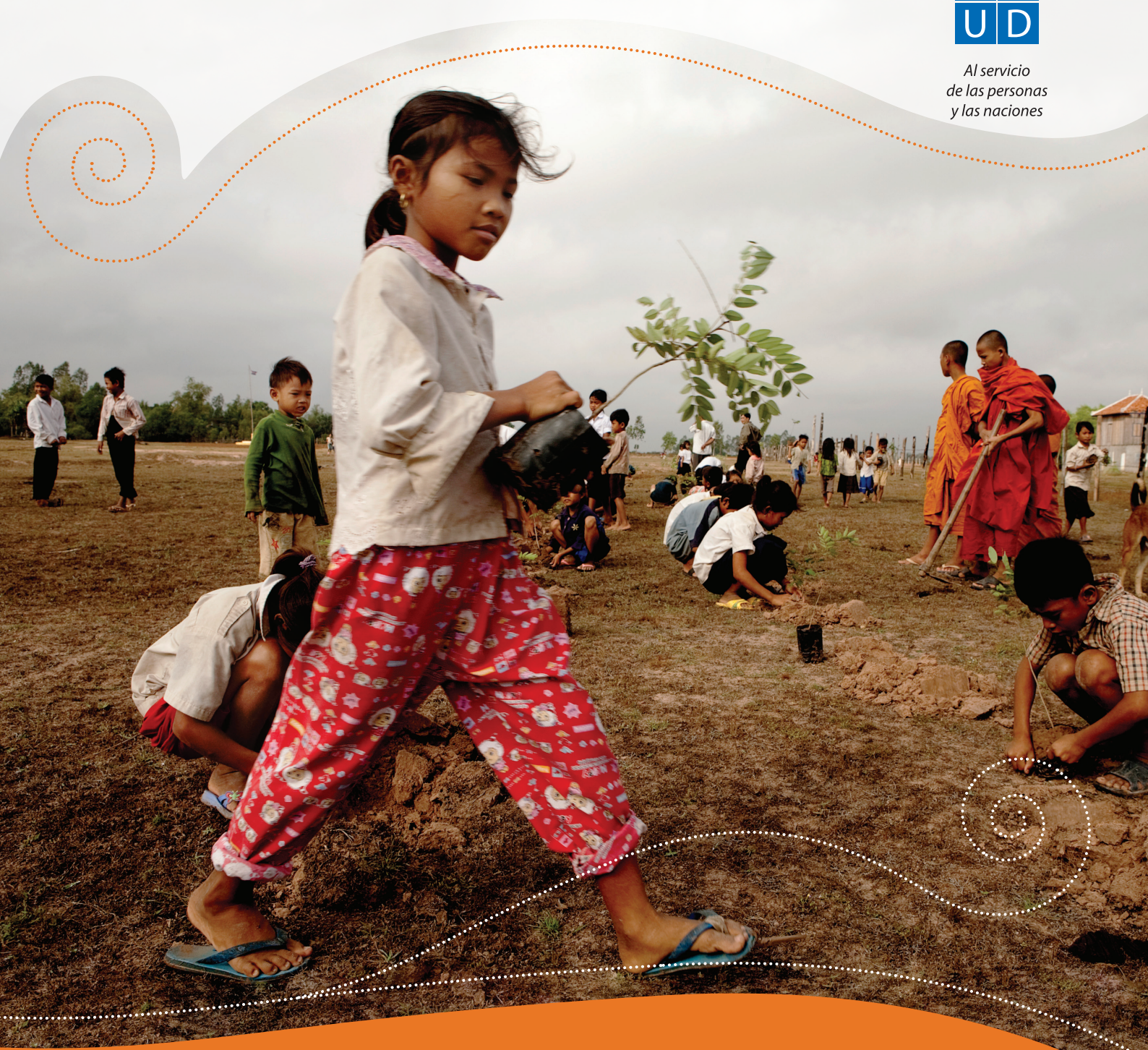
Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
www.ifrc.org Salvar vidas, cambiar mentalidades.

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones



Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres:

Informe multinacional

Resumen

Copyright ©PNUD y FICR, junio de 2014

Se agradece en especial el apoyo financiero recibido del Gobierno de Suiza para la publicación de este resumen.

Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente representan las políticas del PNUD o de la FICR y sus miembros.

Para citar: FICR y PNUD, Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres: Informe multinacional (Nueva York, 2014).

Autora: Mary Picard

Edición: Barbara Hall

Diseño y composición: Cartoonbase

Impreso por: Premier Supplies

Traducción al español: LTS Mundo Traducciones

Fotografía de la portada: Van Lyna, de seis años, planta un árbol durante el "Día ecológico" en la provincia de Prey Veng, al sudeste de Camboya. ©PNUD Camboya /Arantxa Cedill

Fotografía de la contraportada: La gente recoge agua en un pozo en Dakhla ©ONU Fotografía/Evan Schneider

Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
www.ifrc.org Salvar vidas, cambiar mentalidades.

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres: Informe multinacional

Resumen

Agradecimientos

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

La autora principal del informe es Mary Picard, quien también elaboró la metodología de investigación para los estudios nacionales en los que se basa. La orientación técnica del proyecto fue aportada por Angelika Planitz de parte del PNUD y por David Fisher de la FICR. La publicación del informe fue coordinada por Alice Guinan, quien también hizo aportes por escrito y proporcionó apoyo editorial.

Muchos individuos y organizaciones han contribuido a este informe. La FICR y el PNUD agradecen el apoyo de los Gobiernos y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Suiza y el Reino Unido, así como de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de la Comisión Europea.

Asistencia en la investigación: Agradecemos el apoyo brindado por Laurence Brunet Baldwin, Lucia Cipullo, Luca Corredig, Nadia Khoury, Lauren Konopacz, Kristina Nechayeva, Caroline Renold, Maren Schulte y Christina Vasala.

Coordinación de proyectos: Los estudios nacionales no podrían haberse llevado a cabo sin el apoyo de los colegas de la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD, el Programa de Leyes sobre Desastres de la FICR y las delegaciones nacionales de la FICR, así como las Oficinas en los países del PNUD y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en los países donde se llevaron a cabo proyectos. Se agradece en particular a Cecilia Aipira, Manal Aziza, Geraldine Becci, Girma Bekele, Aliou Dia, Armen Grigoryan, Lucenanda Guerrero, Daniar Ibragimov, Mukash Kaldarov, Xavier Moya, Martha Mwandingi, Mkwetu Mwentota, Zubair Murshed y Nelson Zakaapi del PNUD y a Sanne Boswijk, Lucia Cipullo, Isabelle Granger, Tessa Kelly, Sheu Jean Lee, Ida Marstein, María Martínez y Elyse Mosquini de la FICR.

Estudios de casos nacionales: Se agradece especialmente a los diversos Gobiernos y otros actores que dedicaron tiempo a las entrevistas y grupos focales, así como a los consultores que llevaron a cabo los estudios de caso nacionales: Ilham Rasheed Al Abyadh, A.A. Alybaev, Maria Clara Attridge, Felipe de Jesús Colorado González, Ngo Cong Chinh, Karen da Costa, Carine R.I. Delvaux Marchese, Valeria González Rangel, Salman Humayun, Tracy Humby, Mónica Leonardo, Elizabeth McNaughton, A.S. Momukulov, Mary Picard, Ewan Powrie, Alika Santiago, C. Alexandra Lopes Severino, Magda Stepanyan, Nadja Thürbeck y Henk Tukker.

Entrevistas documentales sobre temas legales: Los asociados del proyecto están muy agradecidos de las siguientes oficinas de abogados e individuos que realizaron la enorme cantidad de encuestas documentales sobre temas legales en una base pro bono: CMS Cameron McKenna LLC (Ucrania), White and Case Attorneys (Beijing), White and Case Attorneys (Hong Kong), Dr. Bridget Arimond, Paola Camacho Sánchez, Kevin Chin, Carine R.I. Delvaux Marchese, Michael Eburn, Chinwe Ezeigbo, Hui-Chi Goh, Mischa Hill, Willa Huang, Elizabeth Gibson, Federico Jachetti, Rimi Jain, Yasuyuki Kato, Dung Ngoc Luu, C. Alexandra Lopes Severino, Alice McSherry, Kanika Malik, Georgina Padgham, Ellen Policinski, Fabien Pommelet, Georg Potyka, Ewan Powrie, Vasiliki Saranti, Lipika Sharma, Ngo Trang, Daniela Ubidia y Salma Waheedi.

Revisores: Este informe recibió los aportes de los miembros del grupo de colegas revisores que dedicaron generosamente su tiempo: Yasemin Aysan, Samuel Doe, Michael Eburn, Julio Icaza Gallard, Vishaka Hidellage, Daniel Kull, Allan Lavell, Ida Marstein, Shri PK Mishra, Mostafa Mohaghegh, Marja Naarendorp, Simon O'Connor, Garry de la Pomerai, Monica Sanders, Marco Toscano Rivalta y Fine Tuitupou-Arnold.

Índice de contenidos

1. Introducción 1

2. Antecedentes 3

- Contexto 3
- Metodología 5

3. Resumen de conclusiones 7

- Leyes específicas sobre GRD 7
- Leyes medioambientales y sobre construcción y planificación 11
- Áreas legislativas interrelacionadas que apoyan la RRD 13

4. Conclusiones y recomendaciones 15

- Recomendaciones sobre leyes de GRD 16
- Recomendaciones sobre leyes medioambientales, de construcción y de planificación 18
- Recomendaciones sobre áreas legislativas interrelacionadas que apoyan la RRD 20



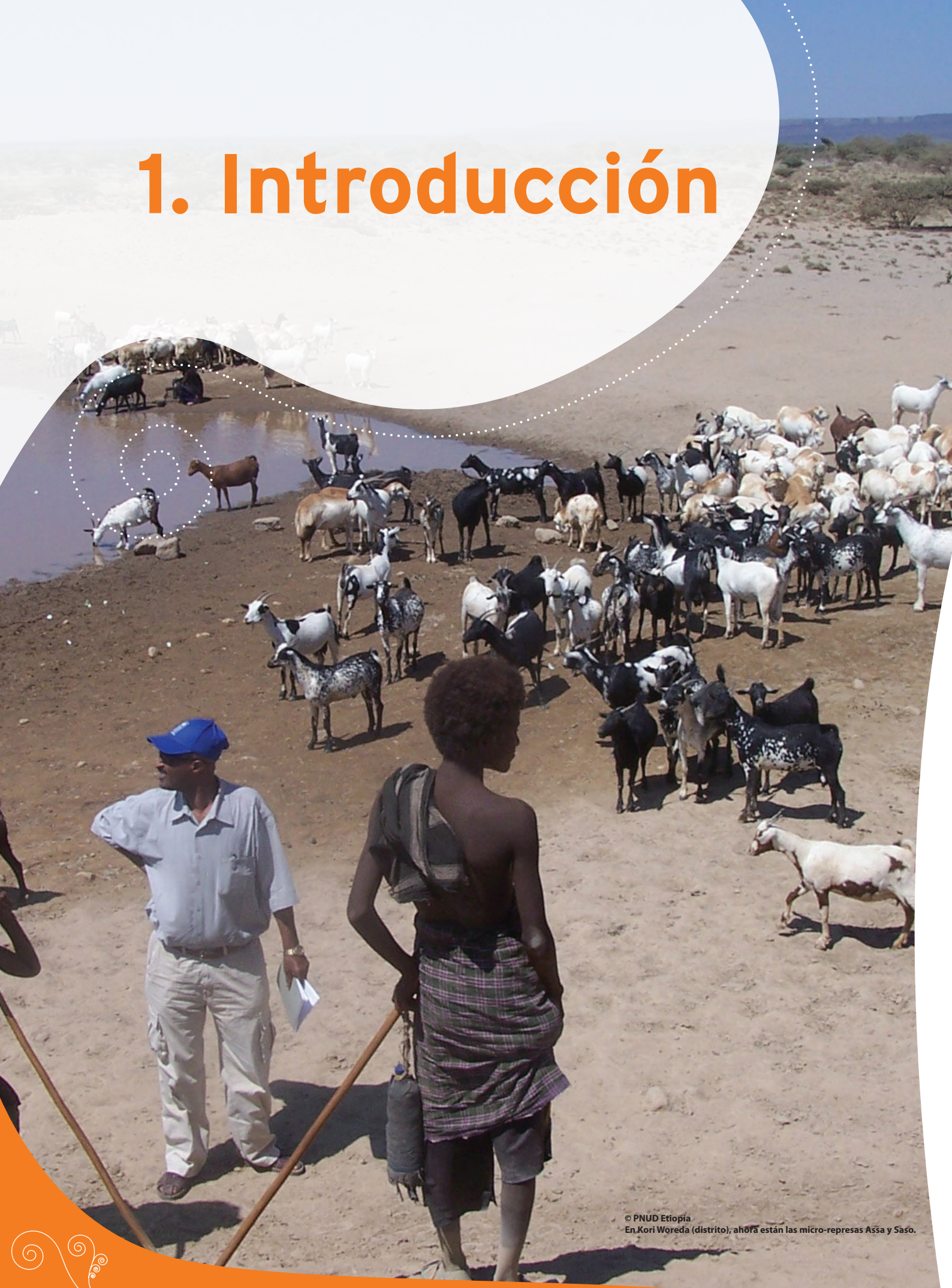
Siglas y abreviaturas

ACC	Adaptación al cambio climático
EIA	Evaluación del impacto ambiental
EWS	Sistema de alerta temprana
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
GRD	Gestión del riesgo de desastres
MAH	Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	Reducción del riesgo de desastres
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



Habitantes locales mejoran la infraestructura de la ciudad de Oshand y Jalal-Abad mediante el proyecto "Obras públicas" lanzado por el PNUD a petición de las autoridades locales. ©PNUD

1. Introducción



© PNUD Etiopía
En Kori Woreda (distrito), ahora están las micro-represas Assa y Saso.



Durante los últimos 20 años, los desastres naturales han afectado a 4.400 millones de personas, cobrado la vida de 1,3 millones y provocado pérdidas económicas por 2 billones de dólares[1]. No solo traen consigo muerte y destrucción, sino que afectan de manera desproporcionada a los pobres y marginados. Aunque son evitables, se han transformado en una de las principales amenazas al desarrollo sostenible a nivel mundial.

Hoy día, se reconoce que las medidas y decisiones que tomen los individuos, las comunidades y las naciones marcan una gran diferencia en cuanto a la probabilidad de que los peligros naturales se conviertan o no en desastres. Las elecciones tomadas con el objetivo de reducir el impacto de estas amenazas en las personas se pueden describir, en su sentido más amplio, como la reducción del riesgo de desastres (RRD)[2]. Existe consenso generalizado de que los marcos jurídicos constituyen una herramienta fundamental para que los Gobiernos moldeen dichas decisiones, tanto en su propio beneficio como en el de otros. Esto fue reconocido por los 168 Estados miembros de la ONU en 2005, con la adopción del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (MAH), y se mantiene así hasta hoy a medida que los Estados y otros actores debaten sobre el acuerdo que le sucederá.

Sin embargo, algunos expertos y activistas en la materia han planteado sus dudas y decepción con respecto a la ruta legislativa, argumentando que la multiplicidad de leyes y políticas nuevas que se han introducido para abordar la RRD no parece haber conseguido los cambios prometidos y citan vacíos específicos en la ejecución a nivel comunitario. Los numerosos informes relacionados con la implementación del MAH también apuntan a que la RRD ha avanzado muy lento a nivel comunitario y que se carece de análisis e información clara sobre la función que cumple la legislación.

Con esto en mente, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han trabajado conjuntamente en un informe multinacional orientado a evaluar los marcos jurídicos de la RRD en 31 países. El informe apunta a ayudar a los legisladores, administradores públicos, defensores y profesionales de la RRD y del desarrollo en la elaboración y aplicación de marcos jurídicos efectivos para la gestión del riesgo de desastres (GRD), que estén adaptados a las necesidades de sus propios países, sustentándose en ejemplos y en la experiencia de otras naciones. Los cuatro objetivos que persigue son:

- ofrecer ejemplos de disposiciones legales de RRD en diferentes contextos y sistemas jurídicos nacionales como base para los profesionales y legisladores en GRD;
- identificar factores que han apoyado u obstruido la implementación de la RRD como una prioridad en las leyes sobre el tema y en algunas leyes sectoriales;
- hacer recomendaciones a los legisladores, los profesionales y las autoridades encargadas de formular políticas que estén involucrados en la revisión o redacción de leyes de GRD y de algunas leyes sectoriales;
- ofrecer un marco analítico con respecto al cual se pueda evaluar una variedad de leyes diferentes sobre GRD y algunas leyes sectoriales a nivel de país en cuanto al apoyo real que puedan brindar a la RRD.

En el informe se examinaron aspectos de las leyes de diferentes países en cuanto a su forma de abordar temas que son importantes en el MAH, al igual que problemas identificados por los Estados parte y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (RCRC) en una resolución de la Conferencia Internacional de 2011[3]. El presente resumen ofrece una sinopsis de los principales hallazgos y recomendaciones del informe multinacional, así como estudios de caso de países específicos y los análisis jurídicos que lo sustentan.

El informe revela que para respaldar un enfoque que abarque a la totalidad de la sociedad, los marcos jurídicos de la RRD deben incluir mandatos institucionales, asignar recursos específicos, facilitar la participación de las comunidades, la sociedad civil y los grupos vulnerables, y establecer la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de los actores relevantes. Para garantizar su eficacia, el marco debe facilitar la integración sistemática en los sectores que correspondan, ser sostenible en función de los recursos disponibles y la capacidad del Gobierno a nivel nacional y local, y ajustarse a la estructura jurídica e institucional general del país.

1 UNISDR, Impactos de los desastres desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 (2012).
2 Vea las definiciones de toda la terminología utilizada en este documento en el informe multinacional, y de la terminología de UNISDR sobre RRD en: www.unisdr.org/we/inform/terminology.
3 Resolución 7, Trigésima Primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, noviembre de 2011, que convocó a todos los Estados parte de las Convenciones de Ginebra, con la FICR, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las 187 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

2. Antecedentes

Contexto

El MAH fue un punto de partida importante para el diseño de este informe. El marco legal e institucional de la GRD se destaca en la primera Prioridad de acción del MAH, a saber: "garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una fuerte base institucional para su implementación". Sin embargo, lo anterior también es fundamental para el logro de las otras cuatro Prioridades de acción.

En los años que siguieron a la adopción del MAH, en distintas partes del mundo se promulgaron numerosas leyes nuevas que apuntan a fortalecer la atención en la RRD. No obstante, al momento de realizarse la Tercera Sesión de la Plataforma Mundial sobre RRD en 2011 aún existían muchos vacíos, especialmente con respecto al impacto de estas leyes a nivel comunitario. En esa ocasión, se constató que las comunidades no estaban suficientemente informadas y comprometidas o no contaban con los recursos necesarios para participar activamente en la reducción del riesgo de desastres, y que era frecuente que no se aplicaran las reglas tendientes a disuadir las conductas riesgosas, particularmente en la construcción y el uso del suelo.

En noviembre de 2011, los Estados parte abordaron este problema durante la Trigésima Primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La resolución número 7 de dicha Conferencia estimulaba a los Estados a revisar (con el apoyo de sus respectivas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja [Sociedades Nacionales], el FICR, el PNUD y otros asociados relevantes) los marcos legislativos vigentes a la luz de los vacíos cruciales identificados en el informe del FICR presentado a la Conferencia[4] , y de evaluar si estos aciertan en cuanto a:

- hacer de la RRD una prioridad para la acción a nivel comunitario;
- promover el inventario de riesgos de desastres a nivel comunitario;
- establecer el acceso obligatorio de las comunidades a la información sobre la RRD;
- permitir la participación de las comunidades, las Sociedades Nacionales, otras organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en actividades de RRD a nivel comunitario;
- asignar financiación para actividades de RRD a nivel comunitario;
- asegurar que la planificación del desarrollo tome en cuenta el análisis de costos-beneficios y la variabilidad local en los perfiles, la exposición y la vulnerabilidad al riesgo;
- garantizar la plena aplicación de los códigos de construcción, las normativas sobre el uso del suelo y otros incentivos locales;
- promover una fuerte responsabilidad por los resultados en cuanto a la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario.

Junto con el MAH, esta resolución de 2011 definió el marco para los estudios de países realizados para el informe multinacional al subrayar especialmente el valor de la participación comunitaria y de la sociedad civil, poner énfasis en la importancia de los códigos de construcción y la planificación del uso del suelo para reducir los riesgos implícitos y considerar la rendición de cuentas y las responsabilidades jurídicas como posibles incentivos legales para la RRD.

4 FICR, La Ley y la reducción de riesgos de desastres: Informe de antecedentes para la Trigésima Primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2011).



Labor de recuperación en Filipinas © PNUD

Metodología

El informe se basa en la investigación de una muestra de 31 países –realizada en forma de estudios teóricos de las leyes de 27 naciones– así como en estudios de caso de 14 de ellos para lograr un análisis más exhaustivo de las leyes y su aplicación (vea la gráfica 1). Ambos tipos de estudios están disponibles en www.drr-law.org. Los países que conforman la muestra fueron seleccionados para garantizar representatividad geográfica y para cubrir una gran variedad de perfiles de riesgo, ingresos y niveles de desarrollo humano.

Gráfica 1:
Resumen de estudios teóricos y de caso[1]

América del Norte

Estados Unidos (Federal, Illinois, Louisiana)

Europa y Asia Central

Austria
Italia
Kirguistán
Ucrania

Asia-Pacífico

Australia (Federal, Victoria)
China (RPC, Hong Kong RAE[2])
India (Federal, Odisha, Punjab)
Japón
Nepal
Nueva Zelandia
Filipinas
Vanuatu
Viet Nam



América Latina y el Caribe

Brasil
República Dominicana
Ecuador
Guatemala
México
Nicaragua
Santa Lucía
Uruguay

África Subsahariana

Angola
Kenya
Etiopía
Madagascar
Namibia
Nigeria
Sudáfrica

Oriente Medio y Norte de África

Argelia
Irak

Notas:

[1]Estudios de caso en negritas

[2] RAE = Región Administrativa Especial

Los estudios de país se centraron en aquellos marcos jurídicos que apoyan la reducción de los riesgos que surgen principalmente de peligros naturales y que afectan a los grupos más vulnerables, incluidas mujeres, personas socialmente excluidas, ancianos, personas con discapacidad, niños y la población más pobre. El punto de partida de los estudios es que los marcos legislativos para la gestión del riesgo de desastres (GRD) traspasan las habituales categorías de leyes y regulaciones sectoriales, de manera tal que conforman un cuerpo de leyes y normas que van más allá de cualquier ley exclusiva para la GRD o de una ley sobre un riesgo o ámbito específico de regulación de la seguridad. Dentro de estos parámetros, el foco de los estudios se puso en:

- leyes que propician sistemas nacionales y locales de GRD;
- una selección de leyes sectoriales que sustentan la planificación del desarrollo, por ejemplo, en materia de construcción y uso del suelo, incluidos asentamientos informales, así como de gestión medioambiental.

Durante el estudio se investigaron 10 temas que son fundamentales para la implementación de la RRD. Estos se eligieron sobre la base de aspectos clave de la Prioridades de acción del MAH, así como de la resolución 7 de la Trigésima Primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja[5] , según lo siguiente:

- nivel de prioridad otorgado a la RRD en las leyes de GRD y en las estructuras y mandatos institucionales vigentes, incluida la asignación de recursos y las instituciones locales;
- nivel de integración de la RRD en los reglamentos para peligros específicos (como incendios, inundaciones o terremotos);
- disposiciones sobre sistemas de alerta temprana (EWS) en las leyes de GRD;
- inclusión de la educación escolar y comunitaria y la sensibilización pública sobre la RRD en los marcos legislativos;
- mención específica de la RRD en entornos urbanos en los marcos legislativos, incluidos códigos de construcción, planificación del uso del suelo, tenencia de la tierra y asentamientos informales;
- mención específica de la RRD en entornos rurales en los marcos legislativos, incluidas referencias a la agricultura y la cobertura de desastres de evolución lenta, gestión medioambiental y los efectos del cambio climático;
- inclusión de derechos, rendición de cuentas, responsabilidades y obligaciones con respecto a la RRD en los marcos legislativos;
- disposiciones sobre la distribución de los riesgos y los seguros en los marcos legislativos;
- referencia en las leyes de GRD a la participación comunitaria y de la sociedad civil, incluidas las Sociedades Nacionales, como auxiliares del Gobierno en la asistencia humanitaria;
- reconocimiento de las necesidades particulares de los grupos vulnerables en relación con la RRD.

5 Trigésima Primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, noviembre de 2011, que convoca a todos los Estados parte de la Convención de Ginebra, con FICR, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las 187 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.



3. Resumen de conclusiones

Leyes de GRD

De qué manera se prioriza la reducción del riesgo de desastres en las leyes de GRD

El objetivo de las leyes de gestión del riesgo de desastres (GRD) es establecer las prioridades, los mandatos institucionales y una serie de otros aspectos de un sistema nacional de GRD. Como tales, varían en la medida en la cual incluyen temas como la política y la planificación nacional de GRD, las responsabilidades de los gobiernos locales, la asignación de recursos, la participación comunitaria y de la sociedad civil, el sistema de alerta temprana (EWS) y la educación y la sensibilización pública en esta materia. En algunos casos, estos temas son parte de la ley específica sobre GRD, mientras que en otros, son leyes separadas o paralelas que también forman parte del marco jurídico.

El análisis constató que si bien la reducción del riesgo de desastres (RRD) tiene una alta prioridad y está integrada en las leyes de GRD en algunos países (como Argelia, Filipinas, Japón, México Namibia, Nueva Zelandia, y Viet Nam), aún queda mucho por hacer en otros para asignarle mayor prioridad en sus respectivos marcos jurídicos y en su implementación. Sin embargo, también se advirtió que la función de las leyes y las instituciones relacionadas con la GRD en cuanto a llevar adelante un enfoque de RRD homogéneo y coherente a nivel de sociedad varía según el contexto de los países, de manera tal que aquellos que tienen menor exposición a peligros naturales o mayores capacidades en materia de gobernanza del riesgo de desastres quizás no requieran tanta orientación sobre la implementación de la RRD a través de sus leyes de GRD. Por lo tanto, aunque la priorización de la RRD en las leyes de GRD puede ser un paso importante en muchas naciones para avanzar hacia una reducción más efectiva del riesgo de desastres, no es la única forma de lograrlo. Dependiendo de los niveles de exposición y las capacidades de la gobernanza nacional y local, el riesgo de desastres también puede manejarse de manera efectiva a través de leyes sectoriales y responsabilidades de los gobiernos locales.

En cuanto al proceso de cambio legislativo, algunos países enfrentan muchos más desafíos que otros debido a factores como estabilidad política, niveles de ingreso y cultura del cumplimiento. Otros factores que influyen en la evolución de las leyes de GRD son la ocurrencia de desastres, los procesos nacionales y subnacionales de reformas legislativas y de políticas y los actores internacionales. Por lo tanto, es evidente que tanto el estilo de la legislación como el proceso de reforma deben adaptarse siempre al contexto nacional.

La tipología de las leyes de GRD que aparece en la gráfica 2 se basa en el estilo y el contenido de las leyes de GRD y en la función que estas desempeñan en el respectivo marco legislativo nacional. Además, considera el actual nivel de riesgo de desastres del país, incluida su exposición a desastres naturales y las capacidades de gobernanza del riesgo de desastres a nivel sectorial y gubernamental.



Grupo de aldeanas se preparan para construir terrazas en un terreno escarpado para fines de conservación y riego. © Foto ONU/ Penangnini Toure

Gráfica 2:
Tipología de las leyes de GRD

TIPO 1:
Ley sobre preparación y respuesta

Se concentra en la respuesta ante emergencias causadas por fenómenos naturales extremos, aunque también puede incluir elementos de preparación inmediata, alerta temprana y recuperación. Los ejemplos incluyen a Irak (1978), Madagascar (2003) y Nepal (1982).

TIPO 2:
Ley general sobre GRD

Cubre las funciones clave de GRD relativas a prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación de múltiples peligros. Incluye elementos de RRD; sin embargo, tiende a no incluir mecanismos multisectoriales para RRD ni a regular una gama de áreas relacionadas, como asignación de recursos, mapas de riesgo, alerta temprana o mecanismos específicos para la educación en RRD. Los ejemplos incluyen a Brasil (2010), Nicaragua (2000) y Nigeria (1999).

TIPO 3:
Ley sobre prioridades en RRD (muy detallado)

Cubre los mismos temas que la Ley general de GRD, pero además otorga prioridad evidente a la RRD, que podría expresarse como la habilitación de un enfoque " homogéneo y coherente a nivel de sociedad". Especifica estructuras y (o) responsabilidades institucionales locales y normalmente cubre una serie de áreas relacionadas, además de las funciones clave de GRD. Los ejemplos incluyen a México (2012), Namibia (2012) y Filipinas (2010).

TIPO 4:
Ley sobre prioridades en RRD (poco detallado)

Otorga prioridad evidente a la RRD, pero no ofrece un abanico integral y detallado de materias relacionadas puesto que esto ha quedado cubierto por una serie de otras leyes que pueden abarcar desde algunas sobre peligros específicos hasta otras sobre gestión de recursos naturales, edificios y construcción y gobernanza local. Entre los ejemplos está Japón (1961) y Nueva Zelandia (2002).

El diseño de una ley de GRD hecha a la medida del contexto del respectivo país es un desafío enorme, tanto en términos de abordar las prioridades de RRD más imperiosas como de asegurar la sostenibilidad del sistema de GRD que se genera. Lo más importante es que debe operar en armonía con el marco jurídico e institucional general del país y ser capaz de complementar las capacidades existentes en materia de gobernanza del riesgo de desastres, especialmente a nivel local.

Interacción entre las políticas de reducción del riesgo de desastres y la ley de GRD

Las conclusiones extraídas de los países de la muestra indican que la RRD es una prioridad más propia de las políticas, los planes y las estrategias que de los marcos jurídicos. Sin embargo, la interacción entre ley y política, aunque compleja, suele ser fundamental para que la implementación tenga éxito.

Los países rara vez abordan la reforma fundamental para avanzar hacia la RRD sin contar con un marco jurídico específico, puesto que las leyes de GRD son esenciales para establecer las prioridades y mandatos de reducción del riesgo de desastres de las instituciones a cargo de su implementación. En último término, incluso los países con sistemas de RRD logrados y basados solo en políticas buscan codificar los elementos clave a través de disposiciones legislativas. Sin embargo, también recurren a procesos normativos para promover nuevas reformas legislativas. Por lo tanto, las políticas pueden a la vez determinar la agenda de este proceso de reforma como ser una herramienta clave para orientar la implementación de las leyes.

Marcos institucionales para la implementación descentralizada en las leyes de GRD

En la mayoría de los países de la muestra, las leyes de GRD contemplan un organismo único (como una oficina nacional de gestión de desastres o una dirección de defensa civil) que actúa de centro nacional de coordinación para la aplicación de un enfoque homogéneo y coherente a nivel de sociedad frente a la RRD y la entrega de liderazgo y dirección de políticas a nivel nacional. Sin embargo, se constató que estas instituciones con frecuencia necesitan fortalecer su coordinación con otros sectores y actores, especialmente con aquellos relacionados con la planificación del desarrollo y la adaptación al cambio climático.

La mayoría de los países de la muestra ha instaurado marcos institucionales específicos, desde el nivel nacional al local, con mandatos en materia de RRD; sin embargo, han sido establecidos de múltiples maneras en función de sus leyes de GRD. Algunos crearon instituciones específicas de implementación a nivel local (como Guatemala y Namibia), otros complementaron las funciones generales de gobernanza a nivel provincial y local con comités de asesoría en GRD (como Sudáfrica y Argelia), mientras que otros usaron principalmente instituciones locales de gobierno ya existentes (como Irak e Italia). En todos los casos, la clave para lograr estructuras institucionales de apoyo a la RRD que sean efectivas es contar con mandatos y potestades legales claros, suficientes recursos y capacidades dedicadas, lo que también puede mejorarse a través de la capacitación y la educación en RRD.

Financiación de la reducción del riesgo de desastres en las leyes de GRD

La financiación de la RRD desde el nivel nacional al local ha sido un reto que ha obstaculizado la implementación en muchos de los países de la muestra. El problema no solo tiene que ver con la escasez general de recursos para la GRD. La RRD rara vez es independiente del apoyo general a la GRD, de manera tal que a veces queda en segundo lugar a causa de asuntos más urgentes de respuesta y recuperación ante casos de emergencias. Sin embargo, en otras instancias, este método combinado de apoyo financiero puede redundar en un enfoque de GRD y RRD altamente integrado, lo que no sería posible con procesos de contabilidad separados.

Los fondos especiales creados para procesos más generales de GRD y (o) de RRD con frecuencia están destinados no solo a gastos recurrentes anuales, si no a la acumulación de reservas para el futuro y para proyectos de RRD a más largo plazo. Es evidente que tanto la gestión como la reducción del riesgo de desastres necesitan una base de financiación sostenible que en algunos países requerirá el apoyo de donantes externos. Sin embargo, tales recursos externos deben considerarse como un complemento de la financiación regular con cargo a fondos fiscales en todos los niveles, no como un sustituto. Los modelos que asignan ciertos porcentajes de los ingresos reservados para fines específicos (si no es solo para la RRD, que por lo menos sea para actividades generales de GRD) parecen una forma más segura de garantizar que el apoyo que reciben las actividades de RRD forme parte de un enfoque homogéneo y coherente a nivel de sociedad. Sin embargo, algunas de las experiencias apuntan a la necesidad de destinar fondos especiales a la RRD con cargo a dichos flujos de recursos.

Participación de la sociedad civil y las comunidades en las leyes de GRD

Algunas leyes de GRD tienen disposiciones especiales que rigen la participación de la sociedad civil y las comunidades en las instituciones de asesoramiento y de implementación, y con frecuencia incluyen una función especial para las Sociedades Nacionales como entidades auxiliares de las autoridades públicas en el ámbito humanitario (por ejemplo, en Nicaragua). Otras leyes de GRD incluyen obligaciones más generales sobre la inclusión de actores no gubernamentales, sin especificar la forma en que se hará. Las

evidencias de los países incluidos en los estudios de caso indican que estos tipos de disposiciones no siempre son fáciles de implementar y que la participación con frecuencia es inferior a lo previsto en la ley. Sin embargo, la mera existencia de tales preceptos en la gran mayoría de los países significa un reconocimiento a la importancia crucial del aporte de las organizaciones de la sociedad civil a las estrategias de RRD. De manera específica, ratifica los derechos de las comunidades a participar en la gestión de sus propios riesgos. Sin embargo, la contribución de las comunidades y de la sociedad civil al sistema de GRD en todos los niveles se vería enormemente fortalecida en muchos casos si las leyes de GRD especificaran y definieran mejor su función.

Inclusión de la mujer y de grupos vulnerables en las leyes de GRD

El análisis reveló una variedad de enfoques para abordar las disposiciones legales relativas a la participación de la mujer y de los grupos vulnerables. La mayoría de las leyes de GRD que se analizaron contempla algún tipo de mandato legislativo al respecto, pero se trata principalmente de declaraciones de intención que carecen de mecanismos específicos para su puesta en práctica. También tienden a enfocarse en la importancia de abordar las necesidades de estos grupos sin velar por su representación en las instituciones de GRD.

Alerta temprana y mapas de riesgos en las leyes de GRD

Los sistemas de alerta temprana (EWS) han sido generados de múltiples maneras en los países de la muestra: muchos son para riesgos específicos (en Etiopía y Australia), algunos se rigen por leyes (en Guatemala, República Dominicana e Italia) y otros por políticas (en Nepal, Nicaragua y Santa Lucía). Muchos están diseñados solo para determinados grandes peligros, de manera que no todos los riesgos importantes de un país están necesariamente cubiertos por sus mandatos. Algunas leyes de GRD incluyen mandatos específicos sobre el trazado de mapas de riesgo, los que constituyen una base esencial para cualquier EWS efectivo. Unos pocos países han alcanzado niveles altos de integración de diversos EWS y mapas de riesgo a través de mandatos legislativos, pero la mayoría no ha explotado el potencial de los marcos jurídicos para clarificar las funciones y las responsabilidades o para integrar a las comunidades como proveedores y receptores de información sobre peligros y riesgos. Incluso cuando se han promulgado leyes de apoyo a los EWS nacionales y locales, es un desafío considerable configurar sistemas que provean información oportuna a las comunidades sobre la totalidad de los peligros que acechan en todas las áreas vulnerables. Los actores con frecuencia mencionan falta de recursos y déficit de capacidad para explicar la ausencia de EWS integrales que lleguen al nivel local.

Educación y sensibilización pública sobre RRD en las leyes de GRD

Más de la mitad de los países de la muestra tienen mandatos legales según los cuales las autoridades públicas están obligadas a educar a las comunidades en temas de RRD, aunque muchos de estos mandatos están formulados a nivel muy general y no entregan directrices específicas para su implementación. En una serie de casos, la ley también exige realizar gestiones para incluir la RRD en los programas escolares o realizar simulacros de preparación para casos de desastre en las escuelas. Muchas de estas disposiciones son meras declaraciones en las cláusulas que indican los objetivos de las leyes de GRD, mientras que otras se incluyen en las leyes sobre educación o en ambas, aunque este último enfoque ofrece mecanismos de implementación más específicos. Algunas leyes también disponen la creación de establecimientos o currículos especiales de capacitación para profesionales adultos como estrategia a largo plazo para fortalecer las capacidades nacionales en RRD y GRD (como sucede en México y Filipinas). El MAH reconoce que la educación en RRD es un componente esencial de un enfoque homogéneo y coherente a nivel de sociedad, y evidentemente todavía hay mucho espacio para crear mandatos legales más específicos para la educación en RRD en escuelas y para sensibilizar al público.



Leyes medioambientales y sobre construcción y planificación

Algunas de las leyes sectoriales más importantes seleccionadas para el análisis del informe son aquellas que regulan los aspectos de la planificación física de urbanizaciones y asentamientos, como los códigos de construcción y uso del suelo, además de la gestión medioambiental y el cambio climático. Estas leyes son pilares fundamentales de la gobernanza del riesgo de desastres, puesto que abordan la vulnerabilidad subyacente en zonas tanto urbanas como rurales, en particular al desempeñar una función central en frenar la aparición de nuevos riesgos como resultado del desarrollo.

RRD en leyes y códigos de construcción

La mayoría de los países de la muestra tiene leyes y códigos de construcción amplios y jurídicamente vinculantes que rigen en todo su territorio, ya sea a nivel nacional o estatal (en el caso de las federaciones). Sin embargo, los códigos o directrices son solo parciales en algunos países, lo que evidencia algunos vacíos en la cobertura y la pertinencia. Un aspecto interesante es que solo unas pocas de estas leyes mencionan específicamente una función de reducción del riesgo de desastres (RRD) y es raro que estén vinculadas con la ley o las disposiciones institucionales sobre gestión del riesgo de desastres (GRD). La responsabilidad de la ejecución del código de construcción suele estar en manos del gobierno local. No obstante, se han identificado la escasez de capacidades y de recursos en este nivel de gobierno, junto con la ausencia de una "cultura de cumplimiento", como los dos desafíos principales que enfrenta su implementación en muchos países de ingreso bajo y mediano. Para conseguir niveles aceptables de reducción del riesgo de desastres, en muchos casos se necesita tanto la educación sobre seguridad en la construcción como la aplicación de sanciones legales en grandes proyectos infractores de urbanización. En algunos países, los programas de capacitación para albañiles y constructores también sirvieron para mejorar el nivel de cumplimiento.

RRD en las regulaciones del uso del suelo

La mayoría de los países de la muestra tiene leyes nacionales o estatales que rigen la planificación de la urbanización y el uso del suelo. Algunas de las leyes más sólidas integran los códigos de construcción y planificación del uso del suelo, mientras que otras van más allá y vinculan estas áreas con el sistema de GRD (por ejemplo, India). En los Estados federales, las leyes sobre planificación del uso del suelo suelen estar a cargo de los Estados, pero en casi todos los países de la muestra, la principal responsabilidad por la implementación corresponde al gobierno local. Los desafíos más importantes en materia de implementación en las naciones de ingreso bajo y mediano son la falta explícita de referencias a la RRD en las leyes y las sobre-exigidas capacidades gubernamentales.

RRD en las regulaciones de asentamientos informales

Los asentamientos informales urbanos son el aspecto más difícil de la regulación de la construcción y la planificación, especialmente en los países de ingreso mediano y bajo, puesto que por definición quedan fuera de los marcos normativos usuales. Sin embargo, en muchos países se trata de centros de crecimiento demográfico que impulsan el aumento tanto de la exposición como de la vulnerabilidad a los peligros. Puesto que pocos países de la muestra han establecido marcos jurídicos específicos para la seguridad pública o la RRD en los asentamientos informales, su condición base suele ser la de ilegalidad. En los países de la muestra que han promulgado leyes respecto de la seguridad en los asentamientos informales, el enfoque más fructífero a largo plazo parece ser la regularización gradual (como en Brasil). Sin embargo, cuando es necesario proceder a la reubicación, los marcos que contemplan consultas comunitarias y el respeto por los derechos sustantivos y de procedimientos de los residentes establecen salvaguardias importantes contra la arbitrariedad y el abuso (como en Kenya y Namibia).

RRD en las leyes de gestión medioambiental

Todos los países de la muestra cuentan con leyes de gestión medioambiental y todos, salvo uno, aplican normas que disponen algún tipo de evaluación de



© UN-Hábitat /Julius Mwelu
Departamentos recién construidos como asentamiento de rehabilitación para reubicar a habitantes de tugurios, Nairobi, Kenya. 2009

impacto ambiental (EIA) para grandes obras. Sin embargo, pocos contemplan criterios específicos relacionados con los riesgos que surgen de las amenazas naturales y aún menos consideran la participación comunitaria en los procesos de evaluación. En la mayoría de los casos, las leyes ambientales son administradas de forma casi totalmente separada de los reglamentos sobre construcción y planificación del espacio, y también de las leyes de GRD, de manera que hay poca coordinación entre estos sectores, aun cuando todos ellos inciden en la RRD. Los mecanismos de coordinación multisectorial con los sistemas de GRD y la incorporación de los principios de RRD en las leyes e instituciones ambientales mejorarían mucho el potencial de RRD de tales leyes.

RRD en las leyes de adaptación al cambio climático

La RRD y la adaptación al cambio climático (ACC) comparten el objetivo común de reducir la vulnerabilidad a los fenómenos hidro-meteorológicos extremos. Por este motivo, es indispensable encontrar enfoques integrados en materia de políticas, planificación e implementación. Solo nueve de los países de la muestra (Argelia, Japón, Kirguistán, México, Nueva Zelandia, Filipinas y Uruguay) cuentan con un marco jurídico específico para gestionar la ACC (en oposición a la mitigación). Otros 15 tienen estructuras institucionales dedicadas que con frecuencia se sustentan en una política nacional de GRD. Unos pocos también han desarrollado leyes que integran de manera coherente la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la planificación del desarrollo (por ejemplo, Argelia, México y Uruguay); sin embargo, tales enfoques son la excepción más que la regla.

RRD en leyes sobre gestión de los recursos naturales

La gestión de los riesgos que surgen de incendios forestales, inundaciones y sequías está intrínsecamente ligada al manejo de los recursos naturales, puesto que la degradación de los bosques, el agua y la tierra exacerba los riesgos de desastres. En los países de la muestra, las leyes relacionadas con la gestión forestal casi siempre están separadas de las leyes de GRD. Aunque con frecuencia contemplan penas graves para los causantes de incendios forestales, en los países de ingreso mediano y bajo habitualmente no se vela mucho por su cumplimiento. En el caso de la mayoría de los países de la muestra donde las inundaciones son un peligro recurrente, estos desbordamientos se incluyen como uno de los riesgos que deben ser manejados conforme a la ley y el sistema nacional de GRD. No obstante, el enfoque de estas leyes tiende a estar más bien en las medidas de mitigación a corto plazo y en las alertas sobre inundaciones. Pese a la considerable atención que se presta a las sequías, en especial en África, se encontraron muy pocas leyes que incluyan disposiciones específicas relativas a este fenómeno. Y aunque la sequía suele contemplarse en las definiciones de múltiples peligros de "desastre" en las leyes de GRD, no suele ofrecerse orientación específica para abordar ese tipo de catástrofe de evolución lenta.

Áreas legislativas interrelacionadas que apoyan la RRD

Derechos humanos y constitucionales en apoyo a la RRD

Muchos derechos pueden ser importantes para la RRD, incluidos el derecho a la vida, la seguridad de las personas, la igualdad ante la ley (no discriminación), un medioambiente seguro y saludable, el desarrollo, la propiedad, los alimentos, la vivienda, los medios de sustento, la salud y el acceso a información. Muchos de estos derechos clave se contemplan en la Constitución y en las leyes sobre derechos humanos de los países de la muestra y, en algunos casos, también en las leyes de GRD. Por ejemplo, la Constitución de Ecuador contempla el derecho a protección de "los efectos adversos de los desastres naturales o provocados por el hombre"; la Constitución de Etiopía exige al Gobierno "tomar medidas para evitar cualquier desastre natural o provocado por el hombre"; mientras que la Ley de Gestión de Desastres de Argelia expone el principio de participación y el derecho de los ciudadanos a la información sobre su propia vulnerabilidad ante los peligros y sobre las medidas que se han de tomar para reducir sus riesgos[6]. Sigue pendiente el desafío de aplicar estos derechos a los deberes del Gobierno en materia de RRD y de determinar si los afectados pueden realmente hacerlos valer jurídicamente cuando se producen fallas en la RRD.

Rendición de cuentas y responsabilidad jurídica en la RRD

La información pública y los mecanismos de control parlamentario no son una característica muy notoria en la mayoría de las leyes de GRD de los países de la muestra y generalmente tampoco hay disposiciones explícitas sobre procedimientos civiles o administrativos contra funcionarios gubernamentales o particulares que no cumplan sus deberes relacionados con la RRD. Sin embargo, hay algunas excepciones notables (como China y Kirguistán). Se aplican sanciones civiles e incluso penales conforme a leyes más generales o en el derecho común en varios países (como Argelia, Austria, Japón y Kenya). No obstante, se informa que estas medidas se aplican rara vez. Por lo tanto, existe el potencial de hacer mejor uso de la responsabilidad civil como herramienta para aumentar la obligación de rendir cuentas y así reducir los riesgos, pero se requiere proceder con cautela (en particular en lo que respecta a las obligaciones penales) para evitar efectos negativos sobre el voluntariado y la participación.

Marcos jurídicos para los seguros y otros mecanismos de distribución del riesgo

Estos marcos no se identificaron como un aspecto significativo de la GRD en muchos países de la muestra, aunque varios han anunciado su intención de desarrollar sistemas nacionales de seguros. Por ejemplo, México implementó normas de seguro obligatorio contra desastres en sus estados, y diversos países de ingresos bajos han comenzado a analizar formas de distribuir los riesgos, incluido a través de subsidios públicos directos o de sistemas de seguros agrícolas (por ejemplo, Viet Nam y China).

Derecho consuetudinario y RRD

Los diferentes países reconocen –en diversos grados– ciertas formas de derecho consuetudinario, lo que incluye leyes tradicionales, tribales e indígenas, con mayor frecuencia en países postcoloniales donde operan sistemas jurídicos duales o pluralistas. En relación con la RRD, es más habitual que el derecho consuetudinario se aplique en zonas rurales para regular temas como la propiedad y el uso de la tierra, los recursos hídricos y la gobernanza local (por ejemplo, Madagascar, Sudáfrica y Nueva Zelandia).



6 Constitución de Ecuador (Ecuador, 2008), Art. 389.; Constitución de Etiopía (Etiopía, 1994), Art. 89(3); Loi N° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (Argelia, 2004), Art. 8.



© Rob Few/FICR
Esta sesión de capacitación de FIRC para pobladores de Nanutu en la isla principal de Fiji cerca de la aldea de BA está sensibilizando a la población sobre los riesgos.



© Amir Jina/UNISDR
La alerta temprana salva vidas. En comunidades donde solo unas pocas personas entre miles cuentan con radio o televisión y hay altos niveles de analfabetismo, transmitir oportunamente alertas sobre inundaciones o ciclones puede ser todo un desafío.

4. Conclusiones y recomendaciones

Los marcos jurídicos de GRD eficaces no son autónomos, si no que forman parte de un sistema legislativo altamente integrado que incluye tanto leyes sectoriales como mandatos para los gobiernos locales. Cuando se reconoce que el desarrollo puede contribuir de manera importante al riesgo de sufrir desastres, la aplicación de un enfoque multisectorial y localizado permite regular los riesgos ahí donde usualmente se generan.

El informe identificó desafíos sustanciales que obstaculizan la implementación, situación que plantea interrogantes serias acerca de la manera en que los marcos jurídicos de la RRD pueden contribuir al establecimiento de un enfoque sostenible en el contexto de los recursos y las capacidades de cada país. Puesto que algunas naciones enfrentan un déficit general claro de recursos para sus necesidades de GRD, en particular a nivel del gobierno local, también es importante apoyar una mayor participación comunitaria y de la sociedad civil para dar cabida a un enfoque de RRD homogéneo y coherente a nivel de sociedad.

El informe identificó 17 recomendaciones que se refieren específicamente a leyes de GRD, leyes sectoriales y otras áreas multisectoriales del derecho que sustentan la RRD. La mayoría se proponen para ayudar a los legisladores y administradores en el diseño y revisión de los marcos jurídicos de RRD. Como el primer estudio comparativo a gran escala de su tipo, el informe también ha descubierto la necesidad de profundizar en las investigaciones en una serie de áreas temáticas, las que no pudieron ser abordadas a cabalidad en esta ocasión.

Recomendaciones con respecto a leyes de GRD

Número 1 – Prioridad de reducción del riesgo de desastres en las leyes de GRD

Los ejemplos de los países han demostrado que el nivel de prioridad que se otorga a la RRD en las leyes de GRD depende de una serie de aspectos, incluido el contexto de riesgo y gobernanza reinante, el nivel de comprensión de la RRD y las necesidades y vacíos del país en materia de GRD. Por lo tanto, **se recomienda** a los legisladores y administradores que basen su decisión sobre el tipo de ley de GRD que adoptarán en un análisis exhaustivo del contexto y las necesidades de GRD nacionales, así como en las capacidades y recursos disponibles para implementar las disposiciones legales. Un análisis de ese tipo será la base para decidir si se requiere una ley que se centre en la preparación y la respuesta (Ley de GRD tipo 1), una ley general sobre GRD (Ley de GRD tipo 2) o una ley prioritaria sobre RRD (Leyes sobre GRD tipos 3 y 4). Si hay consenso en que la RRD debe ser el foco principal de la ley de GRD, se sugiere lo siguiente:

- darle una prioridad lo suficientemente alta a la RRD en los objetivos de la ley y en los mandatos institucionales que establecen;
- poner énfasis en un enfoque homogéneo y coherente a nivel de sociedad que ayude a mejorar la comprensión de la RRD entre los administradores, profesionales y el público;
- otorgar jurisdicción a una entidad central que tenga la capacidad de ofrecer liderazgo nacional en RRD;
- garantizar que la ley de GRD sirva de legislación general para otras leyes que regulan los riesgos de desastre mediante la creación de mecanismos de coordinación multisectorial, especialmente con leyes e instituciones que rijan la planificación del desarrollo a nivel tanto nacional como local, a fin de apoyar la integración de la RRD en el desarrollo;
- contemplar mecanismos para revisar la implementación de la ley de GRD, asumiendo un enfoque de mejoramiento permanente de los marcos legislativos a fin de asegurar que se adapten a las necesidades emergentes de RRD.

Número 2 – Interacción entre la política de RRD y la ley de GRD

Los ejemplos nacionales indican que la RRD es en este momento una prioridad más clara en las políticas, planes y estrategias que en la mayoría de los marcos jurídicos. Además, también indican que la política y la ley de GRD pueden influirse mutuamente de manera positiva con el fin de promover la agenda de la RRD. Por lo tanto, **se recomienda** a los legisladores y administradores usar estratégicamente los instrumentos legales y de políticas para propiciar la RRD como pilares clave de una aplicación más eficaz, en particular usando las políticas para configurar la agenda normativa de las reformas planeadas; o aplicar mecanismos especiales para la implementación de nuevas o mejores leyes de GRD.

Número 3 – Marcos institucionales para una implementación descentralizada de la ley de GRD

En los ejemplos nacionales surge una tendencia marcada hacia la asignación de más responsabilidades de RRD a nivel subnacional, inclusive a través de mandatos legislativos. Independientemente de si estas responsabilidades se integran en funciones ya existentes en el gobierno local o se asignan a estructuras subnacionales específicas de GRD que operan bajo su organismo coordinador nacional, se ha informado que este nivel carece de recursos suficientes o habilidades y capacidades necesarias para las tareas que se le asignan. **Se recomienda** que, cuando se establezcan o revisen las estructuras institucionales para la GRD, los legisladores y los administradores garanticen su sostenibilidad a largo plazo con los recursos gubernamentales disponibles. Es indispensable asignar los fondos y fortalecer las capacidades requeridas (mediante capacitación) para poder cumplir las nuevas obligaciones legislativas de RRD a nivel local. También puede ser útil examinar la manera en que las instituciones locales pueden cumplir más eficazmente sus responsabilidades de RRD con la participación de la comunidad y la sociedad civil.

Número 4 – Financiación de la reducción del riesgo de desastres en la ley de GRD

En vista de que las prioridades deben competir por los recursos, los ejemplos de los países han demostrado que con frecuencia resulta difícil disponer de financiación dedicada para la RRD a la luz de las necesidades urgentes de respuesta y recuperación. Esto es así en particular en los países pobres donde la obtención de recursos generales para GRD es un problema; en estos casos **se recomienda** introducir flujos de recursos específicos para RRD conforme a la ley como medida de "discriminación positiva" en el marco de los presupuestos de GRD. Esto podría lograrse mediante el establecimiento de fondos legales estatutarios nacionales y/o locales dedicados a la RRD a partir de una variedad de fuentes de recursos u ordenando la asignación específica de financiación para la RRD en el presupuesto de la GRD, a los cuales los gobiernos locales y las comunidades puedan postular directamente. En vista de que la información disponible sobre financiación de la DDR a nivel nacional sigue siendo limitada, también se recomienda profundizar en la investigación de mecanismos nacionales de asignación de recursos que sean más efectivos para este fin, centrándose en los marcos jurídicos y de políticas e involucrando a los asociados nacionales que sean expertos en el diseño y la implementación de recursos para la GRD.

Número 5 – Participación de la sociedad civil y las comunidades en la ley de GRD

Los ejemplos nacionales indican que aun cuando las disposiciones legales exigen participación en la RRD, esto no siempre resulta fácil de llevar a la práctica. Para fortalecer la implementación comunitaria de la RRD, **se recomienda** que los legisladores consideren la incorporación de disposiciones más integrales y detalladas en las leyes de GRD que ordenen la representación específica de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en las instituciones y procesos de GRD a nivel nacional y local. Se trata de un factor importante en la consecución de un sistema de GRD mejor adaptado a las necesidades de quienes enfrentan riesgos derivados de las amenazas ambientales, que tome en cuenta el conocimiento local y que apoye a las comunidades en la adopción informada de opciones con respecto a los riesgos que enfrentan y las decisiones relacionadas que afectan su vida.

Número 6 – Inclusión de la mujer y los grupos vulnerables en la ley de GRD

Aumentar la participación de la mujer y los más vulnerables en la planificación e implementación de la RRD es una medida importante para impedir que estos segmentos se vean afectados de manera desproporcionada por los desastres. Aunque en varios países la ley dispone su participación formal, en la mayoría de los casos estas disposiciones legales son meras declaraciones de intenciones. Por lo tanto, **se recomienda** exigir por ley la instauración de mecanismos específicos que faciliten la representación de la mujer y los grupos vulnerables en instituciones y procesos nacionales y locales de GRD. Puesto que el estudio no logró recopilar datos suficientes sobre la implementación de disposiciones legales para la incorporación de ambos segmentos, se recomienda realizar más investigaciones sobre las disposiciones y prácticas legales con respecto a su participación en las evaluaciones de necesidades, planificación, implementación e instituciones de RRD.

Número 7 – Alerta temprana y mapeo de riesgos en los marcos legales de GRD

El potencial de los marcos jurídicos para exigir la confección sistemática de mapas de riesgo que sustenten la RRD y el desarrollo de sistemas de alerta temprana (EWS) para múltiples peligros aún no se ha aprovechado plenamente en la mayoría de los países que componen la muestra. **Se recomienda** a los legisladores que consideren la definición de funciones y responsabilidades claras en el trazado de estos mapas y el establecimiento de EWS receptivos a múltiples peligros para diferentes niveles de gobierno e instituciones técnicas, y que ordenen la inclusión de las comunidades a fin de mejorar las oportunidades para proporcionar información desde las bases.

Número 8 – Educación y sensibilización pública en RRD en marcos legales de GRD

En varios países se identificó la falta de recursos y capacidades como un problema para la implementación de las disposiciones legales sobre educación pública y generación de conciencia sobre RRD. Es necesario abordar este problema para apoyar un enfoque de RRD homogéneo y coherente a nivel de sociedad. Por lo tanto, **se recomienda** que las leyes de GRD asignen específicamente mandatos jurídicos sobre sensibilización de las comunidades, junto con sus mecanismos de implementación; y que se considere la inclusión de las disposiciones respectivas en las leyes tanto de GRD como educacionales con respecto a la educación de niños y adultos.

Recomendaciones sobre leyes medioambientales y de construcción y planificación

Número 9 – RRD en códigos de construcción y regulaciones del uso del suelo

Aunque muchos de los países de la muestra tienen códigos de construcción y leyes de planificación del uso del suelo que legalmente se pueden fiscalizar, estos rara vez están vinculados con las leyes o instituciones de GRD existentes y pocos consideran específicamente la RRD en sus disposiciones. En general, el gobierno local es responsable de su implementación y la falta de capacidades y de recursos en este nivel se identifica como un problema importante para su aplicación en muchos países de ingreso bajo y mediano, al igual que el cumplimiento. Por lo tanto, **se recomienda** a los legisladores y administradores:

- revisar las leyes sobre edificación, construcción y planificación espacial para garantizar que cubran todo el territorio, se actualicen regularmente según las normas más recientes en materia de amenazas naturales y otorguen prioridad adecuada a escuelas, hospitales y otros edificios públicos, así como a grandes urbanizaciones comerciales donde se congregan muchos habitantes;
- aumentar la coordinación intersectorial entre los reglamentos de edificación, construcción y planificación espacial, por una parte, y las iniciativas de RRD conforme a las leyes de GRD, por la otra;
- promover reglamentos de seguridad en el ambiente de la construcción como pilar clave de un enfoque de RRD homogéneo y coherente a nivel de sociedad, con el fin de reducir los riesgos subyacentes e impedir la creación de nuevos riesgos a partir de los peligros naturales debido a la naturaleza de la construcción y la urbanización;
- aumentar la capacidad técnica y los recursos locales para hacer cumplir los reglamentos de construcción y planificación espacial;
- usar sanciones penales, donde estén disponibles, en casos de incumplimiento que lleven a construcciones u otro tipo de urbanización inseguras que pueda aumentar los niveles de riesgo, e introducir tales sanciones ahí donde no las hay.

Número 10 – RRD en las disposiciones legales para asentamientos informales

Solo unos pocos países de la muestra tienen disposiciones legales que abordan en forma integral las inquietudes de seguridad pública en los asentamientos informales, en tanto que otros no cuentan con normativas formales de gobernanza del riesgo para estas zonas. Cuando los residentes enfrentan la inseguridad de ser evacuados y sus viviendas demolidas, hay pocos incentivos para tomar medidas de RRD a largo plazo. Por lo tanto, **se recomienda** a los países que enfrentan el problema de los asentamientos informales en áreas de alto riesgo que revisen los marcos jurídicos y normativos vigentes y su implementación a fin de examinar cómo pueden usarlos mejor como herramientas de RRD en asentamientos urbanos informales. Esto debe incluir un análisis de los temas relacionados con los derechos de los residentes, pero también de los deberes gubernamentales de proteger al público, las alternativas de regularización gradual según las reglas locales, la participación de la comunidad y de la sociedad civil y el crecimiento y desplazamiento demográfico previsto. También se recomienda efectuar un estudio interdisciplinario adicional sobre la RRD en asentamientos urbanos informales.

Número 11 – RRD en las disposiciones legales de gestión medioambiental y evaluación de impactos

Si bien se sugiere realizar estudios adicionales sobre el uso potencial de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) como herramienta de RRD, también **se recomienda** a los legisladores y administradores revisar los mecanismos legislativos y normativos de gestión ambiental a través de un "lente de RRD". Esto garantizará que tales leyes provean un marco nacional (o estatal) de gestión ambiental –que incluya objetivos respecto de la seguridad de las personas, su propiedad y sus medios de sustento– relacionado con la gestión de los riesgos generados por amenazas naturales. Idealmente, estos objetivos

también deben aplicarse a nuevos riesgos que surjan de los efectos del cambio climático. Es recomendable que las disposiciones legales sobre gestión medioambiental contemplen también alguna forma de EIA para nuevas construcciones de envergadura u otras urbanizaciones grandes que incluyan criterios específicos sobre riesgos de amenazas medioambientales y permitan la participación activa de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de evaluación.

Número 12 – RRD y leyes de adaptación al cambio climático

Es probable que las leyes que integran la RRD, la ACC y la planificación del desarrollo en un enfoque coherente único puedan integrar mejor la ACC en la gobernanza general del riesgo de desastres. Sin embargo, en la mayoría de los países de la muestra la ACC se administra en el sector medioambiental de manera bastante separada del sistema de GRD, y también de los regímenes locales de planificación del suelo. Por lo tanto, **se recomienda** que tanto las leyes sobre GRD como las leyes medioambientales incluyan disposiciones de coordinación intersectorial que establezcan una integración más sistemática de políticas, planes y programas a través del continuo de la adaptación, la RRD y el desarrollo.

Número 13 – RRD en las leyes de gestión de los recursos naturales

Hay potencial considerable para mejorar la integración de las leyes de gestión de los recursos naturales para apoyar a la RRD con respecto a la gestión del agua y el riesgo de inundaciones y sequías y las áreas de gestión forestal y agrícola relacionadas. Cada una de estas áreas representa un ámbito sustancial por derecho propio y no fue posible abarcarlas debidamente en el informe. Por lo tanto, sería útil contar con estudios más a fondo sobre el potencial en materia de RRD de los marcos jurídicos sobre la gestión de los recursos naturales a fin de promover la gestión del riesgo de inundaciones y de sequía, así como la gestión de los incendios forestales y de zonas silvestres. Además, **se recomienda** establecer vínculos intersectoriales e incluir la participación de la comunidad y otros actores en un enfoque más integrado.



Recomendaciones sobre áreas interrelacionadas de las leyes en apoyo de la RRD

Número 14 – Derechos constitucionales y humanos que apoyan la RRD

La comprensión de la relación entre derechos humanos y RRD puede ser una vía importante de promoción, especialmente a nombre de los grupos más pobres y vulnerables. Este informe solo pudo ofrecer una cobertura parcial de este tema. Por lo tanto, un ámbito importante en el cual enfocar una investigación futura es el análisis respecto de sí y cómo los derechos humanos promueven o favorecen la RRD o compensan las pérdidas que provocan los desastres. Esto también debería incluir un examen más detallado del potencial de un enfoque en los derechos humanos de este tipo para reforzar los deberes del Gobierno en torno a la RRD.

Número 15 – Rendición de cuentas y responsabilidad civil y jurídica con respecto a la RRD

Sobre la base de las conclusiones preliminares del informe sobre divulgación de información, rendición de cuentas y responsabilidad civil y jurídica con respecto a la RRD, es evidente la necesidad de realizar más estudios acerca de la gama de tales mecanismos que se están usando tanto en las leyes de GRD como en las sectoriales. Esto debería incluir una investigación más detallada de un amplio abanico de prácticas, incluidas las visiones de los actores sobre los argumentos de políticas a favor o en contra de tales mecanismos de apoyo a una RRD efectiva, sustentada en los cuatro temas siguientes:

- mandatos legales para divulgación de información transparente y supervisión parlamentaria;
- uso de sanciones administrativas, incluidos procedimientos gubernamentales internos y acceso a tribunales administrativos;
- responsabilidad jurídica de autoridades y organismos gubernamentales, especialmente con respecto a la planificación del desarrollo y la reducción de los riesgos implícitos;
- responsabilidad legal de individuos y empresas privadas, particularmente con respecto al cumplimiento de los reglamentos de seguridad en edificación y construcción.

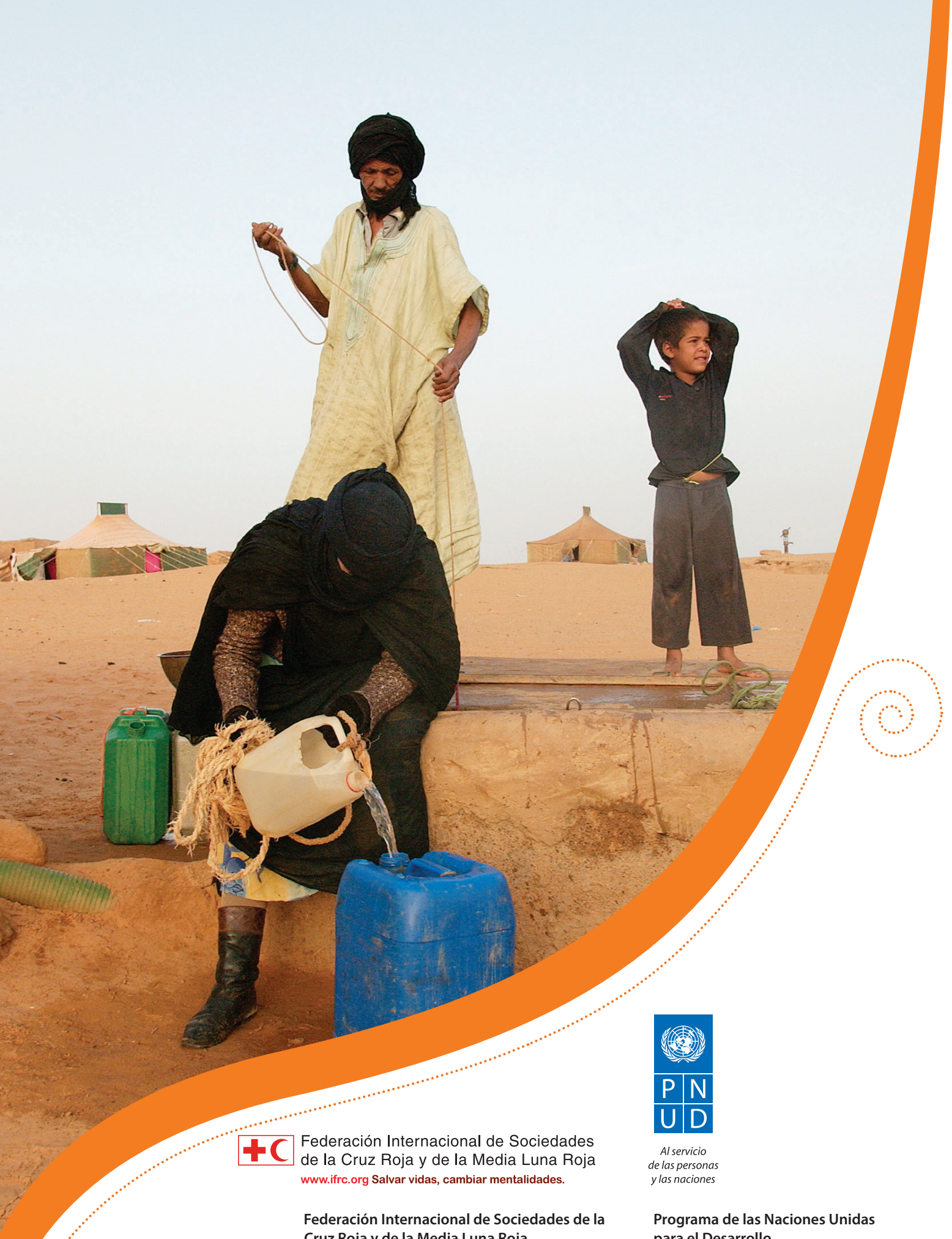
Número 16 – Marcos legales para seguros contra desastres y otros mecanismos de distribución del riesgo

Además, los hallazgos en materia de marcos jurídicos para estimular los seguros y otros mecanismos financieros de distribución del riesgo destacan la necesidad de profundizar en los estudios –idealmente en asociación con actores clave sobre seguros y participación de terceros en la financiación de los gastos para las pérdidas causadas por desastres– concentrándose en la forma en que estos esquemas pueden apoyar mejor un enfoque de RRD.

Número 17 – Derecho consuetudinario y RRD

Se recomienda realizar más estudios sobre el impacto del derecho consuetudinario en la RRD. Sobre la base de la experiencia obtenida con la redacción de este informe, puede que lo más efectivo sea un enfoque multidisciplinario con asociados locales y comunitarios, con un análisis en profundidad del impacto de las reglas tradicionales en la RRD en comunidades específicas y en varios países donde se reconoce el derecho consuetudinario. Estos estudios deberían apuntar a abordar de qué manera las leyes tradicionales pueden apoyar la RRD local, incluidas las necesidades de mujeres, personas vulnerables y marginadas, y de cómo las comunidades tradicionales pueden conectarse mejor con los sistemas nacionales y regionales de RRD.

Regadores provistos por el PNUD ayudan a los pequeños agricultores a mejorar sus ingresos gracias al cultivo de alimentos durante la temporada sin lluvias.
© Tom Cheatham/PNUD.



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

www.ifrc.org Salvar vidas, cambiar mentalidades.

Al servicio de las personas y las naciones

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Chemin des Crêts 17
Petit-Saconnex
Ginebra
Suiza
Teléfono: +41 22 730 42 22

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York
NY 10017
EE.UU.
Teléfono: +1 212 906 5000