



¿Mejores leyes, comunidades más seguras?

Temas emergentes sobre cómo la legislación puede apoyar la reducción de riesgo de desastre

Mayo 2013

.....

La Federación Internacional es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo que, cada año, presta asistencia a ciento cincuenta millones de personas por intermedio de las 187 Sociedades Nacionales miembros. Juntos, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de «salvar vidas y cambiar mentalidades».

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

.....

© **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2013**

Se autoriza citar, copiar, traducir o adaptar, total o parcialmente el contenido de esta publicación sin autorización expresa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione claramente la fuente.

Se deberá dirigir las solicitudes para la reproducción comercial de esta publicación a la Federación Internacional a la dirección: secretariat@ifrc.org.

Todas las fotografías utilizadas en este estudio son propiedad de la Federación Internacional salvo indicación en contrario.

Fotografía de portada: Reunión comunitaria, Brickaville, Madagascar. Karen Da Costa, 2012.

Apartado Postal 303
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org
Sitio web: <http://www.ifrc.org>

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?
1257200 05/2013 S 500

Más información a través de:



Índice

.....

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?	4
Temas emergentes sobre legislación y RRD	6
A. Mientras se han adoptado nuevas y numerosas leyes y políticas, hasta ahora, las reformas legales resultantes parecen ser menos exhaustivas de lo que generalmente se asume	7
B. La legislación nacional de gestión de riesgo de desastres es un activador clave de la RRD	9
C. La legislación sobre seguridad en sectores externos a las leyes de gestión de desastre contiene la clave para la reducción de riesgos subyacentes a largo plazo	10
D. La cooperación entre las comunidades y el gobierno local es necesaria para la implementación efectiva de regímenes de seguridad a nivel local	13
Notas del estudio de caso país – Etiopía, un sistema en evolución	14
Notas del estudio de caso país – Vietnam, dando el siguiente paso	16
Publicaciones del proyecto de la FICR-PNUD sobre marcos legales para apoyar la RRD	18

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?

Temas emergentes sobre cómo la legislación puede apoyar la reducción de riesgo de desastre

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?

Hoy día, es reconocido que nuestras acciones – como individuos, comunidades y naciones – hacen toda la diferencia entre un evento natural y un desastre natural. Puede que no seamos capaces de evitar que la tierra tiemble, o que se formen tormentas, pero nuestras elecciones pueden determinar la cantidad de muertes y daños que estos sucesos puedan causar.

Hay una diseminada aceptación a nivel oficial de que los marcos legales son una herramienta fundamental para que los gobiernos moldeen tales elecciones – tanto para ellos mismos como para otros. Esto fue reconocido por los estados cuando aprobaron el *Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres* (Marco de Hyogo), en 2005. La primera prioridad del Marco de Hyogo es “garantizar que la reducción de riesgo de desastre sea una prioridad nacional y local con una fuerte base institucional para su implementación,” notablemente a través de “políticas, marcos legislativos e institucionales para la reducción de riesgo de desastre.”

Esta familia en Auya Pinhi, Nicaragua, construyó su casa sobre zancos para evitar los daños que causan las frecuentes inundaciones.



Algunos expertos en reducción de riesgo de desastre (RRD) y activistas han expresado dudas y decepción con la ruta legislativa. Ellos argumentan que muchas de las nuevas leyes y políticas que han sido desarrolladas para atender la RRD parecen no haber hecho la diferencia que prometían – particularmente a nivel comunitario. A algunos también les preocupa que el tiempo, el esfuerzo y el capital político dedicado al desarrollo de tal legislación pueda restar valor al logro de pasos más concretos.

¿Mejores leyes generan comunidades más seguras? De ser así, ¿contamos con las leyes que necesitamos? ¿Cuáles son las diferencias entre los marcos legislativos para la RRD eficaces e ineficaces?

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encuentran actualmente llevando a cabo un proyecto de investigación a nivel global buscando respuestas a éstas y otras interrogantes relacionadas. El estudio busca identificar las mejores prácticas en la legislación para la RRD y su implementación, así como también brechas o cuestiones comunes que requieran un enfoque adicional. Este se basará en estudios documentales de las leyes de 26 países y en un análisis más exhaustivo de tanto las leyes como de su implementación en 15 países de todas las regiones del globo.

Para Octubre de 2013, se tiene prevista la publicación de un informe síntesis que presente los hallazgos en detalle. Este panfleto presenta algunos hallazgos preliminares de los cuales la FICR ha estado tomando nota a partir de las investigaciones conjuntas. Los comentarios y reacciones respecto a estos hallazgos preliminares serán bien recibidos y tomados en consideración para la culminación del análisis de los socios.

Familias en el distrito Boer, Managua, Nicaragua, se agachan en edificios inseguros destruidos por el terremoto de 1972.



Temas emergentes sobre legislación y RRD

El siguiente es un análisis preliminar con base en:

- 24 de 26 encuestas documentales de leyes nacionales que se planificaron, que permitieron trazar un mapa de las áreas de cobertura existentes en la legislación nacional; y
- 9 de 15 casos de estudios-país exhaustivos que se planificaron, que examinan la percepción de los interesados con respecto a los sistemas legislativos nacionales y su implementación.

Estos estudios toman como punto de partida que los marcos normativos de RRD son transversales a las categorías usuales de normativa sectorial, tales como respuesta de emergencia, edificación y construcción, gestión medioambiental, planificación para el desarrollo, o el 'sector' más reciente de adaptación al cambio climático. En otras palabras, la legislación de RRD constituye un conjunto de leyes y reglamentos, donde no todos se refieren a desastres de manera directa. Adicionalmente, los estudios de casos país no sólo analizan la legislación nacional sino también la legislación provincial, las leyes locales y los procesos reglamentarios.

Los siguientes temas han surgido del trabajo llevado a cabo hasta ahora:

A. Mientas se han adoptado nuevas y numerosas leyes y políticas, hasta ahora, las reformas legales resultantes parecen ser menos exhaustivas de lo que generalmente se asume.

B. El desarrollo de nueva legislación sobre gestión de riesgo de desastre puede ser un activador clave para crear conciencia sobre la RRD mediante el proceso público de creación de leyes, así como también mediante la provisión de contenido para mandatos institucionales claros y una implementación de RRD.

C. La legislación sobre seguridad en sectores externos a las leyes de gestión de desastres contiene la clave para la reducción de riesgos subyacentes a largo plazo (según se identifican en la "Prioridad Cuatro" del Marco de Hyogo), pero su implementación necesita más apoyo. Para establecer un enfoque de RRD integrado, estas leyes sectoriales también necesitan incluir criterios de RRD, y ser coordinadas con sistemas de gestión de riesgo de desastre.

D. La cooperación entre las comunidades y el gobierno local es necesaria para la implementación efectiva de regímenes de seguridad de la RRD a nivel local. Los retos en la implementación de normativas de seguridad a nivel local, tales como planificación del uso de la tierra y códigos de construcción, emergen como las barreras más comunes a la efectividad.

A. Mientras se han adoptado nuevas y numerosas leyes y políticas, hasta ahora, las reformas legales resultantes parecen ser menos exhaustivas de lo que generalmente se asume

¿Qué tanto han sido integradas las prioridades del Marco de Hyogo en la legislación nacional? A pesar de un buen número de discusiones, ciertos proyectos de ley bajo consideración, formulación de muchas políticas y estrategias de RRD, y reformas legales resultantes hasta el momento parecen ser menos exhaustivas de lo que con frecuencia se asume. Un reto particular en los países estudiados hasta ahora parece ser la integración de la RRD en otros sectores y la coordinación entre esos sectores y el sistema de gestión de desastre. Los sectores relevantes incluyen planificación del territorio, edificación y construcción, gestión medioambiental y adaptación al cambio climático.



En Octubre de 2012 Iraq anunció el desarrollo de un proyecto de Ley Nacional de Reducción de Riesgo de Desastre con asistencia del PNUD.

La incorporación de la RRD en la legislación representa un proceso continuo en lugar de un simple si o no. Sin embargo, resulta útil cierta categorización general de la legislación nacional de acuerdo con su apoyo a la RRD – incluso reconociendo que esto podría pasar por alto variaciones en el enfoque y no podría considerar la efectividad de la implementación de las leyes, u otros avances mediante políticas.

Una muestra de los marcos legislativos a partir de las encuestas documentales, los estudios de casos país llevados a cabo y otras investigaciones legales, puede ser agrupada de manera amplia en cuatro categorías. Estas categorías se basan en leyes de gestión de desastre especiales y en leyes sectoriales claves en el marco general que apoya la RRD.

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?

Temas emergentes sobre cómo la legislación puede apoyar la reducción de riesgo de desastre

Tabla Resumen: Integración de la RRD en una muestra de 30 marcos legales nacionales, incluidas algunas leyes sub-nacionales en estructuras federales

<p>1. No existe una ley específica sobre desastres naturales:</p> <p>Pueden existir políticas o estrategias sobre desastres, o leyes de emergencia generales que no se adaptan específicamente a los peligros naturales.</p>	<p>Angola Etiopía</p>
<p>2. Enfoque en la respuesta:</p> <p>Legislación con base en la respuesta ante desastres naturales, usualmente limitada a desastres que ocurren repentinamente o tipos específicos de peligros naturales, aunque podrían existir políticas o estrategias sobre una gestión de desastre más amplia y/o RRD.</p>	<p>Albania Italia Kazakstán Nepal Ucrania</p>
<p>3. Enfoque de Gestión de Desastre (GD):</p> <p>Legislación de gestión de desastre (GD) incluidos algunos aspectos de prevención, alerta temprana, mitigación, respuesta y/o recuperación.</p>	<p>Austria (federal, Burgenland, Salzburgo, Tirol, y Viena) Brasil China – PRC (aunque Hong Kong no cuenta con una ley sobre GD) Guatemala India (federal, Odisha, Punjab) Madagascar Nicaragua Nigeria Estados Unidos (federal, Luisiana, Illinois) Vanuatu Vietnam</p>
<p>4. Enfoque de Gestión de Riesgo de Desastre:</p> <p>Legislación de gestión de riesgo de desastre que incluye peligros múltiples, o una ley especial de RRD, de manera que la RRD sea una parte integral del marco legal de gestión de desastre desde el nivel nacional hasta el nivel local.</p>	<p>Algeria Australia (federal, Victoria, Queensland) Colombia Republica Dominicana Ecuador Indonesia Namibia Nueva Zelanda Perú Filipinas Sta. Lucia Uruguay</p>

Existe una potencial quinta categoría de marco legal, caracterizada por contar con todos los elementos de un sistema de gestión de riesgo de desastre, además de una transversalidad inter sectorial de RRD. Esto requiere una coordinación horizontal entre los sistemas de gestión de riesgo de desastre y otras leyes sectoriales. También requiere criterios de reducción de riesgo en las leyes sectoriales – incluso si no son llamados de RRD. En tanto que este puede ser el ideal que se persigue, la investigación aun no ha identificado un país con un marco legal que logre claramente este nivel de integración práctica.

B. La legislación nacional de gestión de riesgo de desastres es un activador clave de la RRD

Aunque el derecho es con frecuencia considerado como un conjunto de prohibiciones, una nueva generación de leyes nacionales de gestión de riesgo de desastre está jugando un sólido rol activador que contribuye con los esfuerzos de RRD. Esto se logra en parte a través de su contenido, y en parte a través del proceso legislativo en si mismo.

- **Las consultas bien coordinadas pueden generar beneficios sin importar el producto final**

El debate en torno a estas nuevas leyes genera conciencia sobre la RRD entre los parlamentarios y los funcionarios gubernamentales. También incorpora a un conjunto de agentes internacionales y de la sociedad civil que hacen sus aportes a los proyectos, tal y como ha sucedido en Indonesia y Filipinas durante sus procesos legislativos, y actualmente en Vietnam y Etiopía (aunque con respecto a una política en lugar de una ley). Aunque la aprobación de tal legislación algunas veces puede ser lenta, parece que hay un beneficio positivo en el proceso en si mismo, al menos a nivel nacional. Por ejemplo, Nepal ha llevado a cabo amplias consultas sobre un proyecto de gestión de desastre durante los últimos cuatro años, que aun no se ha convertido en una nueva legislación. No obstante, ello ha generado un alto nivel de participación y debate por parte de todos los interesados relevantes y por ende ha contribuido con el desarrollo de planes y estrategias nacionales sobre gestión de riesgo de desastre ampliamente respaldados.

- **La legislación y la políticas cimientan los roles y responsabilidades de una manera excepcional**

Puede que el adoptar una ley de gestión de riesgo de desastre central no sea necesario para todos los países, pero muchos han encontrado que necesitan nuevos mecanismos de coordinación y mandatos institucionales para implementar una estrategia nacional de RRD coherente. La reforma legislativa es vista con frecuencia, como necesaria para garantizar mandatos y responsabilidades claros que apoyen la RRD. Un ejemplo es el proceso de “reingeniería de negocios” llevado a cabo por Etiopía bajo el mandato general del Ministerio de Agricultura, para crear una mejor estructura institucional.

- **La legislación nacional puede promover la participación a nivel comunitario**

Las leyes nacionales también pueden establecer estructuras para la implementación de prioridades de RRD a nivel local y comunitario. Estas son con frecuencia nuevas estructuras que crean conexiones entre las comunidades y el nivel nacional para la implementación de políticas de RRD. Por ejemplo, podrían establecer comités sub-nacionales y locales que incluyan a representantes del gobierno, a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y a otros agentes de la sociedad civil. La Nueva Ley de Gestión de Riesgo de Desastre de Namibia de 2012 cuenta con amplios comités de representación hasta en los niveles más locales, constituyendo nuevas estructuras que se van estableciendo a medida que se implementa la ley. Vietnam ya cuenta con una estructura de comités por mandato legal que alcanza el nivel local, establecida para garantizar la alerta temprana y para combatir riesgos de inundaciones y tormentas. Estos, ahora pueden ser adaptados en una ley que se encuentra pendiente y que tendrá por objeto la gestión de una gama de riesgos más amplia y el ejercicio de un rol más firme en la reducción de riesgo.



Equipos de la Cruz Roja luego del terremoto de Guatemala en Noviembre de 2012. Guatemala cuenta con códigos de construcción relevantes, pero que no son legalmente exigibles.

C. La legislación sobre seguridad en sectores externos a las leyes de gestión de desastre contiene la clave para la reducción de riesgos subyacentes a largo plazo

El concepto de gestión de riesgo de desastre tiende a limitarse a medidas de plazo más corto, incluso cuando incluye RRD, así como también respuesta y recuperación. También tiende a enfocarse en peligros de magnitud mayor que podrían llegar a ocurrir, ya sean predecibles o no. Esta constituye una parte necesaria de la reducción de riesgo. Pero leyes más amplias sobre seguridad humana –en construcciones, incendios, zonificación de tierras y gestión medioambiental– resultan ser más importantes para la reducción del riesgo subyacente de las personas más vulnerables. Es necesaria la coordinación entre estos marcos regulatorios y los sistemas de gestión riesgo de desastre para lograr una reducción del riesgo a largo plazo.

El Estatuto de la Ciudad de Brasil busca regularizar y generar seguridad en los asentamientos informales, como la favela Rocinha en Rio de Janeiro.

- **El potencial que tienen las leyes de planificación para reducir los riesgos subyacentes, aun no ha sido aprovechado.**

Las leyes de planificación de uso de la tierra son mecanismos clave para que los gobiernos reduzcan los riesgos subyacentes y para prevenir la creación de nuevos riesgos generados por la actividad humana. Las presiones de una rápida migración a los centros urbanos hacen que el plan de desarrollo de muchas ciudades sea inadecuado para garantizar que la gente tenga acceso a la infraestructura necesaria (agua y saneamiento, servicios sociales, caminos/transporte) y que no vivan en terrenos de alto riesgo (inestables, tóxicos) o que enfrenten amenazas estacionales tales como inundaciones.

La evolución de extensos asentamientos informales y los retos para hacerlos seguros han emergido como las mayores fuentes de riesgo en muchos países. Uno de los pocos ejemplos positivos de atención a este dilema identificado hasta ahora, ha sido el Estatuto de las Ciudades de Brasil, el cual empodera al gobierno local para regularizar lentamente los asentamientos urbanos informales. Sin embargo, incluso los asentamientos legales podrían sufrir riesgos elevados. Los pobres asentamientos costeros en el oriente de Madagascar, por ejemplo, están sujetos a ciclones e inundaciones, y no cuentan con acceso a agua segura que no provenga de los ríos que se vuelven más contaminados durante las inundaciones. Algunas de estas comunidades están empleando normas y sanciones con base en la costumbre para evitar la contaminación por disposición de desechos en épocas normales (un servicio que no está disponible a través de su gobierno local) pero estas no obligan a las comunidades vecinas y no pueden evitar riesgos de inundación mayores relacionados con la contaminación del agua.

- **La importancia de la planificación ambiental y las medidas de adaptación al cambio climático en la reducción de riesgo está justo emergiendo. Pocos países han establecido los vínculos necesarios con las instituciones de gestión de riesgo de desastre.**

Las leyes de gestión medioambiental podrían ser empleadas no sólo para prevenir la creación de nuevos peligros originados por la actividad humana, sino también para reducir la exposición a riesgos naturales, incluidos aquellos influenciados por el cambio climático. Sin embargo, las evaluaciones de impacto ambiental raramente incluyen criterios suficientes



Benoit-Matasha Carpentier/IFRC

para la evaluación de los riesgos que imponen los desastres naturales a los nuevos desarrollos, incluidos aquellos acelerados por el cambio climático. Puede que tampoco incluyan medios prácticos para que las comunidades afectadas participen en dichas evaluaciones de impacto. Por ejemplo, en Madagascar, las comunidades manifestaron que no tenían voz en las decisiones acerca de los nuevos emprendimientos mineros en sus áreas locales (muchos de los cuales no fueron aprobados). En Etiopía, algunas comunidades manifestaron no haber sido incluidas en los procesos de evaluación de impacto ambiental incluso a pesar que la ley prevé la participación comunitaria.

- **Buenos códigos de construcción y la capacidad de garantizar su cumplimiento es una de las mejores inversiones que los gobiernos pueden hacer para reducir el riesgo subyacente.**

La gran mayoría de decesos durante los terremotos son causados por el colapso de las edificaciones. En consecuencia, para las áreas de riesgo sísmico una respuesta importante es llevar a cabo la adaptación de escuelas, hospitales y otros edificios públicos, e incluir resistencias contra terremotos en los códigos de construcción local. Pero las leyes de construcción atienden mucho más que riesgos de terremotos. También pueden ser fundamentales para la reducción del impacto de otros peligros tales como incendios, inundaciones, tormentas súbitas y fuertes vientos.

Día a día el rápido desarrollo en muchos países está generando un incremento del riesgo en forma de nuevas construcciones que no cumplen los estándares de seguridad. Esto sucede incluso en países que cuentan con códigos de construcción importantes tales como Nepal – el cual enfrenta riesgos sísmicos significativos – o Madagascar donde los ciclones estacionales regularmente devastan los pueblos costeros del este.

Muchas construcciones no autorizadas son grandes predios comerciales, o incluso proyectos de infraestructura pública, que se encuentran en peligro de colapso sólo como consecuencia de un diseño y una construcción defectuosa. También podrían carecer de características esenciales de seguridad en caso de incendio. Por lo tanto, se están construyendo nuevos riesgos en las ciudades que crecen velozmente, que ni siquiera tienen relación con terremotos, tsunamis, inundaciones o tormentas. Los mayores colapsos de construcciones ocurridos recientemente incluyen los de Accra, Ghana en Noviembre de 2012, Alejandría, Egipto en Enero de 2013, Reims, Francia en Abril 2013, y Dhaka, Bangladesh en Abril 2013 (el cual, según se conoció al momento de la redacción de este documento, había causado la muerte de más de 1,000 personas).



El rápido desarrollo urbano en Katmandú, Nepal, se está gestando en su mayoría sin permisos, a pesar de la existencia de códigos de construcción relevantes.

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?

Temas emergentes sobre cómo la legislación puede apoyar la reducción de riesgo de desastre

Para reducir los riesgos subyacentes que las edificaciones generan a las personas– ya sean por peligros naturales o por una carencia general de seguridad de construcción – se requiere un mayor enfoque en:

- **Establecer códigos de construcción relevantes (costeables, mediante el uso de materiales locales, evitando complejidades innecesarias);**
- **Mejorar la capacidad técnica para implementarlos (gobierno local, industria de la construcción); e**
- **Incrementar la concientización y aceptación pública de su importancia (educación y concientización comunitaria).**

Existe la percepción entre algunos miembros de la comunidad de gestión de desastre, que los códigos de construcción están bien establecidos en la vasta mayoría de países y que el único verdadero problema es su cumplimiento. Sin embargo, cierto número de países aún no cuentan con códigos de construcción exhaustivos y obligatorios que garanticen la seguridad general y cubran los riesgos locales derivados de peligros naturales. Por ejemplo, la ley nacional de construcción de Nepal no cuenta con normativas con respecto a la implementación de los códigos de construcción en edificios pequeños en áreas rurales, y los gobiernos municipales carecen de recursos para supervisar el apego a la normativa de construcción en edificios urbanos de mayor tamaño. Del mismo modo, Guatemala cuenta con códigos, pero estos no son legalmente exigibles y aplican únicamente en la capital. Es cierto, sin embargo, que la falta de cumplimiento es un inmenso problema en aquellos países que no cuentan con códigos exigibles. Algunas veces esto está directamente relacionado con los textos de los códigos en sí mismos. Por ejemplo, Nicaragua cuenta con códigos de construcción altamente técnicos pero no cuenta con un número suficiente de ingenieros calificados que puedan implementarlos. El nuevo estándar de ciclones de Madagascar incrementa el costo de las construcciones en una medida tal, que algunas comunidades costeras de manera deliberada asumen el riesgo de reconstruir cada año a fin de utilizar materiales locales de menor costo.

Una casa frágil destruida por el Huracán Félix, Nicaragua.



D. La cooperación entre las comunidades y el gobierno local es necesaria para la implementación efectiva de regímenes de seguridad a nivel local

Una cooperación más sólida entre el gobierno local y la comunidad podría ser la clave para mejorar tanto la relevancia como la efectividad de la normativa local tendiente a la reducción de riesgo. En la mayoría de los países, los gobiernos locales tienen la responsabilidad primordial de implementar leyes y llevar a cabo normativa de seguridad pública, tales como códigos de construcción y zonificación del territorio. Sin embargo, un gran número de interesados entrevistados – y en especial las comunidades – han manifestado que su administración local actualmente no cuenta con la capacidad de llevar a cabo estas responsabilidades. En algunos casos también expresan que existe una carencia de rendición de cuentas por parte de las instituciones gubernamentales para con las comunidades a las cuales sirven. Aunque los interesados identifican una necesidad de recursos, también indican que se necesita algo más para cubrir la brecha:

- **Para que los gobiernos locales sean capaces de establecer normativas relevantes y aplicables, necesitan aportes y el apoyo de parte de sus comunidades, ya sea a través de estructuras comunitarias especiales sobre reducción de riesgo o procesos participativos más generales.**
- **A fin de fomentar este apoyo, las comunidades deben estar conscientes de sus riesgos, de las normativas aplicables, y de la relevancia que tienen en sus propias vidas.**

Los grupos de enfoque comunitario llevados a cabo durante los diversos casos de estudio (incluidos los de Etiopía, Guatemala, Madagascar, Nepal y Nicaragua) indicaron que muchos de ellos se involucraban poco con sus gobiernos. Con frecuencia desconocían las normativas de seguridad local para el levantamiento de edificaciones o la zonificación de las tierras, o no las consideraban como relevantes para reducir sus riesgos, ya fuese por causas naturales u otras causas.

En su oportunidad, los funcionarios gubernamentales locales y provinciales con frecuencia informaron que carecían de personal, especialmente de personal calificado como ingenieros, y que las comunidades para las cuales existían las normativas de seguridad simplemente las ignoraban. Un ingeniero urbano en Nepal, informó que los intentos de hacer cumplir los códigos de construcción contra corporaciones usualmente resultaban en litigios, consumiendo la mayoría de sus recursos, de manera que él había concluido que la única forma de avanzar era mediante la educación comunitaria. Sin embargo, no hubo incentivos inmediatos por cumplimiento voluntario –especialmente para aquellas edificaciones comerciales donde la seguridad personal de los propietarios y sus familias no estaba en riesgo – a medida que el cumplimiento incrementaba los costos, mientras que otros en los alrededores construían estructuras más baratas que no cumplían la normativa.



Reunión comunitaria,
Brickaville, Madagascar.

Notas del estudio de caso país

Etiopía, un sistema en evolución

Etiopía es un país sin litoral en el cono de África que enfrenta el grave peligro natural de la sequía –afectando la seguridad alimentaria y el sustento rural – así como también algo de actividad sísmica. Etiopía cuenta con una estructura federal de 11 estados regionales. No existe una ley nacional de gestión de desastre pero, desde 2007, Etiopía ha llevado a cabo un “proceso de reingeniería del negocio”. Ha establecido un organismo gubernamental especializado para lidiar con la seguridad alimentaria y la gestión de riesgos de desastre por peligros múltiples: El Sector de Gestión de Riesgo de Desastre y Seguridad Alimentaria, bajo el Ministerio de Agricultura. Aunque Etiopía hasta ahora ha asumido un enfoque basado en la política de revisión de su marco de gestión de desastre, ello también genera interés desde una perspectiva normativa ya que la adopción de políticas formales en Etiopía es un proceso público tan riguroso que se asemeja a los procesos legislativos de otros países.

El marco normativo de Etiopía está evolucionando actualmente de una política que en 1993 se enfocaba en la respuesta y la gestión de desastre, hacia la redacción de una nueva Política Nacional y Estrategia sobre Gestión de Riesgo de Desastre (NPSDRM) que también toma en consideración la resiliencia y la reducción de riesgo. El proyecto de política aún debe ser aprobado formalmente, (luego de 4 años de desarrollo), pero ha sido sometido a una amplia consulta – y su implementación está ya en marcha. Asume un enfoque de peligros múltiples y sectores múltiples, y busca una delegación más amplia de los poderes en los estados regionales y el gobierno local, así como también la participación comunitaria.

Joven mujer en Tigray, Etiopía, cargando agua por largas distancias durante la sequía.



Algunas buenas prácticas en el marco regulatorio de Etiopía para la RRD hasta ahora incluyen las reformas institucionales y el desarrollo de las políticas arriba señaladas, así como también:

- un sofisticado sistema nacional de alerta temprana, que lleva a cabo mapeos de riesgo detallados con la participación de la comunidad en la adquisición de datos (aunque un intercambio de datos a dos vías sobre alerta temprana y mapeo de riesgos entre los niveles local y nacional aún no ha sido establecido);
- un número considerable de códigos de construcción, que están siendo actualizados, y que cuentan con el potencial de reducir riesgos a través de una construcción más segura; y
- un sistema de leyes diseñadas por la comunidad que podrían ser usadas para incorporar la RRD en el derecho a nivel local.

Sin embargo, algunas brechas que aun persisten en el marco regulatorio de RRD y su implementación parecen incluir:

- La ausencia, hasta el momento, de una política y reestructuración institucional en las leyes y mecanismos regionales (lo cual preocupaba a la sociedad civil y a los donantes internacionales entrevistados, ya que sentían que carecían de un marco legal y de políticas claras para su planificación y programas de RRD);
- Brechas en la coordinación entre el nuevo sistema de gestión de desastre y la Agencia de Protección Medioambiental, así como una divergencia en sus respectivos enfoques para con la RRD y la adaptación al cambio climático;
- Brechas en la capacidad y recursos para la implementación de leyes clave, especialmente a nivel del gobierno local, fueron informadas por muchos interesados;
- A pesar del lenguaje empoderador de la legislación, algunas comunidades locales dijeron que se sentían insuficientemente involucradas en las políticas y prácticas de RRD del gobierno, y que no eran incluidas de manera rutinaria en los procesos legales, tales como las evaluaciones de impacto ambiental para el desarrollo de proyectos locales.

Actualmente existe un fuerte ímpetu por integrar una perspectiva de reducción de riesgo en la gestión de desastre en Etiopía, especialmente con respecto a la sequía y a otros peligros a la agricultura. También existe una necesidad reconocida de generar la capacidad nacional y local para implementar leyes y políticas relevantes. Una pregunta que prevalece es si este enfoque de política de implementación acelerada (como contraposición a la legislación) brindará una base lo suficientemente fuerte para ser desplegada en los estados regionales, y para la coordinación sectorial transversal.

¿Mejores leyes, comunidades más seguras?

Temas emergentes sobre cómo la legislación puede apoyar la reducción de riesgo de desastre

Notas del estudio de caso país

Vietnam, dando el siguiente paso

La extensa línea costera del este de Vietnam está expuesta a frecuentes tormentas marinas e inundaciones asociadas y es vulnerable a la elevación del nivel del mar debido al cambio climático. El país también enfrenta un riesgo moderado de sequías, incendios, terremotos, tsunamis, así como enfermedades y plagas que afectan la agricultura.

Vietnam cuenta con leyes y reglamentos extensivos relativos a la gestión de desastre, y la mayoría de los interesados informan que estos son bien implementados a nivel comunitario. El número total de estas leyes y reglamentos, sin embargo, hace complejo entender el marco general, y esta es una de las razones por las cuales la Asamblea Nacional está considerando actualmente un exhaustivo proyecto de ley nacional sobre Preparación y Prevención ante Desastres Naturales. Este sustituirá algunas leyes y brindará una coordinación centralizada. Las leyes actuales también se enfocan principalmente en peligros de riesgo mayor – inundaciones y tormentas en áreas costeras - y uno de los objetivos es extender la atención a un rango más completo de peligros. Otros elementos que están siendo considerados en el proyecto de ley incluyen la mejora de la coordinación sectorial transversal mediante una clarificación de las responsabilidades ministeriales en cada sector, estableciendo fondos de gestión de desastre e – muy importante – incorporando un enfoque de reducción de riesgo en el marco nacional de leyes y políticas.

*Mapeo de riesgo comunitario,
Vietnam.*



Buenas prácticas:

- El sistema de alerta temprana para inundaciones y tormentas logra un alto nivel de implementación a nivel comunitario, gracias a que cuenta con mandatos claros y un fuerte marco institucional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD) implementa esta legislación mediante un sistema de comités sobre control de inundaciones y tormentas, los cuales están establecidos y activos a nivel nacional, provincial, distrital y comunitario.
- La RRD para las áreas costeras está sustentada por medidas estructurales efectivas según el mandato de la Ley de Diques (que cubre el mantenimiento de los Diques, la construcción de reservas de agua y sistemas de drenaje) También son apoyadas por la Ley de Bosques, que protege los manglares contra la destrucción (como primera línea contra las tormentas marinas).
- El marco legal de Vietnam prevé la repartición de los riesgos de desastre entre las redes de seguridad social, incluida la compensación de individuos y hogares que sufran daños por peligros naturales, y la distribución de requisitos alimenticios básicos entre toda la población cuando sea necesario. También incluye medidas de seguridad alimentaria – tales como la designación de tierra para la producción de arroz – mantener reservas nacionales de alimentos en caso de un incidente de sequía, daño por tormentas, o plagas de insectos.
- La legislación existente ha garantizado que los peligros considerados entre riesgos bajos y moderados, tales como terremotos y tsunamis, también sean tomados en cuenta.

Como se identificó en las discusiones gubernamentales con respecto al proyecto de ley nacional, y en las entrevistas del estudio de caso, algunas brechas que persisten son:

- Todavía el marco nacional se enfoca en la gestión de desastre y en las inundaciones y tormentas. Este será incrementado mediante un enfoque claro sobre RRD, así como también sobre una gama de peligros más amplia.
- Existe espacio para una mejor integración de las leyes sectoriales en el marco nacional de gestión de desastre, así como para integrar la RRD en estos sectores. Por ejemplo, las leyes sobre construcción, tierra, y planificación medioambiental, y la estrategia de cambio climático, no incluyen criterios específicos para la RRD frente a los peligros naturales. Estos y la ley sobre incendios y su prevención también son gestionadas actualmente como regímenes muy separados del sistema nacional de gestión de desastre, con su enfoque en las inundaciones y tormentas.
- Algunas de las leyes sectoriales parecen carecer de recursos y/o capacidad suficiente para la implementación efectiva a nivel local, incluida la ley sobre construcción (implementada por el Ministerio de Construcción) y la ley sobre bosques (implementada por MARD).
- Los proyectos comunitarios de RRD activados por organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional podrían ser ampliados y hacerse más sustentables por mandato legal a las agencias del gobierno pertinentes, para que apoyen la RRD a nivel comunitario, y mediante la designación de recursos para tales iniciativas comunitarias. Por ejemplo, la concientización y educación sobre RRD ahora encomendada únicamente con base en proyectos podría ser un modelo para incorporar la RRD en el currículo del sistema educativo bajo un mandato legal más amplio.

Publicaciones del proyecto de la FICR-PNUD sobre marcos legales para apoyar la RRD

Informe síntesis global

La principal publicación en común por parte de la FICR y el PNUD será el informe síntesis global con base en las investigaciones en los países descritos debajo, así como también en fuentes publicadas sobre desarrollos nacionales e internacionales relativos al derecho y la RRD. La publicación se prevé para **Octubre 2013**.

Adicionalmente, los estudios de caso país y las encuestas documentales del derecho del país, serán publicadas en internet.

Estudios de Caso País

Estudios de caso país auspiciados por la FICR (grupo original)

Brasil, Nepal, República Dominicana, Sudáfrica

Publicado de manera electrónica en 2011-2012

Estudios de caso, auspiciados por la FICR (empleando la metodología de la FICR-PNUD)

Etiopía, Guatemala, Nicaragua, Madagascar, Vietnam, Nueva Zelanda

Publicado de manera electrónica entre Abril-Junio 2013

Estudios de caso, auspiciados por PNUD (empleando la metodología FICR-PNUD)

Iraq, Kirguistán, México, Namibia, Vanuatu

Publicación fijada a partir de Julio 2013

Los informes de estudios de caso de la FICR son publicados de manera electrónica, excepto por impresiones limitadas que se llevan a cabo en el país. La mayoría están disponibles en inglés y/o en el idioma principal de trabajo del país correspondiente. Aquellos que han sido publicados hasta ahora pueden ser descargados del sitio de internet del Programa de Derecho Relativo a los Desastres en: www.ifrc.org/dl. También pueden solicitarse copias electrónicas de los informes vía correo electrónico disaster.law@ifrc.org

Encuestas documentales del derecho nacional

Las encuestas documentales del derecho nacional sobre el marco legal de RRD han sido llevadas a cabo (o se encuentran en curso) en 26 países. La mayor parte de esta investigación fue llevada a cabo por abogados pro bono y voluntarios estudiantes de derecho alrededor del mundo. Todas basadas en un conjunto de preguntas comunes.

Región	No. 26	Países
África (sub-Sahariana)	6	Angola, Etiopía, Kenia, Madagascar, Namibia, Nigeria
Américas	6	Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Sta. Lucía, EEUU (federal más los estados de Illinois y Luisiana), Uruguay
Asia-Pacífico	8	Australia (federal más los estados de Victoria y Queensland), China (PRC y Hong Kong), India (federal más los estados de Odisha y Punjab), Japón, Nueva Zelanda, Filipinas, Vanuatu, Vietnam
Europa y Asia Central	4	Austria, Italia, Kirguistán (pendiente), Ucrania
Medio Oriente y África del Norte	2	Algeria, Iraq (pendiente)

Comentarios

Las reacciones y comentarios con respecto a estos hallazgos preliminares son bien recibidos. Puede hacerlos llegar a la FICR a través del correo disaster.law@ifrc.org o al PNUD bcpr@undp.org

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

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

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

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

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

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

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

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

Patrocinador:

La FICR desea agradecer a la Cruz Roja Noruega por apoyar la producción de esta publicación.

Acerca del Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la FICR:

El Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la FICR busca reducir la vulnerabilidad humana mediante la promoción de marcos legales eficaces para la reducción de riesgo desastre y la preparación legal para casos de desastre. Este trabaja en tres áreas principales: colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros socios para ofrecer asistencia técnica a los gobiernos sobre cuestiones de derecho relativo a los desastres; generando la capacidad de las Sociedades Nacionales y otros interesados en materia de derecho relativo a los desastres; y diseminación, abogacía e investigación

Correo electrónico: disaster.law@ifrc.org

Sitio web: www.ifrc.org/dl

