



Nuestro mundo. Tu acción.

XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Ginebra, 28 de noviembre – 1 de diciembre de 2011 – **Por la humanidad**



SP

31IC/11/5.5.2
Original: inglés
Para información

XXXI CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra (Suiza)
28 de noviembre - 1 de diciembre de 2011

El derecho y la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario

Informe de referencia

**Documento preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja
y de la Media Luna Roja, en consulta con el Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, octubre de 2011

Resumen

Los desastres, grandes o pequeños, afectan a las personas allí donde viven. Son las **comunidades** las que experimentan las consecuencias de las catástrofes y es a menudo en ellas donde las medidas de reducción del riesgo pueden marcar una mayor diferencia. Por ese motivo, el emblemático **Marco de Acción de Hyogo** hace hincapié en la importancia de lograr resultados e implicar a los ciudadanos a nivel comunitario e insiste en que la reducción del riesgo de desastres debería ser una prioridad tanto en el plano nacional como en el local.

Pese a ello, en la experiencia de las Sociedades Nacionales y según demuestran estudios independientes, los resultados en materia de reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario **dejan que desear**. Aunque en muchos países se ha avanzado bastante en la creación de normas, planes, estructuras y funciones en relación con la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional, a menudo dichas mejoras no redundan en cambios perceptibles en las comunidades. Estas carecen de la información, la motivación y los recursos suficientes para participar activamente en la reducción del riesgo, y las normas destinadas a desalentar los comportamientos peligrosos (en particular las relativas a la construcción y el ordenamiento del suelo) muchas veces no se cumplen.

Algunos de estos problemas se deben, por lo menos parcialmente, a deficiencias en la **legislación** (o en su aplicación). En otros casos, la legislación no es la causa, pero podría ser una parte importante de la solución. No obstante, si bien a nivel internacional se ha prestado bastante atención al contenido de las normas efectivas sobre desastres y a la "gestión" en general, no se ha atendido tanto a cómo hacer para que esas normas fomenten en concreto las actividades de reducción del riesgo de desastres y la implicación a nivel comunitario.

Aunque la elaboración de legislación es algo de lo que en última instancia son responsables los gobiernos, según las consultas que hemos llevado a cabo, se trata de un asunto de gran trascendencia humanitaria que toca de cerca a las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**. Como organismos activos en la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario que muchas veces cuentan con experiencia en el asesoramiento a las autoridades en derecho internacional humanitario (DIH) y, desde hace poco, en lo relativo a las Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, las Sociedades Nacionales pueden aportar una perspectiva muy útil.

El presente documento, fruto de amplias consultas con miembros del Movimiento y asociados clave y elaborado a partir de estudios de casos y estudios preliminares, está pensado para **propiciar un diálogo** sobre los problemas y las prácticas recomendadas en este ámbito. Es de esperar que sea preciso proseguir este diálogo después de la XXXI Conferencia Internacional, por lo que se propone que los Estados, las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional se planteen la posibilidad de cooperar en esta cuestión en el futuro.

1. Introducción

Con el presente informe se pretende facilitar el diálogo entre los participantes en la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ("la Conferencia Internacional") sobre:

- las principales causas de las deficiencias en las actividades de reducción del riesgo de desastres y la falta de participación en esa esfera a nivel comunitario;

- cómo se podrían solventar algunas de esas deficiencias mediante la legislación;
- y
- cómo pueden las Sociedades Nacionales ayudar a los Estados a elaborar y, cuando corresponda, a plasmar en la práctica los objetivos de dicha legislación.

También se facilita como uno de los tres documentos de referencia para la elaboración por la Conferencia Internacional de la resolución propuesta nº 31IC/11/5.5DR relativa al "fortalecimiento de las normas aplicables en caso de desastres"¹.

En primer lugar se presenta el contexto y se indican las razones por las que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja considera que es importante fortalecer la legislación de modo que tenga efecto a nivel comunitario, para luego pasar revista a las promesas internacionales formuladas y a los avances realizados. Se describen algunos problemas corrientes de las normas vigentes y se dan ejemplos de mejores prácticas, para terminar con recomendaciones sobre actividades futuras.

El informe se ha elaborado a partir de varias fuentes de información. Entre otras:

- un estudio de la literatura sobre legislación comparada y reducción del riesgo de desastres y varias leyes recientes sobre gestión de desastres²;
- un estudio de casos original de varios países con tamaños, perfiles de riesgo de desastres y planteamientos legislativos distintos (Albania, Brasil, República Dominicana, Nepal y Sudáfrica) llevado a cabo en 2010-2011;
- debates con los representantes de las Sociedades Nacionales y con asociados externos en una serie de seminarios regionales y mundiales celebrados entre 2008 y 2011³;
- los debates que tuvieron lugar en una reunión de expertos en normas para la reducción del riesgo de desastres y en un evento público en la tercera reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, ambos celebrados en Ginebra, en mayo de 2011.

¹ Los documentos en cuestión son: "Progreso en la aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" doc. nº 31IC/11/5.5.1 y "Franquear las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional y de emergencia, de manera rápida y equitativa, tras las catástrofes naturales", doc. nº 31IC/11/5.5.3.

² Un resumen de dicho estudio se había enviado a la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) como referencia para su informe de evaluación global de 2011. Véase Federación Internacional, Desk review on trends in the promotion of community-based disaster risk reduction through legislation (2011). Este informe se ha beneficiado en particular de los múltiples y excelentes documentos de referencia solicitados por la EIRD para preparar su tercer informe de evaluación mundial.

³ Aquí se incluyen las conclusiones extraídas de las reuniones sobre normas para la reducción del riesgo de desastres celebradas en el marco de seminarios regionales organizados para los representantes de las Sociedades Nacionales (y, en algunos casos, para asociados gubernamentales y humanitarios) en Kuala Lumpur (noviembre de 2008), Abuja (noviembre de 2008), Panamá (septiembre de 2009), Nairobi (junio de 2009), Suva (agosto de 2009), Almaty (octubre de 2009) y Viena (mayo de 2010), así como las conclusiones de los debates que tuvieron lugar en el primer curso intensivo anual de la Federación Internacional sobre las normas aplicables en caso de desastres, celebrado en Køge (Dinamarca) en enero de 2011, y del foro mundial sobre la seguridad y la adaptabilidad de las comunidades, organizado por la Federación Internacional en Damasco (Siria) en marzo de 2011.

2. Contexto

a. Razón de la importancia concedida a las normas y a la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario

El pasado año, 297.000 personas en todo el mundo perecieron en catástrofes naturales que afectaron a cerca de 217 millones de personas (CRED, 2011). El panorama no ha mejorado en el transcurso de este año en el que ya se han producido calamidades de grandes proporciones, como la emergencia nuclear y el tsunami registrados en Japón, que se cobraron la vida de unas 28.000 personas, y la sequía en África oriental, que ha sumido a cerca de 3 millones de personas en una intensa crisis alimentaria. Aparte se han producido cientos de desastres de menor envergadura que no han tenido gran resonancia a nivel mundial, pero que han transformado profundamente las vidas de las víctimas. La incidencia de este tipo de desgracias es cada vez mayor y probablemente los desastres se multiplicarán en los próximos años debido al cambio climático.

Los desastres, grandes o pequeños, afectan a las personas en los lugares donde viven. Las comunidades experimentan las consecuencias de las catástrofes y, a menudo, es a nivel comunitario donde las medidas de reducción del riesgo pueden marcar una mayor diferencia. Tal como ha observado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ‘cada vez se reconoce más que la gestión del riesgo de desastres a nivel local es un elemento fundamental de cualquier estrategia nacional viable de reducción del riesgo de desastres, y que se fundamenta en la calidad de las redes comunitarias, el entramado social y un buen gobierno municipal’ (UNDP 2005). Así lo confirman las conclusiones preliminares de un proyecto de investigación aún inconcluso solicitado por la Federación Internacional para determinar las principales características que debe reunir una comunidad para ser capaz de hacer frente a los desastres. Dentro de las investigaciones de fondo que precedieron a este estudio se celebraron consultas con 30 comunidades en cuatro de los países afectados por el tsunami del océano Índico en 2004. De dichas conversaciones se desprende que las propias comunidades emprenden la mayoría de actividades que hacen que puedan vivir en seguridad y sean capaces de resistir a la adversidad y superarla (Federación Internacional, próxima publicación; véase también Pelling y Holloway, 2006).

Por su parte, la Cruz Roja y la Media Luna Roja concentran desde hace mucho tiempo sus esfuerzos relativos a la reducción del riesgo en las comunidades. Gracias a su amplia estructura de filiales y a los millones de voluntarios con los que cuentan, se estima que una media del 70% de las Sociedades Nacionales ejecutan programas de reducción del riesgo de desastres con arraigo en las comunidades en todo el mundo (Federación Internacional, 2009). Tal como consta en la Estrategia 2020 de la Federación Internacional, “alentamos la adopción de medidas globales en la comunidad con el fin de eliminar los riesgos de desastre, si fuese posible, y de reducir su frecuencia y sus efectos cuando la prevención primaria no sea factible”.

No obstante, somos conscientes de que nuestra labor es un complemento de las actividades que despliegan las autoridades oficiales, a quienes incumbe la responsabilidad primordial y quienes, en la mayor parte de los casos, cuentan con mayor capacidad a nivel nacional para facilitar la mitigación del riesgo de desastres. Se acepta ampliamente que la legislación es uno de los instrumentos más importantes con los que cuentan los gobiernos para tales fines. Puede servir para aclarar responsabilidades en la gestión del riesgo de desastres, así como para garantizar que se despliegan los recursos necesarios en los lugares correctos y para abordar los factores subyacentes de vulnerabilidad e incitar a las comunidades y al sector privado a reducir su propia situación de riesgo (PNUD, 2007; Llosa y Zodrow, 2011; Pelling y Holloway, 2006).

Pese a ello, hasta ahora ha sido escaso el diálogo sobre los aciertos y desaciertos en materia de legislación para la reducción del riesgo de desastres y no abundan los estudios comparativos al respecto, en particular por lo que se refiere a los efectos de las legislaciones concretamente a nivel comunitario. Al mismo tiempo, dentro del sector que se ocupa de la reducción del riesgo (y en algunas de las consultas que hemos realizado) se han alzado voces críticas que dudan de la capacidad de la legislación para suplir las constantes deficiencias de muchos países en materia de gestión del riesgo. Señalan que en ocasiones el proceso legislativo puede durar años y puede generar la paradoja de dedicar al debate de nuevas leyes una energía que podría estar usándose para adoptar medidas necesarias de reducción del riesgo de desastres. Otro motivo frecuente de queja al que aludimos más adelante es la falta de aplicación de la legislación sobre reducción del riesgo de desastres una vez aprobada. Suscita inquietud la aparente tendencia a "cantar victoria" cuando se aprueba una nueva norma para luego perder interés y empuje.

En parte por cuanto se refiere a las consideraciones mencionadas, algunos de los expertos que consultamos dijeron que preferían las políticas y los planes a la legislación. Si bien los temas que se abordan en las normas y las políticas suelen solaparse bastante, hay algunas cuestiones que por lo general solo se resuelven mediante normas vinculantes. Tal como señalaba la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas en su tercer informe de evaluación mundial, "Mauricio, la República de Moldova, Timor-Leste y Viet Nam indicaron que les resultaba difícil aplicar las políticas nacionales por bien concebidas que estuvieran al no existir una legislación que permitiera adoptar las medidas pertinentes de aplicación y coordinación" (EIRD, 2011). En la práctica, muchos gobiernos opinan que necesitan una combinación de normas y políticas que funcionen en sintonía. De ahí que en muchas normas para la reducción del riesgo de desastres se exija la elaboración de políticas y en muchas políticas se pida expresamente una legislación que las respalde (PNUD, 2007).

b. Promesas internacionales en materia de legislación y reducción del riesgo de desastres

Por su parte, los Estados han afirmado reiteradas veces la importancia de la legislación en materia de reducción del riesgo de desastres a nivel internacional, en particular en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En el objetivo final 3.1 del Programa de Acción Humanitaria, la XXVIII Conferencia Internacional de 2003 expuso la necesidad de ir más allá de la intervención como reacción y abordó las medidas que debían adoptar los Estados y las Sociedades Nacionales para ampliar sus actividades de reducción del riesgo de desastres. En ese contexto, los participantes reconocieron la importancia de las normas, en particular en materia de ordenamiento del suelo y edificación, para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres.

En consecuencia, en el objetivo final 3.1 se declaró que "los Estados, de acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, deberían examinar las leyes y políticas en vigor para integrar plenamente las estrategias relativas a la reducción del riesgo de desastres en todos los instrumentos jurídicos, de política y planificación pertinentes, a fin de abordar los factores sociales, económicos, políticos y ambientales que inciden en la vulnerabilidad a los desastres" y, en particular, que "las autoridades de los Estados deberían tomar las medidas operacionales oportunas para reducir el riesgo de desastres en el plano local y nacional, como la gestión sostenible de los recursos naturales, del medio ambiente y del uso de la tierra, la planificación urbana adecuada y la aplicación estricta de códigos de edificación".

Dos años después, en una conferencia de las Naciones Unidas en que se dieron cita unos 4.000 representantes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), la Cruz Roja y la Media Luna Roja, organismos de las Naciones Unidas, institutos académicos y el

sector privado, se aprobó el que ha pasado a ser el instrumento internacional más emblemático en reducción del riesgo de desastres, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, compuesto por una serie de promesas y prioridades de acción para reducir los riesgos de desastre. La primera prioridad expuesta en el Marco de Acción de Hyogo es "velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación" sobre todo "adopta[ndo], o modifica[ndo] cuando sea necesario, legislación para favorecer la reducción de los riesgos de desastre, introduciendo reglamentación y mecanismos que estimulen el cumplimiento y promuevan incentivos para las actividades de reducción de los riesgos y mitigación".

En 2007, en su resolución 4, la XXX Conferencia Internacional aprobó las "Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial" (conocidas como Directrices IDRL). Si bien las Directrices IDRL se ocupan ante todo de cuestiones específicas de las actividades de intervención en casos de desastre, en el párrafo 8 del documento se indica que "como elemento esencial de un programa más amplio de reducción del riesgo de desastres, los Estados deberían adoptar regímenes jurídicos, normativos e institucionales y modalidades de planificación en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación que tengan plenamente en cuenta la función auxiliar de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, hagan participar a la sociedad civil del país y habiliten a las comunidades para contribuir a su propia seguridad y resiliencia".

Se han expresado pareceres semejantes en foros regionales de todo el mundo. Por ejemplo, en la Estrategia regional de África para la reducción del riesgo de desastres de 2004 se hablaba de "velar por la creación de medios favorables, entre otras cosas mediante la aprobación de las leyes oportunas". En la "Hoja de ruta regional de Incheon" de la Conferencia ministerial asiática de 2010 sobre la reducción del riesgo de desastres se pedía a los Estados que elaboraran "leyes y políticas en favor de los planteamientos integrados de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en la planificación y las inversiones de desarrollo", y en la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en 2009, se manifestó la voluntad de "alentar[] el fortalecimiento de las medidas de planificación y zonificación interna y de los códigos de construcción, según corresponda, para reducir los riesgos, mitigar el impacto y mejorar la resiliencia de futuros desarrollos residenciales, comerciales e industriales".

c. Progresos en la elaboración de nuevas normas

Cumplimiento de las promesas contraídas por parte de los Estados

Es cierto que en los últimos años varios países han aprobado leyes específicas sobre la reducción del riesgo de desastres. Los últimos han sido Honduras, Perú, Zambia y Filipinas, que en 2010 aprobaron la introducción de enmiendas históricas en sus leyes de gestión de desastres. Tanto India como Indonesia reaccionaron a lo que vivieron con el tsunami del océano Índico, en 2004, enmendando sus normas de desastres, en 2005 y 2007 respectivamente, para dar más importancia a las responsabilidades de prevención. En 2007, la Unión Europea aprobó una directiva relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que ya muchos Estados miembros han traducido a leyes y políticas internas (Llosa y Zodrow, 2011). En 2008, Ecuador dio un paso pionero al incluir disposiciones relativas a la reducción del riesgo de desastres directamente en su Constitución. Actualmente se debaten nuevas leyes sobre gestión de riesgos en varios países, como Bhután, Camboya, Chile, Jamaica, Maldivas, Mozambique, Namibia, Nepal y Viet Nam. En total, 48 Estados señalaron en sus informes sobre el progreso de la implementación del Marco de Acción de Hyogo de este año que han avanzado mucho en la elaboración de

leyes, políticas y estrategias encaminadas a la promoción y la coordinación de las actividades de reducción del riesgo de desastres (Llosa y Zodrow, 2011).

No obstante, según un estudio interno llevado a cabo por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y expertos en gestión de desastres de la Federación Internacional con motivo del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo, "las políticas y las iniciativas gubernamentales en muchos países siguen centradas en las operaciones en caso de desastre y a menudo la gestión de los desastres corre a cargo de los ministerios de protección civil" (Federación Internacional, 2010). Asimismo, en el tercer informe de evaluación global de la EIRD se afirmaba que en muchos países "tanto las políticas nacionales como los sistemas institucionales y la infraestructura legislativa siguen tendiendo sobre todo a respaldar la gestión de desastres, en particular la preparación para las intervenciones, en vez de la reducción del riesgo".

d. Promesas internacionales de ejecución y participación a nivel comunitario

Además de comprometerse a elaborar leyes y políticas sobre la reducción del riesgo de desastres, los Estados han contraído obligaciones específicas en el plano internacional en relación con la participación y la aplicación de la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario. En el Marco de Acción de Hyogo, los Estados admitieron como "consideración general" que "se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre". Por ello en el Marco de Acción de Hyogo se incitaba a sus partidarios a:

- "descentralizar las responsabilidades y recursos para la reducción de los riesgos de desastre transfiriéndolos según proceda a las autoridades subnacionales y locales pertinentes";
- "promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción de los riesgos de desastre mediante la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos de voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencia de la autoridad y los recursos necesarios"; y a
- "fomentar una fuerte participación comunitaria en campañas constantes de educación de la ciudadanía y en consultas públicas a todos los niveles de la sociedad".

Los instrumentos internacionales sobre el medio ambiente se expresan de forma parecida (y a veces más contundente) sobre la implicación de la comunidad en las actividades de reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, según constaba en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones [...]".

Asimismo, en el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 62/98, de 2007, se instaba a los Estados Miembros a respetar el principio de que "las comunidades locales, los propietarios de bosques y otros interesados pertinentes contribuyen al logro de la ordenación sostenible de los bosques y deberían intervenir de manera transparente y

participativa en los procesos de adopción de las decisiones que los afecten, así como en la ordenación sostenible de los bosques, con arreglo a la legislación nacional”.

En la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, de 1994, se aplicaban estos principios al contexto de la desertificación y se obligaba a los Estados Partes afectados a “promover la sensibilización y facilitar la participación de las poblaciones locales, especialmente de las mujeres y los jóvenes, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, en los esfuerzos por combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía” (art. 5).

En los instrumentos relativos al medio ambiente también se exige a menudo un compromiso en relación con la información y la participación de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones en ámbitos relacionados con el riesgo de desastres. Tal como indica su nombre, la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales o Convención de Aarhus, de 1998, es un caso ilustrativo, ya que sus 44 Estados Partes de Europa y Asia Central se comprometen a “adoptar[] disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente”. De igual modo, el Acuerdo de la ASEAN de 2002 en materia de contaminación transfronteriza derivada de la calina exige a las partes que “involucren, según corresponda, a todos los interesados, en particular a las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, los agricultores y las empresas privadas” y obliga a los miembros a “promo[ver] la educación pública y las campañas de sensibilización y [a reforzar] la participación de la comunidad en el control de incendios”.

e. Progresos en la aplicación y la participación a nivel comunitario en materia de reducción del riesgo de desastres

En determinados casos, como los citados a continuación, se ha logrado cumplir en la práctica los compromisos adquiridos en este terreno. Por desgracia, la evolución de la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario ha sido en general bastante irregular.

Como señala la Federación Internacional en su aportación al examen de mitad de período, el establecimiento de un orden prioritario y la creación de perfiles de países no se están traduciendo en actividades a nivel comunitario y la participación de las comunidades en los procesos nacionales de adopción de decisiones es muy escasa. Muchos países carecen de un contexto político y legislativo propicio y tampoco tienen fondos o capacidades suficientes en el plano local, lo cual limita la ampliación y la sostenibilidad de las actividades comunitarias de reducción del riesgo de desastres. Aunque puede que existan muchas pequeñas iniciativas locales, sigue siendo difícil lograr una cobertura nacional plena.

Esta deficiencia quedó demostrada en una serie de estudios realizados por la Red mundial de organizaciones de la sociedad civil para la reducción de desastres en 2009 y 2011. En 2009, los miembros de dicha red encuestaron a unas 7.000 personas (funcionarios municipales, grupos de la sociedad civil y miembros comunitarios) en 48 países. La conclusión capital del estudio de 2009, ilustrada por el título del informe “*Clouds but little rain*” (lo que podría traducirse por “mucho ruido y pocas nueces”), fue que “las políticas formuladas en el plano nacional no redundan en cambios sistémicos amplios en las prácticas locales” (Red organizaciones sociedad civil, 2009). En particular, “pese a que puede que se hayan creado marcos y estructuras a nivel nacional y local, muchas comunidades siguen sin saberlo y sin participar”.

Un estudio realizado en 2011 a partir de una muestra aún mayor (en torno a las 20.000 personas en 69 países) llegó a una conclusión parecida: “Según los indicadores de

gobernanza local, las competencias son muy limitadas, por lo que es necesaria una inyección importante de aptitudes, capacidades, recursos y autoridad. Sin ella, las políticas y los planes no se aplicarán de forma participativa con arraigo comunitario” (Red organizaciones sociedad civil, 2011). Por eso “la mayor parte de los países que participaron en las encuestas de Visión de Primera Línea 2011 sobre los indicadores de gobernanza en relación con la participación, la rendición de cuentas y la transparencia obtuvieron el resultado de 'alguna actividad pero se puede mejorar considerablemente'". Los entrevistados señalaron que donde menos se había avanzado era en la obtención de recursos financieros a nivel local y en la rendición de cuentas y la transparencia en materia de reducción del riesgo de desastres.

En resumen, parece que los Estados van cumpliendo el objetivo del Marco de Acción de Hyogo de "velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional", aunque no se les está dando tan bien otro objetivo de igual importancia: convertirla en una prioridad local.

3. Principales problemas

¿Por qué no se avanza más en la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario? Es evidente que las circunstancias varían mucho a nivel internacional y dentro de un mismo país, pero en nuestros estudios de casos y consultas hemos podido observar que tenían bastante resonancia varios problemas comunes, en ocasiones vinculados entre sí.

a. Falta de una voluntad política constante

La primera cuestión es la voluntad política. La reducción del riesgo de desastres es un tema de gran complejidad. Para poder discernir si una presa es lo bastante alta como para contener una crecida y determinar la probabilidad de que las lluvias sean más o menos abundantes de lo esperado, o de que una construcción de un determinado tipo se derrumbe o no ante un temblor de tierra, son necesarios unos conocimientos técnicos especializados y en muchos casos gran cantidad de sofisticados (y caros) equipos. La reducción del riesgo es algo en lo que intervienen múltiples sectores públicos y sociales y que requiere que muchas personas hagan muchas cosas distintas de manera coordinada. No obstante, los expertos en la materia coinciden en que está en la mano de cualquier país llevar a cabo una buena reducción del riesgo de desastres siempre que exista la voluntad política constante de conseguirlo.

Por desgracia, pese a los sólidos compromisos contraídos por los Estados que ya hemos citado y a las alentadoras iniciativas emprendidas a nivel nacional y en localidades determinadas en muchos países, la experiencia demuestra que la voluntad política crece y decrece (a medida que una crisis política es sustituida por otra en la mente de los ciudadanos) y es muy difícil de mantener a nivel comunitario, lejos de la sede de las instituciones nacionales encargadas de la gestión de desastres.

Tal como se afirma en el Marco de Acción de Hyogo, las normas pueden servir para concretar las buenas intenciones de hacer de la reducción del riesgo de desastres una prioridad (surgidas a menudo inmediatamente después de un gran desastre) y para reducir el carácter cíclico del interés del gobierno y el ciudadano. Sin embargo, incluso las normas rebosantes de los más novedosos conceptos y planteamientos en materia de reducción del riesgo de desastres fruto del consenso internacional pueden fallar en este sentido. Los motivos son diversos y a menudo tienen que ver con el contexto político, económico y social concreto del país del que se trate. No obstante, también se han observado problemas estructurales internos en algunas normas (véanse al respecto los demás aspectos que se tratan en la presente sección) que pueden determinar en gran medida su éxito o su fracaso.

b. Falta de atención a la reducción del riesgo en las normas aplicables en caso de desastres

Pese a los logros descritos, muchos países aún no han incorporado una sólida dimensión de reducción del riesgo de desastres en sus principales normas de gestión de desastres. Así lo han demostrado además los estudios de casos empleados como referencia para el presente informe. Tres de los países objeto de examen, concretamente Albania, el Brasil y Nepal, habían incluido en sus respectivas normas, orientaciones mínimas al respecto. No obstante, en Albania y Nepal ya está previsto aprobar nuevas leyes para remediar esa cuestión. Tanto la República Dominicana como Sudáfrica han aprobado leyes nacionales de gestión de desastres en las que se presta bastante atención a la reducción del riesgo de desastres.

Desde luego, ningún país puede ni debe reglamentar todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres en un único instrumento. Incluso los Estados que han aprobado leyes "generales" de gestión de desastres también reglamentan varios aspectos de la reducción del riesgo mediante multitud de normas sectoriales tanto a nivel nacional como provincial o local (sobre temas como el control de incendios, la gestión del agua, la protección ambiental, la edificación y el ordenamiento del suelo y la transferencia del riesgo). La incorporación de una sólida dimensión de reducción del riesgo de desastres en algunas de esas normas sectoriales también es algo a lo que se están dedicando muchos países. Por otro lado y como explicamos más adelante, incluso en países (como el Brasil) cuyas normas de gestión de desastres carecen de una sólida dimensión de reducción del riesgo de desastres, a veces se avanza bastante en las normas sectoriales.

c. Falta de información y de implicación de las comunidades

Un importante corolario -efecto y causa a la vez- de la falta de voluntad política en el plano gubernamental es la falta de participación de las comunidades en la reducción del riesgo de desastres. Hay estudios que demuestran que tanto a las personas como a las comunidades les cuesta valorar objetivamente las pérdidas que podría conllevar un desastre futuro frente a cuestiones que se sitúan más en el presente, sobre todo en relación con su medio de vida (Williams, 2011). Por ello no adoptan medidas de reducción del riesgo que están a su alcance ni presionan a sus dirigentes para que hagan lo propio. Como decía un político, "la reducción del riesgo de desastres solo será mi prioridad si me da más votos en las próximas elecciones" (Gupta, 2011).

Entre otros motivos, esto se debe a que las comunidades no entienden plenamente los riesgos a los que están expuestas ni lo que pueden hacer para reducir sus vulnerabilidades. Incluso en aquellos casos en que se recopila sistemáticamente información sobre los riesgos de desastres, suele ser a nivel nacional con una escasa difusión a nivel comunitario. Cabe destacar que esta brecha de información opera en ambos sentidos: si no se asocia a las comunidades en el proceso de recopilación de información, en muchas ocasiones habrá importantes datos, en particular sobre las capacidades locales, que no lleguen a las autoridades. La "cartografía" nacional suele centrarse únicamente en los riesgos y solo a nivel general. Entretanto, las Sociedades Nacionales en muchos países han adoptado una metodología normalizada de análisis de la vulnerabilidad y la capacidad (AVC) . Mediante un planteamiento participativo, dichos análisis permiten a las comunidades identificar sus propios riesgos y prioridades. Aunque esta información está concebida para ser compartida con las autoridades, no siempre se tiene en cuenta en los "mapas" nacionales.

Otro de los motivos es que muchos de los sistemas nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres siguen siendo competencia de funcionarios del gobierno central y no se hace mucho por incluir a los representantes comunitarios en los procesos de adopción de decisiones y en las medidas de aplicación. En otros casos hay estructuras al efecto, como

por ejemplo consejos consultivos, pero en nuestras consultas se nos hizo saber que suscita inquietud el carácter "coercitivo" de esas consultas a los ciudadanos, ya que en ellas las comunidades, que carecen de los conocimientos necesarios para adoptar decisiones fundadas, sencillamente "terminan por aceptar lo que ya se había preparado a nivel central". Otra de las observaciones fue que no se tenían en cuenta las diferencias de género, lo cual podía suponer un sesgo en los resultados de las consultas.

d. Falta de integración de las organizaciones comunitarias y el sector privado

"Si no se establecen nuevas asociaciones a nivel local entre la sociedad civil, el gobierno local y el central y otras partes interesadas, es poco probable que instrumentos como la planificación de las inversiones o las transferencias condicionadas de efectivo surtan efecto. Además, si no existen dichas asociaciones, las políticas de ordenamiento del suelo y las normas de edificación pueden generar riesgos en vez de reducirlos" (EIRD, 2011). Pese a ser esto así, suele ocurrir que las funciones de las organizaciones comunitarias y el sector privado en la reducción del riesgo no están bien definidas en la legislación de gestión de desastres, con lo que se pierden oportunidades para integrar sus actividades dentro de un plan coordinado.

En muchos países, las Sociedades Nacionales mantienen ya una cooperación con el gobierno en materia de reducción del riesgo, pero sus funciones no están bien descritas ni en las normas ni en las políticas. Esta ambigüedad suscitó preocupación particularmente en lo relativo a la alerta temprana, un campo en el que varias Sociedades Nacionales están activas o querrían hacer más para recorrer ese "último tramo" y llegar al plano comunitario, por las falsas expectativas que podían formarse los ciudadanos con respecto a su función y por la sostenibilidad de la asociación de las Sociedades Nacionales con las autoridades a largo plazo.

Del mismo modo, según estudios de la Federación Internacional, la implicación del gobierno local puede ser una importante variable para el éxito o el fracaso de los proyectos comunitarios de reducción del riesgo emprendidos por las Sociedades Nacionales (Federación Internacional, próxima publicación). Por tanto, si bien en los últimos años se ha dedicado una gran cantidad de energía (y ayuda internacional) a las actividades comunitarias de reducción del riesgo de desastres de carácter directo auspiciadas por la sociedad civil, es muy importante que los gobiernos locales también estén preparados para incorporar esos esfuerzos y sumarse a ellos.

e. Falta de autoridad, capacidad y financiación en el plano local

Los expertos llevan tiempo diciendo que una centralización excesiva de la autoridad en materia de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional puede fomentar la aparición de deficiencias a nivel comunitario. En consecuencia, en el Marco de Acción de Hyogo y en muchos otros documentos orientativos se ha abogado por una descentralización de las responsabilidades, que es el objetivo de varias de las normas de gestión de desastres más recientes. Por ejemplo, en la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Honduras, de 2010, se define la descentralización como uno de los "principios orientadores" del sistema en cuestión. Asimismo, la Ley de reducción y gestión del riesgo de desastres de Filipinas, de 2010, declara que es una "política del Estado [...] reconocer los patrones locales de riesgo en todo el país y fortalecer la capacidad de [las unidades de gobierno local] en materia de reducción y gestión del riesgo de desastres mediante la descentralización de poderes, responsabilidades y recursos en el plano regional y local". Por otro lado, a algunos países les ha costado aplicar efectivamente el traspaso de responsabilidades, sobre todo cuando lo han hecho a través de políticas en vez de leyes (Federación Internacional, 2010).

Hay otros países, sobre todo de tipo federal, en los que la descentralización de por sí forma parte del ordenamiento jurídico natural y gran parte de la responsabilidad en materia de gestión de desastres está reservada desde hace mucho tiempo a las autoridades provinciales o regionales (Cruz Roja Austríaca, 2010; Cruz Roja Alemana, 2010; Federación Internacional, Informe sobre Australia, 2010). Sin embargo, esto significa que probablemente la dedicación a la cuestión de la reducción del riesgo y la prioridad que se le otorgue variarán en función de la región, al igual que el apoyo prestado a las autoridades locales y la presión que se ejerza sobre ellas para llevar la reducción del riesgo a la práctica a nivel comunitario.

Cabe destacar que incluso países que claramente han conseguido realizar un traspaso de responsabilidades a nivel local muchas veces tienen dificultades para mejorar la reducción del riesgo de desastres por falta de capacidades y de financiación local. De hecho, tal como demostraba un reciente estudio encargado por el PNUD, en ocasiones la descentralización no ha hecho sino dificultar la evolución en materia de reducción del riesgo de desastres (Scott & Tarazona, 2011). Ese estudio encontró pocas evidencias que respaldaran la idea de que la descentralización de la autoridad genera automáticamente un aumento de las actividades de reducción del riesgo de desastres, una mayor participación de las comunidades en la reducción del riesgo de desastres o un mayor sentido de la responsabilidad en las autoridades. Al contrario, a menudo las autoridades locales carecen de los conocimientos especializados y los recursos humanos necesarios para llevar a cabo las actividades de reducción del riesgo de desastres y, si en la ley no se exige que haya líneas presupuestarias específicas, rara vez se asignan fondos suficientes a nivel local para la reducción del riesgo de desastres. En lugar de eso, “los fondos asignados a la reducción del riesgo de desastres sin fines específicos a menudo se desvían a otras cuestiones que tienen mayor resonancia política”. La indisponibilidad de recursos destinados a la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario fue por lo demás el motivo de queja más frecuente en nuestras consultas.

f. Deficiencias en la aplicación de las normas a nivel comunitario

El segundo motivo de queja después de la indisponibilidad de recursos es que las normas para la reducción del riesgo de desastres, por bien redactadas que estén sobre el papel, no se llevan a la práctica. Esto es especialmente cierto por lo que se refiere a las normas de ordenamiento del suelo y construcción.

Este problema se debe a múltiples razones. En algunos países, hay evidentes deficiencias en el marco normativo. Por ejemplo, en algunos casos, las normas de edificación son de cumplimiento voluntario o solo son obligatorias para determinados tipos de edificios o en las ciudades grandes.

Incluso cuando hay normas vinculantes, a menudo tanto las autoridades como los constructores las ignoran. La indisponibilidad de recursos citada más arriba explica en cierta medida esa laxitud. Además parece que en este terreno lo grande se ha convertido en enemigo de lo bueno. Muchos países y localidades han aprobado normas de edificación (a veces heredadas de antiguas potencias coloniales o tomadas de otros países) que revisten una inmensa complejidad, ya que contemplan materiales y prácticas constructivas que están totalmente fuera del alcance del bolsillo de amplios segmentos de la población (Johnson, 2011). Aunque los expertos internacionales insisten en que muchas veces es posible construir de manera segura sin que suponga un gran coste adicional, los constructores (sobre todo cuando son familias pobres que se hacen sus propias casas) no suelen estar al tanto de cuáles son los métodos de construcción más seguros y creen que no pueden permitirse los materiales necesarios.

Además, los procesos de obtención de licencias suelen ser complicados, caros y largos. Los intentos de imponer esos costes o gravámenes extra suelen generar oposición, incluso conflictos legales (y pueden ceder ante la corrupción). Por ello hay países en los que gran parte del parque inmobiliario (hasta un 80% en algunos casos) incumple las normas vigentes.

Muchos países sufren problemas semejantes a la hora de regular el ordenamiento del suelo, sobre todo en barrios marginales urbanos y en zonas agrícolas pobres situadas en regiones propensas a las inundaciones. En tales casos, los pobres no ven más alternativa que instalarse en zonas en las que existe un considerable riesgo de desastre (por ejemplo de inundación, incendio o deslizamiento de tierras) para poder procurarse el sustento. Como a veces esas comunidades viven en tierras que no son de su propiedad, por lo general no pueden optar a ayudas públicas para infraestructuras o servicios (Johnson, 2011, EIRD, 2011). Una aplicación estricta de las normas de ordenamiento del suelo y edificación puede desembocar en desalojos masivos que dejarían a familias pobres sin medios de vida alternativos y en ocasiones las llevarían sencillamente a instalarse en otra zona igual o más peligrosa.

g. Deficiencias en la rendición de cuentas

Una última cuestión, que además guarda relación con varios de los temas ya abordados, son las deficiencias en la rendición de cuentas por los resultados obtenidos en materia de reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario. Dado que se requiere la intervención de una multiplicidad de ministerios y niveles de gobierno, a veces es difícil señalar el origen del fallo. Asimismo, al no haber una información clara y unificada sobre los fondos disponibles y necesarios para las diversas actividades de reducción del riesgo de desastres, cuesta discernir si ha habido o no mejoras. En muchos casos no hay sistemas que determinen a quién le corresponde actuar. Cuando todo se viene abajo, no hay ningún responsable claramente identificado.

4. Cómo puede marcar la diferencia una legislación más sólida

¿Cómo pueden las normas ayudar a resolver estos problemas? En esta sección presentamos el ejemplo de algunos Estados que han abordado uno o varios de los problemas relativos al derecho y a la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario que hemos citado en legislación de reciente aprobación⁴.

a. Información y educación de la comunidad en lo relativo a la reducción del riesgo de desastres

Varios países han empezado a incluir en sus normas la exigencia de informar y educar a los ciudadanos en lo relativo a los riesgos de desastres. Por ejemplo, en la Ley de prevención de riesgos mayores y gestión de desastres en el marco del desarrollo sostenible de Argelia, de 2004, se garantiza a los ciudadanos el derecho a obtener información sobre la reducción del riesgo de desastres, y en particular sobre los riesgos y las vulnerabilidades de sus lugares de residencia y trabajo; las medidas adoptadas para prevenir riesgos mayores en esos lugares y las medidas de gestión de desastres adoptadas. Asimismo, en la Ley relativa a las situaciones de emergencia de Serbia, de 2009, se establece el derecho de los ciudadanos a ser advertidos de los riesgos de desastres, y la Ley de protección civil,

⁴ En la mayor parte de los casos en esta sección se analizan leyes nacionales, pero es evidente que también son muy importantes las ordenanzas y los reglamentos municipales. No cabe duda de que está justificada la realización de estudios comparativos adicionales de esos instrumentos locales (véase en general EIRD y PNUD, 2010).

prevención y mitigación de desastres de El Salvador, de 2005, dice que " todas las personas que habitan en el país" tienen derecho a "recibir información sobre la inminencia o eventual ocurrencia de un desastre" y que "las autoridades de la Dirección General, las Comisiones del Sistema y cualquier autoridad de seguridad pública, tienen la obligación de proporcionar esta información cuando cuenten con ella".

Dentro de esa tendencia, también se están empezando a incluir exigencias en relación con la enseñanza pública. Por ejemplo, en Albania existe un proyecto de ley de protección civil en el que se crea la obligación de incluir información sobre los riesgos de desastres en la enseñanza y los planes de estudios de la educación primaria, secundaria y universitaria. En la República Dominicana se ha comprobado ya que el sector educativo contribuye de manera importante a la reducción del riesgo de desastres, además con elevados índices de participación e implicación en el plano comunitario. Dicha contribución viene respaldada por disposiciones específicas de la Ley General de Educación (Ley 66-97) en que se alude a las funciones del Estado de propiciar la formación e información sobre el riesgo de desastres y su reducción, desarrollar valores que sean útiles para la conservación del medio ambiente y reconocer la importancia de los centros educativos en la promoción de una organización comunitaria que estimule el desarrollo de un cambio social positivo. Partiendo de esto, se ha incluido la gestión del riesgo de desastres como objetivo estratégico transversal del Segundo Plan Decenal de Educación (2008-2018) y se han articulado planes para velar por que las escuelas estén protegidas frente a las catástrofes naturales, para que en las clases se conciencie a los alumnos sobre los peligros y la reducción del riesgo y para consolidar las escuelas como centros para la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario.

En Sudáfrica, la Ley nacional de gestión de desastres exige que haya comités de gestión de desastres que promuevan la educación y la formación sobre reducción del riesgo de desastres, en particular en las escuelas, y hay indicios de mejora en la educación a nivel local, aunque todavía existen disparidades entre municipios. Lo que es más, según agentes nacionales, parte de los buenos resultados de las últimas campañas de sensibilización de Sudáfrica se deben a las firmes exigencias establecidas en la Ley en cuestión.

b. Participación comunitaria en la reducción del riesgo de desastres

La cuestión de la participación de las comunidades también está empezando a encontrar su hueco en varias leyes de gestión de desastres. Por ejemplo, la Ley de gestión de desastres de Zambia, de 2010, prevé la creación de comités de gestión de desastres "satelitales" que tienen a su cargo uno o varios pueblos. Los comités se eligen a nivel local, pero también se especifica que en su composición han de entrar un representante de una autoridad tradicional, al menos tres residentes locales con formación en gestión de desastres, un representante de una organización comunitaria de la zona, dos mujeres y dos hombres de la zona, al menos un joven, un empresario o un agricultor y un representante local de una ONG. Asimismo, la Ley 2033 relativa a la prevención de los riesgos tecnológicos y naturales y a la reparación de los daños de Francia obliga a crear comisiones departamentales sobre los principales riesgos naturales, integradas por funcionarios electos locales, profesionales y estudiosos de la gestión de desastres y representantes de varios grupos profesionales del sector privado y de las comunidades, en particular las "asociaciones de víctimas", así como por personalidades de los medios.

En la Ley sobre gestión de riesgos de la República Dominicana, de 2002, figuran requisitos parecidos. En consecuencia, se alienta a los representantes comunitarios y a las organizaciones de la sociedad civil a participar en los organismos de adopción de decisiones y en los organismos ejecutivos, desde el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres hasta los comités municipales que permiten un activismo de base para que, al final, se oiga la voz de las comunidades en el sistema nacional de gestión de desastres. Según Gustavo Lara, Director General de la Cruz Roja de la República

Dominicana, las comunidades ya no se limitan a esperar a que les llegue la ayuda, sino que están haciendo por reducir sus factores de riesgo. Además, están preparadas para intervenir y pueden hacerlo antes de que lleguen los equipos del exterior. En su opinión, la participación comunitaria ha sido clave para reducir las pérdidas globales.

En Camboya la deforestación ha sido un grave problema ecológico, además de un creciente factor de riesgo. En 2007 se aprobó un subdecreto en virtud del cual las comunidades podían asumir el control directo de la ordenación de los "bosques comunitarios" mediante un acuerdo con la Administración Forestal en el que se reconocería el derecho de la comunidad a usar los bosques de manera sostenible, pero se les pedía igualmente que vigilaran el uso que los foráneos hicieran de ellos. Para lograr que toda la comunidad se implicara en los proyectos, se estableció como requisito la creación de un comité forestal comunitario, elegido en una reunión pública a la que debían asistir al menos dos tercios de la comunidad. Según un informe sobre el funcionamiento de la ley en una comunidad, "ahora los voluntarios vigilan desde una torre para avistar los posibles incendios. Las familias que cuidan del bosque venden las setas que allí crecen y recogen hojas para usarlas como combustible para alimentar el fuego con el que cocinan [...] es el joven bosque con el que quería acabar una empresa maderera. Pensaron que iba a ser fácil porque tenían dinero, pero no habían contado con la comunidad local. Los vecinos saben el beneficio que les reporta el bosque" (IPCC, 2007).

Aunque no se trata de algo específico de la reducción del riesgo de desastres, el hecho de que haya sistemas flexibles que posibiliten la creación legal de organizaciones comunitarias puede ser de gran ayuda para promover la reducción del riesgo de desastres comunitaria. Por ejemplo, en Nepal, los programas comunitarios de reducción del riesgo de desastres se han visto considerablemente prolongados gracias a que los participantes pudieron crear unas personas jurídicas que siguen gestionando un fondo de ayuda comunitario y por tanto pueden optar a la financiación pública para futuros proyectos. Se trata de un trámite que recomiendan especialmente la Cruz Roja Nepalesa y sus asociados en los proyectos comunitarios como forma de estructurar los comités de reducción del riesgo de desastres en el momento del traspaso de poderes cuando termina la participación externa en el proyecto.

c. Implicar a las Sociedades Nacionales y a otras organizaciones a nivel comunitario

De acuerdo con lo previsto en los Estatutos del Movimiento, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja suelen beneficiarse de una norma o un decreto especial en que se definen sus funciones y donde en ocasiones constan las facilidades jurídicas que necesitan (como las exenciones fiscales) y se reafirma su capacidad para guiarse por los Principios Fundamentales del Movimiento. No obstante, estos instrumentos básicos suelen ser bastante generales y, en varios países, se ha observado que podía convenir además integrar las funciones y las actividades de las Sociedades Nacionales -en particular a nivel comunitario- en el contexto de los instrumentos legislativos relativos a la gestión de desastres.

Por ejemplo, en la Orden permanente sobre desastres de Bangladesh, de 1999, se enumeran los deberes y las responsabilidades concretas de un gran número de organismos estatales, como entre otros la radio y la televisión pública, en materia de alerta temprana. En particular, en la Orden se solicita al Departamento de Meteorología del Ministerio de Defensa que emita alertas climáticas especiales y que facilite la información correspondiente a los ministerios competentes y a la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh para su posterior difusión. La Orden también asigna a la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh un papel fundamental en el programa nacional de preparación para hacer frente a ciclones, que conlleva la dirección de un centro de comandos central y la adopción de las medidas necesarias para la difusión de las alertas mediante 33.000 voluntarios ubicados en

los pueblos a través de megáfonos y sirenas manuales. Asimismo, la Ley sobre la creación de un marco institucional para la gestión de riesgos y desastres de Yibutí, de 2006, la Ley sobre gestión de riesgos de la República Dominicana, de 2002, la Ley de gestión del riesgo de desastres de Filipinas, de 2010, y la ley por la que se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, de 1998, disponían que un representante de la Sociedad Nacional estuviera representado en los comités de gestión de los desastres a nivel nacional y local.

En otras leyes se preveía la participación de otras organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la Ley de gestión de desastres de Madagascar, de 2003, contempla la creación de comités de gestión de desastres a nivel de provincias, regiones, distritos y a nivel local y prevé que en cada uno de ellos haya representantes de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil competentes. Asimismo, en la Ley que establece el sistema nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres de Nicaragua, de 2000, se pide a los alcaldes que integren en los comités de gestión de desastres en el municipio a representantes de los organismos no gubernamentales y del sector privado y de la comunidad.

d. Recursos financieros a nivel comunitario

En algunas normas nacionales también se está empezando a exigir la creación de líneas presupuestarias para las actividades de reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, la ley de la India, de 2005, dispone que todos los ministerios y departamentos nacionales prevean una línea presupuestaria para la gestión de desastres. En la ley de gestión de desastres de Costa Rica, de 2006, también se exige que todas las instituciones públicas incluyan una partida presupuestaria destinada a desarrollar acciones para la reducción del riesgo de desastres. En la Ley que establece la Secretaria de Emergencia Nacional del Paraguay, de 2006, se crea también un "Fondo Nacional de Emergencia", que pese a llamarse así debe dedicar el 50% de lo que gaste a financiar medidas de mitigación y prevención.

Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, el hecho de que existan líneas presupuestarias a nivel nacional no siempre implica que vaya a haber actividades a nivel local. En cambio, en la nueva ley de gestión de desastres de Filipinas se especifica que los gobiernos locales deben dedicar un 5% de sus ingresos a la mitigación e intervención en casos de desastre (de los cuales, un 70% deben estar disponibles para medidas de mitigación y preparación y un 30% deben reservarse para las acciones de respuesta rápida). Esta ley supuso un cambio con respecto a la normativa anterior, que únicamente establecía unos "fondos para desastres" para sufragar los gastos imprevistos y solo una vez ocurrido el desastre. Cabe señalar que en la ley también se establecen los medios para obtener esos fondos, entre los que se incluyen la recaudación local de impuestos y las asignaciones del gobierno nacional. Por lo visto esta experiencia inspiró a los Estados participantes en la Cuarta Conferencia ministerial asiática sobre la reducción del riesgo de desastres, celebrada en octubre de 2010, los cuales se comprometieron a exigir que "un 5% de los presupuestos de los gobiernos locales se dedicara a actividades de gestión del riesgo de desastres adaptadas al clima a nivel de las autoridades locales y a nivel comunitario" (Hoja de ruta de Incheon, 2010).

Otro ejemplo notable es la Ley de mitigación de desastres aprobada en los Estados Unidos en 2000, por la que se creaba un "Programa de Subvenciones para Mitigación de Riesgos". Se trata de un programa a través del que estados, territorios, gobiernos locales, gobiernos tribales y ONG reciben subvenciones para desarrollar medidas y planes de reducción del riesgo. El Programa no solo sirve para financiar directamente las actividades de reducción del riesgo, sino que además incentiva la inversión a largo plazo en el plano estatal o local al incluir como criterio de selección de las solicitudes "el grado en que el gobierno estatal o

local se comprometa a ofrecer una financiación a largo plazo distinta de la federal con vistas a la ejecución de las medidas de mitigación del peligro mediante la asistencia técnica y financiera”.

La ley sobre desastres de Sudáfrica contempla otro tipo de incentivo o más bien sanción: da derecho al gobierno nacional a limitar el socorro y la ayuda prestados a un gobierno local en caso de desastre si este no hubiera hecho las inversiones oportunas en actividades de reducción del riesgo. La idea es evitar el riesgo moral que suele haber cuando las localidades creen que no tienen necesidad de gastar en prevención ya que es probable que los "rescaten" después de un desastre. Por otro lado, se ha de hacer constar que algunos interesados -entre otros algunos funcionarios nacionales entrevistados en nuestro estudio de casos- han indicado que no saben si el uso de ese tipo de presión sería defendible de producirse un gran desastre que generara necesidades importantes.

e. Aplicación de las normas de edificación y ordenamiento del suelo

Como se ha señalado anteriormente, uno de los problemas más frecuentes en la aplicación de las normas de edificación es que las condiciones que establecen son demasiado complejas y demasiado costosas. Desde Nepal nos llega una forma interesante de resolver esta cuestión. Hace diez años, el gobierno elaboró unas reglas básicas obligatorias (MRT, en inglés *Mandatory Rules of Thumb*) para las construcciones realizadas sin ayuda técnica. Dado que cerca del 90% de los edificios son obra de sus propietarios y se suelen construir sin ayuda técnica, se reconoció que poca orientación era mejor que ninguna (ya que la normativa sobre edificación vigente en Nepal no se aplica a las viviendas de un solo piso y no está claro que su código de edificación, que constituye un instrumento independiente, sea vinculante para los municipios). Las reglas básicas obligatorias constituyen un conjunto de directrices simplificadas que, pese a su nombre, no son en realidad jurídicamente vinculantes, sino voluntarias, y están pensadas para que el pequeño constructor actúe dentro de unos mínimos de seguridad. Aunque lo ideal probablemente sería que hubiera unas normas sencillas y obligatorias, las reglas básicas obligatorias son un buen ejemplo de lo que puede ser una solución provisional.

Otra de las cuestiones que se han planteado es la situación de los asentamientos ilegales en los barrios marginales, cuyos habitantes viven en condiciones peligrosas básicamente porque sus circunstancias económicas no les dejan otra elección. El Brasil ha intentado poner remedio a ese problema mediante una novedosa política urbana de alcance nacional. En 2001, el Brasil aprobó el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257). Dicho instrumento aboga por la institución de "zonas especiales de interés social" en los planes o las normas municipales. En esas zonas las viviendas que contravengan las normas de edificación y ordenamiento del suelo se irán "legalizando" gradualmente, por ejemplo, al pasar a ser susceptibles de recibir fondos federales (antes inaccesibles) para proyectos de mejora de la seguridad (por ejemplo en aguas y saneamiento, aspectos fundamentales para la salud pública que además pueden reducir las posibilidades de que se produzca una erosión del suelo o un deslizamiento de tierras, fenómenos que puede que favorezcan las cloacas abiertas). Según el Estatuto y las políticas conexas, el desalojo debe considerarse en última instancia y se ha de dar preferencia a otras medidas para mitigar los riesgos. Si es necesario trasladar a una comunidad por motivos de seguridad, se sufragarán los costes de dicho traslado y las autoridades mantendrán a los desplazados cerca de sus viviendas originales para no trastornar sus vínculos familiares y sociales ni su acceso a los servicios o a oportunidades de trabajo.

De modo semejante, en Bogotá (Colombia), los decretos municipales 619, de 2000, y 296, de 2003, establecen procesos para analizar el peligro y los riesgos de desastre en varias partes de la ciudad y permiten a las autoridades declarar determinados lugares zona de alto riesgo para la intervención y, como último recurso, proceder al reasentamiento de la

población (véase EMI, 2005). Es preciso realizar un estudio antes de optar por el reasentamiento a fin de determinar la situación social, económica y jurídica de las familias afectadas y el potencial impacto del traslado. Se exigen programas detallados de información, incentivos y ayuda para lograr la participación voluntaria y digna de las comunidades y para garantizar viviendas alternativas seguras y legales.

f. Cartografía de riesgos

Algunos países han dejado claro en su legislación que la cartografía de riesgos a nivel local es algo obligado. Por ejemplo, la Ley de gestión de emergencias y protección civil de Ontario (Canadá), de 2003, exige a los municipios que identifiquen y clasifiquen todos los riesgos que hubiera para la seguridad comunitaria. En 2008, los 444 gobiernos locales de Ontario habían cumplido ese requisito (EIRD y PNUD, 2010). Asimismo, en el Reino Unido, la Ley de inundaciones y gestión de aguas, de 2010, exige a las autoridades locales que evalúen los riesgos de inundación y desarrollen estrategias locales de reducción del riesgo en consonancia con una estrategia nacional, y la Ley de prevención de riesgos mayores y gestión de desastres en el marco del desarrollo sostenible de Argelia, de 2004, exige que se elaboren planes pormenorizados para la amplia gama de amenazas enumeradas, desde terremotos e inundaciones hasta la contaminación y los movimientos masivos de población. La Ley establece para cada clase de plan el tipo de datos sobre los riesgos que deberían recopilarse. Sin embargo, hay que reconocer que los gobiernos locales en otros países han hecho caso omiso de las exigencias expresas de la legislación nacional en materia de cartografía de riesgos (EIRD y PNUD, 2010).

Como Estado federal, los Estados Unidos optaron por impulsar la cartografía de riesgos en su Ley de mitigación de desastres, de 2000, de manera más indirecta. En dicha ley se modificaba la normativa nacional de gestión de desastres en el sentido de que se establecía que "como condición para recibir una porción mayor de ayuda federal para el desarrollo de medidas de mitigación de amenazas, un gobierno estatal, local o tribal tendrá que elaborar y someter a la aprobación del Presidente un plan de mitigación en el que se definan los procesos de identificación de las amenazas naturales, los riesgos y las vulnerabilidades de la zona bajo jurisdicción del gobierno".

Algunos gobiernos también aluden expresamente a las labores de cartografía de riesgos y vulnerabilidades de las comunidades en sus instrumentos jurídicos. Por ejemplo, en Viet Nam, el viceprimer ministro adoptó una decisión en 2009 por la que se aprobaba "el plan de sensibilización de las comunidades y gestión comunitaria de los riesgos de catástrofes naturales". Entre otras cosas, el plan aboga por "trazar mapas de las catástrofes naturales y la vulnerabilidad de cada comunidad (las propias comunidades elaborarán esos mapas a partir de las orientaciones de los grupos de trabajo encargados de la gestión de las catástrofes naturales con arraigo en la comunidad)". Asimismo, en la Ley de gestión de desastres y el Marco de gestión de desastres de Sudáfrica se dice que se han de aprovechar los conocimientos de las poblaciones autóctonas, y se exige, por ejemplo, que "los conocimientos de las poblaciones autóctonas y la aportación de los líderes tradicionales se incluyan en todas las actividades que vayan a servir para que las comunidades estén informadas y alerta y sean autosuficientes".

g. Aumento de la responsabilidad

Probablemente lo más obvio que se puede hacer para crear una mayor responsabilidad en relación con la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario es asignar funciones y responsabilidades bien definidas a nivel legislativo. Como decíamos en secciones anteriores, algunos Estados han legislado al respecto en sus instrumentos nacionales, provinciales o municipales. No obstante, los hay que todavía tienen que aclarar estas cuestiones.

Algunos Estados han creado además mecanismos de supervisión. Por ejemplo, en Pakistán y Sudáfrica se exige a las autoridades jurídicas nacionales y subnacionales que remitan informes anuales a los órganos legislativos correspondientes, y en la ley de Filipinas que data de 2010, se crea un comité parlamentario especial de supervisión del cumplimiento.

Además, algunos Estados han instituido específicamente en sus normas el "derecho de protección" frente a los desastres. Es el caso de Bolivia, Honduras, Indonesia, Kosovo⁵, Filipinas, Serbia y Eslovenia, entre otros (Fisher, 2010). Aunque no en todas las jurisdicciones en que se ha anunciado ese derecho está clara la vía de reparación en caso de vulneración, en Indonesia se contempla la posibilidad de aplicar una sanción o una pena de prisión a quienes cometan una negligencia que desemboque en un desastre. Asimismo, en Colombia ya es posible imponer sanciones penales a los alcaldes que no cumplen sus responsabilidades en materia de reducción del riesgo de desastres (Scott y Tarazona, 2011) y en el Brasil se está estudiando una ley semejante. No obstante, se ha de tener cuidado al aplicar el derecho penal en estas situaciones, dada la tendencia política a buscar a quien echarle las culpas.

5. Ayuda de las Sociedades Nacionales a los Estados en materia de normas sobre reducción del riesgo de desastres

Como demuestran los párrafos anteriores, los Estados son cada vez más conscientes de que deben empezar a sistematizar y mejorar su reducción del riesgo de desastres, y la legislación es un importante instrumento que tienen a su disposición. No obstante, queda mucho por hacer, sobre todo para lograr resultados a nivel comunitario. Si bien la elaboración de leyes es una labor que en última instancia corresponde a los gobiernos, las consecuencias de los riesgos de desastres son una cuestión que incumbe y mucho a las Sociedades Nacionales a la vista de su cometido humanitario y, en nuestras consultas, muchas manifestaron la intención de ayudar a sus autoridades a elaborar soluciones óptimas de tipo legislativo (u otros). De hecho, ya hay bastantes que lo están haciendo.

Las Sociedades Nacionales pueden aportar su experiencia única de acción a través de voluntarios a nivel comunitario para aumentar la capacidad de resistencia de las comunidades. Además, como integrantes de un Movimiento mundial y gracias a la ayuda de la Federación Internacional, cuentan con la capacidad necesaria para reunir y compartir de manera eficaz experiencias de mejores prácticas de todo el mundo. Llevan tiempo desempeñando una función vital, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que es la de asesorar a sus autoridades en cuestiones relacionadas con el derecho internacional humanitario. Hace poco, muchas han ampliado igualmente su labor al ámbito de las normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre (es decir, a cuestiones relacionadas con la articulación y la regulación de las acciones internacionales en casos de desastre). Efectivamente, una función importante de las Sociedades Nacionales es asesorar y apoyar a sus gobiernos para fortalecer la legislación a fin de que sirva para dar autosuficiencia a las comunidades y para conseguir resultados a nivel comunitario.

Además, según los resultados preliminares de los estudios solicitados por la Federación Internacional, una de las características principales de las comunidades que resisten a la adversidad es que sus miembros están al tanto de las normas pertinentes, como las normas de edificación y ordenamiento del suelo, y conocen los derechos y las responsabilidades que les corresponden en virtud de dichas normas (Federación Internacional, próxima publicación). Sin embargo con demasiada frecuencia sucede que esa información no es

⁵ Véase la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

fácilmente accesible a nivel comunitario. No obstante, varias Sociedades Nacionales ya han empezado a difundir ese tipo de información dentro de sus programas educativos. Es otra de las formas que tienen las Sociedades Nacionales de apoyar a los gobiernos por lo que respecta a la legislación en materia de reducción del riesgo de desastres.

Por último, como hemos señalado anteriormente, varios Estados han reconocido que las Sociedades Nacionales pueden aportar un valor añadido mediante la formulación de planes y programas de reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario y por tanto han decidido que han de estar representadas en los comités encargados de tomar las decisiones oficiales. Otros Estados, como Bangladesh, también han especificado las funciones de las Sociedades Nacionales en las actividades de alerta temprana a nivel comunitario. Así pues, en muchos Estados las Sociedades Nacionales participan directamente y ayudan a los gobiernos a cumplir los objetivos planteados en su legislación.

6. Conclusiones y recomendaciones

Pese a los importantes logros alcanzados desde la primera vez que se abordó la cuestión en la XXVIII Conferencia Internacional, es aún muy urgente mejorar nuestra labor colectiva en materia de reducción del riesgo de desastres. Se han detectado particulares e inquietantes deficiencias tanto en las observaciones de las Sociedades Nacionales como en los estudios externos realizados dentro del seguimiento de los compromisos propuestos en el Marco de Acción de Hyogo a nivel comunitario. La legislación puede y debe contribuir a resolver esas deficiencias.

Por eso recomendamos que las Sociedades Nacionales y los Estados estudien la posibilidad de colaborar en lo siguiente:

- analizar los marcos legislativos existentes para evaluar en qué medida han servido para fomentar las actividades de reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario e involucrar más a la comunidad;
- difundir información a nivel comunitario sobre las normas vigentes relativas a la reducción del riesgo de desastres y sobre los derechos y las responsabilidades que de ellas se derivan;
- encontrar maneras de impulsar una mayor aplicación de las normas pertinentes, como las normas de edificación y ordenamiento del suelo, de modo que los medios de vida y los derechos de las personas no se vean afectados innecesariamente.

Asimismo, complacería a la Federación Internacional ofrecer su ayuda a las Sociedades Nacionales para cualquier actividad en este ámbito, así como crear más redes de colaboración con los posibles asociados internacionales que hubiera en los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y las instituciones académicas con el fin de ampliar la base de conocimientos mundial sobre el derecho y la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario.

Instrumentos citados

Argelia, Ley 04-20 de prevención de riesgos mayores y gestión de desastres en el marco del desarrollo sostenible (2004)

Bolivia, Ley para la reducción de riesgos y atención de desastres (2000)

Camboya, Subdecreto de ordenación forestal comunitaria (2007)

Colombia, Ley 46 por la que se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, desarrollada por el decreto ley 919 (1989)

Costa Rica, Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo, Ley nº 8488 (2006)

República Dominicana, Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos (2002)

Ecuador, Ley de protección civil y prevención y mitigación de desastres (2006)

El Salvador, Ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres (2005)

Eslovenia, Ley sobre la protección contra las catástrofes naturales y otros desastres (2006)

Estados Unidos, Ley de mitigación de desastres (2000)

Filipinas, Ley de reducción y gestión del riesgo de desastres (2010)

Francia, Ley relativa a la prevención de los riesgos tecnológicos y naturales y a la reparación de los daños (2003)

Honduras, Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (2009)

India, Ley de gestión de desastres (2005)

Indonesia, Ley de gestión de desastres (2007)

Madagascar, Decreto nº 2005-866 en que se establecen las modalidades de aplicación de la Ley nº 2003-10, de 5 de septiembre de 2003, relativa a la política nacional de gestión de riesgos y catástrofes (2005)

Nicaragua, Ley que establece el sistema nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres (2000)

Reino Unido, Ley de inundaciones y gestión de aguas (2010)

Serbia, Ley relativa a las situaciones de emergencia y a la protección civil (2009)

Sudáfrica, Ley de gestión de desastres (2002)

Viet Nam, Decisión 1002/QD-TTg por la que se aprueba el plan de sensibilización de las comunidades y gestión comunitaria de los riesgos de catástrofes naturales (2009)

Yibutí, Decreto 2006-0192/PR/MID sobre la creación de un marco institucional para la gestión de riesgos y desastres (2006)

Zambia, Ley 13 de gestión de desastres (2010)

Bibliografía

Cruz Roja Austríaca, Análisis del derecho de la Unión Europea en lo referente a las actividades transfronterizas de socorro en caso de desastre -- Informe nacional: Austria (2010)

CRED, EM-DAT Database, Universidad de Lovaina (última consulta: 2011)

Fisher, David, Legal Implementation of Human Rights Obligations to Prevent Displacement Due to Natural Disasters, in Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges (2010).

Cruz Roja Alemana, Análisis del derecho de la Unión Europea en lo referente a las actividades transfronterizas de socorro en caso de desastre -- Informe nacional: Alemania (2010)

Global Network of Civil Society Networks for Disaster Reduction, "Clouds but Little Rain" -- Views from the Frontline: A Local Perspective of Progress Towards Implementation of the Hyogo Framework for Action (2009)

Global Network of Civil Society Networks for Disaster Reduction, "If We Do Not Join Hands," Views from the Frontline (2011)

Pelling, Mark and Holloway, Ailsa, Legislating for Mainstreaming Disaster Risk Reduction (2006)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Estudio de la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario; características de una comunidad segura y resistente (próxima publicación)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Preparación para la intervención internacional en casos de desastre en Australia: normas, políticas, planes y prácticas (2010) (en inglés)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Preparación para la intervención internacional en casos de desastre en Australia (2010)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Análisis de la legislación relacionada con la reducción del riesgo de desastres en Albania (próxima publicación)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Análisis de la legislación relacionada con la reducción del riesgo de desastres en la República Dominicana (próxima publicación)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Análisis de la legislación relacionada con la reducción del riesgo de desastres en el Brasil (próxima publicación)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Análisis de la legislación relacionada con la reducción del riesgo de desastres en Nepal (2011) (en inglés)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Marco de Acción de Hyogo, Examen de mitad de período de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2010) (en inglés)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Desastre: Cómo reducen riesgos la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2009) (en inglés)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Desastres en las Américas: argumentos en favor de la preparación jurídica (2011) (en inglés)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Estudio preliminar sobre las tendencias en la promoción de la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario mediante la legislación (2010) (en inglés)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ¿Estamos preparados?: La Sociedad Nacional bien preparada: Fase II de la Autoevaluación Global, 2005-2008 (2009) (en inglés)

Interworks, Model for a National Disaster Management Structure, Preparedness, Plan and Supporting Legislation (1998)

IPCC Working Group on Climate Change and Development, Up in Smoke? Asia and the Pacific (2007)

Llosa, Sylvie y Zodrow, Irina, Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)

Scott, Zoe & Tarazona, Marcela, Study on Disaster Risk Reduction, Decentralization and Political Economy, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011).

Johnson, Cassidy, Creating an Enabling Environment for Reducing Disaster Risk: Recent Experience of Regulatory Frameworks for Land, Planning and Building in Low and Middle-Income Countries, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development (2005)

UNDP, A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management (2007)

EIRD, Third Global Assessment Report (2011)

EIRD, Marco de Acción de Hyogo: Revisión de medio término (2010-2011)

EIRD y PNUD, Local Governments and Disaster Risk Reduction (2010)

Williams, Gareth, The Political Economy of Disaster Risk Reduction, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review (2011)