, cómo y cuándo cambia el liderazgo y la participación en los mecanismos de coordinación (por ejemplo, cuando se pasa de la respuesta a la recuperación).
- Existen mecanismos de coordinación para la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria, la respuesta, la recuperación y la asistencia internacional para desastres.

C. Financiamiento

Hay muchos tipos diferentes de mecanismos de financiamiento para la GRD. Los mecanismos de financiamiento más comunes son las asignaciones presupuestarias, las líneas presupuestarias para contingencias y los fondos para desastres. Las asignaciones presupuestarias periódicas para las autoridades de desastres son fundamentales para proporcionar un flujo de financiamiento predecible y confiable para las operaciones básicas. Además de las asignaciones presupuestarias periódicas, muchos países tienen líneas presupuestarias para contingencias que pueden proporcionar una fuente rápida de financiamiento cuando ocurre un desastre. Las líneas presupuestarias de contingencia pueden ser de naturaleza general (es decir, aplicables a cualquier tipo de necesidad financiera imprevista, independientemente de su causa exacta) o estar diseñadas específicamente para situaciones de emergencia o desastre.⁶¹ Muchos países también tienen un fondo dedicado a desastres o emergencias que puede usarse para la respuesta ante desastres y, además, también para otros aspectos de la GRD.

Los instrumentos jurídicos son fundamentales para crear estos mecanismos de financiamiento comunes. La ley puede exigir asignaciones presupuestarias periódicas para las autoridades de desastres a nivel nacional, provincial y local. Los fondos para desastres se establecen mediante leyes o reglamentaciones.

Las cuestiones clave que deben especificarse en las leyes o las reglamentaciones pertinentes incluyen: las fuentes de las contribuciones al fondo; los criterios para los desembolsos del fondo; el monto máximo que podrá desembolsarse por evento o por año; cómo se invierte el fondo (si es que se invierte); la administración y auditoría del fondo; y la estructura de gobernanza del fondo (es decir, el establecimiento de un comité de gestión u otra estructura para tomar decisiones de inversión y desembolso).⁶²

Cuando ocurre un desastre, generalmente se produce un aumento en las necesidades de financiamiento, las cuales pueden durar muchos años. Si bien los fondos para desastres y las líneas presupuestarias para contingencias pueden proporcionar una fuente rápida de financiamiento en situaciones de desastre, generalmente solo son suficientes para eventos de mayor frecuencia que causan un menor nivel de daño. A medida que aumenta la gravedad de los daños, es menos probable que los fondos para desastres o las líneas presupuestarias para contingencias sean suficientes. Por esta razón, la IFRC recomienda desarrollar una estrategia de financiamiento para desastres que adopte un enfoque de “estratificación de riesgos” caracterizado por la combinación de diferentes tipos de mecanismos de financiamiento para abordar desastres de diferente frecuencia y gravedad.⁶³ Los mecanismos de financiamiento que pueden implementarse con antelación para desastres menos frecuentes pero más graves incluyen los siguientes:

- **Líneas de crédito contingentes:** los gobiernos pueden acceder a líneas de crédito contingentes de instituciones financieras internacionales. Estas líneas de crédito se acuerdan en “tiempos de calma” y los fondos se desembolsan cuando ocurre un desastre. Las líneas de crédito contingentes les permiten a los gobiernos acceder a fondos rápidamente después de un desastre, cuando se necesitan financiamiento rápido pero las restricciones de liquidez son altas.
- **Seguro:** el seguro tradicional (también llamado seguro de indemnización) se puede utilizar para cubrir las pérdidas causadas por un desastre. Otro tipo de seguro es el seguro paramétrico que proporciona un pago predefinido cuando ocurre un evento predefinido (por ejemplo, un terremoto de una magnitud específica). Los gobiernos pueden obtener seguros por sí mismos. Del mismo modo, pueden establecer sistemas de seguros públicos que les permitan a los particulares obtener seguros asequibles para sus activos (por ejemplo, viviendas, activos agrícolas, etc.).⁶⁴
- **Valores vinculados a catástrofes:** los valores vinculados a catástrofes proporcionan un mecanismo para transferir el riesgo de desastres a los mercados de capital. El tipo más común de valor vinculado a catástrofes es el bono de catástrofe (**bono CAT**). Los bonos CAT son valores que le pagan al emisor cuando se produce un riesgo de desastre predefinido, como un incendio forestal que provoca \$500 millones en pérdidas o un terremoto que alcanza una magnitud de 6.0.⁶⁵ Si bien las compañías de seguros constituyen el grupo más grande de emisores de bonos CAT, los gobiernos también pueden emitir bonos CAT.⁶⁶

Los mecanismos de financiamiento en caso de desastre tienen costos variables. Por lo tanto, al decidir qué mecanismos incluir en una estrategia de financiamiento de desastres, es importante considerar si los beneficios proyectados a largo plazo justifican los costos continuos, como los pagos de intereses o las primas de seguros.⁶⁷

Al diseñar una estrategia de financiamiento para desastres, es fundamental considerar cuidadosamente la proporción de recursos asignados a los diferentes aspectos de la GRD. Invertir en medidas que reduzcan los impactos de los desastres (es decir, prevención, mitigación, preparación y acción anticipatoria) es financieramente eficiente porque, en última instancia, reduce los costos de responder

ante los desastres y recuperarse de ellos. Sin embargo, el financiamiento para estos aspectos de la GRD sigue siendo insuficiente y requiere una inversión mucho mayor.⁶⁸ Investigaciones recientes de la IFRC han identificado que el financiamiento para la recuperación *a largo plazo* también es un desafío importante, ya que el financiamiento a menudo se agota en las actividades de respuesta y recuperación tempranas.⁶⁹ Una forma de promover un financiamiento adecuado para *todos* los aspectos de la GRD es destinar fondos dentro de un fondo para desastres a tipos específicos de actividades. Otra opción es crear fondos separados y dedicados, como un fondo de prevención y mitigación, o un fondo de recuperación. Además, tal vez sea posible estructurar mecanismos de financiamiento (como fondos para desastres, préstamos o incluso seguros) para proporcionar pagos o desembolsos regulares durante un período de varios años después de un desastre para poder obtener fondos adecuados y fiables para la recuperación a largo plazo.

Aunque ahora se reconoce ampliamente la importancia de la acción anticipatoria, los mecanismos nacionales de financiamiento de desastres a menudo están diseñados para liberar fondos *después* de que ocurre un desastre. Una desventaja de este enfoque es que significa que no hay fondos disponibles para las acciones anticipatorias. El financiamiento basado en pronósticos (FbF) es un concepto desarrollado por el sector humanitario que se refiere a usar pronósticos como un desencadenante para liberar fondos. Se emplea cada vez más en los mecanismos de financiamiento de las agencias humanitarias.⁷⁰ Los gobiernos pueden introducir el FbF integrando el concepto en los mecanismos de financiamiento existentes o desarrollando nuevos mecanismos. Por ejemplo, si un país ya tiene un fondo para desastres, los criterios para utilizar el fondo podrían modificarse de modo que se puedan liberar los fondos cuando se pronostica un evento peligroso. Los criterios deben definir exactamente qué tipo y escala de evento se debe pronosticar para que se liberen los fondos. Además, debe haber un procedimiento acelerado para aprobar y liberar los fondos en esta situación.

Lista de verificación: Financiamiento

- Existe una estrategia de financiamiento para desastres que combina una variedad de mecanismos de financiamiento para abordar desastres de diferente frecuencia y gravedad, incluidos algunos o todos de los siguientes mecanismos:
 - asignaciones de presupuesto periódicas;
 - líneas presupuestarias de contingencia;
 - fondos gubernamentales para desastres;
 - fondos de fideicomiso de múltiples donantes;
 - líneas de crédito de contingencia;
 - seguros tradicionales y paramétricos; y
 - valores vinculados a catástrofes.
- La estrategia de financiamiento de desastres refleja los enfoques de financiamiento basado en pronósticos y financiamiento con estratificación de riesgos.
- La estrategia de financiamiento de desastres logra un equilibrio eficiente entre el financiamiento (i) de medidas para reducir los impactos de los desastres (es decir, prevención, mitigación, preparación y acción anticipatoria); y (ii) de tareas de respuesta y recuperación ante desastres.

- La estrategia de financiamiento de desastres proporciona financiamiento adecuado para la prevención y mitigación, la preparación, la acción anticipatoria y la recuperación a largo plazo a través de mecanismos tales como:
 - destinar fondos dentro del fondo para desastres a aspectos específicos de la GRD; o
 - crear fondos dedicados para aspectos específicos de la GRD.
- La estrategia de financiamiento para desastres incluye mecanismos que proporcionan pagos o desembolsos regulares durante un período de varios años después de un desastre.

D. Calidad y responsabilidad

Estándares mínimos

Si bien los desastres pueden crear condiciones extremadamente desafiantes, todos los actores involucrados en la prestación de asistencia en casos de desastre deben esforzarse y, lo que es más importante, planificar para brindar asistencia de calidad. Para apoyar este objetivo, los tomadores de decisiones nacionales deberían desarrollar estándares mínimos para la asistencia en casos de desastre. El sector humanitario internacional ha desarrollado muchas normas y directrices que pueden servir como punto de referencia para los actores nacionales que buscan desarrollar estándares mínimos nacionales para actores gubernamentales y no gubernamentales. El [Manual Esfera](#) incluye los estándares principales del sector humanitario. El Manual incluye un conjunto de estándares mínimos para brindar alimentos, refugio, atención médica, agua, saneamiento e higiene a poblaciones afectadas por desastres. El Manual también incluye un estándar humanitario básico, que es un conjunto de nueve compromisos que describen procesos esenciales y responsabilidades organizacionales para permitir la calidad y la responsabilidad en el logro de los Estándares Mínimos. Aunque originalmente fue desarrollado por y para actores humanitarios, el Manual Esfera puede proporcionar un punto de referencia útil para desarrollar estándares nacionales. De hecho, varios países han adoptado los estándares mínimos de Esfera o los han adaptado al contexto local.⁷¹ Además, la edición actual del Manual Esfera (la cuarta edición, de 2018), ha sido diseñada para ser más accesible a diferentes usuarios, incluidas las autoridades nacionales de desastres y otros actores gubernamentales nacionales. Como se analiza en la [Sección 7](#) de abajo, el cumplimiento de estándares mínimos debe ser una condición para recibir capacidades jurídicas, es decir, derechos legales y exenciones especiales (por ejemplo, exención de impuestos o procesamiento aduanero prioritario).

Lista de verificación: Estándares mínimos

- Las leyes, las políticas o los planes establecen estándares mínimos para la asistencia en casos de desastre o, alternativamente, adoptan estándares mínimos internacionales existentes.
- Los estándares abordan todos los aspectos clave de la asistencia en casos de desastre, incluido, como mínimo, el suministro de alimentos, refugio, atención médica, agua, saneamiento e higiene a las poblaciones afectadas por el desastre.
- La ley exige que todos los actores involucrados en la provisión de asistencia en casos de desastre (tanto gubernamentales como no gubernamentales) cumplan con los estándares mínimos.

- La ley exige que las autoridades de desastres utilicen los estándares mínimos como punto de referencia para: (a) desarrollar planes de desastre; y (b) monitorear y evaluar sus actividades.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación son conceptos amplios que pueden adoptar muchas formas diferentes. El monitoreo es la recopilación y el análisis rutinarios de información (cualitativa o cuantitativa), generalmente para rastrear e informar el progreso respecto de planes, objetivos y estándares.⁷² La evaluación implica el uso de información para hacer una evaluación, generalmente sobre la eficacia, la eficiencia o la idoneidad de las actividades.⁷³ El monitoreo y la evaluación pueden promover la transparencia y la responsabilidad respecto de los impactos y los resultados de las actividades de GRD. También pueden apoyar mejoras en las políticas y las prácticas identificando aprendizajes de experiencias pasadas. Las evaluaciones pueden diferir en muchas formas:

- **Escala:** las evaluaciones pueden diferir en escala, desde evaluaciones centradas en actividades hasta evaluaciones centradas en agencias y en todo el sistema.
- **Momento:** las evaluaciones pueden diferir en el momento de realización; algunas evaluaciones se realizan a intervalos regulares durante la implementación (revisión dentro de la acción) y otras se realizan después (revisión después de la acción).
- **Objetivos:** algunos tipos de evaluación están predominantemente orientados al aprendizaje, mientras que otros están predominantemente orientados a la responsabilidad.

En relación con el último punto, las evaluaciones orientadas a la responsabilidad generalmente ponen mayor énfasis en la objetividad y la independencia y adoptan un estilo más investigativo, buscando atribuir responsabilidad tanto por los éxitos como por los fracasos. Por lo general, las lleva a cabo un evaluador externo, y los resultados se ponen a disposición del público. Un evaluador interno puede realizar evaluaciones más orientadas al aprendizaje y puede brindar a los participantes la oportunidad de comunicarse confidencialmente sobre las dificultades y, tal vez, los errores. Si bien las evaluaciones orientadas a la responsabilidad a menudo buscan generar cambios rápidos y sistémicos, las evaluaciones orientadas al aprendizaje pueden respaldar cambios graduales e incrementales en relación con una actividad o un actor en particular. Estos diferentes tipos de evaluación cumplen funciones diferentes pero complementarias.

La IFRC recomienda desarrollar una gama de mecanismos complementarios de seguimiento y evaluación de la GRD. Las autoridades de desastres deben desarrollar y actualizar periódicamente un marco de monitoreo y evaluación que se aplique a todos los actores de la GRD (tanto gubernamentales como no gubernamentales). Esto debería proporcionar la base para el seguimiento y la evaluación continuos de los programas y las actividades de GRD. Además, se deben realizar evaluaciones de todo el sistema periódicamente (por ejemplo, una vez cada cinco años) y después de un desastre importante. Estas evaluaciones deben abarcar una valoración de las leyes, las políticas y los planes existentes, con el fin de identificar si existe la necesidad de fortalecer el contenido o la implementación de estos instrumentos. Para ser coherentes con el enfoque centrado en la comunidad que se analiza en la [Sección 1B](#) anterior, ambos tipos de monitoreo y evaluación también deberían brindar oportunidades para que las comunidades en riesgo de desastres o afectadas por estos compartan comentarios sobre los programas y las actividades de GRD. Algunas jurisdicciones han creado una agencia u oficina dedicada a monitorear

y evaluar las actividades de GRD (por ejemplo, el Inspector General de GRD). Esto proporciona un mecanismo para incorporar el monitoreo y la evaluación en el sistema de GRD y garantizar que se lleven a cabo de forma regular, en lugar de *ad hoc*.

Lista de verificación: Monitoreo y evaluación

- La ley exige que las autoridades de desastres desarrollen un marco de monitoreo y evaluación que se aplique a todos los actores de la GRD (tanto gubernamentales como no gubernamentales).
- La ley exige que los actores de la GRD lleven a cabo un seguimiento y evaluación continuos de sus programas y actividades. Como parte de este proceso, los actores de la GRD deben recopilar y considerar la opinión de los participantes en sus programas y actividades.
- La ley exige que se realicen evaluaciones de todo el sistema periódicamente (por ejemplo, una vez cada cinco años) y después de un desastre importante. Este proceso debe:
 - incluir una evaluación de leyes, políticas y planes existentes;
 - brindar oportunidades a comunidades afectadas por el desastre para que realicen envíos; y
 - tener como resultado un informe público que incluya hallazgos y recomendaciones.
- Hay una oficina o un oficial dedicado a supervisar el monitoreo y la evaluación de las actividades de GRD.

Prevención del fraude y la corrupción

El fraude y la corrupción pueden ser un desafío importante en la GRD, ya que reducen la cantidad y la calidad de la asistencia disponible para las personas afectadas por desastres. Para abordar este problema, es importante que las autoridades de gestión de desastres implementen medidas para fomentar la resiliencia organizacional ante el fraude y la corrupción. Algunas de las medidas clave para promover la resiliencia organizacional ante el fraude y la corrupción incluyen:

- desarrollar un código de conducta que defina y prohíba la corrupción y fraude y exija la denuncia de estos casos;
- establecer un mecanismo de denuncia de irregularidades confidencial y culturalmente apropiado para que el personal y los voluntarios denuncien fraude y corrupción;
- investigar denuncias de fraude o corrupción y tomar medidas disciplinarias proporcionadas (incluido el despido y la denuncia a la policía) cuando una investigación revele fraude o corrupción; y
- exigir que todo el personal y los voluntarios nuevos firmen los códigos de conducta y completen módulos de capacitación.

Además de lo anterior, es necesario implementar controles anticorrupción y antifraude en áreas como finanzas, recursos humanos, adquisiciones, gestión de activos y transporte. Los tipos de controles dependen del área funcional específica, pero a menudo implican separar tareas de modo que una sola persona no controle un proceso completo, lo que requiere la toma de decisiones o la aprobación de más de una persona, el mantenimiento de registros, la realización de auditorías internas y externas y el uso de criterios estandarizados y predeterminados para la toma de decisiones. Por ejemplo, en relación con

las finanzas, algunos de los controles clave son establecer un umbral financiero para los gastos que requieren dos aprobaciones, exigir que se conserve y archive toda la documentación de las transacciones financieras y realizar auditorías internas y externas periódicas.

Para prevenir el fraude y la corrupción, las autoridades de gestión de desastres deberían estar legalmente obligados a implementar los tipos de medidas antifraude y anticorrupción identificadas anteriormente. Para lograr esto, los responsables de tomar decisiones deberían considerar la posibilidad de introducir disposiciones a este efecto en la legislación relativa a desastres principal. Los responsables de tomar decisiones también deberían considerar si se deberían aplicar requisitos legales similares a los actores no gubernamentales. Como mínimo, tales requisitos deberían aplicarse a las actividades de actores no gubernamentales financiadas por el gobierno. Además, implementar medidas antifraude y anticorrupción debería ser un requisito para recibir los tipos de capacidades jurídicas analizados en la [Sección 7](#) anterior.

Si bien el fraude y la corrupción pueden afectar cualquier aspecto de la GRD, la fase de respuesta ante desastres en particular puede crear oportunidades para que personas sin escrúpulos cometan fraude o corrupción. Para reducir este riesgo, es importante tomar medidas para minimizar la necesidad de aprobaciones rápidas de contrataciones y adquisiciones durante un desastre. La necesidad de una contratación rápida se puede minimizar desarrollando una lista de profesionales seleccionados y bien capacitados que puedan ser reclutados y distribuidos en poco tiempo. La necesidad de aprobaciones rápidas de adquisiciones se puede minimizar creando listas de proveedores preaprobados seleccionados por equipos de adquisiciones capacitados a través de un proceso competitivo o estudios de mercado. Incluso si se implementan las medidas anteriores, puede ser necesario realizar contrataciones y adquisiciones rápidas durante una emergencia. Por lo tanto, las leyes o las políticas deben permitirles a las autoridades de gestión de desastres desarrollar procedimientos de adquisición y contratación simplificados y rápidos para su uso durante el período de respuesta y recuperación temprana ante desastres. Sin embargo, es importante que estos procedimientos se limiten estrictamente a este período y que los procedimientos normales se reanuden posteriormente.

Lista de verificación: Prevención del fraude y la corrupción

- La ley exige que las autoridades de gestión de desastres adopten medidas para promover la resiliencia institucional ante la corrupción y el fraude, como:
 - desarrollar un código de conducta;
 - establecer un mecanismo de denuncia;
 - investigar acusaciones y tomar medidas disciplinarias proporcionadas; y
 - brindar capacitación a todos los nuevos miembros del personal y nuevos voluntarios.
- La ley exige que las autoridades de gestión de desastres implementen controles para prevenir actos de fraude y corrupción en relación con finanzas, recursos humanos, adquisiciones, gestión de activos y transporte.
- La ley exige o permite a las autoridades de gestión de desastres desarrollar procesos de adquisición y contratación simplificados y rápidos. Restringe el uso de esos procesos al período de respuesta y recuperación temprana ante desastres.
- Las autoridades de desastres tienen:

- una lista de profesionales seleccionados y bien capacitados que puedan ser reclutados y distribuidos con poca antelación durante un desastre; y
- una lista de proveedores preaprobados para la adquisición de bienes durante un desastre.

E. Coherencia entre la GRD y la ACC

Como se analizó en la sección [Contexto](#), hay una gran superposición entre la GRD y la ACC. Sin embargo, en la práctica, la GRD a menudo cae dentro del mandato de autoridades especializadas en desastres, mientras que la ACC cae dentro del mandato del departamento de medioambiente o cambio climático. Además, la GRD y la ACC pueden abordarse en leyes, políticas y planes separados. Por ejemplo, una situación común es que un país tenga ambas cosas: una Estrategia Nacional de RRD desarrollada para implementar el Marco de Sendai, y un Plan Nacional de Adaptación (PAN) o Programa de Acción Nacional de Adaptación (PANA) desarrollado bajo los auspicios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esto plantea una cuestión práctica sobre cómo garantizar la coherencia entre los instrumentos y las actividades en cada campo, a fin de lograr plenamente las sinergias y al mismo tiempo evitar conflictos, duplicaciones y brechas.

Si bien generalmente es innecesario desarrollar un único organismo o marco gubernamental para gestionar la ACC y la GRD, es importante promover la alineación entre estos sectores. Las políticas y los planes de GRD y ACC deben incluir referencias cruzadas y reconocer los vínculos y las sinergias entre los dos sectores. A un nivel más práctico, se puede promover una mayor alineación mediante el desarrollo, la revisión y la actualización de instrumentos de GRD y ACC en el mismo plazo; adoptar algunas metas compartidas e indicadores de desempeño relacionados (según corresponda); y utilizar los mismos plazos para la implementación y la presentación de informes. También es esencial contar con una fuerte colaboración y coordinación entre las autoridades responsables de la GRD y la ACC. Esto puede ser respaldado por mecanismos de coordinación continuos tanto a nivel de liderazgo como de implementación, así como por una planificación e implementación conjuntas para proyectos que requieran experiencia de ambos sectores.

Lista de verificación: Coherencia entre la GRD y la ACC

- Las políticas y los planes de GRD y ACC son coherentes y están alineados entre sí. Esto incluye (si corresponde) la Estrategia Nacional de RRD, el Plan Nacional de Adaptación o el Programa de Acción Nacional de Adaptación.
- Las políticas y los planes relacionados con la GRD y la ACC:
 - incluyen referencias cruzadas entre sí;
 - reconocen los vínculos y las sinergias entre sí;
 - se desarrollan, revisan y actualizan en el mismo marco de tiempo;
 - adoptan algunos objetivos compartidos e indicadores de rendimiento relacionados; o
 - usan los mismos marcos de tiempo para la implementación y la generación de informes.
- Hay una fuerte colaboración y coordinación entre las autoridades responsables de la GRD y la ACC, lo que incluye:

- o mecanismos de coordinación continuos tanto a nivel de liderazgo como de implementación; y
- o planificación e implementación conjunta de proyectos que requieran experiencia de ambos sectores.

2. Prevención y mitigación

La **prevención de desastres** se refiere a actividades y medidas para evitar riesgos de desastres nuevos y existentes.⁷⁴ Abarca el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de eventos peligrosos.⁷⁵ La prevención tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad y la exposición a través de medidas como represas o terraplenes que eliminen los riesgos de inundaciones, regulaciones de uso de la tierra que no permitan el asentamiento en zonas de alto riesgo o diseños de ingeniería sísmica que aseguren la supervivencia y el funcionamiento de un edificio crítico en cualquier caso probable de terremoto.⁷⁶ La **mitigación de desastres** es un concepto estrechamente relacionado que se refiere a disminuir o minimizar los impactos adversos de un evento peligroso, en lugar de evitarlos por completo.⁷⁷ Cabe señalar que, en la política de cambio climático, la "mitigación" se define de manera diferente y es el término que designa las intervenciones humanas para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero.⁷⁸ Esta sección proporciona orientación concreta sobre cómo las leyes, las políticas y los planes nacionales pueden apoyar mejor la prevención y mitigación de desastres. Se debe tener en cuenta que, en la [Sección 1](#) anterior, ya se han analizado los fundamentos de un sistema eficaz de GRD, como los acuerdos institucionales y la financiación. Esta sección está dedicada a los siguientes temas más específicos: conocimiento del riesgo de desastres; planificación de medidas de prevención y mitigación; leyes de uso de suelo y construcción; y leyes medioambientales y soluciones basadas en la naturaleza.

A. Conocimiento sobre el riesgo de desastres

El riesgo de desastre es función de cuatro factores: (1) **peligro**, es decir, un proceso, fenómeno o actividad humana que puede causar daños; (2) **exposición**, es decir, personas, infraestructura y viviendas ubicadas en áreas propensas a peligros; (3) **vulnerabilidad**, es decir, condiciones que aumentan la susceptibilidad de un individuo, una comunidad, activos o sistemas a los impactos de las amenazas; y (4) **capacidad**, es decir, fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad para gestionar y reducir los riesgos de desastres y fortalecer la resiliencia. Estos cuatro factores se pueden ilustrar con un ejemplo sencillo: una ciudad construida en una zona propensa a terremotos, que cuenta con un sistema eficaz de alerta temprana pero tiene bajos niveles de construcciones resistente a terremotos. En este ejemplo, los terremotos son el **peligro**; la ubicación de la ciudad en una zona propensa a terremotos crea un alto nivel de **exposición**; la falta de construcciones resistentes a terremotos es un factor que aumenta la **vulnerabilidad**; y el sistema de alerta temprana eficaz es un factor que aumenta la **capacidad**.

La gestión eficaz del riesgo de desastres, incluida la prevención y mitigación de desastres, depende de una comprensión precisa del riesgo de desastres, lo que puede denominarse como "conocimiento sobre el riesgo de desastres". Este proceso implica: (a) recopilar y analizar sistemáticamente información sobre el riesgo de desastres, es decir, información sobre amenazas, exposición, vulnerabilidad y capacidad; y (b) utilizar esta información para evaluar los niveles de riesgo de desastres, un proceso conocido como

“evaluación del riesgo de desastres”. Otro componente importante del desarrollo del conocimiento sobre el riesgo de desastres es la preparación de mapas de peligro, que representan áreas geográficas expuestas a peligros. Las evaluaciones de riesgos y el mapeo de peligros deben abarcar múltiples peligros, lo que significa que en lugar de abordar solo un peligro, deben abordar múltiples peligros importantes.

Las leyes pueden apoyar el desarrollo del conocimiento sobre el riesgo de desastres al exigir y asignar responsabilidades para recopilar y analizar información sobre el riesgo de desastres, preparar mapas de peligro y realizar evaluaciones de riesgos. Las leyes también deberían exigir la publicación de mapas de peligro y evaluaciones de riesgos para brindar al público en general información precisa sobre los niveles de riesgo de desastres. En el contexto del cambio climático, en lugar de utilizar únicamente datos históricos, es importante que los mapas de peligro se basen en modelos científicos sobre cómo los posibles escenarios de cambio climático probablemente afectarán la exposición al tiempo y a los peligros relacionados con el clima. A su vez, estos mapas de peligro deberían informar las evaluaciones de riesgos, así como la selección y el diseño de medidas de GRD. Este enfoque es necesario para garantizar la eficacia continua de las medidas de GRD en un clima cambiante y para evitar la inversión en medidas de GRD que rápidamente quedarán obsoletas.

En la práctica, el desarrollo de conocimientos sobre el riesgo de desastres suele implicar la experiencia de una amplia gama de actores, como autoridades meteorológicas, sismológicas, ambientales y de desastres. Por lo tanto, la IFRC recomienda ordenar a una de estas autoridades que coordine el desarrollo de conocimientos sobre el riesgo de desastres y que desarrolle una política, un plan o procedimientos estándar que deben seguir todos los actores involucrados. Estos instrumentos deberían identificar: las funciones y responsabilidades de los diferentes actores; los protocolos para compartir información entre actores; y las metodologías para recopilar y analizar información sobre el riesgo de desastres, preparar mapas de peligro y realizar evaluaciones de riesgos. Como lo reconoce el Marco de Sendai, las evaluaciones del riesgo de desastres no solo deben basarse en conocimientos científicos, sino que también deben utilizar conocimientos tradicionales, indígenas y locales.⁷⁹ Esto debería ser claramente requerido por la metodología aplicable para realizar evaluaciones de riesgos. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja pueden desempeñar un papel importante en la recopilación de información sobre el riesgo de desastres de las comunidades locales y el desarrollo de conocimientos sobre el riesgo de desastres utilizando herramientas como la [Evaluación mejorada de vulnerabilidad y capacidad](#).

Lista de verificación: Conocimiento sobre el riesgo de desastres

- La ley exige y asigna responsabilidad para las siguientes tareas:
 - recopilar y analizar información sobre peligros, exposición, vulnerabilidad y capacidad;
 - realizar evaluaciones de riesgo de múltiples peligros; y
 - preparar mapas de múltiples peligros.
- La ley especifica claramente qué actores son responsables de las tareas anteriores con respecto a diferentes peligros (por ejemplo, peligros biológicos, ambientales, geológicos, hidrometeorológicos y tecnológicos).

- La ley exige que se preparen mapas de peligros y evaluaciones de riesgo de desastres utilizando la mejor información disponible sobre cómo posibles escenarios de cambio climático probablemente afectarán la exposición al tiempo y a los peligros relacionados con el clima.
- La ley exige que se publiquen los mapas de peligros y las evaluaciones de riesgos.
- La ley identifica qué autoridad gubernamental es responsable de coordinar y supervisar el desarrollo del conocimiento sobre el riesgo de desastres. Requiere que esta entidad desarrolle una política, un plan o unos procedimientos estándar para desarrollar conocimientos sobre el riesgo de desastres.
- Existen una política, un plan o unos procedimientos estándar para el conocimiento del riesgo de desastres que abordan:
 - los roles y las responsabilidades de diferentes actores;
 - los protocolos para compartir información entre actores;
 - las metodologías para recopilar y analizar información sobre el riesgo de desastres, preparar mapas de peligros y realizar evaluaciones de riesgos.
- Las metodologías mencionadas anteriormente requieren que las evaluaciones del riesgo de desastres se preparen utilizando conocimientos tradicionales, indígenas y locales (además de información científica).

B. Planificación de medidas de prevención y mitigación

Al igual que otros aspectos de la GRD, la prevención y mitigación eficiente de desastres requiere una planificación detallada. La planificación para la prevención y mitigación puede ocurrir como parte de un proceso de planificación más amplio que también incluye otros aspectos de la GRD. Alternativamente, se puede preparar un plan específico de prevención y mitigación. Un punto adicional a tener en cuenta es que los planes pueden prepararse a nivel nacional, provincial o local (dependiendo de la estructura política y de gobernanza del país).

La planificación de la prevención y la mitigación debe abarcar múltiples peligros y ser multisectorial, e identificar claramente funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación para una amplia gama de actores sectoriales. Esto se debe a que la prevención y mitigación de desastres depende de la integración de medidas en una variedad de sectores, incluidos el uso de la tierra, la construcción, el medioambiente, la gestión de recursos naturales, la salud y la educación. Las disposiciones legales pueden desempeñar un papel para garantizar que se realice la planificación, exigiendo la preparación y actualización periódica de un plan. Si bien se debe designar a un actor para liderar este proceso de planificación, la ley también debe prever la participación de departamentos y agencias sectoriales.

La ley también debería exigir que los actores responsables de preparar los planes consideren las evaluaciones de riesgos más recientes y de más alta calidad. Específicamente, se deben utilizar evaluaciones de riesgos: (1) para identificar los riesgos de desastre más graves (por ejemplo, en términos de posible pérdida de vidas, daños a infraestructuras fundamentales y pérdidas económicas); e (2) diseñar medidas de prevención y mitigación que sean apropiadas y se adapten a esos riesgos.

Lista de verificación: Planificación de medidas de prevención y mitigación

- La ley exige la planificación para la prevención y mitigación de desastres. Nota: Esto puede hacerse a través de un plan específico para la prevención y mitigación, o un proceso de planificación más amplio que también aborde otros aspectos de la GRD.
- La ley identifica qué actor liderará la planificación para la prevención y mitigación. También identifica qué otros actores estarán involucrados. Esto incluye departamentos o agencias responsables del uso de la tierra, la construcción, el medioambiente y la gestión de recursos naturales.
- La ley exige que los actores responsables de la planificación de la prevención y la mitigación consideren las evaluaciones de riesgos más recientes y de más alta calidad.
- Hay un plan que aborda la prevención y mitigación de desastres. El plan debe:
 - abordar múltiples peligros grandes;
 - identificar medidas que se implementarán en una amplia gama de sectores, incluidos el uso de la tierra, la construcción, el medioambiente y la gestión de recursos naturales; e
 - identificar claramente roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación para todos los actores.

C. Leyes de uso de la tierra y códigos de construcción

La exposición y la vulnerabilidad a los peligros hidrometeorológicos y geofísicos dependen en gran medida de las decisiones sobre dónde y cómo construir viviendas e infraestructura. Estas decisiones pueden tener consecuencias duraderas y potencialmente fijar altos niveles de riesgo de desastres durante décadas. Por lo tanto, es fundamental integrar disposiciones diseñadas para prevenir y reducir el riesgo de desastres en las leyes sectoriales relacionadas con el uso de la tierra y la construcción.

- Las **leyes y los planes de uso de la tierra** (también conocidos como planificación urbana) generalmente regulan qué se puede construir y dónde. Normalmente, las leyes y los planes de uso de la tierra utilizan la “zonificación” para designar áreas donde se aplican controles específicos, como restricciones sobre los tipos de edificios que se pueden construir y requisitos de diseño. Las leyes y los planes de uso de la tierra pueden reducir el riesgo de desastres al identificar zonas de alto riesgo donde las nuevas construcciones están prohibidas o fuertemente restringidas. Además, pueden establecer requisitos de diseño resilientes a desastres para edificios en zonas de riesgo alto y medio. Como se analizó en la [Sección 2E](#) de abajo, las leyes de uso de la tierra también deberían usarse para prohibir (o controlar estrictamente) el uso de áreas que contienen ecosistemas que promueven la RRD y la ACC.
- Los **códigos de construcción** establecen estándares para la construcción de edificios con el objetivo fundamental de garantizar la integridad y la seguridad estructurales. Los códigos de construcción generalmente abordan la preparación del sitio, el diseño estructural y los métodos y materiales de construcción. Los códigos de construcción pueden reducir el riesgo de desastres exigiendo diseños estructurales y materiales de construcción que aumenten la resiliencia ante los peligros naturales. Por ejemplo, pueden exigir que las casas en áreas propensas a inundaciones sean elevadas y que las casas en áreas propensas a incendios forestales se construyan con estructuras de acero. Los códigos

de construcción también pueden especificar estándares más estrictos para la infraestructura crítica; por ejemplo, exigiendo un mayor grado de diseño y construcción resilientes a los desastres para hospitales y escuelas.

Además de los tipos de leyes anteriores, muchos países cuentan con un procedimiento para evaluar y aprobar grandes proyectos de infraestructura. Estos procedimientos deben incorporar una evaluación de riesgos múltiples que considere la exposición y vulnerabilidad de la infraestructura propuesta a los peligros. Además, estos procedimientos solo deben permitir la aprobación de proyectos que tengan un nivel aceptable de riesgo o que integren medidas de reducción del riesgo estructural y no estructural para reducir adecuadamente el nivel de riesgo.

Las medidas de reducción de riesgos contenidas en las leyes de uso de la tierra y los códigos de construcción deben basarse en las evaluaciones de riesgos y los mapas de peligros más recientes y actualizarse periódicamente para reflejarlos. Además, deben implementarse en su totalidad. En muchos países, los gobiernos locales son responsables de administrar las leyes de uso de la tierra y los códigos de construcción. La falta de recursos y capacidad a este nivel puede obstaculizar la implementación, mientras que la corrupción también puede ser un desafío importante. Por lo tanto, puede ser necesario no solo incluir disposiciones legales apropiadas en las leyes de uso de la tierra y los códigos de construcción, sino también implementar medidas prácticas para fortalecer la capacidad y reducir la corrupción.

Construir o adaptar viviendas para que sean resilientes a los desastres puede resultar costoso. Por lo tanto, en lugar de limitarse a exigir una construcción resiliente a los desastres, las leyes también deberían introducir incentivos financieros (por ejemplo, concesiones fiscales) y apoyo financiero directo (por ejemplo, subvenciones) a los grupos familiares. Además, los gobiernos deberían considerar desarrollar mecanismos de intercambio o recompra de terrenos para ayudar a las personas a reubicarse lejos de áreas de muy alto riesgo. Este tipo de mecanismos son particularmente apropiados para áreas de alto riesgo donde la modernización de viviendas no reduce el riesgo a un nivel aceptable o es prohibitivamente costosa.

Listas: Leyes de uso de la tierra y códigos de construcción

- Las leyes y los planes de uso de la tierra identifican zonas de “alto riesgo” que están altamente expuestas a peligros hidrometeorológicos y geofísicos. Prohíben o restringen fuertemente las nuevas construcciones en estas zonas.
- El código de construcción exige que las viviendas y la infraestructura crítica (por ejemplo, hospitales, escuelas) se construyan utilizando diseños y materiales resistentes a los desastres. Nota: Esto puede restringirse a zonas de riesgo alto o medio, según lo identificado en las leyes y los planes de uso de la tierra.
- Existe un requisito legal para que las leyes de uso de la tierra y el código de construcción se actualicen periódicamente en función de los mapas de peligros y las evaluaciones de riesgos más recientes.
- El procedimiento de evaluación y aprobación de grandes proyectos de infraestructura implica una evaluación de riesgos múltiples. Establece que los proyectos solo podrán ser aprobados si tienen

un nivel de riesgo aceptable o integran medidas de reducción del riesgo (estructurales y no estructurales) para reducir adecuadamente el nivel de riesgo.

- Las leyes, los planes y los procedimientos identificados antes deben estar bien implementados. En la medida en que existan debilidades en la implementación, se deben adoptar medidas prácticas para fortalecer la implementación, como el desarrollo de capacidades, un mayor financiamiento y medidas anticorrupción.
- La ley proporciona incentivos financieros (por ejemplo, concesiones fiscales) y apoyo financiero directo para que los grupos familiares construyan o adapten viviendas utilizando diseños y materiales resistentes a los desastres.
- Existen mecanismos de intercambio o recompra de terrenos para ayudar a las personas a reubicarse lejos de áreas de muy alto riesgo.

D. Leyes medioambientales y soluciones basadas en la naturaleza

El Marco de Sendai reconoce la importancia del medio ambiente y sus ecosistemas, como los bosques o los humedales, en la RRD. Bajo la Prioridad 3, insta a los gobiernos nacionales a implementar enfoques integrados de gestión ambiental y de recursos naturales que incorporen la RRD, y a preservar las funciones de los ecosistemas que ayudan a reducir los riesgos. El papel de los ecosistemas a la hora de abordar desafíos sociales como el riesgo de desastres, el cambio climático o la seguridad alimentaria e hídrica se resume en el concepto de “soluciones basadas en la naturaleza” (SbN). Las SbN pueden promover la ACC y la RRD brindando protección contra algunos eventos hidrometeorológicos extremos, como tormentas, inundaciones o deslizamientos de tierra, y también al reducir la vulnerabilidad a los cambios climáticos. Por ejemplo, la conservación de los ecosistemas de manglares puede proteger contra las inundaciones y la erosión costera al absorber la energía de las olas y las marejadas ciclónicas y estabilizar las costas contra la erosión. Como ejemplo adicional, aumentar la cubierta arbórea en las ciudades puede reducir el efecto de isla de calor urbana, lo que reduce la vulnerabilidad al aumento de las temperaturas.

Las SbN generalmente implican tres tipos principales de acción: conservar y gestionar de forma sostenible los ecosistemas; restaurar los ecosistemas; y crear nueva infraestructura ecológica o híbrida. Muchas decisiones sobre conservación y gestión de ecosistemas suelen estar reguladas por leyes nacionales relacionadas con la protección ambiental, la gestión de recursos naturales y el uso de la tierra. Por lo tanto, estas leyes pueden proporcionar un mecanismo existente para promover las SbN; sin embargo, puede ser necesario fortalecer su contenido o implementación. Es esencial incorporar consideraciones sobre el clima y el riesgo de desastres en este tipo de leyes para garantizar que promuevan la conservación y la gestión sostenible de los ecosistemas que contribuyen a la RRD y la ACC. Los siguientes tipos de disposiciones legales pueden utilizarse o adaptarse para promover las SbN:

- **Obligaciones generales de protección ambiental:** las leyes ambientales a menudo establecen una prohibición general de causar daños ambientales y sanciones asociadas. También pueden establecer obligaciones para que las personas y las empresas remedien los daños ambientales que hayan causado. Estas obligaciones deberían ser aplicables a los ecosistemas que contribuyen a la RRD y la ACC.

- **Evaluaciones de impacto ambiental:** las leyes ambientales a menudo exigen evaluaciones de impacto ambiental (EIA) para nuevas construcciones o urbanizaciones. Generalmente, una EIA satisfactoria es un requisito para recibir aprobación. Para recibir una EIA satisfactoria, es posible que el solicitante deba demostrar que implementará medidas para reducir los impactos ambientales de la construcción. Las leyes ambientales deben prever que las EIA incluyan una evaluación de si la construcción o la urbanización propuesta aumentaría los riesgos climáticos o de desastre al impactar negativamente los ecosistemas que promueven la RRD y la ACC.
- **Sistemas de permisos para recursos naturales:** las leyes de gestión de recursos naturales a menudo establecen sistemas de permisos para usar o extraer recursos naturales (por ejemplo, bosques, poblaciones de peces, minerales). También pueden prohibir la actividad extractiva en áreas específicas o para recursos naturales específicos. Las leyes de gestión de recursos naturales deberían prohibir o restringir fuertemente la explotación de ecosistemas que promuevan la RRD y la ACC. Si se puede otorgar permisos para usar o extraer recursos de estos ecosistemas, deberían existir límites estrictos en la cantidad y los tipos de permisos otorgados.
- **Zonas de ecosistemas protegidos:** las leyes y los planes de uso de la tierra a menudo utilizan la “zonificación” para designar áreas donde se aplican controles específicos. Pueden prohibir o restringir la construcción y ciertos tipos de actividad (por ejemplo, actividad industrial, agricultura, etc.) en estas zonas. Las leyes y los planes de uso de la tierra deben identificar zonas de ecosistemas protegidos donde se aplican controles estrictos. Estas zonas deben incluir áreas que contengan ecosistemas que promuevan la RRD y la ACC.

Muchas SbN innovadoras para la RRD y la ACC implican la creación de nueva infraestructura ecológica (por ejemplo, la construcción de nuevos humedales para reducir el riesgo de inundaciones) o la creación de nueva infraestructura híbrida que combine infraestructura verde y gris (por ejemplo, cultivo de arrecifes de coral u ostras en estructuras de concreto para proteger contra marejadas ciclónicas y erosión costera). En comparación con la infraestructura tradicional de prevención y mitigación de desastres, estos tipos de SbN pueden ser más rentables y tener beneficios adicionales, como el apoyo a la vida silvestre y la vegetación locales. Por ejemplo, un arrecife de coral artificial puede reducir el riesgo de desastres en la misma medida que un malecón de hormigón, pero también puede proporcionar un hábitat para especies marinas en peligro de extinción. A la luz de lo anterior, las políticas y planes de GRD deben reconocer el papel de las SbN e identificar proyectos específicos de SbN que se implementarán para reducir el riesgo de desastres y adaptarse al cambio climático. Además, al desarrollar políticas y planes de GRD, los tomadores de decisiones deben pensar más allá de la infraestructura gris tradicional y considerar todas las opciones, incluidas las innovadoras opciones de infraestructura ecológica e híbrida que brindan beneficios adicionales.

Lista de verificación: Leyes medioambientales y soluciones basadas en la naturaleza

- Las políticas y los planes de GRD reconocen el papel de las SbN en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. También identifican proyectos específicos de SbN que se implementarán para reducir el riesgo climático y de desastres.
- Las leyes medioambientales establecen una prohibición general de causar daños ambientales y establecen sanciones asociadas. Exigen que las personas y corporaciones remedien el daño ambiental que han causado. Estas obligaciones son aplicables a los ecosistemas que promueven la RRD y la ACC.
- Las leyes ambientales exigen evaluaciones de impacto ambiental (EIA) para proyectos importantes de nuevas construcciones o urbanizaciones. El proceso de EIA requiere una evaluación de si la construcción o la urbanización propuesta aumentaría los riesgos climáticos o de desastre al impactar negativamente los ecosistemas que promueven la RRD y la ACC.
- Las leyes de gestión de recursos naturales prohíben o restringen fuertemente la explotación de ecosistemas que promuevan la RRD y la ACC. Si se pueden otorgar permisos para usar o extraer recursos de estos ecosistemas, existen límites estrictos en la cantidad y los tipos de permisos otorgados.
- Las leyes y los planes de uso de la tierra prohíben (o controlan estrictamente) el uso de áreas que contienen ecosistemas que promueven la RRD y la ACC. No permiten ninguna urbanización o uso de estas áreas que pueda aumentar el riesgo de desastres o climático.

3. Preparación, acción anticipatoria y respuesta

Esta sección aborda cómo las leyes, las políticas y los planes pueden apoyar una preparación, unas acciones anticipatorias y una respuesta eficientes.

- **Preparación ante desastres:** los conocimientos y las capacidades desarrollados por los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas, para anticipar, reaccionar y recuperarse de manera eficaz de los impactos de desastres probables, inminentes o actuales.⁸⁰ Incluye actividades tales como planificación de contingencias; almacenamiento de equipos y suministros; desarrollo de acuerdos para la coordinación, evacuación e información pública; y ejercicios de campo y capacitación asociados.⁸¹
- La **acción anticipatoria** se refiere a actuar antes de acontecimientos peligrosos previstos para evitar o reducir los impactos humanitarios agudos antes de que ocurran. Las acciones anticipatorias a menudo se refieren a mecanismos que incorporan financiamientos predecibles preacordados para planes preacordados que se liberan cuando se alcanza un punto desencadenante acordado. Sin embargo, en algunos casos, el término describe enfoques más informales en los cuales se toman medidas antes de una crisis o un desastre según un pronóstico.⁸²
- **Respuesta ante desastres:** medidas directas adoptadas antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir las consecuencias adversas sobre la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas.⁸³ La respuesta ante desastres también puede conocerse como "socorro ante desastres".

Esta sección consta de seis subsecciones que abordan los siguientes temas: desarrollo de un sistema de alerta temprana de múltiples riesgos; planificación de acciones anticipatorias y respuestas; educación, capacitación, simulacros y ejercicios de simulación; evacuación de personas y animales; asistencia de refugio de emergencia; y estados de excepción.

A. Desarrollo de un sistema de advertencia temprana de múltiples peligros

Un sistema de alerta temprana de múltiples peligros eficaz es un elemento fundamental de la GRD. Un sistema de alerta temprana tiene cuatro componentes clave: (1) desarrollar conocimientos sobre el riesgo de desastres; (2) detectar, monitorear, analizar y pronosticar peligros; (3) difundir advertencias oficiales, oportunas, precisas y prácticas; y (4) garantizar la preparación en todos los niveles para responder a las advertencias recibidas.⁸⁴ Cabe considerar con carácter vital cada uno de los elementos del sistema de alerta temprana pues el fallo de un componente puede entrañar el fracaso de todo el sistema. El primer componente de un sistema de alerta temprana (el desarrollo de conocimientos sobre el riesgo de desastres) se aborda en la [Sección 2A](#) anterior. La Sección 3A se centra en el segundo y el tercer componente de un sistema de alerta temprana. El cuarto componente (es decir, preparación para responder a las advertencias) requiere educación, capacitación y simulacros (analizado en la [Sección 3C](#) de abajo) y planificación detallada (analizada en la [Sección 3B](#) de abajo).

En la práctica, el segundo componente de un sistema de alerta temprana requiere: personal bien capacitado; equipos técnicos de alta calidad que generan datos en tiempo real (o casi en tiempo real); procesamiento y análisis oportunos de datos, incluidos modelos y pronósticos utilizando metodologías científicas aceptadas; y mantenimiento y actualización de rutina de todo el software y hardware. El tercer componente de un SAT requiere diseñar cuidadosamente tanto el *contenido* como la *difusión* de las advertencias:

- En términos de contenido, las advertencias deben ser claras y coherentes. En lugar de contener únicamente información técnica sobre la magnitud de un peligro (por ejemplo, "vientos con ráfagas de 140 km/h"), las advertencias también deben incluir información sobre el impacto esperado (por ejemplo, "vientos lo suficientemente fuertes como para derribar árboles y líneas eléctricas").⁸⁵ Las advertencias deben proporcionar una guía clara sobre qué acciones deben realizar los destinatarios en anticipación a la llegada del peligro (por ejemplo, "evacuar inmediatamente", "refugiarse en el lugar hasta nuevo aviso"). Esta guía debe ser desarrollada anticipadamente y en conjunto por funcionarios gubernamentales, miembros de la sociedad civil y representantes de la comunidad. La guía debe abordar los peligros prioritarios y traducirse a los idiomas locales.
- En términos de difusión, hay varios factores fundamentales a considerar. Las advertencias deben ser emitidas por una fuente reconocida y autorizada utilizando una amplia variedad de canales (por ejemplo, transmisión celular, radio, televisión, redes sociales, mensajes de texto, aplicaciones para teléfonos inteligentes) y medios (por ejemplo, texto y audio). La IFRC recomienda emitir alertas utilizando el protocolo de alerta común, un formato de datos basado en XML que permite que un mensaje de advertencia se difunda de manera consistente y simultánea a través de muchos sistemas de alerta para muchas aplicaciones.⁸⁶ También es importante desarrollar mecanismos de feedback para verificar que se hayan recibido las advertencias y se haya actuado en consecuencia. Del mismo modo, es fundamental identificar a qué grupos de población puede resultar más difícil llegar (por ejemplo, comunidades en lugares remotos, comunidades cultural y lingüísticamente diversas) y

desarrollar planes para llegar a ellos. Por último, es esencial mantener y mejorar el sistema utilizado para difundir y recibir advertencias e incorporar la redundancia en caso de que falle un aspecto del sistema.

En la práctica, los sistemas de alerta temprana suelen requerir la experiencia de una amplia gama de actores, como autoridades meteorológicas, sismológicas, ambientales, sanitarias y de desastres. Las leyes pueden respaldar los sistemas de alerta temprana al especificar claramente cuál de estos actores es responsable: (a) de monitorear y pronosticar diferentes peligros y (b) de generar y emitir alertas para diferentes tipos de desastres. Para garantizar un enfoque coordinado, la IFRC recomienda que una única autoridad nacional sea responsable de coordinar y supervisar estas tareas. Puede ser la Oficina Nacional de Gestión de Desastres o el Departamento de Protección Civil. Las leyes pueden respaldar aún más los sistemas de alerta temprana al exigir la preparación de procedimientos estándar para monitorear y pronosticar peligros y generar y emitir alertas tempranas. El contenido necesario de estos procedimientos estándar se identifica en el cuadro de la lista de verificación a continuación.

Además de lo anterior, la ley debería asignar fondos suficientes a las agencias de monitoreo y pronóstico para permitirles comprar y mantener software y hardware de alta calidad, y contratar y retener personal altamente calificado. Además, debe exigir que las empresas privadas de telecomunicaciones difundan alertas si así se lo solicita y de manera gratuita.

Lista de verificación: Desarrollo de un sistema de alerta temprana de múltiples peligros

Monitoreo y pronóstico de peligros

- La ley obliga a los actores relevantes (por ejemplo, autoridades meteorológicas, sismológicas, ambientales, sanitarias y de desastres) a monitorear y pronosticar los peligros.
- La ley identifica qué autoridad gubernamental es responsable de coordinar y supervisar el monitoreo y pronóstico de peligros. Requiere que este actor desarrolle procedimientos estándar para estas actividades.
- Existen procedimientos estándar para monitorear y pronosticar peligros. Los procedimientos abordan:
 - estándares metodológicos;
 - roles y responsabilidades de diferentes actores; y
 - mecanismos de coordinación e intercambio de información entre actores.
- La ley asigna fondos adecuados a los actores responsables de monitorear y pronosticar peligros para permitirles comprar y mantener software y hardware de alta calidad, y contratar y retener personal altamente calificado.

Generación y emisión de advertencias

- La ley identifica qué autoridades gubernamentales son responsables de generar y emitir alertas tempranas para diferentes tipos de peligros.

- La ley identifica qué autoridad gubernamental es responsable de coordinar y supervisar las advertencias tempranas. Requiere que este actor desarrolle procedimientos estándar para esta actividad.
- Existen procedimientos estándar para generar y emitir alertas tempranas. Los procedimientos estándar abordan:
 - los roles y las responsabilidades de diferentes actores;
 - los mecanismos de coordinación e intercambio de información entre actores;
 - los estándares para el contenido, la presentación y la divulgación de advertencias, lo que incluye:
 - el uso del protocolo de alerta común;
 - el uso de una amplia gama de canales y medios de comunicación:
 - la clasificación por colores y los gráficos;
 - la traducción a idiomas locales;
 - la inclusión de orientación accionable no científica sobre qué hacer;
 - mecanismos de retroalimentación para garantizar que se reciban las advertencias;
 - métodos de divulgación de respaldo en caso de falla de hardware u otro elemento; y
 - métodos de divulgación para poblaciones que son difíciles de alcanzar.
- La ley exige que las empresas privadas de telecomunicaciones difundan alertas si así se lo solicita y de manera gratuita.

B. Planificación de la acción anticipatoria y la respuesta

Es esencial que los gobiernos lleven a cabo una planificación detallada para las acciones anticipatorias y la respuesta. Los planes sólidos proporcionan descripciones claras y precisas de las funciones y las responsabilidades de todos los actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales) y describen qué actores liderarán y apoyarán cada actividad. Además, identifican mecanismos de coordinación, intercambio de información y financiamiento.

En términos de **acciones anticipatorias**, la planificación debe centrarse en las actividades que se implementarán antes de los eventos peligrosos previstos para prevenir o reducir los impactos humanitarios agudos. Es necesario aclarar tres tipos clave de información: (1) el desencadenante de las acciones anticipatorias (por ejemplo, un pronóstico de un evento específico); (2) los fondos y otros recursos que se liberarán una vez que se alcance el punto de activación; y (3) los tipos de acciones anticipatorias que se implementarán. En cuanto al tercer punto, las medidas anticipatorias pueden incluir (pero no limitarse a) la evacuación, la distribución de suministros de emergencia y subvenciones en efectivo, y el refuerzo de viviendas e infraestructura. Además de una planificación detallada, las acciones anticipatorias deben estar respaldadas por mecanismos de financiamiento personalizados (consulte la [Sección 1C](#) anterior) y también pueden verse facilitadas por disposiciones legales que permitan declarar preventivamente un estado de desastre o emergencia (consulte la [Sección 3F](#) abajo).

En términos de **respuesta**, la planificación debe centrarse en las actividades que se implementarán para responder a eventos peligrosos una vez que comiencen a materializarse. Esto incluye (pero no se limita a) acciones para combatir o contener el peligro, búsqueda y rescate, atención médica de emergencia, manejo de cadáveres, y alimentos, agua y refugio de emergencia.

Si bien los tipos de planificación mencionados anteriormente pueden realizarse por separado (es decir, registrarse en dos planes separados), los gobiernos en general están avanzando hacia la creación de planes integrales para desastres que aborden todos los aspectos de la GRD. Los beneficios de este enfoque incluyen evitar un enfoque aislado de diferentes aspectos de la GRD y crear un punto de referencia único para todos los actores. El término “plan de contingencia” se utiliza ampliamente para referirse a planes que describen disposiciones detalladas para responder a un evento peligroso. Este término también puede usarse para referirse a planes que incluyen acciones anticipatorias.

La implementación de acciones anticipatorias y la respuesta ante desastres involucran una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales. En términos de respuesta a desastres, la planificación debe abordar cómo una amplia gama de departamentos y agencias sectoriales se movilizarán para brindar continuidad a los servicios esenciales (por ejemplo, atención médica, educación) y satisfacer las nuevas necesidades creadas por el desastre (por ejemplo, vivienda y asistencia financiera). Como se analiza en la [Sección 8](#) a continuación, también es necesario planificar para satisfacer las necesidades específicas de los grupos marginalizados y en riesgo, y abordar los riesgos de protección infantil y la violencia sexual y de género. Si bien esta amplia gama de actividades debe incorporarse a los planes para desastres, generalmente es aconsejable que los departamentos y agencias sectoriales (por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales) desarrollen sus propios planes detallados para desastres. La ley tiene un papel importante que desempeñar en el apoyo a este tipo de planificación. Puede requerir que los departamentos y las agencias sectoriales relevantes desarrollen y actualicen periódicamente planes de desastre y prescriban el contenido mínimo de estos planes.

Lista de verificación: Planificación de la acción anticipatoria y la respuesta

- La ley exige que las autoridades de desastres desarrollen y actualicen periódicamente un plan (o planes) de acciones anticipatorias y respuestas. Nota: Estos tipos de planificación pueden realizarse por separado o en conjunto.
- La ley determina el contenido mínimo de la planificación de acciones anticipatorias y respuestas.
 - Requiere planificación de una **acción anticipatoria** para abordar (1) el desencadenante de las acciones anticipatorias (por ejemplo, un pronóstico de un evento específico); (2) los fondos y otros recursos que se liberarán una vez que se alcance el punto de activación; y (3) los tipos de acciones anticipatorias que se implementarán (por ejemplo, evacuación, distribución de suministros de emergencia y subvenciones en efectivo, y refuerzo de viviendas e infraestructura).
 - Requiere planificación de una **respuesta** para abordar acciones para combatir o contener el peligro, búsqueda y rescate, atención médica de emergencia, manejo de cadáveres, y alimentos, agua y refugio de emergencia.
- La ley exige que los departamentos o las agencias sectoriales (por ejemplo, sanidad, educación, vivienda, servicios sociales) desarrollen y actualicen periódicamente planes de desastre. La ley también determina el contenido mínimo de estos planes. Requiere que los planes aborden cómo

los departamentos o las agencias sectoriales brindarán continuidad (o satisfarán la creciente demanda) de una amplia gama de servicios o actividades esenciales.

C. Educación, capacitación, simulacros y ejercicios de simulación

Como se analizó en la [Sección 3A](#) anterior, el cuarto componente de un sistema de advertencia temprana eficaz es la preparación en todos los niveles para responder a las advertencias recibidas. En la práctica, esto requiere educación y simulacros de emergencia para el público en general. Las leyes y políticas deben identificar qué actores son responsables de brindar educación pública sobre desastres, incluido sobre cómo responder a las advertencias. En la medida en que los actores no gubernamentales desempeñen este papel, deberían recibir apoyo financiero del gobierno para garantizar que puedan desempeñar bien su papel y llegar a un amplio segmento de la población. Además, la ley debería exigir que la educación sobre desastres se incorpore en el plan de estudios escolar. Las leyes y políticas también deben identificar qué actores son responsables de realizar simulacros de emergencia para el público en general. Como mínimo, las instalaciones o instituciones que acogen a un gran número de personas (por ejemplo, escuelas, estadios, residencias de ancianos, prisiones, hospitales y lugares de trabajo) deberían estar legalmente obligadas a realizar simulacros de emergencia con regularidad.

La capacitación, los simulacros y los ejercicios de simulación periódicos son esenciales para el personal de respuesta ante desastres. Un ejercicio de simulación consiste en simular lo más fielmente posible una situación de emergencia real. Los ejercicios de simulación les permiten a los actores poner a prueba sus capacidades para desempeñar sus funciones y responsabilidades y coordinarse eficazmente entre sí. Del mismo modo, brindan la oportunidad de identificar brechas o problemas con los acuerdos planificados. Si bien los ejercicios de capacitación y simulación generalmente se centran en cuestiones operativas, también es importante utilizarlos como una oportunidad para garantizar que los actores comprendan los elementos clave del marco legal aplicable e identificar posibles problemas legales que puedan surgir durante un desastre. La ley puede garantizar que existan capacitaciones, simulacros y ejercicios de simulación regulares para los socorristas en casos de desastre al ordenar a las autoridades de desastres que organicen, ejecuten e informen sobre estas actividades. Los informes sobre simulacros y ejercicios de simulación deben evaluar las capacidades, identificar áreas de mejora y enumerar acciones clave para respaldar las mejoras.

Lista de verificación: Educación, capacitación, simulacros y ejercicios de simulación

- La ley exige que las autoridades de desastres organicen e informen sobre capacitación, simulacros y ejercicios de simulación periódicos para los equipos de respuesta a desastres (tanto gubernamentales como no gubernamentales).
- Las leyes y políticas identifican qué actores son responsables de la educación pública sobre desastres (incluso sobre cómo responder a las advertencias) y de organizar simulacros de emergencia para el público en general.
- La ley exige que la educación sobre desastres (incluso sobre cómo responder a las advertencias) se incorpore en el plan de estudios escolar.

- La ley exige que las instalaciones o instituciones que acogen a un gran número de personas (por ejemplo, escuelas, estadios, residencias de ancianos, prisiones, hospitales y lugares de trabajo) realicen simulacros de emergencia con regularidad.

D. Evacuación de personas y animales

La evacuación a menudo es la forma más eficiente de sacar a las personas del peligro y salvar vidas. La evacuación es un tipo clave de acción anticipatoria, pero también puede tener lugar durante o inmediatamente después de un desastre. En general, se debe obtener el consentimiento antes de una evacuación. Sin embargo, la evacuación forzada está permitida según el derecho internacional de derechos humanos si: (i) está prevista por la ley; (ii) es absolutamente necesario dadas las circunstancias para responder a una amenaza grave e inminente a la vida o la salud de la persona, y medidas menos intrusivas serían insuficientes para evitar la amenaza; y (iii) en la medida de lo posible, se lleva a cabo después de que las personas interesadas hayan sido informadas y consultadas.⁸⁷ Teniendo en cuenta la posibilidad de que algunas personas no estén dispuestas a evacuar incluso cuando se enfrentan a un peligro inminente, el derecho interno debería otorgar a las autoridades de desastres poderes para ordenar evacuaciones obligatorias en las circunstancias limitadas permitidas por el derecho internacional de derechos humanos.

Una evacuación eficiente requiere de una preparación y una planificación detalladas. Esto puede hacerse como parte de la planificación de acciones anticipatorias y respuestas (consulte la [Sección 3B](#) anterior). De forma alternativa, pueden prepararse planes de evacuación separados. Las cuestiones clave que deben identificarse en los planes son las rutas de evacuación, los modos de transporte de los evacuados, la ubicación de los refugios de evacuación o las áreas seguras designadas, cómo se comunicarán las instrucciones de evacuación, y las funciones y responsabilidades de los actores involucrados en la evacuación. Dentro de cada población, habrá personas que no podrán evacuar de forma independiente y necesitarán asistencia, incluidas personas con movilidad restringida o sin acceso a transporte privado. Por lo tanto, es importante planificar con antelación cómo ayudar a estas personas a evacuar. Además, las instituciones e instalaciones que albergan a un gran número de personas (por ejemplo, escuelas, estadios, residencias de ancianos, prisiones, hospitales, lugares de trabajo) deben desarrollar sus propios planes de evacuación.

Una cuestión que generalmente no recibe suficiente atención es la evacuación de animales. Muchas personas no quieren o son reacias a evacuar sin sus animales domésticos, lo que las lleva a rechazar o retrasar la evacuación. Por lo tanto, para la seguridad tanto de las personas como de sus animales domésticos, es importante planificar refugios de emergencia que admitan mascotas o, alternativamente, planificar disposiciones separadas para evacuar y albergar a los animales domésticos durante una emergencia. La evacuación de ganado puede plantear enormes desafíos logísticos debido al tamaño y la cantidad de animales que pueden necesitar ser evacuados. Los riesgos que implica la evacuación del ganado también son altos, debido no solo al bienestar de los animales involucrados, sino también al hecho de que a menudo son fundamentales para los medios de vida de las comunidades locales. Por lo tanto, es importante desarrollar planes de evacuación del ganado detallados. La ley puede tener un rol importante en el apoyo de la planificación de evacuación. Puede ordenar y asignar responsabilidades para esta tarea y prescribir los contenidos mínimos de estos planes.

Lista de verificación: Evacuación de personas y animales

- La ley les permite a las autoridades de desastres ordenar evacuaciones obligatorias si:
 - es absolutamente necesario dadas las circunstancias para responder a una amenaza grave e inminente a la vida o la salud de las persona, y medidas menos intrusivas serían insuficientes para evitar esa amenaza; y
 - en la medida de lo posible, dadas las circunstancias, las personas interesadas han sido informadas y consultadas.
- La ley exige que las autoridades de desastres desarrollen y actualicen periódicamente planes de evacuación de personas y animales domésticos. Nota: Esto puede hacerse como parte de la planificación de acciones y respuestas anticipatorias (consulte la [Sección 3B](#) anterior).
- La ley exige que las instituciones e instalaciones que albergan a un gran número de personas (por ejemplo, escuelas, estadios, residencias de ancianos, prisiones, hospitales, lugares de trabajo) desarrollen y actualicen periódicamente planes de evacuación.
- La ley determina el contenido mínimo de los planes de evacuación, como:
 - rutas de evacuación;
 - modos de transporte para los evacuados;
 - la ubicación de refugios de evacuación o áreas seguras designadas;
 - cómo ayudar a evacuar a las personas con movilidad restringida;
 - cómo ayudar a evacuar a las personas sin acceso a transporte privado; y
 - la evacuación y el refugio de animales domésticos; y
 - los roles y las responsabilidades de todos los actores involucrados en la evacuación.
- La ley exige que las autoridades gubernamentales pertinentes desarrollen y actualicen periódicamente planes de evacuación del ganado.
- Existen planes claros, integrales y actualizados para la evacuación de personas y animales en caso de desastre.

E. Asistencia de refugios de emergencia

La "asistencia de refugios de emergencia" es un término general para actividades destinadas a prestar asistencia a personas afectadas por un desastre para que puedan tener acceso a un refugio seguro y digno inmediatamente después de la catástrofe. Incluye el suministro de subsidios en efectivo, herramientas, material y apoyo técnico para efectuar reparaciones o para obras de reconstrucción. Contempla también el acceso a centros de evacuación, la asistencia para el alquiler de lugares de alojamiento y programas de familias de acogida. Es fundamental que las autoridades de GRD y vivienda planifiquen cuidadosamente la asistencia de refugios de emergencia. Una parte clave de la planificación de la asistencia en materia de refugios de emergencia es identificar lugares donde se puedan montar rápidamente los refugios o edificios existentes que puedan servir como refugios de emergencia. En términos de selección de edificios y ubicaciones para el refugio, existen al menos cuatro consideraciones clave.

- En primer lugar, es esencial seleccionar ubicaciones o edificios que no expongan a la población afectada a mayores peligros (es decir, no solo el peligro del que probablemente escaparán sino también otros peligros importantes).
- En segundo lugar, cuando sea posible, es importante seleccionar lugares que estén cerca de los medios de vida y la comunidad de la población afectada.
- En tercer lugar, es importante seleccionar lugares y edificios que sean accesibles para las personas mayores y las personas con discapacidad, es decir, lugares e instalaciones a los que estos grupos puedan llegar, entrar, circular y utilizar.
- En cuarto lugar, es fundamental minimizar el uso de las escuelas como refugios para promover la continuidad (o la rápida reanudación) de la educación.

Con respecto al cuarto punto anterior, el uso de las escuelas como refugios puede tener impactos adversos en el bienestar psicosocial de los niños porque, además de brindar educación, puede brindarles estabilidad y protección contra los riesgos que podrían enfrentar en el hogar o en público (por ejemplo, abuso, explotación o trata).

En términos del diseño de refugios de emergencia, existen varias medidas que deben implementarse para promover la accesibilidad de las personas con discapacidad y mitigar el riesgo de violencia sexual y de género. En términos de violencia sexual y de género, las medidas clave incluyen baños y duchas segregados por sexo con llave, mucha iluminación en las áreas comunes, áreas de dormitorio separadas para familias y según el sexo, y espacios seguros para mujeres y niños. En términos de accesibilidad, algunas medidas clave incluyen la instalación de rampas y pasamanos, y hacer que las puertas sean lo suficientemente anchas para que puedan pasar las sillas de ruedas. Sin embargo, como el tiempo y el costo involucrados en adaptar un edificio para que sea accesible pueden ser significativos, generalmente es mejor seleccionar edificios accesibles en primer lugar. Como se detalla en el cuadro de la lista de verificación a continuación, las leyes, las políticas y los planes pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a la planificación adecuada de refugios de emergencia.

Después de un desastre, puede resultar difícil para los gobiernos encontrar terrenos o edificios que puedan utilizarse como refugio de emergencia. En general, y si lo permite el derecho constitucional, la IFRC recomienda que los gobiernos tengan un poder legal para expropiar temporalmente propiedad privada como refugio de emergencia en situaciones en las que no haya suficiente propiedad pública disponible. Para minimizar la interferencia con los derechos de propiedad privada, la ley debe estipular un período máximo para la expropiación temporal y también debe especificar claramente otros aspectos clave del poder, incluidos (entre otros): los criterios para determinar cuándo el poder podrá ejercerse; el proceso para notificar al dueño de la propiedad de la expropiación; el plazo mínimo de preaviso; los derechos del propietario de la propiedad a impugnar la expropiación; y el deber del gobierno de devolver la propiedad al propietario en su estado original. El cuadro de la lista de verificación a continuación proporciona una lista completa de los asuntos que deben abordarse.

Como se indicó antes, la asistencia de refugios de emergencia incluye proporcionar a las personas afectadas por el desastre fondos, materiales o apoyo técnico para reparar o reconstruir sus viviendas. Antes de brindar este tipo de asistencia, los actores gubernamentales y no gubernamentales pueden exigir pruebas formales de tenencia "segura", a menudo en forma de títulos de propiedad absoluta u otros documentos de propiedad de la tierra. Este requisito está diseñado para garantizar que la persona

que busca asistencia tenga derecho a vivir en la propiedad. En muchos contextos (por ejemplo, cuando se aplica el derecho territorial consuetudinario o el registro de tierras no es ampliamente accesible) exigir una prueba formal de tenencia segura no es práctico ni equitativo. Por lo tanto, la IFRC recomienda que las leyes y políticas prevean que se proporcione asistencia de refugio de emergencia a las personas afectadas por desastres en función de su necesidad, en lugar de su situación de tenencia. Cuando sea necesario verificar la tenencia, la IFRC recomienda utilizar un enfoque de “diligencia debida” centrado en lograr la mayor certeza posible sobre los derechos sobre la tierra según las circunstancias. Esto puede implicar el uso de procesos de verificación comunitaria y mapeo de tierras comunitarios para verificar la propiedad o los derechos de uso, en lugar de depender de la documentación formal de tenencia. También puede implicar ampliar los tipos de documentación que se aceptarán como prueba de tenencia. En términos más generales, es importante que los gobiernos desarrollen programas para regularizar la tenencia de la tierra indocumentada o informal durante épocas normales a fin de minimizar los problemas relacionados con la tenencia que puedan surgir en el período posterior al desastre. Cuando esto no haya ocurrido, la IFRC recomienda desarrollar procedimientos simplificados y acelerados para regularizar la tenencia de la tierra para las comunidades afectadas por desastres.

Lista de verificación: Asistencia de refugios de emergencia

- La ley exige que los planes de desastres aborden los refugios de emergencia, incluidos:
 - la ubicación y el diseño de los refugios;
 - qué actores son responsables de establecer y operar los refugios;
 - medidas que se implementarán para mitigar el riesgo de violencia sexual y de género en los refugios.
- La ley establece principios rectores y consideraciones para la planificación de refugios, entre ellos:
 - minimizar la exposición a los peligros;
 - minimizar el uso de escuelas como refugio;
 - minimizar el riesgo de violencia de género y sexual;
 - garantizar la accesibilidad para todos, independientemente de la edad o la discapacidad; y
 - proximidad a los medios de vida y las comunidades.
- Si lo permite la ley constitucional, la ley le permite al gobierno expropiar temporalmente propiedad privada para usar como refugio de emergencia en situaciones en las que no hay suficiente propiedad pública disponible.
- La ley estipula un período máximo para las requisiciones temporales y proporciona a los ocupantes temporales (es decir, aquellos que han sido desplazados) documentación para demostrar su derecho a residir allí.
- La ley especifica los siguientes detalles:
 - los criterios para determinar cuándo puede ejercerse el poder;
 - los tipos de propiedad que pueden requisarse;

- el proceso para notificar al dueño de la propiedad sobre la requisición;
 - el período de aviso mínimo;
 - los derechos del dueño de la propiedad de desafiar la requisición;
 - los fundamentos bajo los cuales el dueño de una propiedad puede objetar la requisición;
 - el monto de la compensación que se pagará al propietario de la propiedad (si corresponde) por el período de uso;
 - el mecanismo para hacer cumplir la requisición (si es necesario);
 - el proceso para devolver la propiedad a su dueño;
 - el mecanismo para hacer cumplir la devolución de la propiedad (si es necesario); y
 - el deber del gobierno de devolver la propiedad al propietario en su estado original.
- Si las leyes y políticas establecen la tenencia como criterio para recibir asistencia para reparar o reconstruir viviendas, establecen que:
 - la tenencia "suficientemente segura" o "razonablemente segura" es suficiente; y
 - la tenencia puede establecerse utilizando una amplia gama de documentos y métodos, incluida la verificación comunitaria y la cartografía territorial comunitaria.
 - Existen programas gubernamentales para regularizar la tenencia de tierras indocumentadas o informales. También existen procedimientos simplificados y acelerados para regularizar la tenencia de la tierra para las comunidades afectadas por desastres.

F. Declaración de un estado de desastre o emergencia

Un "estado de desastre" o "estado de emergencia" es un mecanismo legal comúnmente utilizado para responder ante crisis, desastres y emergencias de diferentes tipos. La IFRC denomina a estos mecanismos, colectivamente, "estados de excepción". Declarar un estado de excepción provoca un cambio a una modalidad legal de emergencia, en la que el poder ejecutivo del gobierno normalmente tiene poderes especiales de emergencia. Los poderes de emergencia se dividen en dos categorías amplias: (1) poderes legislativos de emergencia (es decir, poderes para dictar leyes, decretos, órdenes o reglamentos para abordar la situación); o (2) poderes de emergencia predeterminados, como poderes para ordenar evacuaciones, expropiar propiedades o restringir el movimiento. Declarar un estado de excepción también puede desencadenar acuerdos especiales de gobernanza o la liberación de fondos y otros recursos.

Los estados de excepción pueden tener impactos significativos en el estado de derecho y los derechos humanos. Para minimizar estos impactos, es importante que los poderes de emergencia sean proporcionados y adaptados a la amenaza que se enfrenta. En la práctica, una forma de promover la proporcionalidad es desarrollar un sistema escalable de mecanismos de estado de excepción para diferentes situaciones, es decir, para diferentes tipos de desastres, diferentes niveles de gobierno y diferentes niveles de gravedad. Este enfoque ya se adopta hasta cierto punto en muchos estados. De hecho, es relativamente común tener un mecanismo constitucional de estado de excepción diseñado para otorgar a un presidente o primer ministro amplios poderes de emergencia para gestionar situaciones extremas que representan una amenaza grave o existencial para el país, al mismo tiempo que

cuenta con mecanismos de estado de excepción de nivel inferior, que otorgan a las autoridades de desastres o a los gobiernos subnacionales poderes de emergencia mucho más estrictos.

Para que un mecanismo de estado de excepción ayude en lugar de obstaculizar la respuesta a desastres, es necesario que la ley establezca claramente tres aspectos clave: (1) quién está autorizado para hacer una declaración (es decir, el declarante); (2) los criterios para hacer una declaración; y (3) la naturaleza de los poderes de emergencia que se avivan mediante una declaración. En relación con el declarante, la ley debe especificar claramente no solo la persona autorizada para hacer una declaración, sino también una jerarquía de funcionarios autorizados para hacer la declaración si el funcionario nombrado no está disponible. Si existe más de un mecanismo de estado de excepción, la ley debe establecer claramente las circunstancias en las que cada persona puede hacer una declaración, identificar quién tiene primacía en caso de conflicto y exigir que esas personas se coordinen entre sí. En relación con los criterios para hacer una declaración, a fin de facilitar la acción anticipatoria, los criterios deben permitir que se haga una declaración de manera preventiva cuando, por ejemplo, un peligro sea lo suficientemente grave, probable de materializarse y próximo (temporal y geográficamente). En relación con los poderes de emergencia, generalmente es preferible que las leyes incluyan una lista predeterminada, precisa y exhaustiva de poderes de emergencia, aunque pueden ser necesarios poderes más amplios para desastres muy graves.

Los poderes y las medidas de emergencia implementados durante un estado de excepción pueden tener impactos significativos en los derechos humanos. Cualquier limitación o suspensión de los derechos humanos debe ser coherente con el derecho internacional de los derechos humanos y los tratados regionales de derechos humanos aplicables. También es fundamental que existan salvaguardias y medidas de transparencia durante un estado de excepción para mantener el estado de derecho y promover la rendición de cuentas del gobierno. Hay cinco tipos de salvaguardias clave que se pueden implementar.

- **Supervisión judicial:** el poder judicial debe estar facultado para supervisar un estado de excepción. En la práctica, esto implica que los tribunales tengan competencia para revisar la legalidad de la declaración o extensión de un estado de excepción y las acciones gubernamentales durante un estado de excepción. También implica que los tribunales tengan la facultad de dictar órdenes para reparar acciones que sean ilegales.
- **Supervisión parlamentaria:** el Parlamento debe estar facultado para supervisar un estado de excepción. Esto puede tomar la forma de exigir al parlamento que ratifique la declaración de un estado de excepción y apruebe o ratifique su extensión. El Parlamento también puede estar facultado para modificar o poner fin a un estado de excepción (incluido el poder para modificar detalles como el ámbito geográfico, el período de tiempo y las medidas de emergencia vigentes).
- **Consulta y asesoramiento:** es posible que se requiera que la persona autorizada para hacer una declaración de estado de excepción consulte o actúe siguiendo el consejo de otros funcionarios u organismos gubernamentales clave (por ejemplo, ministros, jefes de gobiernos subnacionales, autoridades sanitarias y autoridades de gestión de desastres). El requisito de consultar o actuar siguiendo un consejo también puede aplicarse a la decisión sobre qué tipos de medidas de emergencia introducir.
- **Límites temporales:** se puede imponer un límite temporal al estado de excepción. Esto puede expresarse como un límite de tiempo general o un límite en el número y duración de las prórrogas.

- **Publicación:** para promover la transparencia, se le puede exigir al gobierno que publique lo siguiente: declaraciones de estados de excepción; decretos o reglamentos de emergencia; y los detalles de las medidas de emergencia que se han introducido.

Lista de verificación: Estados de excepción

- La ley establece una serie de mecanismos de estado de excepción que son proporcionados y adaptados a los diferentes tipos y magnitudes de desastres que puedan ocurrir.
- Para cada mecanismo de estado de excepción:
 - La ley identifica claramente a la persona que tiene la autoridad para declarar un estado de excepción. También establece una jerarquía de funcionarios autorizados a hacer una declaración si el funcionario designado no está disponible.
 - La ley identifica claramente los criterios para declarar el estado de excepción. Los criterios permiten hacer una declaración de forma preventiva cuando un peligro es lo suficientemente grave, tiene probabilidad de materializarse y es próximo (temporal y geográficamente).
 - La ley especifica claramente los poderes de emergencia que surgen una vez realizada la declaración. Los poderes de emergencia son predeterminados, precisos y exhaustivos.
- Durante un estado de excepción, se aplican una serie de salvaguardias que incluyen algunas o todas las siguientes.
 - Supervisión judicial: la ley faculta al poder judicial (es decir, a los tribunales) para revisar la legalidad de la declaración o extensión de un estado de excepción y las medidas adoptadas durante un estado de excepción. Faculta al poder judicial para reparar acciones que sean ilegales.
 - Supervisión parlamentaria: la ley exige que el parlamento ratifique la declaración de un estado de excepción y apruebe o ratifique su extensión. También le permite al parlamento modificar o poner fin a un estado de excepción (incluido el poder de modificar detalles como el alcance geográfico, el período de tiempo y las medidas de emergencia vigentes).
 - Consulta y asesoramiento: la ley exige que la persona autorizada a hacer una declaración de estado de excepción consulte o actúe siguiendo el consejo de otros funcionarios u organismos gubernamentales clave. También puede aplicarse el requisito de consultar o actuar siguiendo un asesoramiento en relación con la introducción de medidas de emergencia.
 - Plazos: la ley establece un límite para el período que un estado de excepción puede permanecer vigente, ya sea expresado como un plazo general o un límite en el número y duración de las prórrogas.
 - Publicación: la ley exige que se publiquen las declaraciones de estado de excepción, los decretos o reglamentos de emergencia y los detalles de las medidas de emergencia.

4. Recuperación

A. Preparación para la recuperación

La [Sección 1](#) de estas Directrices analiza las bases de un sistema de GRD eficiente. Estos elementos son tan críticos para la recuperación ante desastres como para otras fases de la GRD. Por lo tanto, las bases de una recuperación eficaz ante desastres son leyes, políticas y planes que:

- brinden una visión para la recuperación identificando objetivos, principios rectores y enfoques;
- aclaren qué autoridad gubernamental es responsable de coordinar la recuperación;
- determinen las funciones y responsabilidades de esta autoridad y otros actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales) en toda la gama de sectores y actividades;
- establezcan una variedad de mecanismos inclusivos de coordinación para la recuperación de desastres en diferentes niveles;
- proporcionen financiación fiable y adecuada para la recuperación; y
- requieran un seguimiento y una evaluación continuos de las actividades de recuperación.

En la práctica, las leyes sobre desastres suelen contener menos disposiciones sobre recuperación ante desastres en comparación con otros aspectos de la GRD. Una encuesta reciente de la IFRC sobre 100 países identificó que solo el 16 % de los países tenían una ley principal sobre desastres que contenía disposiciones detalladas sobre recuperación de desastres.⁸⁸ Por el contrario, el porcentaje fue del 75 % para la preparación y el 75 % para la respuesta.⁸⁹ Por lo tanto, existe margen para que la mayoría de los países promulguen disposiciones legales mucho más detalladas para guiar la recuperación.

La investigación de la IFRC ha identificado dos desafíos críticos en la gobernanza de la recuperación. En primer lugar, a menudo hay una falta de planificación previa y preparación para la recuperación, y los arreglos se improvisan cuando ocurren desastres importantes. Si bien los impactos precisos de un desastre no se pueden conocer de antemano, es posible anticipar y planificar muchos tipos de necesidades de recuperación con anticipación. Como se analiza más adelante, es importante que los instrumentos legales exijan una planificación de recuperación previa al evento. Otro componente clave de la preparación para la recuperación es tener una entidad gubernamental permanente responsable de la recuperación, ya sea una división de recuperación dentro de una agencia nacional de GRD o una agencia de recuperación. Un beneficio clave de tener una entidad de recuperación permanente es que puede centrarse en desarrollar la preparación para la recuperación durante "tiempos normales", por ejemplo, cultivando relaciones de trabajo sólidas con las partes interesadas, diseñando programas de recuperación y medidas de asistencia, y reclutando y manteniendo una fuerza laboral de recuperación especializada. Una entidad de recuperación permanente también puede coordinar la recuperación a largo plazo.

En segundo lugar, los instrumentos jurídicos, políticos y de planificación (y los acuerdos prácticos que crean) se centran predominantemente en la recuperación temprana y rara vez abordan la recuperación a largo plazo. Este desafío es especialmente evidente en relación con los mecanismos de coordinación y la financiación. Por lo tanto, es importante que los instrumentos legales o de políticas describan mecanismos de coordinación para la recuperación a largo plazo a fin de permitir que la amplia gama de

actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la recuperación se comuniquen entre sí y alineen sus actividades. De manera similar, es importante diseñar mecanismos de financiamiento para proporcionar un flujo confiable y predecible de financiamiento para la recuperación a corto, mediano y largo plazo, por ejemplo, estructurando mecanismos de financiamiento para proporcionar pagos o desembolsos regulares durante un período de varios años después de un desastre.

Lista de verificación: Preparación para la recuperación

- Las leyes y políticas crean una visión para la recuperación ante desastres al identificar claramente los objetivos, principios rectores y enfoques para la recuperación.
- La ley identifica claramente qué entidad gubernamental es responsable de coordinar la recuperación ante desastres. Nota: Esto puede ser una división de recuperación dentro de una agencia nacional de GRD o una agencia de recuperación.
- La entidad responsable de coordinar la recuperación existe de manera permanente. Su mandato incluye desarrollar la preparación para la recuperación durante “tiempos normales” y coordinar los esfuerzos de recuperación a largo plazo.
- Las leyes, las políticas y los planes describen claramente las funciones y responsabilidades de todos los actores relevantes (gubernamentales y no gubernamentales) para la recuperación ante desastres. Esto incluye una amplia gama de departamentos y agencias sectoriales, incluidos los responsables de la salud, la educación, la vivienda, los servicios sociales y el medio ambiente.
- Las leyes, las políticas y los planes establecen una variedad de mecanismos de coordinación inclusivos para la recuperación de desastres en diferentes niveles. Esto incluye mecanismos de coordinación que continúan funcionando durante la recuperación a largo plazo.
- La estrategia de financiamiento para desastres incluye una variedad de mecanismos de financiamiento para la recuperación, tales como asignaciones presupuestarias ordinarias, asignación de fondos dentro de un fondo para desastres, un fondo exclusivo para la recuperación ante desastres, y seguros o líneas de crédito contingentes.
- Los mecanismos de financiamiento de la recuperación están diseñados para proporcionar un flujo confiable de financiamiento adecuado a corto, mediano y largo plazo mediante pagos o desembolsos regulares durante un período de varios años después de un desastre.

B. Planificación, evaluación, monitoreo y evaluación

La planificación, la valoración, el monitoreo y la evaluación son elementos críticos de la recuperación ante desastres. Hay dos tipos principales de planes de recuperación: (a) planes de recuperación previos al evento; y (b) planes de recuperación posteriores al evento.

- Los **planes de recuperación previos al evento** describen arreglos estándar para la recuperación ante desastres, incluidas las actividades clave que pueden implementarse, las funciones y responsabilidades de los diferentes actores y los mecanismos de coordinación. Los planes de recuperación previos al evento generalmente se centran en la recuperación temprana.
- Los **planes de recuperación posteriores al evento** se adaptan a un desastre específico y describen los proyectos y las actividades que se implementarán en todos los sectores para recuperarse del

desastre en función de las evaluaciones de necesidades. Los planes de recuperación posteriores al evento generalmente se centran en un período de varios años después de un desastre.

La planificación para recuperación previa al evento y la posterior al evento son complementarias. Los planes de recuperación previos al evento pueden permitir que la recuperación comience inmediatamente después de un desastre al aclarar de antemano quién hará qué, dónde y cuándo. Los planes de recuperación previos al evento pueden guiar las acciones hasta que se restablezca un nivel básico de funcionamiento y se puedan realizar evaluaciones de necesidades. En este punto, se pueden desarrollar planes de recuperación posteriores al evento para proporcionar un marco personalizado para recuperarse del desastre específico en función de las necesidades evaluadas. La relación entre la planificación de recuperación previa al evento y la posterior al evento se muestra en el siguiente diagrama.



Para garantizar que se lleve a cabo la planificación de la recuperación anterior y posterior al evento, las disposiciones legales deben exigir y asignar responsabilidades para ambos tipos de planificación. Es importante que los planes de recuperación sean multisectoriales y abarquen los diferentes sectores involucrados en la recuperación. Los sectores y las actividades clave que normalmente deben abordarse incluyen (entre otras) la vivienda, la infraestructura, la educación, el medioambiente, la protección social y la atención sanitaria. También es importante planificar para brindar apoyo psicosocial y de salud mental a la población afectada por el desastre, así como protección y asistencia a los grupos marginalizados y en riesgo. Los planes de recuperación deben describir claramente las funciones y responsabilidades de todos los actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales) en esta amplia gama de sectores y actividades. La IFRC recomienda que los planes identifiquen las tareas específicas que se implementarán en cada sector y asignen actores líderes y de apoyo para cada tarea. Además de lo anterior, es importante que los planes de recuperación *posterior* del evento aborden la recuperación a largo plazo (no solo la recuperación a corto o mediano plazo).

Un requisito previo para preparar un plan multisectorial de recuperación posterior al evento es evaluar con precisión los impactos y las necesidades en todos los sectores. Debido a la naturaleza compleja y urgente de la evaluación posterior a un desastre, es preferible planificar y prepararse para la evaluación posterior a un desastre durante "tiempos normales", en lugar de improvisar cuando ocurre un desastre. Los pasos preparatorios clave incluyen identificar qué actor liderará y supervisará la evaluación posterior

al desastre, desarrollar una metodología de evaluación, recopilar datos de referencia y capacitar a las personas sobre cómo utilizar la metodología. También es importante aclarar cómo otros actores (por ejemplo, departamentos sectoriales y otros niveles de gobierno) contribuirán a la evaluación posterior al desastre, por ejemplo, compartiendo información o realizando sus propias evaluaciones. El estándar internacional más utilizado para la evaluación posterior a un desastre es la Evaluación de Necesidades Posterior al Desastre (PDNA), desarrollada por la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial. Las [Directrices de la PDNA](#) son un punto de referencia útil para países que están desarrollando **su propia** metodología de evaluación.

Es esencial que los actores de la GRD lleven a cabo un seguimiento y una evaluación continuos de sus actividades de recuperación. Esto debe hacerse de acuerdo con cualquier marco de seguimiento y evaluación que ya esté vigente (consulte la [Sección 1D anterior](#)). Si no existe tal marco, las autoridades de desastres deberían desarrollar rápidamente un marco de monitoreo y evaluación para el proceso de recuperación. Es importante destacar que el seguimiento y la evaluación deben incluir la recopilación y consideración de los comentarios de los participantes en los programas y actividades de recuperación. Los planes de recuperación posteriores al evento deben actualizarse periódicamente en función de los resultados de este seguimiento y evaluación continuos, como se muestra en el diagrama anterior.

Lista de verificación: Planificación, evaluación, monitoreo y evaluación

- La ley exige y asigna la responsabilidad de preparar un plan multisectorial de recuperación *previo* al evento.
- Existe un plan multisectorial de recuperación previo al evento que:
 - aborda toda la gama de sectores y actividades involucrados en la recuperación;
 - describe funciones y responsabilidades, incluidas funciones principales y de apoyo;
 - asigna funciones y responsabilidades tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales.
- La ley exige y asigna la responsabilidad de preparar planes de recuperación posterior al evento multisectoriales y a largo plazo. Requiere que los planes de recuperación posteriores al evento se actualicen periódicamente durante toda la recuperación en función de los resultados del seguimiento y la evaluación.
- Se han preparado planes multisectoriales de recuperación posterior a desastres recientes. Estos planes abordan la recuperación a largo plazo y toda la gama de sectores y actividades involucrados en la recuperación.
- La ley exige que las autoridades de desastres y otros actores relevantes (tanto gubernamentales como no gubernamentales) lleven a cabo un monitoreo y evaluación continuos de sus programas y actividades de recuperación.
- La ley exige y asigna responsabilidad para la evaluación de las necesidades posteriores al desastre.
- La ley incluye disposiciones que orientan la evaluación de las necesidades posteriores al desastre, como disposiciones que exigen:
 - el desarrollo de una metodología de evaluación;

- la recopilación de datos de referencia; y
- que departamentos y agencias sectoriales compartan información relevante o realicen sus propias evaluaciones.

C. Reconstruir mejor

“Reconstruir mejor” es uno de los siete principios rectores del Marco de Sendai. Este principio resume la idea de que la recuperación presenta una oportunidad ideal para reducir, en lugar de recrear, el riesgo de desastres. En el contexto de un clima cambiante, la recuperación también puede ser una oportunidad para adaptarse al cambio climático mediante la implementación de medidas que reduzcan la exposición y la vulnerabilidad al clima y a los peligros relacionados con el tiempo. Esto requiere que las medidas de reducción de riesgo se diseñen utilizando modelos científicos sobre cómo los diferentes escenarios de cambio climático probablemente afectarán la exposición a los peligros meteorológicos y relacionados con el clima. Para lograr los objetivos superpuestos de RRD y ACC durante la recuperación, puede ser útil introducir disposiciones legales que exijan que los planes de recuperación posteriores al evento identifiquen medidas para reducir el riesgo de desastres y adaptarse al cambio climático en todos los sectores.

Un componente clave para reconstruir mejor es tomar decisiones informadas por los riesgos sobre dónde y cómo reconstruir viviendas e infraestructura. Por lo tanto, el Marco de Sendai identifica específicamente la importancia de la planificación del uso de la tierra y las normas estructurales para “reconstruir mejor”. Durante la recuperación, los gobiernos deberían considerar revisar y actualizar las leyes de uso de la tierra y los códigos de construcción para garantizar que impongan controles adecuados a la construcción y el desarrollo en áreas de riesgo alto y medio. **La Sección 2D** anterior contiene más información sobre los tipos de controles que son necesarios para reducir el riesgo de desastres. Si las leyes de uso de la tierra y los códigos de construcción ya contienen controles apropiados, es esencial que se implementen plenamente durante la recuperación. Esto puede requerir medidas prácticas para fortalecer las capacidades y los recursos a nivel de gobierno local.

El costo es una barrera importante para una reconstrucción resiliente a los desastres. Por lo tanto, los gobiernos deberían considerar el desarrollo de programas para ayudar o incentivar a los hogares a tomar decisiones informadas sobre los riesgos sobre cómo reparar o reconstruir sus viviendas. Algunas opciones a considerar incluyen incentivos económicos (por ejemplo, concesiones fiscales) y asistencia financiera o técnica directa para una reconstrucción resiliente. En algunas áreas geográficas, el grado de riesgo seguirá siendo alto incluso si se implementan los más altos estándares de reconstrucción resiliente. Además, los costos de una reconstrucción resiliente pueden ser prohibitivos o desproporcionados con respecto al beneficio obtenido. Por lo tanto, los gobiernos deberían considerar desarrollar mecanismos de intercambio o recompra de terrenos para los hogares en estas áreas, para ayudarlos e incentivarlos a reubicarse en áreas más seguras.

Durante la recuperación, un aumento en el número de solicitudes de aprobación de construcción puede provocar obstáculos y retrasos, lo que en última instancia ralentiza la reconstrucción. Para abordar este desafío, se pueden diseñar procesos de aprobación por vía rápida antes de que ocurra un desastre. Se pueden implementar procesos acelerados mediante el procesamiento prioritario y el aumento de la capacidad de procesamiento (por ejemplo, redistribuyendo personal de otros municipios o

departamentos gubernamentales). Los procesos acelerados también pueden implicar simplificar o renunciar a requisitos procesales y materiales. Por ejemplo, para solicitudes para reconstruir propiedades residenciales de tamaño similar y en la misma ubicación, se pueden eximir los requisitos de procedimiento para anunciar la construcción propuesta o notificar a los vecinos. Sin embargo, deben seguir aplicándose requisitos materiales diseñados para lograr la resiliencia ante los desastres, promover la sostenibilidad y proteger el medio ambiente.

Lista de verificación: Reconstruir mejor

- ❑ Las leyes, las políticas y los planes identifican como objetivos clave de la recuperación de desastres una mejor reconstrucción, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.
- ❑ La ley exige que los planes de recuperación posteriores al evento identifiquen las medidas que se implementarán en los sectores para reducir el riesgo de desastres y adaptarse al cambio climático.
- ❑ Las leyes de uso de la tierra y los códigos de construcción contienen controles apropiados para reducir el riesgo de desastres. Estos controles se aplican a la reconstrucción de viviendas e infraestructura después de un desastre. Nota: Consulte la [Sección 2D](#) para obtener más orientación sobre los tipos de controles necesarios.
- ❑ Las leyes y políticas establecen iniciativas para ayudar o incentivar a los hogares a tomar decisiones informadas sobre los riesgos sobre cómo y dónde reconstruir después de un desastre. Esto incluye medidas como incentivos económicos para una reconstrucción resiliente (por ejemplo, concesiones fiscales), asistencia financiera o técnica directa y canjes o recompras de tierras.
- ❑ La ley establece un proceso rápido para aprobar la reconstrucción de desastres. Los requisitos sustantivos diseñados para garantizar la resiliencia ante desastres, promover la sostenibilidad y proteger el medioambiente continúan aplicándose a las solicitudes aceleradas.

D. Recuperación ecológica

Hay tres dimensiones ambientales clave para la recuperación ante desastres. En primer lugar, es importante planificar y ejecutar acciones para remediar el daño ambiental causado por los desastres. En segundo lugar, es fundamental implementar salvaguardias y monitoreo para evitar causar daños ambientales adicionales durante la recuperación. Las decisiones sobre qué, cómo y dónde reconstruir pueden tener impactos ambientales significativos, por ejemplo, al intensificar las actividades madereras y mineras insostenibles en áreas adyacentes, o al degradar ecosistemas que apoyan el sustento y brindan barreras naturales contra peligros naturales. Además, la gestión de los desechos de desastres puede causar una degradación ambiental significativa, incluida la contaminación del suelo y las aguas subterráneas. En tercer lugar, es importante aprovechar la recuperación como una oportunidad para acelerar el progreso hacia la reducción de emisiones mediante la reconstrucción de viviendas e infraestructura con diseños que utilizarán sustancialmente menos gases de efecto invernadero para operar en el futuro.

Las leyes, las políticas y los planes tienen un papel importante que desempeñar en el apoyo a estas dimensiones ambientales de la recuperación. La ley puede ordenar y asignar responsabilidades para: evaluar los daños ambientales causados por desastres; realizar un monitoreo continuo de los impactos ambientales de las actividades de recuperación; y desarrollar e implementar un plan de gestión de

desechos de desastres. Además, la ley puede exigir planes de recuperación previos al evento y posteriores al evento (consulte [Sección 4B](#) anterior) para identificar las medidas que se implementarán para: (1) remediar el daño ambiental causado por el desastre; (2) salvaguardar contra mayores daños ambientales durante la recuperación; y (3) utilizar la recuperación como una oportunidad para fortalecer las prácticas ambientales.

Si bien la aplicación de las leyes y reglamentaciones ambientales es clave para mitigar los riesgos ambientales durante la recuperación, satisfacer los requisitos de estos instrumentos puede implicar procesos de aprobación complejos y que requieren mucho tiempo. En general, es aconsejable desarrollar un proceso rápido de evaluación del impacto ambiental (EIA) antes del desastre para garantizar que las protecciones ambientales continúen aplicándose durante la recuperación pero no ralenticen la reconstrucción. De forma similar a los procesos acelerados para las aprobaciones de construcción (consulte [Sección 4C](#) anterior), los procesos acelerados de EIA no deberían suspender requisitos sustantivos diseñados para proteger el medio ambiente. En cambio, deberían centrarse en otras medidas para acelerar las aprobaciones, como el procesamiento prioritario o la simplificación de los requisitos procesales.

Lista de verificación: Recuperación ecológica

- La ley exige y asigna responsabilidad para las siguientes tareas clave:
 - evaluar los daños ambientales causados por desastres;
 - desarrollar e implementar los componentes ambientales de los planes de recuperación previos y posteriores al evento;
 - monitoreo continuo de los impactos ambientales de las actividades de recuperación; y
 - desarrollar e implementar un plan de gestión de residuos de desastres.
- La ley exige que los planes de recuperación previos y posteriores al evento incluyan cómo hacer lo siguiente:
 - remediar los daños ambientales causados por desastres;
 - salvaguardar contra mayores daños ambientales durante la recuperación; y
 - utilizar la recuperación como una oportunidad para fortalecer las prácticas ambientales.
 - La ley establece un proceso rápido de evaluación del impacto ambiental para garantizar que las protecciones ambientales continúen aplicándose durante la recuperación pero no ralenticen la reconstrucción.

5. Tipos específicos de desastres

A. Emergencias de salud pública

El término "desastre" se refiere a una grave interrupción del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad, a cualquier escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que conllevan pérdidas y repercusiones de uno o varios de los siguientes tipos: humanas, materiales, económicas y medioambientales.⁹⁰ Esta definición abarca emergencias de

salud pública (ESP) y, en general, el contenido de estas Directrices es igualmente aplicable a las ESP y a otros tipos de desastres. Sin embargo, existen algunas diferencias notables entre las ESP y otros tipos de desastres, que tienen implicaciones legales y políticas.

En primer lugar, existe un instrumento internacional relacionado con las ESP que es vinculante para 196 países, el [Reglamento sanitario internacional](#) (2005) (RSI). El RSI establece un conjunto de derechos y obligaciones relacionados con los riesgos para la salud pública y las emergencias de salud pública de importancia internacional (ESPII). Este requiere que los estados partes desarrollen, fortalezcan y mantengan las capacidades nacionales para detectar, evaluar, notificar e informar “eventos”, es decir, la manifestación de una enfermedad o un suceso que crea potencial para la enfermedad; y responder con prontitud y eficacia a los riesgos para la salud pública y las ESPII. Estas capacidades se conocen comúnmente como capacidades básicas del RSI. El RSI también establece un régimen detallado de intercambio de información para garantizar el intercambio de información sobre eventos que pueden constituir una ESPII entre la Organización Mundial de la Salud (OMS), el estado afectado y otros estados partes. Este régimen de intercambio de información depende de un Centro Nacional de Enlace para el RSI, es decir, el centro nacional que recopila información de las autoridades nacionales y la comunica a la OMS, y que también difunde información de la OMS a las autoridades nacionales. Lamentablemente, ha habido deficiencias generalizadas en la implementación del RSI por parte de los estados, especialmente en las capacidades básicas descritas anteriormente. Como se indica en el cuadro de la lista de verificación a continuación, las leyes, las políticas y los planes pueden desempeñar un papel importante en la implementación doméstica del RSI.

En segundo lugar, las ESP suelen estar regidas por una *combinación* de instrumentos generales de GRD e instrumentos específicos de ESP. Cuando este sea el caso, es fundamental que los instrumentos de GRD y ESP sean coherentes y estén integrados entre sí, en lugar de crear arreglos contradictorios o duplicados. La importancia de la integración se reconoce en los [Principios de Bangkok para la implementación de los aspectos de salud del Marco de Sendai](#) (Principios de Bangkok), los cuales piden coherencia y alineación entre los marcos de GRD nacionales y los relacionados con la emergencia y la GRD para la salud. Si bien se ha identificado una necesidad de coherencia e integración, falta orientación práctica sobre qué significa exactamente esto. Con base en su investigación, la IFRC considera que los instrumentos de GRD y ESP son coherentes y están integrados entre sí cuando ciertas características clave están presentes. Estas características, que se identifican en el cuadro de la lista de verificación a continuación, incluyen claridad sobre los mandatos, los roles y las responsabilidades, y los acuerdos de liderazgo para desastres de ESP y no ESP; y la ausencia de brechas, conflictos o duplicaciones en el contenido de los instrumentos de GRD y ESP.

Además de los dos puntos anteriores, la IFRC ha desarrollado varias recomendaciones más específicas y dirigidas sobre medidas legales y de políticas para las ESP. Estas recomendaciones se incluyen, cuando sea pertinente, a lo largo de estas Directrices. Por ejemplo, la sección sobre capacidades jurídicas analiza las aprobaciones regulatorias aceleradas para contramedidas sanitarias, mientras que la sección sobre grupos marginalizados y en riesgo analiza la protección de las personas que son particularmente susceptibles al peligro para la salud relevante.

Lista de verificación: Emergencias de salud pública

- Las leyes, las políticas y los planes implementan las disposiciones del Reglamento Sanitario Internacional (2005) (RSI) relacionadas con el Punto de Enlace Nacional para el RSI. Las leyes, políticas y planes:
 - designan un Punto de Enlace Nacional para el RSI;
 - describen los roles, las responsabilidades y las facultades del Punto de Enlace Nacional para el RSI;
 - otorgan al Punto de Enlace Nacional para el RSI suficiente autoridad y poderes para desempeñar sus funciones, incluida la autoridad para recopilar y divulgar información que de otro modo podría estar sujeta a leyes de confidencialidad o protección de datos; y
 - exigen a los actores pertinentes que proporcionen al Punto de Enlace Nacional para el RSI la información que este necesita para determinar si debe notificar a la OMS, y cuándo, sobre un evento que pueda constituir una ESPII.
- Las leyes, las políticas y los planes implementan las capacidades básicas del RSI para:
 - detectar, evaluar, notificar e informar la manifestación de una enfermedad o un suceso que genere la posibilidad de una enfermedad; y
 - responder con prontitud y eficacia a los riesgos para la salud pública y a las emergencias de salud pública de importancia internacional.

Nota: Consulte el Anexo 1 del RSI, que describe en su totalidad los requisitos de capacidad básica.

- Las leyes o políticas identifican claramente quién es responsable de supervisar la implementación del RSI y monitorear el cumplimiento continuo.

Nota: Para obtener más orientación sobre la implementación nacional del RSI, consulte los documentos de orientación desarrollados por la Organización Mundial de la Salud que se enumeran en el cuadro "Recursos adicionales" a continuación.

- En la medida en que existen diferentes instrumentos y arreglos institucionales para las ESP y otros tipos de desastres, estos instrumentos y arreglos son coherentes y están integrados entre sí.
 - Los mandatos, los roles y las responsabilidades de los actores de salud y GRD en desastres de ESP y de otros tipos son claros. No hay conflictos, duplicaciones ni brechas.
 - Las disposiciones de liderazgo en los desastres de ESP y los desastres no ESP son claras. No hay duplicaciones ni conflictos en los arreglos de liderazgo.
 - Si existe una definición legal de "emergencia de salud pública", la definición indica con precisión qué tipos de peligros y emergencias abarca este término.
- Si se utilizan diferentes mecanismos de coordinación para los desastres de ESP y no ESP, las autoridades sanitarias y de desastres están incluidas en ambos tipos de mecanismo de coordinación.

B. Desastres tecnológicos

Los peligros tecnológicos se originan en condiciones tecnológicas o industriales, procedimientos peligrosos, fallas de infraestructura o actividades humanas específicas.⁹¹ Algunos ejemplos de peligros tecnológicos incluyen la contaminación industrial, la radiación nuclear, los desechos tóxicos, las fallas de represas, los accidentes de transporte, las explosiones de fábricas, los incendios y los derrames químicos.⁹² Hay muchos acuerdos internacionales que abordan los peligros tecnológicos y los desastres tecnológicos. En particular, dos tipos de desastres tecnológicos son objeto de varios acuerdos internacionales: los derrames de petróleo y los accidentes nucleares.

- El [Convenio internacional sobre preparación, respuesta y lucha contra la contaminación por hidrocarburos](#) requiere que los estados miembros establezcan medidas para prepararse y responder ante incidentes de contaminación por hidrocarburos, sea nacionalmente o en cooperación con otros países. Además de este Convenio, existen otros acuerdos relacionados con los derrames de petróleo y la contaminación del mar en general. Estos acuerdos generalmente se relacionan con mares o masas de agua específicos, por ejemplo, el [Acuerdo de cooperación sobre preparación y respuesta a la contaminación marina por hidrocarburos en el Ártico](#) y el [Acuerdo de cooperación para combatir la contaminación del Mar del Norte por petróleo y otras sustancias nocivas](#).
- Hay cuatro tratados clave relacionados con la seguridad nuclear. La [Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares](#) establece un sistema de notificación para accidentes nucleares que tienen el potencial de liberación internacional transfronteriza. La [Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica](#) establece un marco internacional para la cooperación entre los estados y con la Agencia Internacional de Energía Atómica para facilitar asistencia y apoyo rápidos en caso de accidentes nucleares o emergencias radiológicas. La [Convención sobre seguridad nuclear](#) y la [Convención conjunta sobre la seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre la seguridad de los desechos radiactivos](#) comprometen a los estados con principios de seguridad fundamentales para gestionar las plantas eléctricas nucleares civiles en tierra, el combustible consumido y los desechos radioactivos.

En la medida en que un país sea parte de acuerdos internacionales que regulan los peligros o desastres tecnológicos, debe asegurarse de haber implementado plenamente los acuerdos en sus leyes nacionales. Las cuestiones clave que deben abordarse para garantizar la plena implementación son las funciones y responsabilidades, los mecanismos de coordinación y la financiación. Si el país se ha comprometido a notificar un incidente o a coordinar con otros países o una agencia internacional, la ley debe identificar claramente qué agencia o departamento gubernamental es responsable de estas tareas.

Lista de verificación: Desastres tecnológicos

- Si existe una definición legal de “desastre”, la definición es lo suficientemente amplia como para abarcar los desastres causados por peligros tecnológicos.
- Si el país es parte en acuerdos internacionales relacionados con desastres tecnológicos (por ejemplo, accidentes nucleares y derrames de petróleo), la ley implementa plenamente las disposiciones de esos acuerdos.
- La ley identifica roles y responsabilidades, mecanismos de coordinación y fuentes de financiamiento para implementar los componentes clave del acuerdo.

- Si los acuerdos requieren que el país notifique un incidente o coordine con otros países o una agencia internacional, la ley identifica claramente qué agencia o departamento gubernamental es responsable de estas tareas.

6. Asistencia internacional para desastres

La asistencia internacional puede ser esencial para satisfacer oportunamente las necesidades de las personas afectadas por desastres. Sin embargo, las operaciones internacionales de asistencia en casos de desastre suelen tropezar con una serie de problemas recurrentes. La aplicación de reglamentaciones de “situación normal” en áreas como aduanas, inmigración e impuestos puede retardar la entrada de bienes y personal de socorro y crear cuellos de botella y demoras. Otro desafío clave es que no toda la asistencia internacional es adecuada para las necesidades de la población afectada o no es de alta calidad. También puede resultar un desafío para el gobierno del estado afectado coordinar una multitud de actores internacionales entrantes.

Durante las últimas dos décadas el derecho internacional de respuesta en casos de desastres (IDRL) surgió como una rama específica del derecho internacional enfocada en abordar la reglamentación y la facilitación de la asistencia internacional. Actualmente existen varios instrumentos internacionales que incluyen disposiciones relevantes para la asistencia internacional, así como acuerdos o directrices de la IDRL regionales (consulte el Cuadro 1 y el Cuadro 2 a continuación). Los estados que son partes de estos instrumentos deben garantizar que se apliquen plenamente mediante el derecho interno. Sin embargo, según la experiencia de la IFRC, la implementación de estos instrumentos generalmente no es suficiente para lograr la preparación legal para la asistencia internacional para desastres. Esto se debe a que muchos de los instrumentos existentes solo se aplican a tipos específicos de desastres o formas específicas de asistencia y no abordan todos los aspectos clave de la gestión de la asistencia internacional.

Durante los últimos 20 años, la IFRC ha desarrollado recomendaciones y herramientas integrales para ayudar a los estados a estar legalmente preparados para recibir asistencia internacional para desastres. El documento de orientación fundacional de esta área son las [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (comúnmente conocidas como **Directrices de la IDRL**). Las Directrices de la IDRL abordan la iniciación y la terminación de la asistencia internacional; las responsabilidades de los estados afectados y los agentes que prestan asistencia; y el movimiento transfronterizo de personal, bienes y equipos. En el 2007, las Directrices de IDRL fueron adoptadas por la 30.^a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las Directrices de la IDRL también se han publicado como una [Lista de verificación de la IDRL](#). Además, la IFRC ha desarrollado herramientas para apoyar su implementación doméstica, incluidas la [Ley modelo](#) y el [Decreto de emergencia modelo](#). Las Directrices de la IDRL han tenido influencia a nivel internacional, habiendo sido respaldadas por varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.⁹³ Las Directrices de la IDRL también han tenido influencia a nivel regional y nacional, y la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales han apoyado la implementación de las Directrices de la IDRL en varios instrumentos regionales⁹⁴ y en instrumentos nacionales en 38 países.⁹⁵ A pesar de este avance, la mayoría de los estados no están preparados para recibir asistencia internacional para desastres.

Un primer paso fundamental para prepararse para la asistencia internacional para desastres es aclarar las funciones y responsabilidades. Según la experiencia de la IFRC, las autoridades nacionales de desastres suelen ser responsables de coordinar la asistencia internacional, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores suele ser responsable de iniciar y terminar la asistencia internacional. Por lo general, también participan otros actores gubernamentales, incluidas (entre otras) las autoridades aduaneras, tributarias, de inmigración y de transporte. Para crear claridad sobre las funciones y responsabilidades, deben existir reglamentaciones detalladas o procedimientos estándar para gestionar la asistencia internacional para desastres. Estas reglamentaciones o procedimientos estándar deben publicarse y actualizarse periódicamente. Las reglamentaciones o los procedimientos estándar deben abordar las siguientes cuestiones.

- **Inicio de la asistencia internacional para desastres:** es importante describir en detalle el proceso para solicitar o aceptar asistencia. Esto debería incluir consultas y comunicación con las autoridades de gestión de desastres sobre qué tipo de asistencia se requiere en función de las evaluaciones de necesidades iniciales.
- **Facilitar la asistencia internacional para desastres:** es importante identificar las medidas que las autoridades aduaneras, fiscales, de inmigración y de transporte (y otros departamentos o agencias sectoriales pertinentes) implementarán para facilitar la entrada de bienes y personal. La IFRC recomienda establecer un punto único para los actores internacionales, es decir, una unidad gubernamental que actúe como fuente centralizada de información y procesos administrativos (por ejemplo, información y procesos relacionados con visas, aduanas, impuestos, registro, etc.).
- **Coordinación de la asistencia internacional para desastres:** además de identificar qué actor coordinará la asistencia internacional, es importante identificar cómo lo harán exactamente. Por ejemplo, es importante identificar qué tipos de mecanismos de coordinación se activarán y modalidades para el intercambio bidireccional de información entre el gobierno y los actores internacionales.
- **Terminación de la asistencia internacional para desastres:** es importante identificar las circunstancias en las que se terminará la asistencia internacional para desastres y cómo se notificará a los actores internacionales que brindan asistencia.

Al prepararse para recibir asistencia internacional, es fundamental considerar qué mecanismos de asistencia y coordinación internacional y regional es probable que se activen. Esto debe tenerse en cuenta en el diseño de las medidas de coordinación y facilitación identificadas anteriormente. Podrán activarse los siguientes mecanismos de coordinación y asistencia.

- **Sistema de coordinación humanitaria internacional:** cuando ocurre una nueva emergencia o una situación humanitaria existente empeora, el Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas puede nombrar un Coordinador Humanitario. El Coordinador Humanitario establece y dirige el Equipo Humanitario del País, que está compuesto por representantes de las Naciones Unidas, la OIM, ONG internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Además del Equipo Humanitario del País, hay un sistema agrupado de coordinación. Cada grupo es un conjunto de organizaciones humanitarias que trabajan en un sector específico (por ejemplo, salud, alojamiento, logística). Hay 11 grupos en total. Cada grupo tiene una agencia líder designada, que participa en el Equipo Humanitario del País en nombre del grupo y de su propia organización. Los grupos pueden

activarse a nivel nacional o subnacional en respuesta a una emergencia. Esto ocurre en consulta con el gobierno del estado afectado.

- **Mecanismos regionales de coordinación y asistencia:** varias organizaciones regionales y subregionales de todo el mundo han desarrollado mecanismos para que los países miembros se ayuden entre sí en caso de desastre. Esta asistencia puede coordinarse a través de una entidad de GRD. Por ejemplo, la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (**CDEMA**) coordina el mecanismo de respuesta regional. En el sudeste asiático, el Centro de Coordinación de Asistencia Humanitaria para la Gestión de Desastres (**Centro AHA**) de la ASEAN facilita la cooperación y coordinación entre los estados miembros de la ASEAN para la gestión de desastres y la respuesta de emergencia.
- **Red de la IFRC:** la red de la IFRC comprende la IFRC y las 191 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**). En caso de desastre, una Sociedad Nacional puede recibir asistencia de la IFRC y otras Sociedades Nacionales, incluido apoyo financiero, personal, bienes y equipos. La provisión de asistencia dentro de la Red de la IFRC está regida por los [Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria](#).

Además de lo anterior, es fundamental considerar el potencial de que los activos militares y de defensa civil extranjeros formen parte de la asistencia internacional para desastres. La IFRC recomienda que, al desarrollar disposiciones legales sobre este tema, los estados deben tener en cuenta las [Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre](#) (conocidas comúnmente como las Directrices de Oslo). De conformidad con las Directrices de Oslo, los principios jurídicos deberían establecer el principio de que el uso de activos militares y de defensa civil extranjeros debe ser una medida de último recurso en circunstancias en las que no existe una alternativa civil comparable y solo el uso de activos militares o de defensa civil puede satisfacer una necesidad humanitaria crítica.⁹⁶ Además, las disposiciones legales deben abordar la coordinación cívico-militar a fin de proteger y promover los principios humanitarios, evitar la competencia, minimizar la inconsistencia y, cuando corresponda, perseguir objetivos comunes.⁹⁷

Como se analizó anteriormente, un desafío clave es que no toda la asistencia internacional es de alta calidad y adecuada para las necesidades de la población afectada. Para abordar este desafío, la IFRC recomienda que se exija a *todos* los actores internacionales respetar la legislación nacional, coordinar con las autoridades nacionales, adherirse a los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y cumplir con estándares mínimos de calidad (consulte la [Sección 1D](#) anterior). Además, la IFRC recomienda que la legislación nacional cree una categoría de actores que tengan derecho a medidas de facilitación (por ejemplo, despacho de aduana prioritario, visas expeditas). Esta recomendación se analiza en detalle en la [Sección 7](#) a continuación. El núcleo de esta recomendación es que los gobiernos deberían acelerar la entrada de personal, bienes y equipos de actores en los que, según su trayectoria, se puede confiar para que brinden asistencia adecuada y de alta calidad.

Lista de verificación: Asistencia internacional para desastres

- Si el país ha firmado o adoptado alguno de los acuerdos o las directrices enumerados en los Cuadros 1 y 2 a continuación, la ley implementa plenamente estos instrumentos.

- La ley especifica claramente qué actor gubernamental es responsable de coordinar la asistencia internacional para desastres y de recibir y desembolsar las donaciones internacionales hechas al gobierno. Requiere que ese actor desarrolle, publique y actualice periódicamente reglamentaciones o procedimientos estándar para gestionar la asistencia internacional en casos de desastre.
- Se han desarrollado y publicado reglamentaciones detalladas o procedimientos estándar para gestionar la asistencia internacional para desastres.
- Las reglamentaciones o los procedimientos abordan el **inicio de la asistencia internacional para desastres**, incluido:
 - qué actor gubernamental es responsable de solicitar o aceptar asistencia;
 - la consulta y comunicación entre este actor y las autoridades de gestión de desastres sobre qué tipo de asistencia se requiere en función de las evaluaciones de necesidades;
 - las circunstancias en las que se emitirán las solicitudes de asistencia;
 - el tipo de información que el gobierno incluirá en las solicitudes de asistencia;
 - el tipo de información que los actores internacionales deberían incluir en las ofertas de asistencia; y
 - las circunstancias en las que se aceptarán o rechazarán las ofertas de asistencia.
- Las reglamentaciones o los procedimientos abordan la **coordinación de la asistencia internacional para desastres**. Además de identificar qué actor gubernamental es responsable de coordinar la asistencia internacional, describen lo siguiente:
 - qué tipos de mecanismos de coordinación se activarán y modalidades para el intercambio bidireccional de información entre el gobierno y los actores;
 - la coordinación cívico-militar en situaciones en las que se hayan aceptado activos militares y de defensa civil extranjeros.
- Las reglamentaciones o los procedimientos abordan la **facilitación de la asistencia internacional para desastres**, incluido:
 - los pasos que las autoridades aduaneras, tributarias, de inmigración y de transporte (y otros departamentos o agencias sectoriales relevantes) implementarán para facilitar la entrada de bienes, equipos y personal (ver [Sección 7](#) a continuación sobre capacidades jurídicas); y
 - el procedimiento para establecer punto único para los actores internacionales, es decir, una unidad gubernamental que actúe como fuente centralizada de información y procesos administrativos.
- Las reglamentaciones o los procedimientos abordan la **terminación de la asistencia internacional para desastres**. Identifican las circunstancias en las que se terminará la asistencia internacional para desastres y cómo se notificará a los actores internacionales que brindan asistencia.
- La ley requiere que los actores internacionales hagan lo siguiente:
 - respeten la ley nacional;

- coordinen su trabajo con las autoridades nacionales;
- se adhieran a los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; y
- cumplan con los estándares de calidad mínimos (consulte [Sección 1D](#) anterior).

La ley establece que el uso de activos militares y de defensa civil extranjeros debe ser una medida de último recurso.

Cuadro 1: Acuerdos internacionales

- Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (1986)
- Convenio de Admisión Temporal (1990) (Anexo B9)
- Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Enmendado) (1999) (Anexo específico J5)
- Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro (1998)
- Convenio sobre Asistencia Alimentaria (2012)
- Convenio sobre Tráfico Marítimo (1965) (Anexo 1, Secciones 5.11-5.12)
- Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944) (Anexo 9)
- Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil (2000)

Cuadro 2: Ejemplos de acuerdos y directrices regionales

- Acuerdo que Establece la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (2008)
- Acuerdo de Cooperación Árabe para Regular y Facilitar las Operaciones de Socorro (1987)
- Acuerdo de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) sobre Gestión de Desastres y Respuesta ante Emergencias (2005)
- Procedimiento operativo estándar de la ASEAN para acuerdos regionales de reserva y coordinación de operaciones conjuntas de socorro en casos de desastre y respuesta de emergencia (Versión 3, febrero de 2022)
- Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de asistencia en materia de protección civil
- Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (texto pertinente al EEE)
- Directrices de apoyo a la nación anfitriona de la Unión Europea (2012)

- Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina (2013)
- Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre (1991)
- Resolución n.º 386-2017 (COMIECO EX), Anexo: Procedimiento Centroamericano para la Facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro (2017)
- Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA) (2008)
- Acuerdo de la SAARC sobre Respuesta Rápida a los Desastres Naturales (2011)

7. Capacidades jurídicas

El término “capacidades jurídicas” se refiere a derechos legales especiales que se otorgan a los actores de GRD para permitirles llevar a cabo sus actividades de manera eficiente y eficaz. Las capacidades jurídicas pueden tomar la forma de derechos positivos (es decir, hacer o tener una cosa específica). Además, a menudo se dan en forma de exenciones de una ley que normalmente se aplicaría o acceso a aprobaciones reglamentarias simplificadas y aceleradas. Hay dos categorías principales de capacidades jurídicas.

- En primer lugar, existen capacidades jurídicas relacionadas con el traslado de bienes, equipos y personal de socorro a través de fronteras internacionales para la respuesta ante desastres y la recuperación temprana (**capacidades jurídicas transfronterizas**). Es ampliamente reconocido que los actores internacionales requieren este tipo de capacidades jurídicas. Sin embargo, los actores nacionales también pueden necesitar este tipo de capacidades jurídicas para importar bienes y equipos de socorro o contratar personal extranjero.
- En segundo lugar, existen capacidades jurídicas para operaciones en el país afectado (**capacidades jurídicas nacionales**). Esta categoría abarca una amplia gama de capacidades que tanto los actores nacionales como internacionales necesitan para poder operar eficazmente en el país. Algunas de estas capacidades jurídicas se aplican específicamente a la respuesta ante desastres y la recuperación temprana, mientras que otras son aplicables de manera más general.

Hay varias razones para brindar capacidades jurídicas a los actores de la GRD. En relación con las capacidades jurídicas para la respuesta y la recuperación temprana, un argumento clave es que la urgencia de estas actividades requiere y justifica desviarse de las reglas de “situación normal” para brindar asistencia lo más rápido posible. Además, los riesgos asociados con desviarse de las reglas normales se ven compensados por los beneficios de brindar asistencia rápida. En el caso de las capacidades jurídicas financieras, un argumento clave es que se debe apoyar a los actores de la GRD para que aprovechen al máximo los recursos escasos, maximizando así sus actividades e impacto. Las capacidades jurídicas relacionadas con el personal y los voluntarios se justifican por la necesidad de incentivar y proteger a las personas que implementan actividades de GRD, algunas de las cuales son altamente peligrosas.

Si bien los servicios legales pueden brindar una solución a muchos de los desafíos regulatorios comunes en la GRD, no deberían brindarse a *todos* los actores. Esto se debe a que no todos los actores tienen los recursos y las capacidades para brindar asistencia de calidad que satisfaga las necesidades de la población afectada. La IFRC recomienda que los estados creen una categoría de actores que sean

elegibles para recibir capacidades jurídicas. Esta categoría, conocida como “actores elegibles”, debe incluir a los actores en los que se puede confiar para brindar asistencia adecuada y de alta calidad.

El concepto de actores elegibles proporciona un mecanismo importante que les permite a los estados facilitar las actividades de GRD y mantener, al mismo tiempo, el control sobre la calidad de las actividades. La IFRC recomienda que la categoría de “actores elegibles” incluya siempre a los estados que prestan asistencia, las Naciones Unidas, la IFRC, el CICR y la Sociedad Nacional del estado afectado. Recomienda además que los estados desarrollen criterios y un proceso de evaluación para determinar qué otros actores son elegibles para recibir capacidades jurídicas. Los criterios deben incluir una capacidad demostrada y un historial de respeto por el derecho interno; adhesión a los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad (consulte la [Sección 1D](#) anterior).

A. Capacidades jurídicas transfronterizas

Los estados generalmente tienen leyes y reglamentaciones detalladas que rigen la entrada de personas y bienes a su territorio. Cuando se necesita asistencia internacional, la aplicación de estas leyes y reglamentos puede retardar o incluso impedir la entrada de personal, bienes y equipos de socorro. Algunos de los problemas reglamentarios comunes se resumen a continuación.

- **Personal:** es posible que no sea posible que el personal de socorro ingrese rápidamente al estado afectado y comience a trabajar en la respuesta debido a los largos procedimientos para obtener visas y permisos de trabajo. El personal de socorro también puede no ser elegible para recibir una visa o un permiso de trabajo. Es posible que los profesionales extranjeros, como médicos y enfermeras, no puedan ejercer en el estado afectado debido a que sus calificaciones o licencias no son reconocidas.
- **Bienes y equipos:** la falta de procesamiento prioritario para los envíos de socorro o la falta de requisitos aduaneros simplificados (por ejemplo, en relación con la documentación y la inspección) pueden provocar cuellos de botella y retrasos en el despacho de aduanas. Los actores también pueden no poder importar los bienes que necesitan debido a restricciones o controles de importación sobre ciertos tipos de bienes (por ejemplo, normas regulatorias estrictas para alimentos, equipos médicos o medicamentos). Es posible que se exija a los actores que paguen grandes sumas en concepto de derechos, aranceles o tasas aduaneras. Finalmente, al final de la respuesta, es posible que no se les permita reexportar bienes y equipos que ya no sean necesarios.
- **Telecomunicaciones:** los actores pueden enfrentar restricciones a la importación de equipos de telecomunicaciones y demoras en la obtención de licencias para operar el equipo. Es posible que tampoco puedan cumplir con los requisitos legales para obtener licencias de telecomunicaciones. Además, pueden enfrentar dificultades para acceder al ancho de banda, las frecuencias y los satélites utilizados para las telecomunicaciones y la transferencia de datos.
- **Transporte:** los actores pueden enfrentar retrasos en la obtención de permisos de aterrizaje o sobrevuelo para aeronaves y permisos de atraque para embarcaciones. Además, pueden enfrentar retrasos en el registro de vehículos importados.
- **Financiero:** los actores pueden enfrentar restricciones a la hora de transferir efectivo o monedas extranjeras al país. Es posible que enfrenten barreras legales para abrir cuentas bancarias, aunque

en muchos casos esto puede resolverse registrándose o constituyéndose en el país (como se analiza más adelante).

Como se indicó anteriormente, *tanto* los actores internacionales como los nacionales pueden enfrentar estos desafíos. Esto se debe a que los actores nacionales pueden necesitar importar bienes de socorro o contratar personal extranjero para apoyar sus operaciones. Esto es especialmente cierto para los actores nacionales que forman parte de una red o federación internacional. Otro punto importante es que los desafíos antes mencionados pueden surgir no solo en relación con la *entrada* de bienes y personal de socorro, sino también en relación con su *tránsito* a través de un país en ruta hacia el país afectado.

Para cada uno de los desafíos identificados anteriormente, una capacidad jurídica puede brindar una solución. La entrada de personal y bienes de socorro puede facilitarse mediante exenciones de las leyes y reglamentaciones normales o, alternativamente, mediante aprobaciones regulatorias simplificadas y aceleradas. Como se analiza en la [Sección 6](#) anterior, la IFRC recomienda establecer un punto único, es decir, una unidad gubernamental que actúe como fuente centralizada de información y procesos regulatorios para los actores internacionales entrantes. El cuadro de la lista de verificación a continuación proporciona una lista completa de capacidades jurídicas para el movimiento transfronterizo de personal y bienes de socorro. La IFRC recomienda desarrollar estas capacidades jurídicas antes del desastre para evitar cuellos de botella y demoras cuando ocurra un desastre. Sin embargo, los arreglos legales también deben ser lo suficientemente flexibles para permitir que se introduzcan capacidades jurídicas después de un desastre (por ejemplo, a través de poderes o decretos de emergencia).

En la práctica, un desafío más fundamental que enfrentan los actores internacionales en particular puede ser la imposibilidad de registrarse o constituirse en un país. Sin estar registradas o constituidas, las organizaciones extranjeras pueden carecer de personalidad jurídica y, por tanto, no pueden realizar tareas básicas como abrir una cuenta bancaria o firmar un contrato. Además de las capacidades jurídicas mencionadas, la ley debería, por lo tanto, permitir que los actores internacionales obtengan personalidad jurídica en el país registrándose o constituyéndose.

Lista de verificación: capacidades jurídicas transfronterizas

- La ley considera que los estados que prestan asistencia, las Naciones Unidas, la IFRC, el CICR y la Sociedad Nacional son “actores elegibles”.
- La ley describe los criterios que otros actores deben cumplir para convertirse en un “actor elegible”.
- Existe un procedimiento detallado para determinar (antes del desastre) si un actor cumple con los criterios y, por lo tanto, se le otorga el estado de “actor elegible”. También existe un procedimiento acelerado para determinar la elegibilidad que se puede utilizar en caso de un desastre.
- La ley les permite a los actores internacionales obtener personalidad jurídica en el país al registrarse o constituirse.

La ley dispone las siguientes capacidades jurídicas para los actores elegibles. Las capacidades jurídicas se aplican tanto a la *entrada* como al *tránsito* de asistencia internacional, y están disponibles durante el período de respuesta ante desastres y recuperación temprana.

Personal

- Exención de requisitos de visa para el personal de socorro o, alternativamente, acceso a un proceso acelerado para la obtención de visas.
- Exención de los requisitos de permiso de trabajo para el personal de socorro o, alternativamente, acceso a un proceso acelerado para obtener permisos de trabajo.
- Reconocimiento automático o acelerado de títulos o licencias profesionales extranjeros.

Aduana

- Acceso a despacho de aduana simplificado y acelerado, lo que incluye:
 - Documentos de aduanas simplificados
 - Despacho de aduana prioritario
 - Requisitos de inspección exentos o reducidos
 - Inspección y aprobación fuera del horario normal
 - Inspección y despacho en lugar distinto de una oficina de aduana
- Exención de restricciones de exportación e importación
- Reducción de los controles regulatorios para la importación de alimentos, medicamentos y equipos médicos
- Exención de impuestos, aranceles o tasas aduaneras
- Acceso a un proceso expedito para reclamar exención de impuestos, aranceles o tasas
- Permiso para reexportar bienes y equipos no utilizados durante una operación de respuesta

Telecomunicaciones

- Exención de requisitos de licencia para equipos de telecomunicaciones o, alternativamente, acceso a un proceso acelerado para obtener una licencia.
- Acceso prioritario al ancho de banda, las frecuencias y los satélites utilizados para telecomunicaciones y transferencia de datos.

Transporte

- Permiso prioritario de aterrizaje y sobrevuelo para aeronaves y permiso prioritario de atraque para embarcaciones
- Exención de requisitos de registro de vehículos o, alternativamente, acceso a un proceso acelerado para registrar vehículos

Finanzas

- Exención de cualquier restricción a la transferencia de efectivo o monedas extranjeras al país
- Exención de cualquier restricción a entidades extranjeras que abran cuentas bancarias en el país

B. Capacidades jurídicas nacionales

Hay muchos tipos de capacidades jurídicas que los actores nacionales e internacionales pueden necesitar para operar de manera eficiente y eficaz en el país. Se resumen a continuación. Al igual que las capacidades jurídicas analizadas en la [Sección 7A](#) anterior, las capacidades jurídicas analizadas a continuación solo deben brindarse a actores elegibles.

- **Acceso a las poblaciones afectadas/libertad de movimiento:** durante los desastres, las autoridades públicas pueden introducir medidas de emergencia que restrinjan la libertad de movimiento. Por ejemplo, se puede restringir el acceso del público en general a áreas geográficas designadas que corren el riesgo de sufrir un desastre o que se ven gravemente afectadas por él. Durante emergencias de salud pública, se pueden introducir restricciones a la libertad de movimiento para reducir la propagación de un virus u otro patógeno. Para acceder y ayudar a las poblaciones afectadas, los actores nacionales e internacionales involucrados en la respuesta ante desastres a menudo necesitan exenciones de este tipo de restricciones. Por lo tanto, la ley debería garantizar a los actores elegibles el acceso a las poblaciones afectadas por desastres, incluso en situaciones en las que se han impuesto limitaciones a la libertad de movimiento al público en general. Esta capacidad jurídica puede, alternativamente, enmarcarse como un derecho a la libertad de movimiento en todo momento, incluso durante desastres o emergencias.
- **Personal:** el personal y los voluntarios de los actores de la GRD a menudo asumen riesgos importantes. Su salud y seguridad personal pueden estar en peligro y también pueden enfrentar riesgos legales asociados con la prestación de asistencia. Por lo tanto, existe un fuerte argumento de que los actores de GRD que califican como actores elegibles deberían beneficiarse de una variedad de capacidades jurídicas para proteger e incentivar a su personal y voluntarios. Las capacidades jurídicas clave de esta área incluyen:
 - derechos legales a atención médica, compensación o seguros financiados por el gobierno por enfermedad, lesión o muerte sufridas en el curso del trabajo o el voluntariado;
 - responsabilidad legal limitada por actos u omisiones cometidos de buena fe durante el período de un desastre declarado, incluida la prestación de primeros auxilios;
 - derecho a ofrecerse como voluntario para un actor elegible en el campo de DRM durante un período específico en lugar de un empleo remunerado o en lugar del servicio militar; o
 - concesiones fiscales para el personal (por ejemplo, concesiones en el impuesto sobre la renta para el salario) y para los voluntarios (por ejemplo, exención de impuestos para asignaciones o estipendios de voluntariado).

Además de las capacidades jurídicas mencionadas anteriormente, puede ser necesario contar con disposiciones legales que proporcionen reconocimiento automático o acelerado de calificaciones profesionales (por ejemplo, para médicos o ingenieros) a través de fronteras subnacionales en caso de una emergencia. Esto probablemente sea relevante en los estados federales.

- **Impuestos:** muchos actores no gubernamentales de GRD son entidades sin fines de lucro que dependen de donaciones, financiación gubernamental o el trabajo de voluntarios. Para aprovechar al máximo estos recursos limitados, los actores de GRD sin fines de lucro que califican como actores elegibles deberían recibir una amplia gama de exenciones fiscales, tanto para el propio actor como

para las donaciones que se le hagan. El cuadro de lista de verificación a continuación proporciona una lista completa de los tipos de exenciones fiscales que se deben proporcionar.

Además de las capacidades jurídicas mencionadas anteriormente, existen algunas capacidades jurídicas que son específicas de los actores gubernamentales. Esto incluye lo siguiente:

- el derecho a utilizar procesos de adquisición y contratación simplificados o acelerados durante el período de respuesta y recuperación temprana;
- para las autoridades sanitarias, un proceso simplificado o acelerado para aprobar contramedidas sanitarias (por ejemplo, vacunas, medicamentos y otros tratamientos) durante una emergencia de salud pública; y
- para las autoridades de gestión de desastres, poderes para obtener información relacionada con el desastre de otros departamentos o agencias gubernamentales.

Con respecto a la primera capacidad jurídica enumerada arriba, como se analiza en la [Sección 1D](#) anterior, el gobierno debería minimizar la dependencia de procesos rápidos de contratación y adquisición mediante: (a) el desarrollo de una lista de profesionales seleccionados y bien capacitados que puedan ser reclutados y desplegados con poca antelación; y (b) la creación de listas de proveedores preaprobados seleccionados por equipos de adquisiciones capacitados.

Lista de verificación: Capacidades nacionales

La ley dispone las siguientes capacidades jurídicas para los actores de GRD que califican como elegibles.

Acceso a las poblaciones afectadas/libertad de movimiento

- La ley garantiza a los actores elegibles el acceso a las poblaciones afectadas por desastres, incluso en situaciones en las que se han impuesto limitaciones a la libertad de movimiento a la población en general.
- Alternativamente, la ley otorga a los actores elegibles el derecho a la libertad de movimiento en todo momento, incluso durante desastres o emergencias.

Personal

- La ley proporciona a los actores elegibles una variedad de capacidades jurídicas para proteger e incentivar a su personal y voluntarios, las que incluyen:
 - derechos legales a atención médica, compensación o seguros financiados por el gobierno por enfermedad, lesión o muerte sufridas en el curso del trabajo o el voluntariado;
 - responsabilidad legal limitada por actos u omisiones cometidos de buena fe durante el período de un desastre declarado, incluida la prestación de primeros auxilios;
 - derecho a ofrecerse como voluntario para un actor elegible en el campo de DRM durante un período específico en lugar de un empleo remunerado o en lugar del servicio militar;
 -

- concesiones fiscales para el personal (por ejemplo, concesiones en el impuesto sobre la renta para el salario) y para los voluntarios (por ejemplo, exención de impuestos para asignaciones o estipendios de voluntariado).
- La ley prevé el reconocimiento automático o acelerado de calificaciones profesionales (por ejemplo, para médicos o ingenieros) a través de fronteras subnacionales en caso de una emergencia. Nota: Esto probablemente sea relevante en los estados federales.

Impuestos

- La ley les otorga a los actores elegibles el estado de exento de impuestos. Los actores elegibles no deben pagar impuestos sobre lo siguiente:
 - bienes y servicios (por ejemplo, impuesto al valor añadido e impuesto a bienes y servicios);
 - importaciones de bienes a través de fronteras nacionales o subnacionales (por ejemplo, impuestos o tarifas aduaneros);
 - ingresos o ganancias (por ejemplo, impuesto a la renta, impuesto corporativo); o
 - propiedades (por ejemplo, impuesto de timbre, impuesto territorial, impuesto sobre los ingresos por alquiler o ganancias de capital);
- La ley establece que las donaciones realizadas a actores elegibles están exentas de impuestos. La exención de impuestos se aplica a las donaciones realizadas por individuos y organizaciones. Se aplica a las donaciones hechas por personas vivas y a los legados hechos en testamentos.

Nota: Las exenciones fiscales anteriores solo deben otorgarse a actores elegibles que no tengan fines de lucro.

Además de las capacidades jurídicas mencionadas anteriormente, la ley les proporciona a las autoridades gubernamentales pertinentes las siguientes capacidades jurídicas:

- El derecho a utilizar procesos de adquisición y contratación simplificados o acelerados durante la respuesta al desastre y el período de recuperación temprana.
- Para las autoridades sanitarias, un proceso simplificado o acelerado para aprobar contramedidas sanitarias durante una emergencia de salud pública.
- Para las autoridades de gestión de desastres, poderes para obtener información relacionada con el desastre de otros actores gubernamentales.

8. Protección e inclusión de grupos marginalizados y en riesgo

Los desastres tienen diferentes impactos en diferentes grupos dentro de la sociedad. Las personas que pueden verse afectadas de manera desproporcionada por los desastres (según las circunstancias) incluyen mujeres y niñas, niños, personas mayores, personas con discapacidad o enfermedades crónicas, migrantes, minorías raciales y étnicas, grupos indígenas y minorías sexuales y de género. Estas Directrices se refieren colectivamente a estos grupos como “grupos marginalizados y en riesgo”. Durante los desastres, los grupos marginalizados y en riesgo pueden experimentar mayores niveles de muerte, lesiones, desplazamientos y pérdida de medios de vida o vivienda. Pueden enfrentar barreras para

acceder a la asistencia debido a la discriminación directa o indirecta. Además, los desastres pueden perturbar la atención sanitaria, la atención social, la escolarización y otros servicios esenciales para estos grupos, con graves repercusiones en su salud física y su bienestar mental y psicosocial. A la luz de estos impactos desproporcionados, es vital que las leyes, las políticas y los planes para desastres se diseñen teniendo como consideración central la protección y la inclusión de los grupos marginalizados y en riesgo.

El conjunto de investigaciones y recomendaciones existentes de la IFRC identifica un conjunto de medidas legales y políticas para promover la protección y la inclusión de grupos marginalizados y en riesgo en la GRD. Estas medidas incluyen: prohibir la discriminación; recopilar datos desglosados por sexo, edad y discapacidad (para evaluaciones de riesgos, evaluaciones de necesidades y estadísticas de mortalidad por desastres); eliminar barreras informales para acceder a la asistencia (por ejemplo, barreras físicas, lingüísticas, sensoriales o culturales); promover la representación y participación de grupos marginalizados y en riesgo en la GRD; y brindar capacitación para actores de GRD. El cuadro de la lista de verificación a continuación proporciona una lista más detallada y completa de estas medidas. Una parte fundamental de la protección de los grupos marginalizados y en riesgo es satisfacer sus necesidades específicas y brindarles continuidad de servicios esenciales como la atención médica, la atención social y la educación. Como se analiza en la [Sección 3B](#), las leyes deberían exigir que los departamentos y agencias sectoriales pertinentes (por ejemplo, salud, servicios sociales, educación, vivienda) preparen planes de desastre detallados que identifiquen modalidades para garantizar la continuidad de los servicios esenciales durante los desastres. Además, estos planes deben identificar cómo las agencias sectoriales cubrirán las necesidades específicas de los grupos marginalizados y en riesgo durante y después de los desastres. La siguiente tabla identifica algunas de las necesidades clave de los grupos marginalizados y en riesgo que requieren una planificación previa detallada.

Los grupos marginalizados y en riesgo pueden correr un mayor riesgo de sufrir diversas formas de violencia y otros comportamientos dañinos que comúnmente aumentan después de un desastre. Las mujeres y niñas pueden tener un riesgo mayor de violencia sexual y de género (VSG). Los riesgos de protección infantil incluyen (entre otros): secuestro, trata, venta y adopción ilegal; explotación, incluido el trabajo infantil; violencia sexual y de género, incluidos la prostitución infantil, el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina; violencia física; y abandono. Por lo tanto, la ley debería exigirles a las autoridades responsables de VSG y de protección infantil que desarrollen planes de desastre destinados a garantizar la continuidad de los servicios de prevención, monitoreo y respuesta durante los desastres.⁹⁸ Estos planes deben abordar cómo las autoridades ampliarán los servicios para satisfacer la creciente demanda durante los desastres y las medidas que implementarán para abordar los riesgos específicos que surgen en contextos de desastres.⁹⁹ Además, se debe exigir a todos los actores gubernamentales involucrados en la GRD (incluidos los departamentos y las agencias sectoriales, el ejército y la policía) que participen en capacitación sobre violencia sexual y de género y los riesgos de protección infantil durante desastres.¹⁰⁰

En una emergencia de salud pública, puede haber un grupo adicional que requiera protección o asistencia especial: aquellos que son especialmente susceptibles al peligro para la salud relevante. La historia ilustra que esto puede variar de una emergencia de salud pública a otra: los adultos jóvenes eran especialmente vulnerables al virus H1N1 que causó la pandemia de influenza de 1918, las mujeres embarazadas y sus hijos por nacer son especialmente vulnerables al virus Zika, mientras que las personas mayores y las personas con ciertas afecciones de salud subyacentes son especialmente vulnerables al COVID-19. Por lo

tanto, los planes para emergencias de salud pública deben identificar medidas que se implementarán para proteger a quienes son más vulnerables al peligro para la salud relevante, como protección y acceso prioritario a contramedidas médicas (por ejemplo, diagnóstico, equipo de protección personal, vacunas, tratamiento).

Lista de verificación: Protección e inclusión de grupos marginalizados y en riesgo

- La principal ley de desastres incluye la prohibición de la discriminación por motivos de raza, sexo, edad, discapacidad, opinión política, orientación sexual o identidad de género. Nota: Esto también puede estar previsto en leyes constitucionales o de derechos humanos.
- Las leyes, las políticas y los planes promueven la representación y participación equitativa de grupos marginalizados y en riesgo en la GRD mediante:
 - exigir representación en órganos clave de coordinación y toma de decisiones;
 - promover el reclutamiento de miembros de grupos marginalizados y en riesgo para las autoridades de gestión de desastres; y
 - exigir consultas en relación con el diseño y la implementación de actividades.
- Las leyes sobre desastres exigen la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad en las evaluaciones de riesgos, evaluaciones de necesidades y distribución de asistencia ante desastres, así como en relación con los impactos de los desastres (incluida la mortalidad).
- La ley les exige a las autoridades de gestión de desastres y a las agencias sectoriales relevantes (por ejemplo, educación, salud, vivienda, servicios sociales) preparar planes de desastre detallados que aborden las necesidades específicas de los grupos marginalizados y en riesgo e identificar modalidades para garantizar la continuidad de los servicios esenciales para estos grupos durante los desastres.
- Existen planes detallados para casos de desastre que abordan las necesidades específicas de los grupos marginalizados y en riesgo. Estos planes abordan lo siguiente:
 - asistencia sanitaria y social para personas mayores y personas con discapacidad o enfermedades crónicas;
 - atención médica sexual y reproductiva para mujeres y niñas;
 - gestión de la higiene menstrual para las mujeres y niñas;
 - nutrición para mujeres embarazadas y lactantes, niños, personas mayores y personas con discapacidad o enfermedades crónicas;
 - continuidad de la educación para niños en edad escolar;
 - continuidad de refugios, espacios y protecciones para sobrevivientes de abuso doméstico y sexual;
 - asistencia de evacuación para personas con discapacidad y personas mayores; y
 - el uso de una amplia gama de canales, medios e idiomas de comunicación en las actividades de preparación y respuesta ante desastres, incluidas las alertas.

- La ley exige que todos los actores gubernamentales involucrados en la GRD (incluidos los departamentos o las agencias sectoriales, el ejército y la policía) participen en capacitación sobre las necesidades específicas y los riesgos que enfrentan los diferentes grupos durante los desastres, incluida la violencia sexual y de género (p. ej., agresión sexual, abuso sexual infantil, trata con fines de explotación sexual) y riesgos de protección infantil.
- La ley exige que los actores gubernamentales responsables de prevenir y responder a la violencia sexual y de género desarrollen planes detallados para casos de desastre.
- Requiere que los planes aborden la continuidad de las actividades de prevención, seguimiento y respuesta durante los desastres; y la ampliación rápida de las actividades para satisfacer la creciente demanda.
- La ley asigna a estos actores fondos adecuados para implementar actividades integrales de prevención, monitoreo y respuesta a la violencia sexual y de género durante los desastres.
- La ley exige que los planes de desastre identifiquen las medidas de diseño que se implementarán para mitigar el riesgo de violencia sexual y de género en los refugios de emergencia.
- La ley exige que los actores gubernamentales responsables de la protección infantil desarrollen planes detallados para casos de desastre. Requiere que los planes aborden:
 - la continuidad de las actividades de prevención, seguimiento y respuesta durante los desastres;
 - la ampliación rápida de las actividades para satisfacer la creciente demanda;
 - medidas para abordar los riesgos específicos de protección infantil que surgen en contextos de desastres; y
 - la protección de niños no acompañados y separados de sus familias.
- Las leyes penales relativas a la violencia, el abuso y la explotación sexuales siguen aplicándose durante los desastres. El derecho penal prohíbe explícitamente a los proveedores de asistencia en casos de desastre involucrarse en abuso o explotación sexual de personas que buscan o necesitan asistencia.

La ley exige que los planes para emergencias de salud pública identifiquen medidas para proteger a quienes puedan ser especialmente susceptibles al peligro para la salud relevante.

Necesidades específicas de grupos marginalizados y en riesgo

Mujeres y niñas	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica sexual y reproductiva • Apoyo nutricional para mujeres embarazadas y lactantes • Gestión de la higiene menstrual • Ampliación de la prevención, el seguimiento y la respuesta a los riesgos de violencia sexual y de género • Acceso a zonas para dormir segregadas por sexo • Acceso a baños y duchas bien iluminados y con trabas
Niños	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad de la educación

	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad del registro de nacimientos • Ampliación de la prevención, el monitoreo y la respuesta a riesgos de protección infantil • Acceso a espacios para niños • Apoyo nutricional (por ejemplo, suplementos y alimentos fortificados)
Personas mayores y personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad de la atención médica y social • Apoyo nutricional (por ejemplo, suplementos y alimentos fortificados) • Información accesible (p. ej., uso de braille, audio, lenguaje de señas, fuente grande) • Estructuras y puntos de distribución físicamente accesibles (p. ej., rampas, pasamanos) • Prestación de servicios a través de visitas domiciliarias
Migrantes y minorías raciales y étnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Información accesible (p. ej., diferentes idiomas, formatos, canales de comunicación) • Prestación de servicios en asociación con líderes comunitarios y organizaciones comunitarias
Minorías sexuales y de género (MSG)	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia para encontrar arreglos alternativos cuando las instalaciones comunitarias no sean seguras o apropiadas • Continuidad de la atención médica y prestación privada/discreta de atención médica sexual y reproductiva, y gestión de la higiene menstrual.

9. Salud mental y apoyo psicosocial

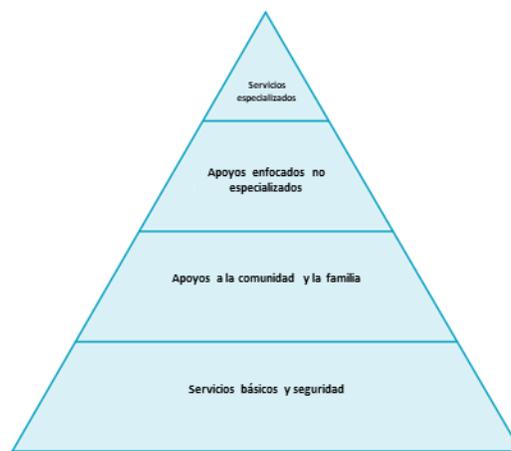
Durante y después de un desastre, es esencial brindar servicios de salud mental y apoyo psicosocial a las comunidades afectadas. El término servicios de salud mental generalmente se refiere a servicios clínicos brindados por profesionales con el objetivo de diagnosticar y tratar enfermedades mentales. El apoyo psicosocial es un concepto amplio que abarca varios servicios no clínicos diseñados para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales superpuestas de individuos, familias y comunidades. En el contexto de un desastre, el apoyo psicosocial puede incluir (entre otras cosas) primeros auxilios psicológicos, grupos de apoyo, educación sobre las reacciones normales ante eventos estresantes y mecanismos de afrontamiento, creación de espacios amigables para los niños y apoyo a la continuación de la vida social y cultural de la comunidad. . El término compuesto salud mental y apoyo psicosocial (**SMAPS**) se refiere conjuntamente a los servicios de salud mental y apoyo psicosocial, lo que refleja la naturaleza complementaria e interconectada de este tipo de intervenciones.

La Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes (**Guía del IASC sobre SMAPS**) es ampliamente reconocida como una fuente autorizada sobre las mejores prácticas para SMAPS en emergencias.¹⁰¹ Como se muestra en el diagrama a continuación, la pirámide de SMAPS tiene cuatro niveles de intervención: el nivel inferior es requerido por toda la población afectada por la emergencia y cada nivel posterior es requerido por un segmento progresivamente más pequeño de la población.

- En la base de la pirámide se encuentran **los servicios básicos y la seguridad**, que se refiere a promover el bienestar de todas las personas mediante (re)establecer la seguridad, una gobernanza adecuada y

servicios que aborden las necesidades físicas básicas (es decir, alimentos, refugio, agua, servicios básicos de atención médica).¹⁰²

- La segunda capa de la pirámide es el **apoyo comunitario y familiar**, que abarca una amplia gama de actividades que facilitan el papel de las redes y actividades familiares y comunitarias para mejorar la salud mental individual y el bienestar psicosocial. Algunos ejemplos de actividades en esta categoría incluyen la búsqueda y reunificación familiar, el duelo asistido y las ceremonias comunitarias de curación, la comunicación masiva sobre métodos constructivos para afrontar la situación y la activación de redes sociales.¹⁰³
- La tercera capa de la pirámide son los **apoyos enfocados y no especializados**. Esto abarca intervenciones individuales, familiares o grupales más enfocadas. Esto incluye atención básica de salud mental por parte de trabajadores de atención médica primaria, pero también primeros auxilios psicológicos y otras intervenciones brindadas por especialistas no sanitarios.¹⁰⁴
- El cuarto y último nivel de la pirámide son los **servicios especializados**, que se refieren al apoyo psicológico o psiquiátrico para personas con enfermedades de salud mental cuyas necesidades exceden las capacidades de los servicios de salud primarios/generales existentes.¹⁰⁵



Pirámide de intervención para SMAPS en emergencias, reproducida de las Guías de SMAPS de la IASC

La implementación de intervenciones en los niveles más bajos de la pirámide de SMAPS puede reducir la necesidad de intervenciones en los niveles más altos. De hecho, para muchas personas afectadas por desastres, las intervenciones oportunas de nivel inferior pueden ser una forma apropiada y eficaz de apoyar su salud mental y su bienestar psicosocial. Por ejemplo, facilitar el apoyo familiar y comunitario (a través de medidas como la reunificación familiar y la reanudación de la vida social comunitaria) puede aliviar la angustia y promover el bienestar mental y psicosocial al proporcionar conexión social, restaurar una sensación de normalidad y reconstruir un sentimiento de comunidad y conexión con el lugar. Además de reducir la necesidad de intervenciones de nivel superior, las intervenciones de nivel inferior ofrecen al menos otros dos beneficios. En primer lugar, muchas intervenciones de SMAPS de nivel inferior pueden ser implementadas por personas no profesionales capacitadas. Esto permite transferir tareas de los profesionales de la salud mental a personas no profesionales capacitadas, lo que puede reducir la presión sobre los sistemas de salud. En segundo lugar, los actores que realizan intervenciones en los niveles

inferiores de la pirámide pueden desempeñar un papel importante a la hora de identificar y derivar a las personas que requieren intervenciones de nivel superior.

Como se indicó anteriormente, la tercera capa de la pirámide de SMAPS es el apoyo enfocado y no especializado que incluye primeros auxilios psicológicos. En esencia, los primeros auxilios psicológicos implican brindar apoyo humano y compasivo a una persona afectada por un evento traumático. Los primeros auxilios psicológicos no son un conjunto de acciones predeterminadas. Más bien, implica escuchar atentamente las necesidades de las personas afectadas y vincularlas con la información y el apoyo práctico que necesitan, con énfasis en interactuar con ellas de una manera que infunda esperanza y promueva sentimientos de seguridad, calma, conexión y autoeficacia.¹⁰⁶

Además de los primeros auxilios psicológicos, el apoyo enfocado y no especializado puede incluir intervenciones más específicas y estructuradas diseñadas para ayudar a las personas a superar dificultades comunes después de una emergencia u otro evento traumático.¹⁰⁷ Son varios los programas que se han desarrollado con este fin, entre ellos: PM+ (Enfrentando problemas plus), desarrollado por la Organización Mundial de la Salud;¹⁰⁸ Habilidades para la Recuperación Psicológica, desarrollado por el Centro Nacional para el TEPT y la Red Nacional de Estrés Traumático Infantil de EE. UU.;¹⁰⁹ y SOLAR (Habilidades para el ajuste y la resiliencia de la vida), desarrollado a través de una colaboración internacional entre expertos en desastres y salud mental dirigida por Phoenix Australia – Centro de Salud Mental Postraumática de la Universidad de Melbourne.¹¹⁰ Estas intervenciones generalmente son apropiadas para situaciones en las que los primeros auxilios psicológicos no son suficientes, pero el individuo no tiene una enfermedad mental diagnosticable.

Las poblaciones afectadas por desastres suelen necesitar SMAPS durante muchos años después de un desastre porque los impactos de los desastres en la salud mental y el bienestar psicosocial pueden ser duraderos.¹¹¹ Estos impactos pueden surgir o exacerbarse durante los años posteriores a un desastre, en algunos casos debido al impacto acumulativo de desastres posteriores o factores estresantes adicionales. La investigación de la IFRC ha identificado que SMAPS es, sin embargo, una brecha clave en los marcos legales, políticos y de planificación para la recuperación de desastres. Por tanto, es necesario desarrollar disposiciones mucho más detalladas en este ámbito. Esto puede estar respaldado por disposiciones legales que exijan planes de respuesta y recuperación ante desastres para abordar la SMAPS. Una política específica sobre SMAPS en la respuesta y recuperación ante desastres también puede desempeñar un papel importante al delinear una visión, un enfoque y unos objetivos claros en este ámbito. Es importante destacar que las disposiciones legales, de políticas y de planificación deben abordar no solo los servicios clínicos de salud mental sino también una amplia gama de intervenciones de SMAPS de nivel inferior, en consonancia con el modelo piramidal del IASC. Además, es importante que haya financiación adecuada a largo plazo para que los actores gubernamentales y no gubernamentales proporcionen SMAPS a las poblaciones afectadas por desastres.

Lista de verificación: Salud mental y apoyo psicosocial (SMAPS)

- Existe una política específica sobre la SMAPS en respuesta y recuperación ante desastres, que describe una visión, un enfoque y objetivos claros en este ámbito.
- La política es consistente con el modelo piramidal de SMAPS. Reconoce la importancia de una amplia gama de intervenciones de SMAPS de nivel inferior, que incluyen:

- facilitar el apoyo a la comunidad y las familias;
 - brindar primeros auxilios psicológicos; y
 - realizar intervenciones más enfocadas y estructuradas (p. ej., PM+, SOLAR).
- La ley exige planes de respuesta y recuperación ante desastres para abordar la SMAPS, que incluyen:
- las intervenciones de SMAPS que se implementarán;
 - roles y responsabilidades claros para todos los actores involucrados en realizar las intervenciones; y
 - mecanismos de coordinación para la provisión de SMAPS.
- Los planes de respuesta y recuperación ante desastres contienen disposiciones claras y detalladas sobre la SMAPS. Los planes abordan no solo los servicios clínicos de salud mental sino también una amplia gama de intervenciones SMAPS de nivel inferior.

Existe financiamiento adecuado a largo plazo para los actores gubernamentales y no gubernamentales que proporcionan SMAPS a las poblaciones afectadas por desastres.

10. Desplazamiento por desastres

El desplazamiento por desastres se refiere a personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de un desastre o para evitar el impacto de un peligro inmediato y previsible.¹¹² La gran mayoría de los desplazamientos por desastres son provocados por peligros relacionados con el clima, como inundaciones, tormentas o incendios forestales.¹¹³ El cambio climático es un factor de desplazamiento por desastres porque exacerba los peligros relacionados con el clima. Si bien algunas personas cruzan fronteras internacionales para llegar a un lugar seguro, la mayoría de las personas desplazadas por desastres permanecen dentro de los países. Por lo tanto, esta sección se centra principalmente en el desplazamiento interno.

Un aspecto clave de la gestión del desplazamiento por desastres es desarrollar una ley o política sobre desplazamiento interno que se aplique a las personas desplazadas por desastres (así como otras emergencias o crisis). Esto debe ser coherente con los estándares internacionales relevantes, incluidos los [Principios rectores de los desplazamientos internos](#). Además, la gestión del desplazamiento por desastres debe integrarse en la GRD a través de leyes, políticas y planes en materia de desastres. Hay cuatro componentes clave en la gestión del desplazamiento por desastres: (a) implementar medidas para reducir el riesgo de desplazamiento; (b) prepararse para responder a un desplazamiento inevitable; (c) responder al desplazamiento cuando ocurre ayudando y protegiendo a quienes han sido desplazados; y (d) apoyar a las personas desplazadas para lograr soluciones duraderas, ya sea en forma de retorno, integración local o reasentamiento. Estos componentes de la gestión del desplazamiento por desastres pueden integrarse en los instrumentos para desastres de la siguiente manera.

- **Prevención y mitigación de desastres:** evaluaciones del riesgo de desastres (analizadas en la [Sección 2A](#) anterior) puede incluir un análisis del riesgo de desplazamiento e identificar áreas geográficas donde el riesgo de desplazamiento es mayor. A su vez, la planificación para la prevención y mitigación de desastres (analizada en la [Sección 2B](#) anterior) puede identificar medidas que reducirán el riesgo

de desplazamiento por desastres, incluidas: medidas estructurales como la construcción o el refuerzo de infraestructura de protección (por ejemplo, diques, represas) y el fortalecimiento de la resiliencia de las viviendas; y medidas no estructurales como diversificar los medios de vida y mejorar la seguridad alimentaria. Otra posible medida es la reubicación planificada que, como se analiza más adelante, debe considerarse un último recurso cuando el riesgo de desastres no puede reducirse a un nivel aceptable.

- **Preparación, acción anticipatoria y respuesta:** los planes de desastre deben identificar los riesgos y la posible escala del desplazamiento, qué actor coordinará la respuesta al desplazamiento, los roles y las responsabilidades de otros actores, las acciones anticipatorias para reducir el desplazamiento y los tipos de asistencia que se brindarán a las personas desplazadas. En términos de asistencia, los planes deben identificar cómo se proporcionará a las personas desplazadas alojamiento y vivienda básicos, alimentos y agua potable esenciales, ropa adecuada y servicios médicos y sanitarios esenciales. Para tener en cuenta la posibilidad de que las personas desplazadas no puedan regresar a sus hogares rápidamente (o no puedan regresar a sus hogares), los planes no solo deben identificar modalidades para brindar servicios durante un período corto en refugios de emergencia. También deberían identificar cómo satisfacer las necesidades a mediano y largo plazo, incluso mediante soluciones provisionales, como el uso de estructuras modulares o desmontables para viviendas, escuelas y atención médica mientras continúa la reconstrucción.
- **Recuperación ante desastres:** como se analiza en la [Sección 4B](#) anterior, los componentes clave de la recuperación ante desastres son evaluar con precisión las necesidades y desarrollar un plan de recuperación multisectorial. Las evaluaciones de necesidades posteriores a un desastre pueden incluir un análisis de la escala del desplazamiento y las necesidades de las personas desplazadas, incluidas tanto las necesidades de asistencia inmediata como los tipos de apoyo que necesitarán para encontrar soluciones duraderas. A su vez, los planes de recuperación pueden describir las modalidades para satisfacer estas necesidades, incluida la identificación de un actor principal y las funciones y responsabilidades de otros actores. Las disposiciones relacionadas con las soluciones duraderas deben basarse en el [Marco del IASC sobre soluciones duraderas para el desplazamiento por desastres](#). Como se analiza más adelante, la reubicación planificada puede ser una solución duradera al desplazamiento por desastres en los casos en que las condiciones son demasiado inseguras para permitir el regreso.

Es importante destacar que todas las actividades anteriores deben diseñarse para permitir consultas y participación significativas de las personas desplazadas. Además, se debe brindar asistencia a todas las personas desplazadas independientemente de su ciudadanía o estado migratorio.

Como se indicó anteriormente, la reubicación planificada puede ser una medida para reducir el riesgo de desplazamiento, una solución duradera al desplazamiento o, en algunos contextos, ambas cosas. La reubicación planificada se refiere a un proceso planificado en el que se ayuda a las personas a alejarse de sus hogares o lugares de residencia temporal para establecerse en una nueva ubicación. La reubicación planificada generalmente se considera una medida de último recurso. Para lograr resultados exitosos para las personas, la reubicación planificada debe ser mucho más que "una nueva casa en un lugar seguro": debe proporcionar a la comunidad reubicada los medios para reconstruir sus vidas mediante el acceso a medios de vida, servicios públicos y redes sociales. Se deben adoptar disposiciones legales y políticas sobre la reubicación planificada para garantizar que las reubicaciones planificadas

brinden a las personas afectadas protección legal, capacidad de acción y los medios para reconstruir sus vidas. La [Orientación sobre la protección de las personas contra desastres y cambios ambientales mediante la reubicación planificada](#) identifica los tipos de disposiciones legales y políticas que deben desarrollarse.

Esta sección se ha centrado principalmente en el desplazamiento interno por desastres, que representa la mayor parte de los desplazamientos por desastres. El desplazamiento transfronterizo por desastres plantea desafíos legales y humanitarios complejos, ya que las personas que han cruzado fronteras internacionales en respuesta a un desastre generalmente no son “refugiados” tal como los define la [Convención sobre el estatuto de los refugiados](#). Si bien el derecho internacional de los derechos humanos puede, en contextos específicos, prohibir que las personas desplazadas transfronterizas por desastres sean devueltas a su país de origen, no les otorga un derecho positivo a ser admitidas y permanecer en otro país. Sobre este tema, la IFRC recomienda que las leyes y políticas nacionales respalden las “prácticas efectivas” identificadas en la [Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático](#) (comúnmente conocida como la Agenda de Protección de Nansen). Las leyes y las políticas deberían (entre otras cosas): otorgar entrada y estadía temporal a las personas desplazadas a través de fronteras por desastres; garantizarles el pleno respeto de sus derechos humanos y recibir asistencia para satisfacer sus necesidades básicas durante el período de su estancia; establecer criterios para el retorno de personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres (dichos criterios deben ser coherentes con el derecho internacional); y permitir que las personas desplazadas a través de fronteras por desastres soliciten una residencia renovada o permanente, o un reasentamiento en un tercer país cuando las condiciones que causan el desplazamiento persisten durante un período prolongado o se vuelven permanentes.

Si bien se reconoce ampliamente que los desastres son un importante factor de desplazamiento, la pandemia de COVID-19 ha demostrado que las emergencias de salud pública pueden afectar la movilidad humana de maneras muy diferentes. Las restricciones impuestas para reducir la propagación de enfermedades pueden crear lo opuesto al desplazamiento forzado: la inmovilidad forzada. Las restricciones fronterizas y de viaje pueden provocar que las personas queden varadas en el extranjero sin acceso a medios de vida ni atención médica. También pueden ser perjudiciales para las personas que necesitan viajar por motivos personales urgentes, como, por ejemplo, para acceder a atención médica vital que no está disponible en su lugar de residencia habitual. Las restricciones fronterizas y de viaje pueden tener consecuencias muy graves (incluso potencialmente mortales) para los refugiados, los solicitantes de asilo y otras personas que huyen de daños irreparables. Por lo tanto, las restricciones fronterizas y de viaje deberían, en general, estar sujetas a excepciones claras para refugiados, solicitantes de asilo y otras personas que huyen de daños irreparables; migrantes y ciudadanos extranjeros que deseen ser repatriados; y personas que necesitan viajar por motivos personales urgentes.

Lista de verificación: Desplazamiento por desastres

Prevención y mitigación de desastres

- La ley exige evaluaciones del riesgo de desastres para analizar el riesgo de desplazamiento e identificar áreas geográficas donde el riesgo de desplazamiento es mayor.

- La ley exige que los planes de desastre incluyan medidas estructurales y no estructurales para reducir el riesgo de desplazamiento.
- Los planes de desastres actuales identifican claramente medidas para reducir el riesgo de desplazamiento en áreas de alto riesgo, incluidas medidas estructurales (por ejemplo, infraestructura de protección, viviendas resilientes) y medidas no estructurales (por ejemplo, diversificar los medios de vida y mejorar la seguridad alimentaria).

Preparación, acción anticipatoria y respuesta ante desastres

- La ley identifica claramente qué actor gubernamental es responsable de coordinar la asistencia a las personas desplazadas por desastres.
- La ley requiere planes de desastre para abordar el desplazamiento, incluido:
 - provisión de alojamiento y vivienda básicos, alimentos esenciales y agua potable, ropa adecuada y servicios médicos y sanitarios esenciales a las personas desplazadas; y
 - las funciones y responsabilidades de los diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales) a la hora de proporcionar la protección y asistencia antes mencionadas.
- Los planes actuales para casos de desastre contienen disposiciones claras y detalladas sobre asistencia y protección para las personas desplazadas por desastres. Abordan no solo la asistencia a corto plazo en refugios de emergencia, sino también la asistencia por períodos más largos utilizando soluciones/modalidades provisionales para proporcionar servicios esenciales.

Recuperación ante desastres

- La ley exige que las evaluaciones de necesidades posteriores al desastre incluyan un análisis de la escala del desplazamiento y las necesidades de las personas desplazadas.
- La ley identifica claramente qué actor gubernamental es responsable de coordinar los esfuerzos para ayudar a las personas desplazadas durante la recuperación del desastre.
- La ley requiere planes de recuperación para abordar el desplazamiento, que incluyen:
 - los tipos de protección y asistencia continua que se brindarán a las personas desplazadas hasta que encuentren soluciones duraderas;
 - los tipos de apoyo que se brindarán a las personas desplazadas para regresar a sus hogares, integrarse localmente o reasentarse; y
 - los roles y las responsabilidades de los diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales) en el apoyo al retorno, la integración local o el reasentamiento.

Instrumentos específicos sobre desplazamiento y reubicación

- Existe una ley o política detallada sobre desplazamiento interno que abarca a las personas desplazadas por desastres (así como otras crisis o emergencias). La política se basa en los Principios rectores de los desplazamientos internos y es coherente con ellos.
- Existe una ley o política sobre reubicación planificada que proporciona un marco detallado para llevar a cabo la reubicación planificada en anticipación y en respuesta a un desastre. La política sobre reubicación planificada es consistente con la Orientación sobre la protección de las personas contra desastres y cambios ambientales mediante la reubicación planificada.

Desplazamiento transfronterizo por desastres

- Las leyes y políticas prevén la entrada y estancia temporal de personas desplazadas a través de fronteras por desastres.
- Las leyes y políticas prevén que las personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres disfruten del pleno respeto de sus derechos humanos y reciban asistencia para satisfacer sus necesidades básicas durante el período de su estancia.
- Las leyes y las políticas establecen criterios para el retorno de personas desplazadas a través de fronteras por desastres (dichos criterios deben ser consistentes con el derecho internacional).
- Las leyes y políticas permiten que las personas desplazadas a través de fronteras por desastres soliciten una residencia renovada o permanente, o un reasentamiento en un tercer país, cuando las condiciones que causan el desplazamiento persisten durante un período prolongado o se vuelven permanentes.

Recursos adicionales

Prevención y mitigación

- [Lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastres](#) (IFRC y PNUD, 2015)
- [Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres](#) (IFRC y PNUD, 2015)
- [De las palabras a la acción: soluciones basadas en la naturaleza para la reducción del riesgo de desastres](#) (UNDRR, 2021)
- [Words into Action: Implementation Guide for Land Use and Urban Planning](#) (UNDRR, 2020)
- [Words into Action: Traditional and Indigenous Knowledges for Disaster Risk Reduction](#) (UNDRR, 2022)
- [Words into Action: National Disaster Risk Assessment](#) (UNDRR, 2017)

Preparación, acción anticipatoria y respuesta

- [Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos](#) (IFRC, 2019)
- [El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: Informe de síntesis multipaís](#) (IFRC, 2019)
- [Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders](#) (IFRC, WHO, PAHO and IFRC; 2nd edition, 2016)
- [Sistemas de alerta temprana multiriesgos: Lista de verificación](#) (OMM, 2018)
- [Words into Action: A Guide to Multi-Hazard Early Warning Systems](#) (UNDRR, 2023)
- [Words into Action: Enhancing Disaster Preparedness for Effective Response](#) (UNDRR, 2020)
- [Words into Action: Design and Conduct of Simulation Exercises – SIMEX](#) (UNDRR, 2020)

Recuperación

- [Disaster Recovery Framework Guide](#) (GFDRR, 2020)
- [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) (IFRC, 2023)
- [Directrices para evaluaciones de necesidades posteriores a desastres: Volumen A](#) (Banco Mundial, Grupo de desarrollo de la Comisión Europea y las Naciones Unidas, 2013)

Calidad y responsabilidad

- [Manual Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria - Edición 2018](#) (edición 2018)
- [Manual de prácticas recomendadas para prevenir la corrupción en operaciones humanitarias](#) (Transparency International, 2010)

Protección de grupos marginalizados y en riesgo

- [Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children](#) (Save the Children, 2016)
- [Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender-Based Violence in Disasters](#) (IFRC, 2017)

- [Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales](#) (Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis, 2016)
- [Normas humanitarias de inclusión para personas mayores y personas con discapacidad](#) (Age and Disability Consortium, 2018)
- [Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes](#) (2007)
- [IASC Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings](#) (IASC Task Force on Gender and Humanitarian Assistance, 2005)
- [Manual de trabajo interinstitucional sobre salud reproductiva en escenarios humanitarios](#) (Grupo de trabajo interinstitucional sobre la salud reproductiva durante crisis, 2018)
- [Normas Mínimas Para la Protección de la Niñez y Adolescencia en la Acción Humanitaria](#) (La Alianza para la Protección de la Niñez y Adolescencia en la Acción Humanitaria, 2019)
- [Normas mínimas relativas a protección, género e inclusión en situaciones de emergencia](#) (IFRC, 2018)
- [Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters - Global Study](#) (IFRC, 2015)
- [We Need to do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters](#) (IFRC, 2020)

Asistencia internacional para desastres

- [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (IFRC, 2007)
- [La Lista de verificación sobre la facilitación y reglamentación de la ayuda de socorro internacional y recuperación inicial en casos de desastres](#) (IFRC, 2017)
- [Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial \(incluye comentarios\)](#) (IFRC, OCHA y Unión Interparlamentaria, 2013)
- [Decreto de emergencia modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (IFRC y OCHA, 2017)

Emergencias de salud pública

- [Orientaciones sobre derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública](#) (IFRC, 2022)
- [International Health Regulations \(2005\) – A Brief Introduction to Implementation in National Legislation](#) (WHO, 2009)
- [International Health Regulations \(2005\) – Toolkit for Implementation in National Legislation: The National IHR Focal Point \(NFP\)](#) (WHO, 2009)

- [International Health Regulations \(2005\) – Toolkit for Implementation in National Legislation: Questions and Answers, Legislative Reference and Assessment Tool and Examples of National Legislation](#) (OMS, 2009)
- [Herramienta de evaluación externa conjunta](#) (Organización Mundial de la Salud, 2022, 3.º edición)

Desplazamiento por desastres

- [Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático](#) (Agenda de protección de Nansen)
- [Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation](#) (2015, UNHCR, Brookings Institute, Georgetown University)
- [Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales](#) (2011)
- [El Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente del Comité Permanente entre Organismos \(Marco IASC\)](#) (2010)

Notas finales

- ¹ Res. 71/276 de la AGNU "Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres" Doc. de las NU A/RES/71/276 <<https://www.undrr.org/publication/report-open-ended-intergovernmental-expert-working-group-indicators-and-terminology>> (adoptada el 2 de febrero de 2017).
- ² Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, A/71/644 (1.º de diciembre de 2016) 21/41 <https://www.preventionweb.net/files/50683_oiwegreportspanish.pdf> (Informe del Grupo de trabajo de expertos).
- ³ Iniciativa ADAPT y Asociación de medidas tempranas basadas en el riesgo, "Glosario de términos de medidas tempranas" (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
- ⁴ Adaptado (con cambios menores no sustanciales) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático" (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf> 556 (en Anexo II, Glosario de términos).
- ⁵ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 13.
- ⁶ Iniciativa NANSEN, "Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático - Volumen I" (diciembre de 2015) <<https://www.refworld.org/es/publisher/NI,,,5e584f9d4,0.html0201b814.pdf>> 16 (**Agenda para la protección de Nansen - Volumen 1**).
- ⁷ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ⁸ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ⁹ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 22.
- ¹⁰ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 15.
- ¹¹ Política sobre GRD de la IFRC <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-07/DRM_policy_Final_SP.pdf>.
- ¹² Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 16.
- ¹³ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 17.
- ¹⁴ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 18.
- ¹⁵ IFRC, Orientaciones sobre derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública (2022) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2022-05/20220517_LawPHE_Guidance_SP.pdf> 6.
- ¹⁶ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 20.
- ¹⁷ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ¹⁸ Esta definición fue publicada anteriormente por la Organización Mundial de la Salud en una página web llamada "Definiciones: emergencias" disponible en <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>. La página web ya no está disponible y, al momento de escribir este texto, la Organización Mundial de la Salud no ha publicado ninguna otra definición del término "emergencia de salud pública". Tampoco hay una definición internacionalmente acordada o avalada para este término. La IFRC continúa utilizando esta definición, señalando que adoptó esta definición (antes de su desaparición) para los propósitos de un proyecto de investigación global sobre derecho y emergencias de salud pública: ver IFRC, Derecho y preparación e intervención ante emergencias de salud pública: Enseñanzas de la pandemia de COVID-19 (2021) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-12/20211223_Law_PHE_SP.pdf>.
- ¹⁹ CICR y Federación Internacional, "Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención" (Informe de antecedentes para la 32.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, octubre de 2015) <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR-on-Sexual-and-gender-based-violence_ES.pdf> 1-2 (consulte las definiciones de la nota al pie 1).
- ²⁰ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 19.
- ²¹ Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción (adoptada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 23 a 27 de mayo de 1994 en Yokohama, Japón); y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (adoptado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 18 a 22 de enero de 2005 en la ciudad de Kobe, Japón).
- ²² Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNDRR, 2023) <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/media/87276/download?startDownload=true>> 41-43.
- ²³ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 41.
- ²⁴ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 15-16 (consulte la definición de "gestión del riesgo de desastres"); UNDRR, "Reducción del riesgo de desastres y gestión del riesgo de desastres" <<https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management>>.
- ²⁵ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 16 (consulte la definición de "gestión compensatoria del riesgo de desastres").
- ²⁶ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 16 (consulte la definición de "gestión compensatoria del riesgo de desastres").
- ²⁷ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030 (se adoptó el 18 de marzo de 2015) 20.
- ²⁸ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ²⁹ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ³⁰ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 20.
- ³¹ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 20.

- ³² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático" (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf> 561 (en Anexo II, Glosario de términos).
- ³³ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ³⁴ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ³⁵ Iniciativa ADAPT y Asociación de medidas tempranas basadas en el riesgo, "Glosario de términos de medidas tempranas" (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
- ³⁶ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 22.
- ³⁷ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.
- ³⁸ Adaptado (con cambios menores no sustanciales) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático" (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf> 556 (en Anexo II, Glosario de términos).
- ³⁹ https://www.researchgate.net/figure/Overlap-between-DRR-and-Climate-Change-Adaptation_fig1_228879475#:~:text=As%20illustrated%20in%20figure%201,build%20resilience%20to%20their%20impacts. IFRC, "Revisión de la bibliografía sobre la alineación de la adaptación al cambio climático (ACC) y la reducción del riesgo de desastres (RRD)" (2019) <https://www.ifrc.org/sites/default/files/20191208_CCA_DRR_Review_ONLINE.pdf> 9-11.
- ⁴⁰ Acuerdo de París, Artículo 7(1).
- ⁴¹ Consulte IFRC, "Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja" <<https://disasterlaw.ifrc.org/international-conference>>.
- ⁴² IFRC, "Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (versión reemitida en el 2017 con un prólogo del ex Secretario General de la IFRC, Elhadj As Sy) <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1327>>.
- ⁴³ 30.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Resolución 4: Adopción de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (Ginebra, noviembre de 2007) <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1824>>. Algunos ejemplos de resoluciones de la AGNU que respaldan las Directrices de la IDRL son las Resoluciones de la AGNU 63/141, 63/139 y 63/137 de 2008, 64/251 y 64/76 de 2009, 65/264 y 65/133 de 2010, y 72/133 y 72/132 de 2017.
- ⁴⁴ IFRC, "La Lista de verificación sobre la facilitación y reglamentación de la ayuda de socorro internacional y recuperación inicial en casos de desastres" (noviembre de 2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1325>>.
- ⁴⁵ IFRC, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria, "Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (incluye comentarios)" (marzo de 2013) <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1772>>.
- ⁴⁶ IFRC y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria, "Decreto de emergencia modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1324>>.
- ⁴⁷ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (adoptado el 18 de marzo de 2015 en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres) <<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> (**Marco de Sendai**).
- ⁴⁸ 32.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Resolución 6: Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios" (Ginebra, diciembre de 2015) 32IC/15/R6 <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1820>>.
- ⁴⁹ IFRC y PNUD, "Manual sobre derecho y reducción del riesgo de desastres" (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1349>>.
- ⁵⁰ 33.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Resolución 7: Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre en las que no se deje a nadie rezagado" (Ginebra, diciembre de 2019) 33IC/19/R7 <<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1822>>.
- ⁵¹ IFRC, "Leyes, políticas y planes para la recuperación ante desastres: Informe de síntesis multipaíses" (2023) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/4230>>.
- ⁵² IFRC, "Informe de síntesis global sobre leyes y políticas para la resiliencia climática: mejora de la integración normativa entre la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres" (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3268>>.
- ⁵³ IFRC, "We Need to Do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters" (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1285>>.
- ⁵⁴ IFRC, "Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters (Global Study)" (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>>; IFRC, "Estudio global: Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>>.
- ⁵⁵ Los 38 países son: Bután, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Colombia, Islas Cook, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italia, Kirguistán, Maldivas, México, Mongolia, Mozambique, Birmania, Namibia, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tayikistán, Turkmenistán, Tailandia, Vanuatu, Vietnam.
- ⁵⁶ IFRC, "Cuarto Informe de Progreso sobre la Implementación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/20191120_IDRL_ONLINE_Sized.pdf> acceso el 24 de febrero de 2023, 8, 9, 11; IFRC, "Progreso en la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de

las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (octubre de 2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IC31_5_5_1_IDRLReport_2Oct_SP_1.pdf> accedido el 28 de marzo de 2023, 9.

⁵⁷ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 15.

⁵⁸ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 13.

⁵⁹ La definición de "desastre" depende de la ocurrencia de "acontecimientos peligrosos", lo cual se define como "la manifestación de un peligro en un lugar en particular durante un período de tiempo particular". En un comentario para la definición de "peligro", el Grupo de trabajo de expertos especificó que este término "no incluye la ocurrencia ni el riesgo de conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión social". Se entiende que la definición de desastre no incluye conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión sociales. Consulte el Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 13, 18, 20.

⁶⁰ Para obtener más información sobre el rol auxiliar, consulte la Ley sobre desastres de la IFRC, "El rol auxiliar"

<<https://www.ifrc.org/es/quienes-somos/el-movimiento-internacional-cruz-roja-y-media-luna-roja/sobre-las-sociedades-0>>.

⁶¹ IFRC, "El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres: Informe de síntesis multipaíses" (2019)

<<https://disasterlaw.ifrc.org/es/media/1302>> 40 (Informe de síntesis multipaíses).

⁶² Caribbean Disaster and Emergency Management Agency, "Legislación y reglamentos modelo integrales de GRD" (2013)

<https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-07/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf> Parte VII; Informe de síntesis de GRD, anterior n61, 56.

⁶³ Consulte, por ejemplo, Banco Asiático de Desarrollo, "Documento de política: Financiamiento contingente para desastres mediante préstamos basados en políticas en respuesta a amenazas naturales" (junio de 2019)

<<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/518061/disaster-financing-policy-paper.pdf>> 3; Banco Mundial,

"Financiamiento del riesgo de desastres - Introducción: principios básicos y marco operativo" (agosto de 2018)

<<https://www.financialprotectionforum.org/publication/disaster-risk-finance-a-primercore-principles-and-operational-framework>> 5, 8;

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, "Guía del marco de recuperación ante desastres" (versión revisada, marzo de 2020) 15-16 (Guía del marco de recuperación ante desastres de la GFDRR); Banco Islámico de Desarrollo, "GRD y política de resiliencia" (diciembre de 2019) <<https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2022-02/Disaster%20Risk%20Management%20Resilience%20Policy.pdf>> 7.

⁶⁴ GFDRR, Marco de recuperación ante desastres, anterior n62, 18-19.

⁶⁵ Andy Polacek, 'Catastrophe Bonds: A Primer and Retrospective' (*Chicago Fed Letter*, No. 405, 2018)

<<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2018/405>>.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Informe de síntesis de GRD, anterior n61, 57.

⁶⁸ <<https://www.undrr.org/media/87276/download?startDownload=true>> 71

⁶⁹ IFRC, "Leyes, políticas y planes para la recuperación ante desastres: Informe de síntesis multipaíses" (2023)

<https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2023-09/IFRC%20-%20Disaster%20Law%20Programme%20-%20Multi-Country%20Synthesis%20Report%20NEW-4.pdf>.

⁷⁰ Consulte, por ejemplo, el Fondo de Emergencia de Respuesta ante Desastres (DREF) y su "Pilar de anticipación": IFRC, "Pilar de anticipación del DREF" <<https://www.ifrc.org/es/actualidad/emergencias/pilar-anticipacion-del-dref>>. Consulte también el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) de las Naciones Unidas y sus pilotos de acción anticipatoria: Fondo Central de Respuesta a Emergencias, "Acción anticipatoria del CERF" (11 de noviembre de 2023).

<<https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/211117%20CERF%20Anticipatory%20Action.pdf>>. Otro ejemplo es el Fondo

Especial para Actividades de Emergencia y Rehabilitación (SFERA) de la FAO, que ahora tiene una ventana de acción anticipatoria: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Fondo Especial para Actividades de Emergencia y Rehabilitación (SFERA) - Informe Anual 2020" (2021)

<<https://www.fao.org/3/cb4912en/cb4912en.pdf>> 15-19.

⁷¹ Informe de síntesis de GRD, anterior n61, 139.

⁷² IFRC, Guía de evaluación y monitoreo del proyecto/programa (IFRC, 2011) 11, 13. Consulte también IFRC, Orientación sobre programación de recuperación 2012 (IFRC, 2012) 15-17.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.

⁷⁵ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.

⁷⁶ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.

⁷⁷ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 20.

⁷⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático" (2012)

<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf> 561 (en Anexo II, Glosario de términos).

⁷⁹ Marco de Sendai, anterior n27, 24(i).

⁸⁰ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.

⁸¹ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 21.

⁸² Iniciativa ADAPT y Asociación de medidas tempranas basadas en el riesgo, "Glosario de términos de medidas tempranas" (2022)

<https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.

⁸³ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 22.

⁸⁴ Informe del Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 17.

⁸⁵ Ejemplo tomado de Sally Potter et al, "The Influence of Impact-Based Severe Weather Warnings on Risk Perceptions and Intended Protective Actions" *International Journal of Disaster Risk Reduction* (volumen 30, septiembre de 2018) <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420918304011>>.

⁸⁶ Global Disaster Preparedness Center, "Implementación del protocolo de alerta común" <<https://preparecenter.org/initiative/common-alerting-protocol-implementation/>>.

⁸⁷ Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (2011) <<https://www.acnur.org/es-es/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fes-es%2Fsites%2Fes-es%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>> 16; Principios rectores de los desplazamientos internos (adoptados por la Comisión de Derechos Humanos el 11 de febrero de 1998 1998) E/CN.4/1998/53/Add.2 <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/143/20/PDF/G9814320.pdf?OpenElement>> Principio 6(2)(d).

⁸⁸ Se puede acceder a los resultados del proyecto World Disaster Laws utilizando la función de búsqueda del proyecto: <https://disasterlaw.ifrc.org/world-disaster-laws-search>.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Grupo de trabajo de expertos, anterior n2.

⁹¹ Grupo de trabajo de expertos, anterior n2, 19.

⁹² Ídem.

⁹³ Algunos ejemplos de resoluciones de la AGNU que respaldan las Directrices de la IDRL son las Resoluciones de la AGNU 63/141, 63/139 y 63/137 de 2008, 64/251 y 64/76 de 2009, 65/264 y 65/133 de 2010, y 72/133 y 72/132 de 2017. Algunos ejemplos de Resoluciones del ECOSOC que respaldan las Directrices de la IDRL son la resolución 2010/1 de 2010, 2009/3 de 2009 y 2008/36 de 2008.

⁹⁴ La IFRC y las Sociedades Nacionales influyeron de forma conjunta en el desarrollo de las disposiciones regionales en consonancia con las Directrices de la IDRL, incluso en el mecanismo regional de asistencia humanitaria ante desastres del Sistema de la Integración Centroamericana, las directrices sobre la cooperación internacional para asistencia humanitaria entre los países andinos, las directrices de apoyo a la nación anfitriona de la Unión Europea, el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) sobre Gestión de Riesgo de Desastres y Respuesta de Emergencia, y el procedimiento operativo estándar de la ASEAN para los acuerdos regionales de contingencia y la coordinación de operaciones conjuntas de socorro en casos de desastre y respuesta de emergencia.

⁹⁵ Los 38 países son: Bután, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Colombia, Islas Cook, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italia, Kirguistán, Maldivas, México, Mongolia, Mozambique, Birmania, Namibia, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tayikistán, Turkmenistán, Tailandia, Vanuatu, Vietnam.

⁹⁶ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Directrices de Oslo) 4.

⁹⁷ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Directrices de Oslo) 4.

⁹⁸ IFRC, "Estudio global: Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>> 10, 59 (Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres). Consulte también IFRC, 'Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters - Global study (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>> 9; IFRC, "Estudio de caso de Ecuador: Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1335>> 31; IFRC, "Estudio de caso de Nepal: Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3093>> 46.

⁹⁹ Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres, anterior n99, 10, 59.

¹⁰⁰ Ídem 61; IFRC, "Estudio de caso de Ecuador: Leyes y políticas efectivas sobre igualdad de género y protección contra la violencia sexual y de género en desastres" (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1335>> 31.

¹⁰¹ Grupo de Referencia del Comité Permanente entre Organismos sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes, "Guía del IASC sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes" (2007) <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-03/iasc_guidelines_mhpps_spanish.pdf> (**Guía del IASC sobre SMAPS**).

¹⁰² Ídem 11-12.

¹⁰³ Ídem 12-13.

¹⁰⁴ Ídem 13.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Guía de Primeros Auxilios Psicológicos anterior n387, 18, 19, 25.

¹⁰⁷ Gibbs et al, anterior n388.

¹⁰⁸ Organización Mundial de la Salud, "Enfrentando problemas plus (PM+): Ayuda psicológica individual para adultos con problemas de angustia en comunidades expuestas a la adversidad" (ensayo de campo genérico versión 1.0, 2016) <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/259696/WHO-MSD-MER-16.2-spa.pdf?sequence=1>>.

¹⁰⁹ Consulte la Red Nacional para el Estrés Traumático Infantil, "About SPR" <<https://www.nctsn.org/treatments-and-practices/psychological-first-aid-and-skills-for-psychological-recovery/about-spr>>.

¹¹⁰ Meghan Louise O'Donnell et al, "An Open Label Pilot Study of a Brief Psychosocial Intervention for Disaster and Trauma Survivors" *Frontiers in Psychiatry* (2020) <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.00483/full>>.

¹¹¹ Maureen Mooney et al, 'Psychosocial Recovery from Disasters: A Framework Informed by Evidence' (2011) 40(4) *New Zealand Journal of Psychology* 26, 34; Anwar Khan, Rashid Aftab and Abdul Qayyum, 'Dynamics of Psychological Health Recovery in Post-Disaster Scenario' (2017) 10 *Abasyn Journal of Social Sciences* 109, 110-116; OPSIC, 'Action Sheet Nr.28: SMAPS in the

Recovery Phase' in Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (SMAPS) in Disaster Settings (University of Innsbruck, Austria, 2016) 133.

¹¹² Iniciativa NANSEN, "Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático - Volumen I" (diciembre de 2015) <<https://www.refworld.org/es/publisher,NI,,,5e584f9d4,0.html0201b814.pdf>> 16 (**Agenda para la protección de Nansen - Volumen 1**).

¹¹³ Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, "Informe global sobre desplazamiento interno de 2023" <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/#spanish>> 9.