

# Política sobre gestión de riesgos de desastres - de la prevención a la intervención y la recuperación

## Introducción

Los desastres pueden tener repercusiones devastadoras para las personas y las comunidades. Esos efectos probablemente se tornarán más frecuentes, complejos y graves en el futuro debido a factores como el cambio climático, los desplazamientos de población, los conflictos, la urbanización rápida y no planificada, los peligros tecnológicos y nuevos tipos de emergencias de salud pública. Al mismo tiempo, los contextos se tornan más complejos; así, los países que experimentan desastres relacionados peligros naturales pueden simultáneamente verse afectados por conflictos o desplazamientos masivos de población.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y sus miembros, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se esfuerzan por reducir las consecuencias de los desastres. Las Sociedades Nacionales gozan de una posición sin igual para brindar apoyo a las personas y las comunidades gracias a su amplia red de secciones y voluntarios locales, su función en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y las estructuras y capacidades de gestión de desastres en casi todos los países del mundo.

Las principales prioridades de los miembros de la Federación Internacional en materia de gestión de riesgos de desastres consisten en salvar vidas, reducir el sufrimiento y preservar la dignidad humana. Aspiran a fortalecer la capacidad directa de las personas y comunidades para reducir riesgos, intervenir en casos de desastre y recuperarse a raíz de estos. La labor de los miembros de la Federación Internacional en el ámbito de la recuperación también permite abordar riesgos y vulnerabilidades futuros, por ejemplo, mediante el fomento de una mejor preparación preventiva, la adaptación al cambio climático, el establecimiento de infraestructuras más seguras, el fortalecimiento de los sistemas sociales, la revitalización de los medios de vida y la protección del medio ambiente. En conjunto, estas actividades tienen por objeto fortalecer la capacidad de resiliencia de las personas y las comunidades<sup>1</sup> para afrontar futuros riesgos y crisis.

## Ámbito de aplicación

Esta política abarca el enfoque de la Federación Internacional respecto de todo tipo de desastres, en todos los contextos, incluidas las situaciones frágiles, prolongadas y de conflicto, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Promueve enfoques integrados para que todas las etapas del proceso de gestión de riesgos de desastres se consideren conjuntamente de manera coherente y sustituye a las políticas anteriores de la Federación Internacional relativas a la preparación para desastres (1999), la intervención en casos de emergencia (1997), la rehabilitación posterior a situaciones de emergencia (1999) y la integración del socorro, la rehabilitación y el desarrollo (2001).

Se trata de una política general interna de la Federación Internacional y, por ende, se aplica a las Sociedades Nacionales y a las actividades de la secretaría de la Federación Internacional en

---

<sup>1</sup> Véase también [Marco de la Federación Internacional para el fomento de la resiliencia comunitaria](#).

los planos local, nacional, regional e internacional. Se ajusta a los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria que rigen la organización y la coordinación de la asistencia internacional por parte de las Sociedades Nacionales y la secretaría de la Federación Internacional. Las relaciones en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento)<sup>2</sup> se rigen por un marco distinto, que comprende los estatutos de este, el Acuerdo de Sevilla y sus Medidas complementarias.

## Definiciones<sup>3</sup>

**Desastre:** grave perturbación del funcionamiento de una comunidad que supera la capacidad de esta para reaccionar ante la situación utilizando sus propios recursos. Muchas causas pueden provocar esa perturbación, por ejemplo, los peligros naturales y tecnológicos, los accidentes industriales, los desplazamientos masivos de poblaciones y las enfermedades infecciosas y contagiosas, así como diversos factores que influyen en el grado de exposición y la vulnerabilidad de las comunidades.

**Reducción del riesgo de desastres:** medidas orientadas a la prevención de nuevos riesgos de desastres y a la reducción de los riesgos existentes.

**Gestión de desastres:** organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, intervención y recuperación ante desastres.

**Gestión de riesgos de desastres:** reside en la aplicación de políticas, estrategias y otras medidas con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual (por medio de la preparación preventiva, la intervención y la recuperación), contribuyendo con ello al fortalecimiento de la capacidad de resiliencia y a la reducción de las pérdidas ocasionadas por desastres.

## Declaración

Los principios operativos generales que constan a continuación sustentan el enfoque de la Federación Internacional en materia de gestión de riesgos de desastres.

Incumbe a las Sociedades Nacionales y a la secretaría de la Federación Internacional:

- reconocer el derecho de todas las personas tanto a ofrecer como a recibir asistencia humanitaria sobre la base de los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia;
- realizar todas las actividades relativas a la gestión de riesgos de desastres en cabal cumplimiento de los principios fundamentales del Movimiento y demás instrumentos aplicables, entre otros, los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, así como las normas de calidad pertinentes, en

---

<sup>2</sup> El Movimiento está integrado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

<sup>3</sup> Las definiciones se inspiran en las [definiciones establecidas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres](#), adaptadas para el uso de la Federación Internacional.

particular la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre, e invertir esfuerzos con miras a la aplicación de la Norma humanitaria esencial;

- tener muy presentes, al elaborar sus enfoques sobre gestión de riesgos de desastres, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana;
- reconocer que los desastres ocurren en una variedad de contextos, tales como situaciones frágiles, prolongadas y de conflicto, y en emergencias de salud pública; la Federación Internacional, en consecuencia, reforzará sus conocimientos y aptitudes para analizar y comprender la evolución de esos contextos a fin de fundamentar y guiar las operaciones y las prácticas, en colaboración con las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de conformidad con sus respectivos mandatos, y con los asociados externos;
- reconocer que incumbe ante todo y de manera primordial a las autoridades públicas la responsabilidad en cuanto a la reducción de riesgos de desastres, la intervención en casos de desastre y el apoyo para la recuperación a raíz de estos; las Sociedades Nacionales, en calidad de auxiliares de las autoridades públicas y dentro de un espíritu de cooperación y de labor complementaria con estas, ofrecerán asistencia a las personas afectadas por desastres;
- comprometerse a mejorar de manera continua su desempeño con el fin de proteger el medio ambiente y evitar la contaminación<sup>4</sup>, aplicando el enfoque de “no hacer daño”.

Los compromisos específicos que figuran a continuación exponen el enfoque institucional de la gestión de riesgos de desastres.

### 1. Las personas afectas por desastres son el eje central de toda actividad

Las personas y las comunidades afectadas son quienes mejor informadas están de su situación y constituyen agentes esenciales en el fortalecimiento de su capacidad de resiliencia y de reacción ante los desastres. Por consiguiente, se velará por que figuren en el centro de todo proceso de decisión y por que dirijan y configuren cambios sostenibles, de manera que gocen de mayor capacidad de resiliencia en el futuro. Se identificará también a las personas, familias y comunidades más vulnerables ante desastres, o más afectadas por estos, para orientar la priorización de lugares y enfoques de ejecución de las actividades de programas<sup>5</sup>.

Los desastres afectan de manera diferente a los hombres y a las mujeres, así como a diferentes personas y grupos de personas en virtud de la edad, la discapacidad, la nacionalidad y otras diferencias sociales, culturales y étnicas; así, las evaluaciones, actividades y programas deberían incorporar un análisis de las cuestiones relativas a género y diversidad y deberían ser concebidos y ejecutados de manera participativa, inclusiva, accesible y con sensibilidad ante el contexto cultural<sup>6</sup>, con respeto y protección de la dignidad y de los derechos humanos. Se velará

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la labor que propugna intervenciones ecológicas por parte de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja orientada a reducir la huella medioambiental de la Federación Internacional.

<sup>5</sup> Véase, además, por ejemplo [Enhanced Vulnerability and Capacity Assessment](#).

<sup>6</sup> Esta labor se puede facilitar mediante la aplicación de la normativa de la Federación Internacional contenida en las [“Normas mínimas relativas a protección, género e inclusión en situaciones de emergencia”](#).

por que la prevención de la violencia por motivos sexuales y de género y la protección de las personas vulnerables ante esta, así como ante otras formas de explotación y abuso, constituya un elemento fundamental en las actividades de la Federación Internacional relativas a la gestión de riesgos de desastres.

Se establecerán mecanismos para la rendición de cuentas ante las comunidades afectadas y se velará por que el desempeño de la Federación Internacional sea evaluado desde la perspectiva de las personas a quienes presta servicios.

## 2. Inversión en actividades de preparación preventiva y reducción de riesgos a nivel comunitario

La reducción de riesgos de manera que se incorpore aspectos relacionados con el clima es un medio muy eficaz para disminuir los efectos de los desastres y constituye una inversión esencial que disminuye la mortalidad y la morbilidad, y protege los recursos de las comunidades, incluidos los medios de vida, el entorno edificado y la naturaleza.

Se anticipará los riesgos relacionados con desastres y se fomentará la concienciación sobre los peligros de desastres mediante actividades de educación, en particular mediante el uso de las redes de jóvenes y voluntarios de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, alentando a las personas vulnerables a que tomen medidas preventivas y de preparación. Se seguirá de cerca los rumores, ideas equívocas y preocupaciones de la comunidad con respecto a los riesgos y amenazas.

Se mejorará la recopilación de datos sobre riesgos a fin de consolidar el análisis exhaustivo e integral de los riesgos de amenazas y las repercusiones que podrían conllevar en zonas de elevado riesgo tanto por parte de la organización como a título de contribución para el análisis de la situación por parte de la comunidad humanitaria antes de que ocurra un desastre y a raíz de este. También se apoyará las estrategias de preparación para desastres impulsadas por la comunidad que se sustenten en estructuras, prácticas, aptitudes y mecanismos de recuperación existentes y se velará por que las comunidades locales tengan acceso a información sobre pronósticos, mecanismos de vigilancia epidemiológica basada en la comunidad y sistemas de alerta temprana, la comprendan y actúen en consecuencia.

## 3. Fortalecimiento de la preparación preventiva a nivel institucional

Es esencial el apoyo para el fomento de la capacidad de la Sociedad Nacional afectada y sus secciones en todas las fases del ciclo de gestión de los desastres, con énfasis en la preparación institucional de las Sociedades Nacionales para hacer frente a futuros desastres; a ese efecto se precisan evaluaciones, mediciones y análisis sistemáticos de las fortalezas, las deficiencias y los desafíos de su sistema de intervención (en esferas como la oportuna adopción de decisiones, la estructura operativa eficaz, la comunicación interna, la coordinación, la ampliación de los servicios de apoyo y las capacidades de ejecución)<sup>7</sup>. Se alentará, asimismo, a la adopción decidida de medidas anticipadas, concediéndose mejor acceso a financiación acordada de antemano para la intervención antes de que ocurran los desastres, por ejemplo, por medio del enfoque de financiación proyectiva.

---

<sup>7</sup> Véase el marco sobre preparación para intervención eficaz de las Sociedades Nacionales: [Preparedness for Effective Response for National Societies](#).

Se promoverá y se llevarán a cabo reuniones y acuerdos, planes de intervención y preparación previos a los desastres a nivel nacional y regional velando por la participación de los gobiernos nacionales, los interlocutores externos pertinentes, los sistemas intergubernamentales de gestión de desastres a nivel regional y los asociados del Movimiento. Se brindará apoyo a las autoridades en la evaluación y el fortalecimiento de sus normas jurídicas, políticas, estrategias y planes en materia de gestión de riesgos de desastres, alentándolas a que asignen a las Sociedades Nacionales funciones y responsabilidades claras que guarden congruencia con la función de estas en calidad de auxiliares de los poderes públicos.

#### 4. Salvar vidas y medios de sustento mediante intervenciones eficientes, congruentes y oportunas a raíz de desastres que contemplen las repercusiones a largo plazo de la intervención humanitaria

La intervención a raíz de desastres guardará correlación con las necesidades a una escala pertinente, y hará hincapié en la dirección local de las intervenciones, el uso de la capacidad de la Sociedad Nacional en el país afectado y el aprovechamiento de la capacidad colectiva de la red de la Federación Internacional y el Movimiento;

En toda intervención se considerará la eventual repercusión en la economía, el entorno y las estructuras sociales locales y se velará por que el apoyo que se brinde no agudice la tensión ni los conflictos y no tenga consecuencias negativas a más largo plazo (“no hacer daño”).

Nos comprometemos al uso adecuado de mecanismos de ejecución flexibles en las actividades de intervención y recuperación previstas, especialmente, la asistencia mediante transferencias monetarias y entrega de cupones, y los enfoques con recurso a mercados, teniendo en cuenta las redes de seguridad social existentes. Estas opciones de intervención serán consideradas en toda evaluación de las necesidades y en la formulación y planificación de programas, partiendo del compromiso de intensificar el recurso a transferencias monetarias según sea adecuado y factible.

Se protegerá a los miembros del personal, los voluntarios y las personas y comunidades con quienes trabaja la Federación Internacional, entre otros, en lo que atañe a la recopilación, el almacenamiento y la utilización de datos, en particular la información que permite la identificación de las personas y los grupos vulnerables, y comprometerse a respetar el espíritu de las políticas pertinentes sobre protección de datos. En la atención de las necesidades y vulnerabilidades de las personas desplazadas, se tendrá presente las necesidades de la población de acogida.

Se reconoce que, sin medidas de mitigación adecuadas, las operaciones motivadas por desastres y emergencias podrían exponer al personal y a los voluntarios de la Sociedad Nacional del país afectado a estrés mental y físico, o conllevar daños o perjuicio para la Sociedad Nacional. Así, durante una emergencia será esencial fortalecer la capacidad local de la Sociedad Nacional, concediéndose prioridad a las secciones afectadas, a fin de que puedan reaccionar ante la situación y adaptarse a ella.

Se continuará el apoyo de emergencia hasta que disminuya la grave amenaza para la vida y la salud o, en situaciones de amenaza prologada, hasta que puedan atenderse más adecuadamente las necesidades en el marco de un mecanismo de recuperación. Se velará por una transición adecuada de la fase de intervención a la fase de recuperación.

## 5. Cimientos para la recuperación a largo plazo y al fortalecimiento de la resiliencia en el futuro

Se mejorará la calidad y los efectos de las intervenciones en casos de emergencia mediante la asistencia para la recuperación temprana que ayude a las personas a recuperarse por sí mismas, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades específicas de esas personas y comunidades. Ello incluye promover la planificación conjunta y la programación integrada de actividades de intervención y recuperación, incluso, según corresponda en el contexto, para estrechar la interrelación fundamental entre actividades relativas a medios de vida, alojamiento provisional y de emergencia, salud, servicios de agua y saneamiento, medio ambiente, protección, restablecimiento de vínculos familiares y apoyo psicosocial en las comunidades afectadas. Los programas integrados tienen por objeto garantizar que las intervenciones operativas y de sensibilización se fundamenten en una comprensión holística de las necesidades y capacidades de las comunidades.

La formulación y las actividades encaminadas a la recuperación y a la reconstrucción a mediano y más largo plazo se sustentarán en los conocimientos y aptitudes locales y guardarán congruencia con las condiciones locales. Las actividades deberán poder ser mantenidas de manera sustentable por las comunidades u organizaciones locales, entre otros se deberá velar por que los costos de utilización, reparación y mantenimiento del material o de la tecnología empleados sean asequibles en el medio local y que no sean nocivos para el medio ambiente;

Se formulará estrategias de gestión de los riesgos, transición y fin de las operaciones lo antes posible durante las operaciones de intervención y recuperación. Esas estrategias se basarán en las necesidades y las prioridades, los niveles de financiación previstos y la capacidad de los agentes de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para proporcionar apoyo eficaz y sostenible a las actividades planificadas, en coordinación con las autoridades públicas y demás agentes. Las estrategias deberán velar también por que la transición y el fin de operaciones se efectúen de tal manera que la respectiva Sociedad Nacional pueda mantener, e incluso fortalecer, su capacidad.

## 6. Asociaciones internas en el Movimiento y externas a este

Reconocemos que no trabajamos de manera aislada. Las asociaciones innovadoras tanto internas como externas a la red nos brindan acceso a una vasta gama de destrezas, competencias y experiencias que añaden valor a nuestra capacidad interna.

Nos comprometemos a trabajar de manera eficiente y como principales asociados, dentro de las estructuras de coordinación y cooperación, con otros agentes de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y bajo el contexto de la iniciativa para el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación en el Movimiento en las situaciones en las cuales estén presentes las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y el CICR.

La coordinación, la interacción y la incidencia de las Sociedades Nacionales ocurren, asimismo, con una amplia variedad de agentes externos al Movimiento, entre otros, autoridades locales, provinciales y nacionales (v.g. personal militar y de órganos de protección civil), el sector público y la comunidad humanitaria en general. Se respetará, se alentará y se apoyará el desarrollo y la inclusión, siempre que sea posible, de la Sociedad Nacional local en las plataformas y mecanismos de coordinación que existan en el respectivo país, entre otros, en los diálogos y actividades de coordinación con los agentes políticos y militares, de conformidad

con los principios fundamentales del Movimiento.

#### 7. Optimización del valor y la influencia asociados a las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El público, los donantes y las organizaciones asociadas se interesan en brindar apoyo a la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales miembros de diversa manera, ya sea a través de servicio voluntario, donaciones y asociaciones. Es imprescindible que Federación Internacional y las Sociedades Nacionales miembros saquen óptimo provecho de esas oportunidades y ofertas de asistencia a fin de ampliar el alcance y la magnitud del apoyo que prestan a su vez y mostrarse a la altura de la confianza que les depara el público. La labor de sensibilización y diplomacia humanitaria de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es un elemento complementario de los programas y servicios que prestan y abarcará la lucha contra la estigmatización y la discriminación de las personas vulnerables, la promoción de igualdad el acceso a servicios de atención de salud básica y asistencia en caso de desastre. Mediante el fortalecimiento de las relaciones con los responsables de la adopción de decisiones— los gobiernos, en particular — se aspira a que las Sociedades Nacionales se encuentren presentes cuando se adoptan decisiones humanitarias y puedan además obtener un flujo predecible y sustentable de recursos para sus actividades humanitarias.

Se elaborará métodos claros para la difusión de información a las comunidades, los medios de comunicación y el público, sobre actividades, cronogramas y estrategias de gestión de riesgos de desastres, de manera que se garantice que las promesas puedan ser llevadas a la práctica, las actividades sean adecuadas y sustentables, y por que los desastres menos visibles pero altamente devastadores reciban apropiada atención.

#### 8. Énfasis en resultados e incidencia

Habida cuenta de que la organización y sus miembros son depositarios de recursos destinados a la asistencia de quienes tienen ingentes necesidades, les incumbe velar por la calidad frente a la inversión. Ello supone, la eficacia en función de los costos, la prestación de apoyo adecuado y pertinente con respecto a las necesidades de las personas a quienes prestan servicios y la capacidad para rendir cuentas con responsabilidad. Así, se fortalecerá las evaluaciones, los análisis y la planificación como fundamentos de la oportuna adopción de decisiones y la ejecución de actividades de calidad que se conformen, e incluso, superen las normas del sector.

De manera sistemática se escuchará, se interactuará y se informará a las comunidades afectadas; se responderá a los comentarios y opiniones y se reaccionará en consecuencia, y se le proporcionará acceso equitativo y oportunidades para participar en la adopción de decisiones de manera que constantemente sea posible velar por el perfeccionamiento de la eficiencia, la eficacia, la pertinencia, la sostenibilidad y la incidencia de la asistencia. La organización y sus miembros seguirán de cerca su progreso con respecto a indicadores de resultados claros, que incluirán datos desglosados (por edad, sexo, discapacidad), y rendirán informes al respecto a todo nivel, desde el plano local al mundial. Incorporarán enseñanzas de manera continua gracias a herramientas tales como las evaluaciones en tiempo real que se realizan en caso de operaciones de gran envergadura para identificar elementos positivos y dificultades con un afán de perfeccionamiento constante.

#### **Responsabilidades**

Las instancias de dirección de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales

velarán por la aplicación de esta política. Se espera que las Sociedades Nacionales armonicen sus respectivas políticas y orientaciones vigentes con el presente documento, adaptándolas de manera adecuada en función de sus respectivos contextos.

Según proceda, se elaborarán herramientas, marcos y estrategias de apoyo, o se modificarán aquellos existentes, para armonizarlos con esta política.

Esta política se revisará periódicamente, a más tardar, durante el XXVI período de sesiones de la Asamblea General de la Federación Internacional, en 2027.