

Derecho de los desastres multiespecie: construcciones internacionales y falta de regulación en Brasil

*Multispecies disaster law: International constructs
and regulatory gaps in Brazil*

Katiele Daiana da Silva Rehbein

Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis (Brasil)
Diretora Financeira Nacional do Instituto Abolicionista Animal (2024-2026)
katirehbein.direito@gmail.com
ID 0000-0003-4224-8090

Nina Trícia Disconzi Rodrigues Pigato

Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria (Brasil)
Presidenta Nacional do Instituto Abolicionista Animal (2024-2026)
nina.rodrigues@uol.com.br
ID 0000-0002-5549-0217



© de las autoras

Recepción: 5/8/2025
Aceptación: 1/10/2025
Publicación: 15/12/2025

Citación recomendada: DA SILVA REHBEIN, Katiele Daiana y DISCONZI RODRIGUES PIGATO, Nina Trícia (2025). «Derecho de los desastres multiespecie: construcciones internacionales y falta de regulación en Brasil». *dA: Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 16(1), 143-190. <<https://doi.org/10.5565/rev/da.692>>

Resumen

La investigación examina críticamente la exclusión de los animales de la legislación brasileña en materia de defensa civil, identificando una laguna legal que perpetúa un modelo antropocéntrico en la gestión de desastres. Basado en el derecho de los desastres y el derecho animal, el estudio adopta un enfoque cualitativo, descriptivo-analítico y comparativo, sustentado en la investigación bibliográfica y documental. Se analizan experiencias internacionales, como las de Estados Unidos, Australia, India, Costa Rica, Guatemala y Japón, que integran a los animales en sus políticas de gestión de riesgos, contrastándolas con la omisión brasileña. Los resultados evidencian que la falta de previsión compromete tanto la protección de la vida no humana como la eficacia de la respuesta estatal. El estudio propone fundamentos teóricos y jurídicos para la

formulación de una ley de desastres multiespecie en Brasil, orientada a consolidar un nuevo paradigma de justicia ecológica y a fortalecer la dimensión práctica del derecho animal en la gestión pública de emergencias.

Palabras clave: gestión del riesgo; protección animal; multiespecies; eventos extremos; cambios climáticos

Abstract

This study examines the critical exclusion of animals from Brazil's civil defence legislation, identifying a legal omission that perpetuates an anthropocentric model in disaster management. Grounded in Disaster Law and Animal Law, the study adopts a qualitative, descriptive-analytical and comparative approach, supported by bibliographic and documentary research. It analyses international examples that integrate animals into official risk management policies, such as in the United States, Australia, India, Costa Rica, Guatemala and Japan, and contrasts them with the Brazilian situation. The findings show that the lack of legal provisions undermines both the protection of non-human life and the effectiveness of the state response. The study proposes theoretical and legal foundations for the formulation of a multispecies disaster law in Brazil, in order to establish a new model of ecological justice and strengthen the practical aspect of Animal Law in public emergency management.

Keywords: risk management; animal protection; multispecies; extreme events; climate change

1. Introducción

El desastre que asoló el Estado de Río Grande del Sur, en Brasil, en mayo de 2024, marcado por inundaciones de magnitud sin precedentes (Rehbein y Alves, 2025a), se configuró como una tragedia que, más allá de la devastación material y humana, puso de manifiesto la omisión histórica de las normas de defensa civil en cuanto a la previsión de dispositivos específicos para la protección de los animales en situaciones de emergencia. Miles de vidas no humanas fueron segadas o abandonadas a su suerte, desprovistas de protocolos oficiales de rescate y, en un principio, de cualquier refugio o asistencia estatal, lo que reitera el olvido jurídico y político que caracteriza la respuesta estatal a los desastres en el país. Por el contrario, experiencias internacionales en contextos similares evidencian que, aunque con diferentes grados de institucionalización, la dimensión animal se incorpora a las políticas, lo que pone de relieve un paradigma de protección entre especies, aunque marcadas por diferentes matices antropocéntricos (Rehbein y Disconzi, 2025).

Ante esto, en el presente trabajo, el término *antropocéntrico* se utiliza para designar una visión centrada exclusivamente en los intereses

humanos, mientras que el concepto *multiespecie* alude a la consideración jurídica y ética de todos los seres vivos como integrantes de una misma comunidad de destino. Este enfoque, inspirado en la literatura del derecho animal y de los estudios críticos del derecho, permite desplazar el eje de protección hacia una perspectiva interespecie. Esta distinción conceptual resulta esencial desde el inicio del análisis, pues el paradigma antropocéntrico —centrado exclusivamente en el ser humano como medida de valor— ha sido el modelo dominante del derecho clásico, mientras que el enfoque multiespecie busca trascender esa lógica para reconocer la agencia y la vulnerabilidad de todos los seres vivos dentro de una misma comunidad de destino. A lo largo del trabajo, estas dos perspectivas se utilizan como ejes dialécticos de contraste, permitiendo evidenciar cómo el derecho de los desastres puede evolucionar hacia un marco interespecie.

Además, el término *derecho de los desastres* es una adaptación del concepto anglosajón *disaster law*, empleado por la doctrina internacional para designar el conjunto de normas que regulan la prevención, la respuesta y la recuperación ante emergencias. Ya la expresión *derecho de los desastres multiespecie* se trata de la propuesta de los autores, con el sentido de incluir a los seres vivos no humanos dentro del ámbito jurídico y ético de la gestión de riesgos.

En este contexto, la investigación tiene como objetivo examinar la laguna normativa que excluye la protección de los animales de la legislación brasileña en materia de defensa civil, estableciendo un contrapunto con experiencias internacionales que ya los incorporan en sus planes y normas, con el fin de ofrecer subsidios para la formulación de una ley de desastres multiespecie en Brasil. Partiendo de esta perspectiva, se plantea la siguiente pregunta: ¿cómo se compara la ausencia de protección legal de los animales en la legislación brasileña de defensa civil con las experiencias internacionales que los incluyen en los planes y en las normas de gestión de desastres, y qué contribuciones pueden aportar estas experiencias al desarrollo de un derecho de los desastres multiespecie en Brasil?

Para responder a la pregunta problema, se adopta el cuadrinomio metodológico compuesto por *teoría básica, enfoque, procedimiento y técnica*. Se parte de las interfaces entre el derecho de los desastres y el derecho animal para la construcción de un paradigma multiespecie de protección en contextos de emergencia. El enfoque es cualitativo y de carácter descriptivo-analítico, orientado a la interpretación de normas, políticas públicas y experiencias internacionales. Conforme lo señala Miguel Martínez Miguélez (2004), la investigación cualitativa se orienta a la comprensión de los fenómenos desde su contexto social, jurídico y axiológico, privilegiando la interpretación sobre la medición. Bajo esta

perspectiva, el presente estudio adopta un diseño descriptivo-analítico que busca interpretar los discursos normativos y doctrinarios a partir de sus implicaciones éticas y jurídicas.

El procedimiento comprende la investigación bibliográfica y documental, que abarca la doctrina, la legislación y las políticas públicas nacionales y extranjeras. La técnica de investigación consiste en el análisis comparativo, mediante el cual se identifican las prácticas internacionales en la inclusión de animales en planes y leyes, así como el escenario brasileño, con el fin de evidenciar las lagunas y proponer fundamentos éticos para la construcción de un derecho de los desastres multiespecie en Brasil. La elección de los países analizados se fundamenta en la disponibilidad de fuentes normativas y doctrinarias accesibles, así como en la posibilidad de establecer un contraste representativo entre diferentes modelos jurídicos y niveles de institucionalización de la protección animal en contextos de desastre.

Las fuentes se rastrearon mediante criterios de relevancia temática, actualidad normativa y diversidad geográfica. Para el marco teórico se privilegiaron textos doctrinarios de derecho animal, derecho ambiental y ética multiespecie, mientras que para los resultados comparativos se seleccionaron legislaciones y políticas públicas de alcance nacional e internacional vinculadas a la gestión de desastres y a la protección animal.

Además, la investigación se estructura en cuatro ejes analíticos. En primer lugar, se examina la evolución de la gestión de desastres a nivel internacional y en Brasil, prestando especial atención a la consolidación del derecho de los desastres como campo jurídico autónomo nacional. A continuación, se analizan algunos casos internacionales que incorporan la protección animal en contextos de emergencia. El tercer eje consiste en la evaluación del panorama brasileño de lagunas normativas, teniendo en cuenta las iniciativas legislativas aún incipientes y tomando como ejemplo emblemático de la exclusión de los animales en las políticas de defensa civil la catástrofe ocurrida en Río Grande del Sur en 2024. Por último, se realiza un análisis que, a la luz de las experiencias y de los datos examinados, tiene por objeto establecer fundamentos constitucionales, éticos y posantropocéntricos para la construcción de un derecho de los desastres multiespecie en Brasil.

2. Evolución en materia de desastres a nivel internacional y en Brasil

La crisis ecológica y climática contemporánea es consecuencia de un paradigma civilizatorio basado en una lógica antropocéntrica y productivista, que ha reducido la naturaleza y todas las formas de vida a meros

insumos. Esta racionalidad degradante ha precipitado el colapso socio-ecológico, que hoy se manifiesta en la intensificación y la recurrencia de fenómenos antes excepcionales (inundaciones, sequías, olas de calor y ciclones), lo que perfila una «nueva normalidad climática» marcada por la inestabilidad y la imprevisibilidad (Rehbein y Alves, 2025a), como demuestran las inundaciones que tuvieron lugar en 2024 en Río Grande del Sur (Brasil) y en la región de Valencia (España).

De acuerdo con datos de la Emergency Events Database (EM-DAT), la principal base internacional de seguimiento de desastres, entre 1900 y el 1 de agosto de 2025 se registraron 26.997 eventos catastróficos a escala mundial. De ellos, 17.359 se clasificaron como desastres de origen natural, que abarcaban categorías como eventos hidrológicos, meteorológicos, climáticos, geofísicos y biológicos. Solo en la última década, de 2014 a 2024, se produjeron 6.195 desastres a nivel mundial, de los cuales 4.378 fueron de origen natural. Del total, 119 se produjeron en Brasil, siendo 82 naturales (Emergency Events Database, 2025).

Cabe reseñar que, si bien EM-DAT constituye la principal base de datos mundial sobre desastres, solo registra eventos de gran magnitud, es decir, aquellos que exceden la capacidad de respuesta local y requieren asistencia externa, mediante criterios tales como un mínimo de diez muertes, impacto en cien personas, declaración de estado de emergencia o llamamiento internacional. Sin embargo, la metodología limita la representatividad y la precisión estadística, especialmente a escala local y regional. Por lo tanto, se impone la necesidad de realizar análisis complementarios que incorporen bases descentralizadas y eventos de menor magnitud, pero recurrentes y de alto impacto acumulativo (Rehbein y Tybusch, 2025).

Ante esta especificidad, el Atlas Digital de Desastres de Brasil se presenta como la fuente más adecuada para comprender la realidad nacional. Según los registros, entre 1991 y 2023 se contabilizaron 67.230 desastres en territorio brasileño, con un crecimiento progresivo a lo largo de las series históricas: 8.942 ocurrencias entre 1991 y 2001; 22.648 entre 2002 y 2012 y 35.640 entre 2013 y 2023 (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2023).

La evolución de estos indicadores permite prever que el decenio 2024-2034 podría superar a todos los anteriores en intensidad, frecuencia e impacto de los desastres, proyección respaldada por el evento extremo de 2024 en suelo gaucho, el mayor desastre climático jamás registrado en Brasil, tanto por los daños materiales como por las pérdidas humanas y no humanas (Rehbein y Tybusch, 2025), cuyo análisis se realizará *a posteriori*.

Así, los datos presentados evidencian la creciente frecuencia e intensidad de los desastres a nivel mundial y nacional, mostrando cómo fenó-

menos hidrometeorológicos y otros eventos extremos se han vuelto cada vez más recurrentes a lo largo de las décadas. Esta evidencia empírica establece un contexto cuantitativo fundamental para el análisis subsecuente de la evolución del derecho de los desastres, primero en el ámbito internacional y posteriormente en Brasil, permitiendo examinar cómo los marcos normativos han evolucionado, o no, frente a la intensificación de los riesgos.

2.1. El panorama evolutivo global

En 1971 se creó la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), con el objetivo de coordinar la ayuda internacional en los países afectados por desastres (Carvalho, 2020). Sin embargo, en 1991, este organismo fue sustituido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), cuya misión pasó a incluir, además de los desastres naturales, las crisis humanitarias causadas por conflictos y otras emergencias.

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), con el objetivo de sensibilizar a la comunidad internacional y apoyar, sobre todo, a los países en desarrollo en la mitigación de las pérdidas humanas y materiales derivadas de los desastres (Carvalho, 2020). En el contexto de esta iniciativa, en 1994 se celebró en Yokohama (Japón) la primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. De esta conferencia resultó la aprobación de las directrices para la prevención, preparación y mitigación de desastres naturales, conocidas como Estrategia de Yokohama, que destacó el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales y tecnológicos, además de la necesidad de emprender una acción coordinada a nivel mundial (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 1994).

En 1999 se creó la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales (UNISDR), con el objetivo de difundir la cultura de la prevención, incluso en el ámbito doméstico (Carvalho, 2020). Ya en 2005, la segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe, Japón, dio lugar a la adopción del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Este fue el primer acuerdo global con un plan para la reducción del riesgo de desastres, basado en cinco puntos: 1) convertir la reducción del riesgo en una prioridad nacional y local; 2) identificar, evaluar y supervisar los riesgos; 3) utilizar el conocimiento y la educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia; 4) reducir los factores de riesgo subyacentes, y 5) for-

talecer la preparación para la respuesta (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2005).

En 2006 se creó la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, destinada a realizar la evaluación periódica de las estrategias implementadas en el Marco de Hyogo. La plataforma reúne a gobiernos, organizaciones internacionales, entidades no gubernamentales, instituciones académicas y sector privado en reuniones bienales orientadas al intercambio de buenas prácticas y la promoción de soluciones integradas. La década de implementación del Marco de Hyogo consolidó un enfoque multisectorial, con la incorporación progresiva de la reducción de riesgos en los ámbitos del derecho ambiental, los derechos humanos, el cambio climático y el desarrollo sostenible, lo que contribuyó a construir un derecho internacional de los desastres de perfil interdisciplinario (Carvalho, 2020).

Continuando con el proceso, en 2015 se celebró la Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, en Sendai (Japón). Entonces se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que definió cuatro prioridades: 1) comprensión de los riesgos; 2) fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres; 3) inversión en la reducción de riesgos para aumentar la resiliencia, y 4) mejora de la preparación para respuestas eficaces, con énfasis en la idea de «reconstruir mejor» (plan Build Back Better) durante la recuperación y la reconstrucción (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015).

Tras la adopción del Marco de Sendai, en las conferencias posteriores, como la celebrada en Cancún, México (2017), se destacó la correlación entre los desastres y el cambio climático, reforzando la urgencia de adoptar medidas de adaptación. En 2022, durante la Plataforma Global celebrada en Bali (Indonesia), se observó que solo 95 países disponían de sistemas de alerta temprana. La principal recomendación del evento fue, por tanto, la universalización de estos sistemas (Nações Unidas, 2022).

De este modo, se produce un fortalecimiento progresivo de la regulación internacional orientada a la prevención y a la respuesta ante desastres, con repercusiones normativas en las legislaciones nacionales. El derecho internacional de los desastres, al incorporar estándares técnicos y normativos de gobernanza del riesgo, ha influido en el ordenamiento jurídico interno brasileño y ha promovido la integración de estrategias (Carvalho, 2020).

2.2. Edificación del derecho de los desastres en Brasil

Desde una perspectiva jurídico-normativa fundamentada, la responsabilidad del Estado brasileño en la prevención de desastres ambientales

y climáticos encuentra respaldo expreso en el artículo 225 de la Constitución Federal de 1988 (CF/88), tanto en su *caput*, al consagrar el derecho de todos a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, como en el párrafo 1, que impone al poder público el deber de preservar y defender el medio ambiente. Este deber estatal tiene un carácter transversal y se ve reforzado por disposiciones constitucionales conexas, como el artículo 6, que eleva la protección de los grupos socialmente vulnerables a la condición de derecho fundamental, ampliando así la densidad normativa de la obligación de actuar de forma preventiva, receptiva y reparadora ante las calamidades (Sarlet y Fensterseifer, 2025).

De este modo, el artículo 225 no solo impone deberes de preservación ambiental, sino que también configura un parámetro hermenéutico para la actuación estatal en materia de gestión de riesgos. Tal lectura refuerza la idea de que el deber de prevención de desastres no se limita al ámbito técnico-administrativo, sino que constituye una manifestación del principio de efectividad de los derechos fundamentales.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha avanzado en la consolidación de lo que la doctrina contemporánea denomina *derecho constitucional de los desastres*. En la sentencia de la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 4.031/PA, la ministra ponente Rosa Weber reconoció expresamente esta rama emergente del derecho constitucional, atribuyendo un carácter central a la prevención como vector normativo prioritario, sin perjuicio de la imposición de la responsabilidad reparatoria integral por los daños ocasionados por desastres socioambientales, tanto desde la perspectiva de los derechos difusos como en el plano de los derechos subjetivos individuales de las poblaciones afectadas (Sarlet y Fensterseifer, 2025).

A partir de esta consolidación jurisprudencial, se observa que la Constitución brasileña ya contenía bases normativas que, aunque implícitas, anticipaban la necesidad de establecer una política articulada frente a los desastres. La temática de los desastres, no obstante, no constituye una novedad en el ordenamiento constitucional brasileño. La CF/88 contempla, aunque de forma indirecta, la materia en diferentes disposiciones. El artículo 21, inciso XVIII, atribuye a la Unión la responsabilidad de planificar y ejecutar políticas de defensa permanente contra catástrofes naturales, con énfasis en sequías e inundaciones. El artículo 22, inciso XXVIII, reserva privativamente a la Unión la competencia para legislar sobre defensa civil, todavía una ley complementaria puede autorizar a los Estados a legislar sobre las materias a las que se refiere dicho artículo, mientras que el artículo 23 establece que es competencia común de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, entre otras materias, cuidar de la salud y la asistencia pública (inciso II), proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cual-

quiero de sus formas (inciso VI), además de preservar los bienes de valor ambiental y cultural (inciso III), lo que implica un deber solidario de actuar en cuanto a la prevención y la respuesta a los desastres. Complementariamente, el artículo 24, inciso VI, establece la competencia legislativa común entre la Unión, los estados y el Distrito Federal, y suplementaria para los municipios, en materia de protección ambiental (Senado Federal, 1988), cuya interpretación teleológica abarca la gestión de riesgos y desastres ambientales y climáticos.

Estas disposiciones revelan un modelo cooperativo de federalismo ambiental que, aplicado a la gestión de desastres, exige coordinación vertical y horizontal entre los entes federativos. No obstante, la práctica demuestra que las competencias compartidas suelen generar conflictos de atribución, lo que dificulta la respuesta efectiva ante emergencias.

La dispersión normativa descrita encuentra su coherencia en la conformación de un marco jurídico especializado. En este certamen se verifica la consolidación de un microsistema jurídico orientado a la gobernanza de los desastres, estructurado a partir de la responsabilidad objetiva del Estado, tanto en la dimensión preventiva como en la respuesta a eventos extremos, con especial énfasis en la salvaguarda de los derechos fundamentales. El microsistema se perfila por la convergencia entre normas constitucionales e infraconstitucionales.

En este último ámbito, cabe destacar la Política Nacional de Protección y Defensa Civil (PNPDEC), instituida por la Ley n.º 12.608/2012 y perfeccionada por la Ley n.º 14.750/2023, que constituye el principal marco regulatorio para la gestión de desastres en Brasil. En este contexto, la PNPDEC adquiere un carácter central en el microsistema, al poner en práctica las obligaciones estatales de protección ambiental y promoción de la resiliencia comunitaria frente a los fenómenos climáticos extremos (Sarlet y Fensterseifer, 2025). Su creación marca un punto de inflexión en la política pública de gestión de riesgos, al incorporar el principio de prevención como eje rector y reconocer la resiliencia comunitaria como meta normativa. Sin embargo, la eficacia de estas disposiciones depende de la adecuada implementación y del financiamiento estable, aún deficitario en varios estados. Por su parte, el Decreto n.º 10.593/2020 estructura y regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC).

Las competencias previstas en la PNPDEC atribuyen a la Unión un papel estructurante, otorgándole la responsabilidad de normalizar, coordinar y promover medidas preventivas y de respuesta ante desastres. En lo que respecta a los estados, el artículo 7 establece obligaciones como la cartografía de las zonas de riesgo y la realización de estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y susceptibilidades, en cooperación con los demás entes federativos. Por su parte, los municipios, según lo

dispuesto en el artículo 8, asumen funciones ejecutivas fundamentales a nivel local, entre ellas la identificación y supervisión de las zonas vulnerables, el control de las ocupaciones irregulares, la emisión de alertas tempranas y la organización de refugios provisionales para la población afectada (Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, 2012).

Se destaca que el artículo 6, inciso VI, de la PNPDEC, dispone que corresponde a la Unión instituir y mantener un registro nacional de municipios con áreas susceptibles a la ocurrencia de deslizamientos de gran impacto, inundaciones repentinas o procesos geológicos o hidrológicos relacionados. En este contexto, casi una década después de la previsión legal, se promulgó el Decreto n.º 10.692/2021, que instituye efectivamente el Registro Nacional de Municipios con Áreas de Riesgo (Rehbein y Tybusch, 2025).

El artículo 3 del mencionado decreto establece que la inscripción de municipios en el Registro Nacional podrá realizarse a solicitud del propio municipio (inciso I) o por indicación del Estado o de la Unión (inciso II). Sin embargo, la inscripción está condicionada a la comprobación de la existencia de áreas de riesgo de desastres, mediante inventarios u otros documentos emitidos por organismos o entidades federales, estatales o municipales (§ 1º). La prueba también puede basarse en documentos elaborados por agentes privados habilitados, siempre que adopten metodologías reconocidas por entidades públicas (Câmara dos Deputados, 2021).

El artículo 5 establece que, sin perjuicio de las competencias ya atribuidas a los municipios en materia de gestión de riesgos y desastres, los inscritos en el Registro Nacional deberán, con el apoyo financiero de la Unión y los estados, implementar diversas medidas. Entre ellas, destaca la obligación de elaborar, en el plazo de un año a partir de la inscripción en el registro, el Plan de Contingencia de Protección y Defensa Civil (inciso III) (Câmara dos Deputados, 2021). El requisito no se presenta como una facultad, sino como una imposición legal, ya que los municipios no pueden optar por elaborar o no dicho plan. Si existe riesgo de desastre en su territorio, es deber de la Administración municipal crearlo y mantenerlo actualizado (Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2024).

Se observa así un proceso progresivo de densificación normativa, mediante el cual la legislación va delimitando con mayor precisión las obligaciones de los entes federativos. No obstante, esta expansión normativa no siempre se traduce en resultados materiales, lo que evidencia una brecha entre el diseño jurídico y su ejecución.

El contenido mínimo que debe tenerse en cuenta se establece en el artículo 7 de la Ley n.º 12.340/2010, con la redacción dada en 2014. La norma regula las transferencias de recursos de la Unión a los entes federativos para acciones de prevención, respuesta y recuperación en

zonas afectadas por desastres, y dispone sobre el Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil. Entre los elementos obligatorios se incluyen la definición de las responsabilidades de cada organismo en la gestión de desastres, especialmente en lo que se refiere a las fases de preparación, respuesta y recuperación (inciso I); la organización del sistema de atención de emergencia a la población humana, con indicación de rutas de evacuación, puntos seguros y lugares de refugio (inciso IV), y la definición de acciones de atención médica, hospitalaria y psicológica a las personas afectadas (inciso V) (Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 2010).

La proliferación de leyes sectoriales demuestra la fragmentación del sistema jurídico de prevención de desastres, que requiere una visión integradora para evitar solapamientos competenciales y vacíos regulatorios. Además, el microsistema jurídico se complementa con normativas específicas, tales como la Política Nacional de Seguridad de Presas (Ley n.º 12.334/2010), actualizada por la Ley n.º 14.066/2020, y la Ley de Derechos de las Poblaciones Afectadas por Presas (Ley n.º 14.755/2023) (Rehbein y Tybusch, 2025).

En el contexto contemporáneo, la creciente incidencia e intensidad de los desastres climáticos, que se manifiestan en forma de inundaciones, deslizamientos, sequías y fenómenos similares, han impulsado una mayor atención legislativa y doctrinal. Las obligaciones estatales relacionadas con la adaptación al cambio climático, que abarcan la prevención, la respuesta y la reparación de los daños causados por fenómenos climáticos extremos, se inscriben en el ámbito del derecho de los desastres (Rehbein y Tybusch, 2025).

En este sentido, la legislación climática, especialmente la Política Nacional de Cambio Climático (Ley n.º 12.187/2009) y la reciente Ley de Adaptación Climática (Ley n.º 14.904/2024), promulgada a consecuencia de las inundaciones ocurridas en Río Grande del Sur en 2024, integra el cuerpo normativo que regula la gestión de desastres, consolidando directrices para la mitigación y la adaptación a los riesgos climáticos (Sarlet y Fensterseifer, 2025).

Cabe destacarse, además, la sinergia entre la legislación climática y el cuadro jurídico orientado a la gestión de desastres, tal y como se establece en el artículo 3 de la PNPDEC, que estipula directrices para la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación, haciendo hincapié en la articulación con políticas públicas relacionadas, incluidas aquellas destinadas a la adaptación y a la mitigación de los efectos del cambio climático (Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012, 2012). La Ley de Adaptación Climática refuerza esta integración, disponiendo en su artículo dos directrices para planes de adaptación que priorizan la identificación, la evaluación y el enfrentamiento de desastres naturales

recurrentes, con el objetivo, por lo tanto, de reducir la vulnerabilidad y la exposición (inciso I), así como la gestión y la mitigación de los riesgos climáticos resultantes de los impactos adversos de los cambios en el clima (inciso II) (Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024, 2024).

La integración entre las políticas de cambio climático y las de gestión de desastres permite reinterpretar el propio texto constitucional a la luz de los nuevos desafíos ambientales, reafirmando la centralidad del derecho al medio ambiente como cláusula estructural del Estado ecológico de derecho.

Más allá de esto, volviendo al ámbito constitucional, cabe destacar que el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, definido como un bien de uso común del pueblo e indispensable para una calidad de vida saludable, está garantizado para todos según el artículo 225, *caput*, de la CF/88. El precepto impone tanto al poder público como a la colectividad el deber ineludible de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras. La efectividad de este derecho, que se configura como corolario del derecho fundamental a la vida previsto en el artículo 5, *caput*, de la misma ley, exige la responsabilidad estatal de preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales, así como de promover la gestión sostenible de las especies y los ecosistemas. Además, el párrafo 1 del artículo 225 de la CF/88 establece la protección de la fauna y la flora, prohibiendo, en la forma prevista por la ley, cualquier práctica que comprometa su función ecológica, provoque la extinción de especies o someta a los animales a tratos crueles (Senado Federal, 1988).

Ante esto, cabe señalar que en el texto de la PNPDEC no hay ninguna mención a los animales. Sin embargo, aunque no se haga referencia explícita a ellos, la mención a los ecosistemas supone, como consecuencia lógica, la inclusión de las poblaciones animales como componentes esenciales. Aunque las medidas previstas se centran, en su literalidad, en la protección de la vida humana frente a riesgos y desastres, una hermenéutica ampliada resulta adecuada para abarcar la protección de la fauna, sobre todo en situaciones de emergencia que comprometen los ecosistemas y sus poblaciones. La interpretación se basa en los principios constitucionales antes mencionados, ya que se entiende que la fauna, ya sea doméstica o no, es un elemento de la biodiversidad.

A la luz de los impactos sistémicos derivados de los desastres sobre los ecosistemas y los animales que los habitan, la actuación de los entes federativos debe basarse en estrategias integradas que garanticen, al mismo tiempo, la salvaguarda de la vida humana, la conservación de la biodiversidad y la promoción del bienestar animal, en consonancia con los principios contemporáneos de justicia ecológica e interespecie.

No obstante, dada la gravedad del tema, no es posible basarse en interpretaciones, ya que la ausencia de una normativa sobre la inclu-

sión de los animales en los planes de emergencia y los protocolos representa una laguna jurídica crítica, especialmente si se tiene en cuenta el vínculo afectivo y familiar que muchos tutores mantienen con sus animales. La omisión de la legislación federal en este aspecto repercute en los estados y en los municipios, que siguen sin tener parámetros normativos para actuar.

En este punto, resulta evidente que la ausencia de previsiones sobre los animales no constituye un mero vacío técnico, sino una omisión que contraviene el principio de integralidad ecológica implícito en el artículo 225 de la CF/88. De ahí la necesidad de reformular la legislación desde una perspectiva de justicia interespecie.

En resumen, la legislación brasileña en materia de defensa civil, aunque moderna en su concepción sistémica de la gestión de riesgos, peca al descuidar a los animales como parte de las comunidades afectadas. La omisión de prever una protección delinea un *déficit* normativo que debe abordarse. La reforma de esta legislación, con miras a la inclusión expresa de los animales como sujetos de atención en los planes de contingencia, evacuación y respuesta, es una medida necesaria para garantizar un enfoque interespecie y constitucionalmente adecuado para la protección en casos de desastre en Brasil.

Por tanto, la incorporación de los animales en los instrumentos de defensa civil no debe verse como un añadido marginal, sino como un mandamiento constitucional derivado de la comprensión contemporánea de los derechos ambientales y de la justicia ecológica.

Además, la ausencia de atención específica hacia los animales durante los desastres puede generar consecuencias jurídicas, ecológicas y sanitarias de gran envergadura. La omisión estatal en la prevención y el rescate no solo produce un vacío normativo, sino que también puede desencadenar la degradación de hábitats, la disruptión de cadenas tróficas y la pérdida de servicios ecosistémicos esenciales. Tales efectos propician la proliferación de vectores de enfermedades zoonóticas, con potencial para originar crisis de salud pública, y agravan la vulnerabilidad social de las comunidades humanas y no humanas afectadas. Desde una perspectiva jurídica, esta falta de previsión configura una infracción al principio de integralidad ecológica implícito en el artículo 225 de la Constitución Federal, comprometiendo el deber estatal de protección ambiental y la responsabilidad objetiva por omisión. En este sentido, la formulación de un derecho de los desastres multiespecie se erige como una respuesta estructural a tales deficiencias, orientada a la tutela simultánea de los seres humanos, los animales y los ecosistemas.

3. Análisis de casos internacionales relativos a la inclusión de los animales en contextos de desastres

La constatación de las lagunas existentes en el microsistema jurídico brasileño en materia de los desastres hace oportuno analizar a continuación las experiencias internacionales que, en diferentes contextos, han incorporado la protección de los animales como elemento de sus estrategias de gestión de riesgos y desastres. El objetivo, en este escenario, se basa en verificar de qué manera cada país contempla las dimensiones interespecie en materia de desastres. Así, la consideración de casos emblemáticos en este campo ofrece subsidios para el perfeccionamiento legislativo en Brasil, de modo que se permita la ampliación de la tutela jurídica en materia de desastres más allá de la protección de la vida humana.

3.1. Costa Rica

A partir de la promulgación de la Ley n.º 8495/2006, denominada *Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal*, se creó el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), vinculado al Ministerio de Agricultura, con atribuciones normativas, técnicas y administrativas en materia de salud animal, salud pública veterinaria y salud ambiental (artículos 1, 2 y 3). Dicha ley declara, en sus artículos 2 y 3, que la salud de los animales domésticos, silvestres y acuáticos, los productos de origen animal, los medicamentos veterinarios y el control de las zoonosis se consideran de interés público, atribuyendo al SENASA competencias que incluyen la promoción del bienestar animal, la vigilancia sanitaria, la trazabilidad y la cooperación internacional (artículo 2 de la *Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal n.º 8495*).

Además, la ley otorga al SENASA atribuciones específicas (artículo 6), que incluyen la administración de servicios, programas y campañas de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades, el control sanitario en todo el territorio nacional, la inspección veterinaria y la normalización técnica, la vigilancia epidemiológica y de laboratorio, la emisión de certificaciones y registros, y el control de alimentos, medicamentos y productos biológicos de uso veterinario (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2006).

Centrándose en esta estructura, Costa Rica comenzó a consolidar un modelo de servicio veterinario moderno y alineado con las directrices internacionales de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), incluyendo así los principios de sanidad animal, seguridad alimentaria y respuesta ante desastres. En este contexto, cabe destacar la creación, en

noviembre de 2009, del Programa Nacional de Manejo de Animales en Desastres, en el ámbito del SENASA, motivado por el impacto del terremoto de Cinchona y por las necesidades operativas observadas durante la respuesta a esa emergencia. El programa estableció un parámetro técnico-institucional para el manejo de animales en situaciones de desastre, con la articulación de acciones con la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR). El objetivo es garantizar la continuidad de los modos de vida de las poblaciones afectadas, protegiendo a los animales de compañía y de producción, además de asegurar el control sanitario veterinario, la salud pública y la resiliencia del sector ganadero (Díaz et al., 2015).

La legalidad de las actividades de la SENASA también está regulada por el Decreto n.º 37828-MAG, de 2013, que define los mecanismos operativos y financieros aplicables a las emergencias sanitarias, ya sean de naturaleza epidémica, como brotes de enfermedades de notificación obligatoria a la OMSA, o no epidémicas, originadas por desastres naturales o antropogénicos que afectan a la salud pública veterinaria, al bienestar animal y a la producción y comercialización de productos de origen animal. El decreto instituyó el Fondo Acumulativo para la Atención de Emergencias Sanitarias (artículo 95), instrumento esencial para garantizar una respuesta rápida en eventos que requieran la intervención inmediata del SENASA. Gestionado por la propia autoridad, el fondo cuenta con una contabilidad propia para garantizar la transparencia y el control presupuestario, y está constituido por recursos procedentes de la dotación presupuestaria ordinaria, hasta el 10% de los ingresos por la venta de servicios (transferidos mensualmente), préstamos, donaciones, multas y otras fuentes previstas legalmente (Díaz et al., 2015).

La Ley n.º 8495 reafirma, en su artículo 95, que el fondo se destina exclusivamente a emergencias y puede ser administrado en fideicomiso junto con un banco público, de conformidad con los artículos 16 a 19. Además de las fuentes ya mencionadas, el patrimonio incluye los ingresos obtenidos por registros, certificaciones, fumigaciones, autorizaciones y la tasa del 0,5% sobre el valor CIF de la importación de medicamentos veterinarios (artículo 100), así como legados, donaciones y reinversiones de superávits operativos (artículo 22). La norma impone, además, la obligación de rendir cuentas de los recursos utilizados (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2006).

El uso del fondo requiere la elaboración y la aprobación de un plan de emergencia, cuya ejecución se evalúa mediante informes técnicos y financieros presentados a la Contraloría General de la República (artículo 95, § 2.º). La activación depende de la declaración oficial del estado de emergencia sanitaria: en situaciones de mayor gravedad y alcance regional o nacional, la competencia recae en el poder ejecutivo; en aque-

llas de impacto localizado, corresponde al director general del SENASA, mediante resolución fundamentada. El artículo 92 también prevé que el SENASA pueda solicitar directamente dicha declaración al poder ejecutivo para viabilizar la movilización inmediata de los recursos (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2006).

Para ayudar a realizar el análisis técnico de las situaciones de crisis, se creó una comisión *ad hoc* de emergencia sanitaria, de carácter consultivo, que asesora al SENASA en la evaluación de daños y en la propuesta de medidas de intervención (artículo 93). Además, el artículo 97 dispone que, en casos de emergencia, cualquier profesional veterinario podrá actuar con autoridad sanitaria, tomando medidas urgentes mientras se espera la actuación oficial de las autoridades. De manera innovadora, el artículo 96 garantiza que los recursos aplicados durante el estado de emergencia no estarán sujetos a las restricciones fiscales y presupuestarias habituales, lo que amplía la agilidad de la respuesta pública (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2006).

La primera activación oficial del fondo tuvo lugar en febrero de 2015, ante los impactos del fenómeno El Niño, que provocó tanto períodos de sequía prolongada como precipitaciones intensas en diferentes regiones del país. La experiencia demostró que la disponibilidad previa de recursos financieros y la existencia de un protocolo preestablecido permitieron una respuesta más ágil. Antes de la creación del fondo, las acciones de emergencia de la SENASA dependían de reasignaciones presupuestarias, lo que obstaculizaba la continuidad de otras actividades regulares (Díaz et al., 2015).

3.2. India

En la India, la gestión de desastres que afectan a los animales está prevista en el Plan Nacional de Gestión de Desastres (NDMP), elaborado por la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres (NDMA), creada por la Ley de Gestión de Desastres de 2005. El plan reconoce la necesidad de proteger a los animales en situaciones de emergencia, previendo su rescate, alojamiento, alimentación, atención veterinaria, eliminación segura de cadáveres y reposición de animales perdidos, con el fin de preservar los medios de subsistencia de las comunidades afectadas (Government of India, 2019).

Se adopta un enfoque multisectorial y multirriesgo, con coordinación entre ministerios y departamentos centrales y estatales. El cuidado del ganado vacuno y otros animales forma parte de las operaciones de emergencia y es una responsabilidad compartida entre la Unión y los estados, incluyendo el suministro de pienso y agua, la asistencia veterinaria,

la eliminación de animales muertos, la prevención de brotes epidémicos y la reposición de rebaños, mediante apoyo financiero o donaciones (Government of India, 2019).

El financiamiento es garantizado por el Fondo Estatal de Respuesta a Desastres (SDRF) y el Fondo Nacional de Respuesta a Desastres (NDRF), previstos en los artículos 47 y 49 de la Ley de Gestión de Desastres. El SDRF es mantenido por cada estado y el NDRF, por la Unión, este último activado en calamidades de gran magnitud que exceden la capacidad estatal. Los gastos cubren la agricultura, la ganadería, la pesca, la artesanía y la asistencia veterinaria, incluyendo alimentos, agua y medicamentos para animales. La liberación del NDRF requiere un informe estatal de daños, una evaluación por parte del Equipo Interministerial Central, un análisis técnico por parte del Comité Ejecutivo Nacional y una decisión final por parte del Comité de Alto Nivel, bajo la coordinación del Ministerio del Interior (MHA), que también supervisa la aplicación de los recursos (Government of India, 2019).

La sección 49 de la ley exige que cada ministerio o departamento de la Unión asigne, en su presupuesto anual, recursos para su plan sectorial de gestión de desastres. Las fuentes de financiación incluyen asignaciones centrales; recursos estatales; apoyo de organismos internacionales, como el Banco Mundial, e instrumentos contingentes, como la opción de retirada diferida (Government of India, 2019).

También hay una previsión para el Fondo Nacional de Mitigación de Desastres y los Fondos Estatales de Mitigación de Desastres, destinados a proyectos preventivos y de mitigación. A pesar de la previsión legal (artículo 47), el primero aún no estaba operativo en la fecha del documento, por lo que no se incluyó en las recomendaciones de la 14.^a Comisión de Finanzas (Government of India, 2019).

En el ámbito de la gestión de riesgos, desde 2008 la India mantiene un programa nacional de seguros para el ganado bovino, incorporado a la Misión Nacional Ganadera (NLM). En 2014 se creó el subprograma Gestión de Riesgos y Seguros (NLM-RMI) para mitigar las pérdidas económicas por la muerte de animales durante desastres. Financiado por el Gobierno central, subvenciona la contratación de seguros para diversas especies, con criterios por unidad animal y límite por domicilio rural. Hasta 2017, cubría más de 3,6 millones de animales (Government of India, 2019).

El NDMP asigna al Ministerio de Agricultura la función de organismo de apoyo en caso de desastres con pérdidas de animales, encargándose la elaboración de planes de contingencia para el sector ganadero. Otros ministerios, como los de Medio Ambiente y Sanidad Animal, deben formular estrategias compatibles con su ámbito de actuación, garantizando la transversalidad y la coordinación interinstitucional. El

plan también enfatiza la importancia de la eliminación sanitaria de los cadáveres, el alojamiento adecuado y la implementación de medidas de bioseguridad para prevenir la propagación de enfermedades después de un desastre (Government of India, 2019).

3.3. Guatemala

El Protocolo de Respuesta para la Atención de Animales en Desastres de Guatemala, elaborado en 2018, fue desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED), de conformidad con el artículo 38, inciso A, del Acuerdo Gubernativo 49-2012, que regula la Ley de la CONRED. El protocolo establece directrices operativas, técnicas e interinstitucionales para responder a emergencias que afecten a poblaciones animales en el territorio guatemalteco, dentro de un enfoque que integra la salud pública, el bienestar animal y la preservación de los medios de subsistencia (Gobierno de Guatemala, 2018).

Desde el punto de vista jurídico, lo que sustenta la actuación incluye, además de la Ley de la CONRED (Decreto 109-96) y su reglamento, la Ley de Protección y Bienestar Animal (Decreto n.º 5-2017), la Ley de Áreas Protegidas (Decreto n.º 4-89) y la Ley Marco de Reducción de la Vulnerabilidad y Adaptación Obligatoria al Efecto de los Cambios Climáticos (Decreto n.º 7-2013), entre otras legislaciones nacionales y tratados internacionales. Las normas establecen la obligación del Estado de integrar el componente ambiental y el bienestar de los animales en las acciones de preparación, respuesta y recuperación ante desastres, incluyendo la atención a la mitigación del cambio climático como factor generador de riesgos (Gobierno de Guatemala, 2018).

Como objetivo, el protocolo busca establecer pautas para la coordinación interinstitucional en favor del bienestar animal, especialmente en situaciones de riesgo, emergencia o desastre (RED). Entre los objetivos se destaca el de minimizar los impactos sobre los animales en eventos de gran magnitud, fortalecer las capacidades institucionales de respuesta a nivel local, municipal y nacional, y articular acciones directas con la CONRED mediante protocolos específicos (Gobierno de Guatemala, 2018).

La estrategia de actuación se divide en tres fases: preparación, respuesta y recuperación/rehabilitación. La fase de preparación, denominada Protocolo A, prevé la integración del MAGA con la CONRED a través de la Unidad de Bienestar Animal (UBA) y la Dirección de Sanidad Animal (DSA-VISAR), con el apoyo de entidades técnicas como la

Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (FMVZ-USAC), el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) y asociaciones protectoras de animales debidamente acreditadas (Gobierno de Guatemala, 2018).

Entre las acciones previstas para esta fase se encuentran la formación del Comité Técnico Asesor, la identificación de zonas vulnerables, la capacitación del personal involucrado, la producción de material educativo y la gestión de fondos de emergencia. La capacitación incluye formación obligatoria en temas como el Sistema de Comando de Incidentes (SCI), el curso internacional PrepVet de Protección Animal Mundial, las directrices de LEGS (Livestock Emergency Guidelines and Standards), entre otros (Gobierno de Guatemala, 2018).

La fase de respuesta, regulada por el Protocolo B, comprende la evaluación inicial de las poblaciones animales afectadas, la activación formal del Comité Técnico Asesor y la ejecución de acciones coordinadas con el MAGA y la CONRED. La responsabilidad institucional se encuentra bien delineada, siendo el MAGA y sus unidades técnicas los principales responsables de articular las acciones sobre el terreno, con el apoyo logístico y técnico de las demás instituciones involucradas. Cabe destacar los planes de evacuación, atención *in situ* y rehabilitación de animales, que deben ser realizados por brigadas autorizadas, cumpliendo con la trazabilidad, el protocolo de seguridad y la Guía Técnica de Atención de Animales en Desastre de la UBA-MAGA (Gobierno de Guatemala, 2018).

El protocolo también prevé medidas relacionadas con la movilización y el control de animales y productos de origen animal, la protección y seguridad del personal de respuesta, el suministro de alimentos y atención veterinaria de emergencia y, en última instancia, el sacrificio humanitario (eutanasia) de animales irrecuperables, de conformidad con los procedimientos éticos y sanitarios previstos en las normas técnicas nacionales. En cuanto a la financiación, las acciones del plan de respuesta pueden ser sostenidas por fondos de emergencia nacionales y regionales, gestionados por el MAGA y por organizaciones como el OIRSA. También se prevé la posibilidad de que las entidades privadas utilicen sus propios recursos y que deben informar directamente a los donantes (Gobierno de Guatemala, 2018).

La última etapa, el Protocolo C, comprende la recuperación y la rehabilitación e incluye el censo de las poblaciones animales afectadas, el análisis del impacto y el riesgo sanitario, la implementación de campañas de vacunación profiláctica y la eventual reintroducción de los animales evacuados, según la evaluación técnica y la autorización de la CONRED. La información recopilada por las brigadas del MAGA duran-

te la respuesta y la recuperación se sistematiza en informes oficiales, con el objetivo de informar a la población e identificar estrategias futuras de prevención (Gobierno de Guatemala, 2018).

3.4. Australia

La primera edición del Manual de Planificación para Animales, publicado en 2024 por el Instituto Australiano para la Resiliencia ante Desastres (AIDR), forma parte de la colección oficial de manuales de resiliencia nacional de Australia y presenta directrices para la incorporación de los animales en todas las fases del ciclo de gestión del riesgo de desastres. Se parte del reconocimiento de la importancia de los animales en la vida humana, ya sea como fuente de compañía, apoyo funcional, subsistencia económica, vínculo espiritual o parte de sistemas ecológicos complejos. Sin embargo, se reconoce que los animales son seres sensibles y tienen un valor intrínseco, por lo que deben ser protegidos independientemente de su utilidad económica o afectiva. En este sentido, la gestión de emergencias con animales (Animal Emergency Management – AEM) se considera un área emergente que tiene como objetivo la protección de los animales, el medio ambiente y las personas responsables de ellos, en un paradigma conocido como One Welfare, que reconoce las interdependencias entre el bienestar animal, la salud humana y la sostenibilidad medioambiental (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

La publicación presenta principios rectores reconocidos por organismos nacionales e internacionales. Entre ellos destaca el principio de la primacía de la vida humana, seguido por la valoración de la vida animal, la interdependencia ecológica y la diversidad de vínculos entre especies. El manual delinea que muchas personas arriesgan sus vidas para proteger a sus animales en situaciones de emergencia, lo que pone de relieve la necesidad de idear planes que contemplen la dimensión afectiva (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

El enfoque se basa en un modelo de categorización animal que distingue entre animales de compañía, de producción, salvajes (autóctonos y exóticos), en cautividad, de asistencia, asilvestrados y los que se encuentran en comunidades indígenas remotas. Cada categoría tiene contextos ambientales específicos, relaciones con los tutores y diferentes requisitos legales y logísticos durante las emergencias. Cabe destacar que la responsabilidad principal de la protección de los animales recae en los custodios, es decir, los responsables legales, afectivos o funcionales de los animales, lo que incluye a individuos, organizaciones, empresas, refugios, veterinarios, gestores medioambientales y comunidades indígenas (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

Desde el punto de vista legislativo e institucional, Australia presenta una estructura federal descentralizada, en la que los gobiernos estatales y territoriales tienen la competencia principal en materia de bienestar animal, gestión medioambiental y respuesta a emergencias. A nivel nacional, la legislación medioambiental se rige por la Ley de Protección del Medio Ambiente y Conservación de la Biodiversidad, de 1999, mientras que los principios generales de la gestión de emergencias se rigen por los Acuerdos Australianos de Gestión de Emergencias (AIDR 2023). Aunque hasta el momento no existe una política nacional vinculante para la inclusión de los animales en las emergencias, se están consolidando estructuras normativas y guías oficiales, como la propuesta de renovación de la Estrategia Australiana de Bienestar Animal y los diversos manuales de la colección AIDR (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

El último manual también incorpora la metodología de los cinco dominios del bienestar animal (Five Domains Model), utilizada en la práctica veterinaria y científica, que abarca la nutrición, el entorno físico, la salud, las interacciones conductuales y el estado mental. El enfoque hace hincapié en la promoción de estados mentales positivos para los animales, yendo más allá de la simple ausencia de sufrimiento. La metodología se aplica, por ejemplo, en el rescate de animales grandes, la clasificación de fauna herida y las decisiones éticas sobre la eutanasia en situaciones críticas (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

La preparación para emergencias incluye acciones como campañas de concientización dirigidas a los tutores, orientaciones para la evacuación temprana con animales, instalación de refugios de emergencia y áreas seguras para animales, medidas de bioseguridad y protocolos sanitarios, triaje y tratamiento veterinario, rastreo y reunificación de animales, protección de hábitats, capacitación técnica de profesionales y voluntarios, así como estrategias para la recuperación de los medios de vida rurales, la conservación de la fauna y la mitigación del estrés humano y animal después del desastre (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

Se hace hincapié en la integración entre la planificación comunitaria y la inclusión de los tutores de animales en los procesos de toma de decisiones, especialmente entre las poblaciones vulnerables, como los pueblos originarios, las personas con discapacidad, las mujeres, los ancianos, los migrantes y las personas sin hogar con animales. El enfoque interseccional es compatible con las prácticas contemporáneas de gobernanza inclusiva, como el modelo Disability Inclusive Disaster Risk Reduction (DIDRR) (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024).

3.5. Estados Unidos

El trauma animal causado por el huracán Katrina, que golpeó Nueva Orleans el 29 de agosto de 2005, motivó la promulgación de la Ley de Normas de Evacuación y Transporte de Mascotas (Pets Evacuation and Transportation Standards Act) en 2006, conocida como PETS Act, una legislación estadounidense que modificó la Ley Robert T. Stafford de Asistencia y Ayuda en Casos de Desastre (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act). La ley estableció la obligación de integrar a los animales domésticos y a los de servicio en los planes de emergencia, determinando que, para poder optar a recibir fondos federales, las entidades federativas deben incluir, en sus planes operativos de respuesta, las necesidades de las personas acompañadas por dichos animales, antes, durante y después de desastres o emergencias (U.S. Government Publishing Office, 2006).

En este sentido, la política pública estadounidense para la atención de animales domésticos en situaciones de desastre se incorporó formalmente al sistema federal de asistencia de emergencia con la publicación de la Política de Asistencia en Casos de Desastre 9523.19, por parte de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA). La política, basada en la Ley Robert T. Stafford de Ayuda en Casos de Desastre y Asistencia de Emergencia, autoriza el reembolso de los gastos relacionados con la evacuación y el alojamiento de animales domésticos y de servicio, siempre que dichas acciones estén vinculadas a una declaración formal de desastre emitida por el Gobierno federal y sean implementadas por entidades públicas estatales o locales (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

La autoridad legal para la adopción de las medidas se deriva de las secciones 403 y 502 de la Ley Stafford (42 U.S.C. §§ 5170b y 5192), así como del Código de Regulaciones Federales (44 CFR §§ 206.223(a) y 206.225(a)), que establecen que los gastos relacionados con la protección de la vida pública, la salud y la seguridad pueden ser elegibles para recibir asistencia federal. La política determina que la evacuación, el transporte y el alojamiento de animales domésticos y de servicio entran dentro de este ámbito de protección pública (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

A efectos de aplicación, la política define como mascota doméstica cualquier animal domesticado, tradicionalmente mantenido en una residencia como compañía, que sea transportable por vías comerciales y pueda alojarse en refugios temporales. Se incluyen animales como perros, gatos, conejos, roedores, tortugas y aves no comerciales. Además, quedan expresamente excluidos de la definición los animales de

producción, como bovinos, aves de corral, porcinos y equinos, así como los de carrera, de laboratorio, silvestres, exóticos, peces, reptiles (excepto las tortugas), anfibios e insectos (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

La responsabilidad de ejecutar las medidas previstas recae en los gobiernos estatales y locales, que pueden llevarlas a cabo directamente o mediante la contratación de entidades privadas u organizaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, el reembolso por parte de la FEMA solo se autoriza cuando la actuación de estas organizaciones se produce por delegación formal de un ente público competente. Las entidades privadas o del tercer sector no pueden, por sí solas, solicitar el reembolso directo a la agencia federal (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

En cuanto al alcance de las acciones financierables, se consideran gastos elegibles para el reembolso federal los que están relacionados con refugios temporales para animales domésticos, que incluyen alquiler, adaptación de estructuras, instalación de equipos, seguridad, electricidad, agua, limpieza y servicios operativos; la adquisición de suministros y equipos veterinarios y de bienestar, como alimentos, agua potable, medicamentos, antiparasitarios, cajas de transporte, artículos de confort, materiales de identificación y artículos sanitarios; los servicios de transporte de los animales hasta los refugios, en vehículos adecuados y de acuerdo con los protocolos técnicos; la prestación de servicios veterinarios de emergencia, como triaje, primeros auxilios, vacunación, control de infecciones y seguimiento clínico; el pago del personal involucrado en las operaciones, las horas extras de los funcionarios públicos y la contratación de mano de obra temporal especializada, siempre que los costos sean razonables y proporcionales al daño, y los contratos con terceros, siempre que se celebren de conformidad con las normas federales y en nombre de la entidad pública responsable (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

La política también establece que los refugios destinados a animales domésticos deben instalarse preferentemente cerca de los refugios destinados a seres humanos, respetando, no obstante, la separación sanitaria. Esta directriz se estableció con el fin de facilitar la convivencia tutelada y reducir el trauma humano asociado a la separación forzosa de sus animales respectivos (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

El control y la supervisión de la ejecución de las medidas corresponden a la propia FEMA, que evalúa las solicitudes de reembolso a través de sus mecanismos internos, verificando la razonabilidad, la legalidad y la relación entre el costo y el desastre declarado. Además, los registros de gastos deben estar debidamente documentados y ser auditables. La política no establece un fondo permanente, pero sí establece que los estados y los municipios que ejecuten las acciones previstas podrán soli-

citar el reembolso al Programa de Asistencia Pública, siempre que cumplan los criterios de elegibilidad, las condiciones legales y los procedimientos técnicos establecidos en la normativa (U.S. Department of Homeland Security, 2007).

Como se ha mencionado, la implementación de las directrices se concretó a partir de la experiencia de Nueva Orleans. Tras el huracán Katrina, durante el cual miles de animales fueron abandonados o separados de sus cuidadores debido a la ausencia de protocolos específicos, la ciudad reformuló sus planes de evacuación para incluir a perros, gatos y otros animales domésticos. En 2008, durante el huracán Gustav, se probó el nuevo modelo. Los tutores y los animales recibieron pulseras de identificación con código de barras, fueron registrados en una base de datos y enviados a lugares separados, pero coordinados logísticamente. El resultado fue positivo, ya que se registró una baja tasa de pérdidas y una aceptación satisfactoria por parte de la población. Sin embargo, en 2017, con el huracán Harvey, se constataron deficiencias en la internalización de las prácticas, ya que hubo fallos de coordinación, escasez de personal y ausencia de planes estatales accesibles (Babcock y Smith, 2020).

En respuesta, Nueva Orleans mejoró aún más su política, incorporando un registro para personas con necesidades especiales y estableciendo asociaciones con la Society for the Prevention of Cruelty to Animals (SPCA) de Luisiana para el acogimiento temporal de animales en estructuras específicas, incluidas prisiones adaptadas. Se implementaron acciones de capacitación anual para funcionarios y voluntarios, y se creó el Cuerpo de Reserva Médica Veterinaria del Estado, dedicado al cribado, la trazabilidad y la gestión de emergencias. El plan se convirtió en una referencia nacional al alinearse con los parámetros de la FEMA, que delimita los tipos de animales cubiertos por el reembolso federal (perros, gatos, roedores, tortugas, conejos y aves no comerciales), excluyendo los animales de producción y otros grupos (Babcock y Smith, 2020).

3.6. Japón

La primera directriz nacional japonesa centrada en las mascotas y los desastres fue publicada en 2013 por el Ministerio de Medio Ambiente, con el título *Disaster Measures Guideline for Pet Relief* (directriz sobre medidas en caso de desastre para el socorro de mascotas). Aunque no tiene fuerza de ley, la directriz estableció como principio recomendado el concepto de evacuación conjunta de los tutores y sus mascotas respectivas. Sin embargo, su aplicación resultó insuficiente ante el terremoto de Kumamoto en 2016, lo que llevó a la creación de un comité de revi-

sión formado por expertos y burócratas gubernamentales, que culminó en la versión revisada del documento en 2018, bajo el título *Disaster Preparedness Guideline for Humans and Pets* (Kajiwara, 2020).

A pesar del avance, la directriz revisada trajo consigo una postura antropocéntrica de la Administración pública japonesa. Esto se debe a que hay cuatro principios que guían la lógica: 1) la autosuficiencia del tutor es primordial en la respuesta al desastre; 2) evacuar con el animal no implica permanecer con él dentro del refugio; 3) es responsabilidad del tutor asegurar previamente un lugar adecuado para albergar al animal, y 4) el apoyo estatal se destina al tutor como víctima humana, y no directamente al animal (Kajiwara, 2020).

Así, la responsabilidad principal recae en los tutores, bajo la lógica de la autoprotección, seguida de la ayuda mutua comunitaria y, en último lugar, de la asistencia pública. En este contexto, el Estado se posiciona como instancia de apoyo complementario. Los gobiernos locales deben desarrollar sus propios planes de acción basándose en las condiciones regionales. La gestión institucional, por lo tanto, se construye de forma descentralizada, por lo que corresponde a los ayuntamientos locales elaborar sus propios planes de acción de acuerdo con la realidad geográfica y social, con el apoyo del aparato nacional y de organizaciones como la Pet Disaster Prevention Promotion Association, entidad privada sin ánimo de lucro que coordina, almacena y distribuye suministros de emergencia (Nature Conservation Bureau, 2018).

También se establecen directrices para cada fase del desastre. Antes de que se produzca, se recomienda que los tutores promuevan medidas preventivas, como la vacunación, la implantación de microchips, el uso de identificación visible, la preparación de kits de emergencia con alimentos, medicamentos y documentación del animal, así como el adiestramiento conductual de los animales (Nature Conservation Bureau, 2018).

En la fase inicial de la emergencia se insta a los gobiernos locales a crear los denominados *centros de rescate animal*, compuestos por representantes de la Administración pública, entidades veterinarias, organizaciones no gubernamentales y la mencionada asociación nacional. Los centros deben actuar en el rescate de animales en situación de riesgo, prestando atención veterinaria básica y coordinando soluciones temporales de refugio y custodia, incluso mediante hogares provisionales (Nature Conservation Bureau, 2018).

A nivel logístico, se destaca la organización escalonada de la respuesta, según la gravedad del evento. Las autoridades locales deben proceder al mapeo de refugios con presencia de tutores, identificar regiones con alta incidencia de animales que vagan sin guardianes, distribuir insumos de emergencia y coordinar, cuando sea necesario, el apoyo regional y nacional. Cuando no sea posible la permanencia de los ani-

males en refugios humanos, se prevé la instalación de estructuras paralelas destinadas exclusivamente a animales de compañía (Nature Conservation Bureau, 2018).

Cuando los tutores hayan perdido sus residencias, se recomienda crear viviendas temporales compatibles con la permanencia de animales, una medida que requiere la coordinación entre las alcaldías y los gestores de los programas de vivienda, con el fin de delimitar espacios adecuados y establecer normas de convivencia que eviten conflictos con otros residentes (Nature Conservation Bureau, 2018).

Una vez estabilizada la situación, los centros de rescate deben cerrarse progresivamente, y se prevé la devolución de los animales a sus legítimos tutores o, en caso de imposibilidad, su entrega en adopción responsable. El proceso debe llevarse a cabo de acuerdo con criterios técnicos, como el estado de salud del animal, el tiempo que lleva bajo custodia y su aptitud para integrarse en un nuevo hogar, precedido de una divulgación pública (Nature Conservation Bureau, 2018).

En lo que respecta a la financiación, se observa la inexistencia de un fondo nacional para la protección animal en casos de desastre. Los recursos financieros provienen principalmente de los presupuestos de los gobiernos locales, complementados con donaciones privadas y campañas de recaudación promovidas por organizaciones de la sociedad civil. La Pet Disaster Prevention Promotion Association representa, en este sentido, una entidad estratégica para recaudar y redistribuir recursos financieros y materiales, apoyando a los centros de respuesta a emergencias (Nature Conservation Bureau, 2018).

4. Análisis del caso brasileño: un escenario de vacío legal

A la luz de las experiencias internacionales, es necesario examinar cómo se ha incorporado, aunque de manera incipiente, el manejo de animales en situaciones de desastre al contexto brasileño. Históricamente ausente de las políticas de defensa civil, la protección animal solo comenzó a adquirir cierta visibilidad a partir de 2019, impulsada por la rotura de la presa de Brumadinho, en Minas Gerais, y por la intensificación de los fenómenos climáticos extremos en los años siguientes. Sin embargo, la inclusión de este tema se desarrolló en un contexto carente de legislación específica, lo que, en situaciones concretas —como la reciente catástrofe en Río Grande del Sur—, resultó ser un elemento decisivo para la dificultad y la descoordinación de las acciones de rescate y acogida, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de los animales ante las crisis.

4.1. Intentos legislativos aislados

La tramitación convergente de los proyectos de ley (PL) federales n.º 2950/2019 y n.º 4670/2020, que proponía la creación de la Política de Acogida y Gestión de Animales Rescatados (AMAR), materializa el intento de incluir, de manera orgánica, la protección animal en la legalidad de las políticas públicas de prevención, mitigación y respuesta ante desastres, ya sean de naturaleza natural o tecnológica. Aunque cada propuesta partía de enfoques distintos, la primera estaba orientada a la reforma legislativa de las leyes ya existentes, con énfasis en la responsabilidad penal y en las obligaciones preventivas y reparadoras de los empresarios, y la segunda iba dirigida a la creación de una política pública nacional específica, los contenidos resultaron ser complementarios, convergiendo en la formulación y la aprobación de un sustitutivo unificado en febrero de 2025.

El sustituto, que lleva la numeración del PL original, n.º 2950, y el nombre del PL secundario, la política AMAR, conservó sustancialmente la estructura, las definiciones, los principios y las directrices delineados por el PL n.º 4670/2020, al tiempo que incorporó las modificaciones normativas propuestas por el PL n.º 2950/2019, como la tipificación penal de conductas omisivas o negligentes perjudiciales para la fauna en contextos de desastre y la obligatoriedad de incluir, en los planes de seguridad y emergencia, medidas específicas destinadas a la protección de los animales. Sin embargo, la redacción final mantuvo la orientación antropocéntrica expresada en el párrafo único del artículo 5, al establecer que las vidas humanas son prioritarias frente a las vidas de los animales silvestres y domésticos, para la evacuación, búsqueda, rescate, cuidados inmediatos, alimentación, refugio y otros procedimientos derivados de situaciones de desastre, disposición que tiene su origen en el artículo 3 del PL n.º 2950/2019 (Câmara dos Deputados, 2025).

El PL n.º 2950/2019, propuesta original presentada en el Senado Federal, tenía por objeto modificar la Ley n.º 9.605/2008 (Ley de Delitos Ambientales) y la Ley n.º 12.334/2010 (Ley de Seguridad de Presas), con el fin de incorporar, de forma expresa, disposiciones destinadas a salvaguardar la vida animal en situaciones de desastre. Se basaba en la constatación de que tales eventos adversos, ya sean naturales o provocados por la acción humana, acarrean pérdidas humanas, pérdidas económicas e, igualmente, daños a la fauna silvestre y doméstica, lo que exigía una regulación distinta para suplir evidentes lagunas normativas (Câmara dos Deputados, 2019).

Para hacer frente a esta omisión, el PL n.º 2950/2019 establecía que las empresas y las actividades que pudieran provocar degradación

medioambiental debían adoptar medidas preventivas y reparadoras orientadas a la protección de los animales. Entre las medidas preventivas, se destacaban la formación de equipos para acciones de búsqueda, rescate y atención de emergencia a los animales, la elaboración de planes de emergencia que contemplaran la evacuación y el acogimiento de la fauna, la instalación de cerramientos y mecanismos de contención para evitar que los animales tuvieran acceso a zonas de riesgo, así como la difusión de materiales técnicos y educativos orientados a la gestión de emergencias. En cuanto a las medidas reparadoras, se imponía a los empresarios la obligación de poner a disposición maquinaria, vehículos y equipos de rescate, suministrar insumos como agua, alimentos y medicamentos, garantizar la atención veterinaria y proporcionar estructuras adecuadas para el refugio y la recuperación, incluido el acceso a recursos naturales básicos para animales de gran tamaño. Las acciones debían coordinarse con los diferentes entes federativos, admitiéndose la participación de la sociedad civil y las comunidades locales (Câmara dos Deputados, 2019).

En cuanto a las sanciones, el PL n.º 2950/2019 proponía una modificación relevante del artículo 32 de la Ley de Delitos Ambientales, tipificando como conducta delictiva la provocación de desastres que causaran la muerte, lesiones o sufrimiento a animales silvestres o domésticos, incluso por omisión, ampliando así el espectro protector de la tutela penal ambiental. Del mismo modo, se incluía en la Ley de Seguridad de Presas la obligación de contemplar, en los planes de seguridad y acción de emergencia, medidas específicas dirigidas a la fauna, así como la difusión de materiales informativos sobre el rescate de animales. Sin embargo, reafirmaba que, en consonancia con la jerarquía normativa tradicional, la prioridad debía recaer en las vidas humanas, sin que ello, no obstante, excluyera el deber de planificación y respuesta en lo que respecta a la fauna, reconociendo el impacto ético, ecológico y social de la negligencia en este ámbito (Câmara dos Deputados, 2019).

En 2021 se adjuntó al PL n.º 2950/2019 el PL n.º 4670/2020, presentado por la Cámara de Diputados, que proponía la creación de la Política de Acogida y Gestión de Animales Rescatados (AMAR). Esta política, de alcance nacional, pretendía crear un marco jurídico para estructurar las acciones de acogida, manejo, rescate y destino de los animales afectados por desastres, abarcando la fauna silvestre nativa y exótica y los animales domésticos, así como los híbridos y, de forma implícita, los animales de producción insertados en contextos de subsistencia o de impacto ambiental colectivo. Se basaba en la protección de la vida animal, la mitigación de los impactos socioambientales y la exigencia de una respuesta rápida por parte de las autoridades públicas y los empresarios responsables de actividades de riesgo (Câmara dos Deputados, 2020).

Los objetivos establecidos en el artículo 3 del proyecto de ley eran amplios. Entre ellos destacaban la reducción de la mortalidad animal en contextos de desastre, la integración de la protección animal en las políticas públicas de biodiversidad y defensa civil, y la promoción de la tenencia responsable y la valoración de la vida animal como bien jurídico de interés colectivo. Los objetivos se basaban en un concepto de gestión ecosistémica, que tiene en cuenta la interdependencia entre la fauna, el medio ambiente y los riesgos climáticos (Câmara dos Deputados, 2020).

El proyecto enumeraba principios rectores como la prevención y la precaución, orientados a la adopción de medidas anticipadas ante la inminencia de eventos extremos, el principio de «quien contamina paga», la custodia responsable y la gestión ecosistémica integrada, que protege la diversidad biológica incluso en situaciones de emergencia. Entre las directrices se incluían la cooperación interfederal, la integración con la defensa civil, la implementación de programas comunitarios de preparación y respuesta, la participación y el control social, la valorización del conocimiento técnico y popular, la preservación de la biodiversidad y la adhesión a los tratados internacionales pertinentes (Câmara dos Deputados, 2020).

El conjunto de instrumentos de la política, previsto en el artículo 6, incorporaba planes nacionales, estatales y municipales de protección y defensa civil, planes de gestión de unidades de conservación, protocolos para especies amenazadas, sistemas de monitoreo climático y de áreas de riesgo, así como licenciamiento ambiental. Las competencias, artículos 8, 9 y 10, se distribuían de manera que se preservara la lógica federativa cooperativa: a la Unión le correspondía coordinar y formular directrices generales prestando apoyo técnico y financiero; a los estados, articular regionalmente y capacitar equipos, y a los municipios, ejecutar acciones directas de rescate, acogida y registro de organizaciones de apoyo, además del mantenimiento de refugios temporales (Câmara dos Deputados, 2020).

En el ámbito operativo, el PL n.º 4670/2020 regulaba los procedimientos de rescate, acogida y destino de los animales afectados, estableciendo, en su artículo 13, que el rescate debía ser realizado por un equipo técnico debidamente capacitado, bajo la coordinación de un médico veterinario, con observancia de las normas sanitarias y de seguridad. El artículo 14 determinaba que todos los animales rescatados debían someterse a una evaluación clínica, dando prioridad a los heridos o enfermos. El artículo 15 preveía que aquellos que se encontraban en riesgo epidemiológico o en estado de salud irreversible fueran aislados, sometidos a cuidados específicos o, si fuera necesario, derivados a cuidados paliativos, de conformidad con la legislación vigente. Por su parte, el artículo 16 hacía obligatoria la vacunación, cuando estuviera indicada, con el

objetivo de prevenir zoonosis y otras enfermedades transmisibles (Câmara dos Deputados, 2020).

En cuanto a la reintegración y el destino, el artículo 17 establecía que los animales domésticos identificados debían, siempre que fuera posible, ser devueltos a sus tutores originales. En los casos en que tal devolución no fuera viable, se promovería la adopción responsable, dando prioridad a las familias registradas, las organizaciones no gubernamentales habilitadas y los protectores capacitados. En relación con la fauna silvestre, el artículo 18 determinaba la reinscripción en el hábitat, en áreas de liberación adecuadas, o la utilización en programas de recuperación de poblaciones de especies amenazadas, respetando siempre los criterios técnicos y legales. Se prohibía la liberación de animales exóticos o híbridos en entornos naturales, salvo autorización excepcional de los organismos competentes, basada en razones científicas o conservacionistas (Câmara dos Deputados, 2020).

El artículo 19 autorizaba el aprovechamiento de cadáveres con fines científicos, educativos o de investigación, siempre que se respetaran las normas de bioseguridad. El artículo 20, por su parte, promovía una modificación de la Ley Federal n.º 12.340/2010, que regula el Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil (FUNCAP), con el fin de incluir, entre las acciones previstas en los planes municipales de contingencia, la organización de un sistema de rescate y atención de emergencia a la fauna. Aunque no creaba un fondo específico para los animales, la modificación permitía la asignación de recursos públicos federales de emergencia para el acogimiento de la fauna afectada, siempre que dichas medidas estuvieran previstas en los instrumentos locales de planificación (Câmara dos Deputados, 2020).

El sustituto aprobado en 2025 logró consolidar, en un solo diploma, la densidad normativa y el alcance conceptual propuestos en ambos proyectos. Se mantuvo el cuerpo estructural de la AMAR, con sus objetivos, principios, directrices, competencias e instrumentos, tal y como se formuló en el PL n.º 4670/2020, pero incorporando, de manera armoniosa, las innovaciones penales y administrativas delineadas en el PL n.º 2950/2019, especialmente aquellas que responsabilizan a los empresarios por los daños causados a la fauna y obligan a incluir protocolos de protección animal en los planes de seguridad de presas y proyectos de riesgo. De este modo, la legislación resultante crea una política pública densa para el manejo y la acogida de animales en casos de desastre (Câmara dos Deputados, 2025).

En términos simbólicos y prácticos, la fusión de ambos proyectos representa un avance en el reconocimiento jurídico de los animales como sujetos vulnerables en contextos de desastre, desplazando, aunque de forma incipiente, la centralidad absoluta del paradigma antropocéntri-

co. Sin embargo, la inclusión y el mantenimiento, en el texto final, de la disposición que da prioridad a las vidas humanas en detrimento de las vidas animales, procedente del proyecto de ley original, revela que la transición sigue estando limitada por una jerarquía de valores propia del ordenamiento jurídico tradicional.

Aun así, si finalmente se aprueba, la norma establecerá un marco regulatorio sin precedentes en Brasil, al integrar en un único instrumento la política pública de protección animal y los mecanismos de responsabilidad penal y administrativa por daños derivados de omisiones o acciones perjudiciales en situaciones de catástrofe, sentando las bases para una actuación estatal y privada más amplia en la lucha contra los impactos multiespecíficos.

A pesar de su relevancia, la propuesta mantiene la protección animal condicionada a la tutela humana, sin afirmar plenamente la dignidad animal como valor jurídico autónomo. Al no reconocer a los animales como titulares de derechos fundamentales a la vida y al bienestar, se perpetúa la lógica de subordinación de la vida no humana, que permanece en una posición secundaria en los planes de respuesta y preventión. Así, aunque constituye un paso prometedor al estructurar un marco normativo capaz de reducir la vulnerabilidad animal en caso de catástrofes, la sustitución también se revela como una oportunidad parcialmente perdida, al no romper de manera decisiva con la supremacía humana que sustenta el paradigma vigente.

4.2. La catástrofe en Río Grande del Sur como ejemplo factual del borrado animal

Como ya se ha mencionado, Brasil se enfrenta a una intensificación exponencial de la frecuencia y la gravedad de los fenómenos climáticos extremos, una realidad relacionada con el agravamiento del cambio climático a escala mundial. Sin embargo, este proceso adquiere contornos particulares en el contexto nacional, especialmente en la región sur, donde una combinación compleja y sinérgica de factores ambientales, geográficos, sociales, económicos y político-institucionales potencia los impactos negativos.

El Estado de Río Grande del Sur destaca como uno de los epicentros de esta creciente vulnerabilidad climática brasileña, ya que se ve afectado repetidamente por desastres hidrometeorológicos de gran magnitud, que causan daños a vidas humanas y no humanas. La situación se manifiesta de forma emblemática con el desastre ocurrido en 2024, considerado el evento climático de mayor magnitud jamás registrado en la historia del Estado y del país.

La gravedad del episodio llevó al Gobierno estatal a declarar el estado de calamidad pública mediante el Decreto n.º 57.596, de 1 de mayo de 2024, posteriormente ratificado por los decretos n.º 57.600/2024 y n.º 56.603/2024. A nivel federal, el Congreso Nacional reconoció la situación hasta el 31 de diciembre de 2024, de conformidad con el Decreto Legislativo n.º 36/2024, promulgado el 7 de mayo del mismo año (Rehbein y Tybusch, 2025).

El desastre comenzó con intensas precipitaciones a partir del 27 de abril, que se intensificaron en los primeros días de mayo, acumulando volúmenes equivalentes a tres meses de lluvia en solo dos semanas. El patrón anómalo provocó la inundación de zonas urbanas y rurales, convirtiendo el territorio gaucho en un escenario de colapso que ocupó los titulares de los periódicos, los telediarios y las redes sociales durante semanas (Rehbein y Alves, 2025a).

Esto se debe a que el fenómeno afectó a 478 de los 497 municipios del Estado, es decir, al 96% del total (Rehbein y Alves, 2025a). El balance publicado por la Defensa Civil de Río Grande del Sur el 24 de abril de 2025 indica 806 heridos, 27 desaparecidos y 183 muertos, además de aproximadamente 2,4 millones de personas afectadas, lo que representa alrededor del 20% de la población total del Estado (Defensa Civil de RS, 2025), y de más de 600.000 personas desplazadas (Rehbein y Alves, 2025b).

Asimismo, durante la tragedia se estima que más de 20.000 animales domésticos, entre perros, gatos y caballos, fueron rescatados y trasladados a refugios provisionales. Sesenta días después del suceso, aproximadamente 18.400 seguían sin hogar. Tras cuatro meses, persistían 3.569 animales distribuidos en 45 refugios, una situación considerada crítica por el Grupo de Respuesta a Animales en Desastres (GRAD), dada su prolongación (Hupffer et al., 2024).

Durante los rescates, los equipos dieron prioridad a la preservación de vidas humanas y del patrimonio, dejando a cientos de animales atrapados en casas inundadas o zonas de difícil acceso, sin comida ni agua potable. La falta de preparación para lidiar con animales y la carencia de equipos de rescate contribuyó al elevado número de muertes, con informes de perros, gatos, caballos, cerdos y bovinos abandonados o sometidos a condiciones extremas, como el canibalismo entre animales aislados (Rammé y Gorisch, 2025).

La tragedia también puso de manifiesto la superpoblación de animales callejeros, especialmente perros y gatos. Anteriormente descuidados, surgieron en el escenario de la crisis como sujetos desprovistos de apoyo institucional. Incluso los que tenían un hogar o un semihogar, considerados miembros de la familia por muchos tutores, fueron abandonados durante las evacuaciones y expuestos a la muerte por la falta de protocolos que reconocieran su valor intrínseco (Rammé y Gorisch, 2025).

Además, los animales explotados en los sistemas productivos también se vieron afectados. Se estima que aproximadamente un millón de ejemplares de granja, incluidos cerdos, aves y bovinos, perecieron ahogados o como consecuencia de la privación de alimentos, energía y ayuda, sobre todo por estar confinados en granjas y estructuras agroindustriales sin ninguna vía de evacuación (Rodrigues et al., 2024).

Según datos del informe de Emater de Río Grande del Sur, alrededor de 6,4 millones de animales de producción perecieron, entre ellos 5.889.632 aves, 464.386 cerdos, 24.006 bovinos y 13.626 otros animales (Governo Rio Grande do Sul y Emater, 2024). Las muertes, tratadas predominantemente desde la perspectiva del perjuicio económico, ponen de manifiesto la negación de la condición sensible de estos individuos y la ausencia total de mecanismos de protección (Rammé y Gorisch, 2025).

Del mismo modo, en lo que respecta a los animales silvestres, la destrucción de hábitats, la contaminación de ecosistemas y la dispersión de residuos tóxicos han comprometido la integridad de biomas enteros, lo que intensifica la amenaza a la biodiversidad regional. Con más de 280 especies ya clasificadas en peligro de extinción en el Estado, los daños ecológicos aumentan la incertidumbre sobre la viabilidad de sus poblaciones a medio y largo plazo (Rodrigues et al., 2024).

En las primeras semanas tras la catástrofe, la ausencia de protocolos estatales para el rescate y la acogida de animales obligó a la sociedad civil organizada, compuesta por voluntarios, activistas, universidades, ONG, miembros del Ministerio Público y secretarías municipales de la causa animal, la tarea de establecer, de manera urgente, estructuras de refugio y atención veterinaria para miles de animales afectados, promoviendo acciones que el poder público no pudo ofrecer con la misma rapidez (Rodrigues et al., 2024).

La proyección nacional e internacional de la situación de los animales se vio impulsada, sobre todo, por el emblemático caso del caballo Caramelo, que permaneció cuatro días aislado en un tejado, en Canoas, sin acceso a agua ni a comida. La imagen se viralizó y se convirtió en símbolo de la resistencia de los animales no humanos, exponiendo la vulnerabilidad ante la ausencia de políticas de emergencia entre especies. La movilización que siguió incluyó acciones de rescate coordinadas principalmente por voluntarios y agentes de la causa animal, bajo el lema «ninguna vida se queda atrás», ante una tragedia que se cobró miles de vidas humanas y no humanas (Rodrigues et al., 2024).

La conmoción social resultante contribuyó a presionar a las instituciones públicas para que adoptaran medidas orientadas a la protección animal. Entre ellas destaca la iniciativa de control ético de la población, con la previsión de esterilizar y microchipar a aproximadamente 20.000 perros y gatos, financiada por el Fondo para la Reparación de Bienes Dañados

del Ministerio Público y puesta en marcha por universidades públicas del Estado (Hupffer et al., 2024). Aunque el Gobierno federal envió donaciones, como comida, medicamentos y equipos de apoyo, la primera línea siguió estando sostenida principalmente por acciones voluntarias.

Así, casi veinte días después del inicio de la tragedia, el Gobierno federal publicó la Orientación Operativa n.º 07, de 20 de mayo de 2024, que reconocía a los animales de compañía como parte de las acciones de socorro y asistencia a la población afectada, lo que permitió destinar recursos para la compra de pienso, kits de vacunación, primeros auxilios, microchips, esterilización e instalación de refugios temporales (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2024).

A nivel de estado, se elaboró tardíamente el Plan de Acciones de Respuesta a la Fauna de Río Grande del Sur, firmado el 31 de mayo de 2024, y el Manual de Buenas Prácticas para el Refugio de Animales. Sobre esta base, se observó la construcción de una política pública de emergencia reactiva. La iniciativa formal de respuesta involucra a la Administración estatal, los municipios, el Gobierno federal y la sociedad civil organizada, mediante protocolos técnicos y operativos (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024a).

El Plan se instituyó como parte integrante del Plan Rio Grande (Ley n.º 16.134, de 24 de mayo de 2024), un programa de reconstrucción y resiliencia climática. El documento, liderado por la Oficina de Coordinación de Respuesta a la Fauna (GCRF), define las responsabilidades interinstitucionales y las etapas de respuesta a situaciones de emergencia que involucran a animales domésticos, silvestres y de producción, independientemente de su tamaño. La motivación del plan se basa en principios como la salud única, la familia multiespecie y la sentencia animal, que exigen que las políticas públicas de respuesta incluyan a todos los seres sintientes afectados por los desastres climáticos (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024a).

El alcance del plan comprende la actuación tripartita entre los entes federativos y las organizaciones de la sociedad civil. Se formalizaron alianzas con universidades, como UFRGS, Feevale, UniRitter y Ulbra, además de ONG como el Grupo de Rescate de Animales en Desastres (GRAD) y Arcanimal, responsables de la ejecución de acciones en el campo, como rescates, clasificación y acogida en refugios (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024a).

En lo que respecta a la puesta en marcha, se define la estructura organizativa con funciones específicas: coordinación general; operaciones; logística y abastecimiento; gestión de la información; asistencia y salud, y recursos. Cada área se describe detalladamente con sus atribuciones, número de profesionales y flujos de trabajo (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024a).

Entre las acciones destacan los rescates por vía aérea, marítima y terrestre de animales en peligro; la clasificación clínica y el transporte a refugios temporales u hospitales veterinarios; el registro e identificación de los animales mediante el uso de medallas de colores (rojo, amarillo y verde); las plataformas digitales de gestión de datos (Pets RS y Arcanimal); el canal automatizado a través de WhatsApp para solicitar donaciones y registrar refugios y voluntarios, y la coordinación de centros de distribución y eliminación adecuada de cadáveres (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024a).

Para garantizar los estándares de cuidado y bienestar, se ha elaborado el Manual de Buenas Prácticas para Refugios de Animales, basado en el folleto del Instituto de Medicina Veterinaria Colectiva (IMVC). El manual presenta orientaciones sobre la estructura física mínima de los refugios (clasificación, cuarentena, áreas de aislamiento, cocina, farmacia, oficinas), el dimensionamiento de equipos (por ejemplo, por cada 100 perros se requieren 3 cuidadores y 1 médico veterinario) y los protocolos sanitarios y operativos. También se tratan aspectos como la limpieza, la desinfección, el enriquecimiento ambiental y la separación de residuos comunes y médicos (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024b).

Además, el plan prevé medidas de control de la población, con la realización de castraciones y la implantación de chips en los animales, en cooperación con instituciones de enseñanza superior y con recursos del Fondo para la Recuperación de Bienes Dañados del Ministerio Público (Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2024a).

Cabe destacar que la persistente ausencia de protocolos inmediatos, rápidos y oportunos, y la insuficiencia de infraestructura adecuada para la atención de emergencia a los animales muestran que existe una fragilidad institucional en la gestión de desastres en Brasil, sobre todo cuando se trata de la protección entre especies. La laguna observada confirma la omisión sistemática histórica que perpetúa la invisibilidad animal en las políticas públicas (Rammé y Gorisch, 2025).

La experiencia de la tragedia de 2024 en Río Grande del Sur puso de manifiesto que existe una urgencia inaplazable en Brasil por integrar mecanismos de protección animal en los planes de emergencia, así como la necesidad apremiante de consolidar datos oficiales, capacitar equipos especializados y promover la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, con el fin de garantizar una respuesta realmente oportuna e interinstitucional ante futuros eventos catastróficos.

5. Análisis comparativo y fundamentos para la construcción de un derecho de los desastres multiespecie en Brasil

La complejidad de los desastres contemporáneos exige revisar y ampliar los conceptos jurídicos que rigen la protección animal, yendo más allá del enfoque antropocéntrico tradicional que históricamente ha relegado a los animales a un papel marginal e instrumental. En este sentido, la presente sección se dedica a realizar un examen crítico de los modelos internacionales de gestión de animales en contextos de emergencia, con el fin de identificar los avances, las limitaciones filosóficas y la persistencia del sesgo que impregna a las políticas y a las leyes. A continuación, a la luz de estos análisis y de las especificidades del escenario brasileño, se busca fundamentar los caminos para la construcción de un derecho de los desastres multiespecie, una rama emergente y necesaria que reconozca la interdependencia entre humanos y no humanos y responda a las demandas éticas, jurídicas y sociales de una tutela plural en situaciones de crisis.

5.1. Perspectivas sobre los modelos internacionales y la realidad nacional en materia de protección animal en casos de desastre

La incorporación formal de los animales en las estrategias de gestión de riesgos y desastres, verificada en distintas experiencias internacionales, puede, a primera vista, presentarse como un avance jurídico digno. Sin embargo, incluso en los modelos técnicamente delineados, persiste un sesgo especista, que indica una forma de desconsideración moral bajo el pretexto de que los intereses de los animales, aunque sean del mismo orden que los intereses humanos, no tienen el mismo peso moral (Felipe, 2006). En lugar de reconocer a los animales como sujetos de derecho dotados de dignidad intrínseca, se les concede protección desde la perspectiva utilitarista del mantenimiento de los «modos de vida» humanos y la salvaguarda de la resiliencia económica de los sectores productivos, en su mayoría.

El utilitarismo se trata de una ética que propone el principio básico de buscar el mayor bien para el mayor número. Para ello, defiende que se deben tener en cuenta los intereses de todos los seres capaces de sufrir o sentir placer, sin imponer ninguna discriminación arbitraria, como la presente en el especismo (Singer, 1989). Pero, aunque el utilitarismo busca la consideración de los intereses, en la práctica atribuye mayor peso a los intereses humanos, reproduciendo así una desigualdad moral que legitima la perpetuación del especismo (Felipe, 2009). Esta tensión ética es particularmente evidente en Brasil, donde la ausencia

de protocolos de rescate animal en desastres refleja una aplicación implícita de criterios utilitaristas antropocéntricos: la protección se centra exclusivamente en la vida humana, relegando los intereses de los animales a un plano secundario y sin reconocimiento formal de su capacidad de sufrir.

En Costa Rica, por ejemplo, el aparato destinado a los animales en situaciones de desastre abarca especies domésticas, silvestres, acuáticas y de producción, además de prever una dotación presupuestaria y protocolos técnicos. Se trata, sin lugar a dudas, de un hito relevante. Sin embargo, la justificación que sustenta la protección sigue impregnada de antropocentrismo, al priorizar la preservación de la economía y la continuidad de los hábitos de las personas como elementos centrales. El marco reitera la concepción según la cual el ser humano ocupa una posición central en el universo (Levai, 2014), de modo que los intereses no humanos quedan relegados a un segundo plano, incluso cuando son idénticos, en naturaleza e intensidad, a los intereses de las personas (Felipe, 2006). Comparativamente, en Brasil, la inexistencia de un marco legal similar evidencia que los animales continúan siendo considerados apéndices de la tutela humana, sin reconocimiento de derechos intrínsecos ni planificación institucional en emergencias.

En la India, el plan nacional de gestión de desastres contempla medidas como rescate, refugio y asistencia médico-veterinaria, además de instrumentos de mitigación de pérdidas económicas, como el seguro ganadero y la reposición de rebaños. Aunque las acciones parecen ser un avance procedimental, se revelan subordinadas a la lógica de la preservación de los medios de subsistencia humanos, lo que refuerza el estatus de los animales como activos económicos. En contraste, en Brasil no existen instrumentos legales ni financieros que aseguren la protección animal en escenarios de desastre, evidenciando una dependencia total de la acción voluntaria y la improvisación ante situaciones críticas. Se ignora el principio moral de la sentiencia, según el cual, si un ser es capaz de sufrir, no hay justificación ética para ignorar ese sufrimiento. La sentiencia constituye, por lo tanto, el único criterio defendible para el reconocimiento de intereses. Al condicionar la protección animal al beneficio humano, la estructura india ratifica el utilitarismo antropocéntrico y perpetúa la desigualdad moral entre especies (Singer, 1989).

Desde la perspectiva del caso de Guatemala, el protocolo interinstitucional presenta una base técnica y se ajusta a las normas internacionales, de modo que abarca diferentes especies animales. Sin embargo, la retórica del bienestar animal se instrumentaliza para fines esencialmente humanos, como la protección de la salud pública y la seguridad alimentaria. El documento admite incluso la eutanasia de «animales

irrecuperables», una práctica normalizada en situaciones críticas que pone de manifiesto el sesgo especista subyacente, es decir, la supresión de vidas no humanas en nombre de los intereses humanos. En Brasil, la ausencia de protocolos comparables significa que no existe regulación que contemple la organización institucional para proteger animales de desastres, dejando a estos sujetos sin cobertura legal. Dicha selectividad moral atenta contra el principio de igualdad de consideración, según el cual no puede haber ninguna razón, salvo la egoísta de preservar los privilegios de los explotadores, para negar la extensión de este principio a otras especies (Singer, 1989).

En Australia, el plan nacional de manejo de animales en desastres los reconoce como seres sensibles, contemplando sus necesidades físicas y también sus estados mentales positivos. El documento adopta enfoques como el One Welfare y el Five Domains Model y abarca animales de compañía, de producción, fauna silvestre, especies asilvestradas y animales pertenecientes a comunidades indígenas. Aunque la amplitud se erige hacia un biocentrismo pragmático, la primacía formal de la vida humana persiste, lo que limita la superación del especismo institucional. Comparativamente, Brasil carece de cualquier política formal de alcance nacional que reconozca la sensibilidad animal en desastres, de modo que la protección de los animales sigue dependiendo exclusivamente de acciones voluntarias y de emergencia improvisadas, perpetuando así la vulnerabilidad estructural de los seres sensibles frente a desastres climáticos. Cabe mencionar que mientras los intereses de los animales se sopesen repetidamente otorgándoles menos importancia que a los intereses humanos de idéntica naturaleza, la desconsideración moral estructural permanecerá intacta (Felipe, 2006).

En cuanto a los Estados Unidos, la Ley PETS impuso la inclusión de animales domésticos y de servicio en los planes de emergencia, pero, de manera excluyente, dejó de abarcar animales de producción, silvestres y de compañía no convencionales. Existe una perpetuación de la invisibilidad jurídica en esta delimitación restrictiva, ya que se basa en la reducción del trauma humano derivado de la separación de sus animales. La ausencia de un marco legal equivalente en Brasil significa que ningún grupo animal recibe protección formal durante desastres, lo que subraya la falta de reconocimiento institucional del valor intrínseco de los animales y la dependencia total de esfuerzos voluntarios para su rescate y cuidado. La lógica, eminentemente utilitarista y antropocéntrica, descuida la capacidad de sufrir y disfrutar, que es un requisito previo para tener intereses (Singer, 1989). Desde dicho punto de vista, esto demuestra un criterio que no se sostiene cuando se aplica a seres cuyo valor inherente es independiente de su utilidad para otros (Regan, 2008).

En Japón, unas directrices de carácter no vinculante atribuyen al tutor la responsabilidad principal de proteger a sus animales, reservando al Estado un papel subsidiario. En este sentido, aunque incluyen medidas técnicas como la identificación y la instalación de refugios, la ausencia de un marco vinculante y de una financiación adecuada debilita la eficacia del sistema y reafirma el modelo en el que la protección de los animales está condicionada a la mediación de la tutela humana. Esto confirma, una vez más, la centralidad de la vida humana como criterio exclusivo de atribución de valor jurídico (Felipe, 2006). En Brasil la situación es aún más crítica, puesto que la inexistencia de leyes específicas o protocolos interinstitucionales implica que la protección de los animales durante desastres depende enteramente de la buena voluntad de actores voluntarios, sin respaldo normativo ni institucional, lo que evidencia la invisibilidad jurídica de los animales no humanos en contextos de emergencia.

Así, en el ámbito nacional, recientes iniciativas legislativas brasileñas han tratado de integrar la protección animal en la gestión de desastres, pero ninguna de ellas ha logrado convertirse en ley hasta el momento. Por lo tanto, los animales víctima de desastres no están incluidos en los planes ni en las acciones gubernamentales. Incluso en las versiones más recientes de las propuestas se mantiene la jerarquía antropocéntrica, que prioriza la vida humana y concibe a los animales como apéndices de la tutela de las personas. La ausencia de mecanismos convierte el avance en retórica desprovista de materialidad. Es en este contexto donde resuena, una vez más, la advertencia de que no puede haber ninguna razón para negar la igualdad de consideración a otras especies (Singer, 1989), porque los mismos fundamentos que sustentan el derecho a la vida de los seres humanos se aplican a los animales. Por lo tanto, negarlo es perpetuar una injusticia arbitraria (Regan, 2008).

El panorama comparativo muestra que, a pesar de las diferencias técnicas, institucionales y operativas entre los modelos analizados, todos comparten, en mayor o menor medida, la preservación de estructuras especistas y antropocéntricas. La protección que se brinda a los animales en contextos de desastre sigue estando, en la mayoría de los casos, condicionada al valor que les atribuyen los seres humanos, ya sea de orden económico, afectivo o sanitario. Se trata, por tanto, de un antropocentrismo utilitarista que legitima la explotación y el abandono de seres sensibles en situaciones críticas, al tiempo que descuida el imperativo ético de considerar el sufrimiento animal con el mismo peso que el sufrimiento humano.

5.2. Vías para establecer un derecho de los desastres multiespecie en el contexto brasileño: fundamentos constitucionales, éticos y posantropocéntricos

El desarrollo de una política para la protección de los animales en situaciones de desastre, aún inexistente en el ordenamiento jurídico nacional, se configura como un imperativo constitucional y una exigencia ética inaplazable. La Constitución Federal de 1988, en su artículo 23, incisos VI y VII, otorga competencia común a la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios para proteger el medio ambiente y preservar la fauna, imponiéndoles un deber de actuación corresponsable y de carácter continuo (Alves y Rehbein, 2022). Del mismo modo, el artículo 24, inciso VI, confiere competencia concurrente para legislar sobre la fauna, permitiendo a los estados, en ausencia de una norma general de la Unión, el pleno ejercicio de dicha competencia, según las especificidades regionales (§ 3º), y garantizándoles la iniciativa normativa ante la inexistencia de legislación federal (§ 2º) (Senado Federal, 1988).

El artículo 30, incisos I y II, por su parte, garantiza a los municipios la prerrogativa de legislar sobre asuntos de interés local y de complementar la legislación federal y estatal en lo que corresponda (Senado Federal, 1988), lo que reafirma un federalismo que legitima la creación de instrumentos normativos en múltiples niveles. Así, ante la omisión nacional en materia de protección a los animales en casos de desastre, surge con claridad la legitimidad de que los estados y los municipios establezcan, de forma autónoma, una política multiespecífica de defensa civil, basada en la realidad local y en la urgencia de responder a la vulnerabilidad animal.

Además, la inercia de las autoridades públicas a la hora de prevenir o mitigar el sufrimiento de los animales en situaciones de emergencia atenta contra principios constitucionales fundamentales, como el artículo 37, *caput*, que regula la actuación de la Administración pública, ya sea directa o indirecta, de cualquiera de los poderes de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, imponiendo que la conducta respete, entre otros, los principios de legalidad, moralidad y eficiencia (Senado Federal, 1988). Desde el punto de vista de la legalidad, la omisión supone una violación de las disposiciones que imponen el deber de proteger a los animales, lo que constituye un incumplimiento del deber jurídico de actuar. A la luz de la moralidad administrativa, descuidarlos en contextos de calamidad significa desafiar a los valores ético-jurídicos que deben orientar la gestión pública. Y, desde el punto de vista de la eficiencia, la ausencia de planificación, protocolos y estructura destinados al rescate y cuidado de los animales demuestra la incapacidad

cidad de prevenir daños o responder a emergencias, frustrando el interés público.

La omisión también contraviene el artículo 225, *caput* y § 1º, inciso VII, de la Constitución, que garantiza a todos el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado e impone al poder público la obligación de proteger la fauna, prohibiendo las prácticas crueles (Palar et al., 2017). Al explicitar dicha prohibición, la disposición ratifica la condición sensible de los animales y les reconoce dignidad *per se*, lo que permite realizar una lectura que trasciende el paradigma antropocéntrico tradicional (Levai, 2014). En la estela de esta interpretación, se advierte que la ética senciocéntrica admite en la comunidad moral a todos los seres dotados de sensibilidad y conciencia, de modo que la vulnerabilidad al daño y la susceptibilidad al bienestar individual son criterios de igualdad moral que fundamentan los deberes morales directos de no maleficencia y beneficencia (Felipe, 2009).

El reconocimiento se ve reforzado por el Tribunal Supremo Federal, que ya ha afirmado la sensibilidad animal y, con ella, el interés intrínseco de no sufrir, erigiendo el Principio de la Dignidad Animal como fundamento jurídico. A su vez, el Tribunal Superior de Justicia, en la sentencia del Recurso Especial n.º 1.944.228/2021, incluyó a los animales, independientemente de la especie, en el concepto de familia multiespecie, otorgándoles así relevancia jurídico-afectiva. Tales entendimientos exigen que, por tratarse de seres sensibles, los animales sean contemplados en los planes de contingencia municipales y estatales, como miembros legítimos de la comunidad que debe ser protegida (De Paula et al., 2024).

La prohibición constitucional de la crueldad, aunque incluida en un texto que aún conserva rasgos antropocéntricos, se abre a una interpretación biocéntrica (Levai, 2014) y poshumanista, basada en la comprensión de que los animales tienen un valor intrínseco (Silva, 2015). Desde esta perspectiva, el reconocimiento de los animales como titulares de derechos les garantiza, como mínimo, el derecho fundamental e irrenunciable a no ser sometidos a prácticas crueles (Gordilho, 2008). Se sostiene que cualquier argumento plausible que demuestre que todos los seres humanos tienen el mismo derecho natural a la vida también demuestra que los animales lo tienen, siempre que sean sujetos de una vida, con experiencias e intereses propios (Regan, 2008). La premisa, basada en la sensibilidad y la dignidad de la vida no humana, exige que se rechace la crueldad (Silva, 2015), tanto en actos directos de agresión como en omisiones indirectas, como la negligencia en la prestación de asistencia en situaciones extremas.

Cabe destacar que la omisión en la protección animal en contextos de desastre no puede entenderse únicamente como una falla administrati-

va. Se trata, sobre todo, de la persistencia de un paradigma civilizatorio basado en la tradición antropocéntrica que, respaldado por la supremacía de la razón, ha legitimado históricamente la superioridad humana como fundamento para la apropiación y la instrumentalización de la naturaleza y los animales (Levai, 2014). Esta égida, consolidada por Descartes al reducir a los animales a autómatas desprovistos de conciencia y valor intrínseco, justificó durante siglos la explotación y la exclusión animal de la esfera moral y jurídica (Sarlet y Fensterseifer, 2014).

La estructura de pensamiento sustenta prácticas omisivas y discriminatorias, materializadas en el especismo, que consiste en atribuir menor consideración moral a los seres solo por no pertenecer a la especie humana. Este tipo de discriminación es tan infundada como otras formas de desigualdad basadas en criterios arbitrarios, como el racismo y el sexism. Sin embargo, la capacidad de sentir dolor o placer es el único criterio defendible para considerar moralmente los intereses de un individuo, de modo que la capacidad de sufrir impone la obligación ética de tener en cuenta ese sufrimiento con igual peso, independientemente de la especie (Singer, 1989).

Los animales no existen en función de la humanidad, porque cuentan con intereses propios e independientes de la utilidad que puedan tener para las personas. La protección que se les debe se deriva de su condición de seres sensibles, capaces de experimentar estados como el dolor, la angustia, la soledad y el miedo (Silva, 2015), sensaciones que se amplifican en situaciones de desastre. La negativa a socorrerlos les niega la dignidad y refuerza el engranaje histórico de la exclusión jurídica. En este sentido, se destaca que, según la ética senciocéntrica, todos los seres dotados de sensibilidad y conciencia forman parte de la comunidad moral, siendo la vulnerabilidad y la susceptibilidad al bienestar parámetros para la igualdad de consideración (Felipe, 2009).

La dignidad animal se presenta, por lo tanto, como una categoría normativa que redefine los contornos éticos de la actuación estatal, exigiendo la construcción de un modelo jurídico que reconozca a los animales como sujetos de derechos, con valor intrínseco y moralidad propia y, por lo tanto, con derecho a no ser sometidos a situaciones crueles (Silva, 2015). Tom Regan (2008) observa que cualquier argumento plausible utilizado para sostener que todos los seres humanos tienen el mismo derecho natural a la vida se aplica, con igual fuerza, a los animales, siempre que sean sujetos de una vida, es decir, portadores de experiencias e intereses propios. Negarles este derecho solo por el hecho de no ser humanos es, según el autor, tan arbitrario como excluir a las personas del disfrute de derechos por motivos de edad, capacidad u origen.

En este sentido, negar derechos a los animales en situaciones de desastre equivale, desde el punto de vista lógico y ético, a adoptar la

misma postura discriminatoria que se tendría al negar a determinadas personas, vulnerables o dependientes, el acceso al rescate, el refugio o la atención básica, con el pretexto de que no comparten ciertas capacidades o atributos valorados por el grupo dominante. La conducta, además de ser jurídicamente injustificable, reproduce el mismo mecanismo de exclusión que, a lo largo de la historia, ha fundamentado prácticas de marginación contra niños, ancianos, personas con discapacidad o poblaciones negras, indígenas y mujeres, entre otras, privándolas de protección en momentos de extrema necesidad.

En vista de ello, es necesario formular un derecho de los desastres multiespecie, una rama emergente que integra a los animales en las políticas públicas de prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción en caso de desastres, ya sean naturales o antropogénicos. Con base en esta perspectiva, se trasciende la visión tradicional de la defensa civil restringida a las personas, reconociendo que los desastres también afectan a sujetos no humanos, cuyas vidas tienen un valor intrínseco, interés en no sufrir y necesitan una protección compatible con su vulnerabilidad. El mismo razonamiento que sustenta el derecho a la vida de los seres humanos refuerza la obligación de proteger a los animales en contextos de riesgo, e ignorar este deber en la planificación y ejecución de las acciones de emergencia es incoherente desde el punto de vista moral y jurídico.

La propuesta de un derecho de los desastres multiespecie en Brasil, por lo tanto, no se limita a ampliar la lista de sujetos protegidos, sino que refleja la madurez de una ética jurídica que reconoce a las multiespecies como una unidad política y moral. Fundada en los principios de la dignidad animal, la sensibilidad, la corresponsabilidad y la justicia entre especies exige que los mecanismos jurídicos de gestión de riesgos y desastres contemplen, de manera efectiva, a los animales como destinatarios integrales de la acción estatal.

En Brasil, esta construcción se basa en las competencias comunes, concurrentes y complementarias previstas en los artículos 23, 24 y 30 de la Constitución Federal de 1988, que autorizan e incentivan la actuación integrada y autónoma de los entes federados en la protección animal, siempre que no contravengan normas superiores (Senado Federal, 1988). La ausencia de una normativa nacional sobre la materia, lejos de constituir un obstáculo, refuerza la legitimidad de las iniciativas de los estados y de los municipios, sobre todo ante las especificidades territoriales y climáticas, como las observadas en el Estado de Río Grande del Sur.

Por lo tanto, construir un derecho de los desastres multiespecie es formalizar, en la legalidad, una ética pública que ya se insinúa en el texto constitucional nacional, en las decisiones judiciales y en la doctrina contemporánea, respondiendo a la creciente exigencia social de polí-

ticas sensibles al dolor y a la vulnerabilidad de los seres vivos, incluso cuando ese dolor no se expresa en lenguaje humano.

6. Conclusión

El análisis de las experiencias internacionales relativas a la inclusión de los animales en los marcos normativos y operativos de la gestión de desastres pone de manifiesto que, aunque lejos de la completitud axiológica deseable, los modelos muestran esfuerzos iniciales, a veces fragmentarios, por incorporar la dimensión interespecie en las estructuras estatales de respuesta a emergencias. Aunque marcadas por tensiones, ya sea por la persistente centralidad de la vida humana o por la limitación del alcance animal contemplado, las experiencias suponen un cambio paradigmático, al menos al conferir visibilidad jurídica y administrativa a las existencias no humanas en situaciones límite.

En Brasil, por el contrario, se observa un vacío normativo notoriamente difícil de superar. La legislación vigente en materia de defensa civil, aunque moderna en su concepción sistémica de la gestión de riesgos y desastres, guarda silencio sobre los animales, relegándolos a la invisibilidad. La omisión percibida tiene contornos técnicos, políticos e ideológicos, expresión de un paradigma jurídico antropocéntrico y especista que aún sustenta tradicionalmente los cimientos del ordenamiento nacional. La iniciativa legislativa que busca revertir este escenario, la propuesta de la política AMAR esbozada por la sustitución de los dos proyectos de ley que se estaban tramitando en el Congreso Nacional, aunque merece reconocimiento, resulta limitada en su tejido axiológico, al reafirmar, en su propio texto, la precedencia normativa de la vida humana frente a la vida animal, de modo que se reproduce la jerarquización ontológica que históricamente ha subalternizado a los seres sensibles no humanos.

Si se aprueba, la delimitación de la política, aunque problemática desde el punto de vista normativo, no debe llevar a negar la importancia que tendrá. En el contexto actual de absoluta desregulación multiespecífica en casos de desastre, la promulgación de una norma, aunque sea incipiente, constituye un paso necesario, aunque sea provisional. Por lo tanto, es preferible la existencia de un marco legal imperfecto, pero perfeccionable, que la perpetuación de un desierto normativo que legitima, por omisión, la inacción institucional y el sufrimiento invisibilizado, tal y como se perfila actualmente en el país.

En este contexto, la comparación con los modelos internacionales pone de manifiesto de manera elocuente la insuficiencia estructural del marco normativo brasileño. Mientras países como Costa Rica y Austra-

lia cuentan con protocolos, dotaciones presupuestarias y planes operativos específicos para la protección de animales en situaciones de desastre, en Brasil persiste una letargia institucional que ha impedido la adopción de medidas sistemáticas, dejando a los animales en situación de vulnerabilidad extrema. La dependencia exclusiva de iniciativas voluntarias y la ausencia de planificación legal formal reflejan una precariedad jurídica que contrasta con la existencia de marcos mínimos comprometidos con la salvaguarda de la vida no humana en otros contextos, aunque también imperfectos en su implementación.

Por otro lado, el estudio comparativo ofrece elementos procedimentales y operativos que pueden servir como referencia para la construcción de un derecho de los desastres multiespecie en Brasil, jurídicamente robusto y éticamente fundamentado. Aunque los modelos extranjeros presentan limitaciones —como la transferencia de responsabilidad a tutores en Japón, el sesgo económico central en India o la exclusión de ciertas especies en Estados Unidos—, al menos delinean estructuras normativas que reconocen de manera parcial la importancia de la vida no humana. Esta constatación subraya la urgencia de que Brasil desarrolle un marco legal coherente, capaz de articular la protección animal con criterios éticos y operativos, superando la histórica centralidad del interés humano y ofreciendo cobertura institucional efectiva frente a catástrofes.

Sin embargo, es imperativo que Brasil rompa con el paradigma de la supremacía humana e inaugure un nuevo horizonte de legalidad basado en los principios de la solidaridad entre especies y la dignidad animal. La intensificación de los fenómenos climáticos extremos requiere la elaboración, con urgencia y profundidad, de los contornos de un derecho de los desastres que reconozca la pluralidad de la vida como destinataria de la tutela jurídica. No se trata de mitigar el sufrimiento de manera asistemática y puntual, se trata de refundar la política de defensa civil sobre bases ético-jurídicas que trasciendan la lógica excluyente, construyendo, en definitiva, un modelo de gobernanza capaz de proteger las vidas sensibles, en todas sus formas, ante la crisis ecológica y climática que atraviesa el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- ALVES, F. D. y REHBEIN, K. D. S. (2022). «O dever constitucional de formulação e implementação de políticas públicas à proteção dos animais domésticos em situação de abandono nos centros urbanos». *Revista de Direito da Cidade*, 14(3), 1643-1672.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2006). *Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal n.º 8495*. San José: Asamblea Legislativa.

- AUSTRALIAN INSTITUTE FOR DISASTER RESILIENCE (2024). *Planning for animals*. Canberra: Commonwealth of Australia. Australian Disaster Resilience Handbook Collection.
- BABCOCK, S. A. y SMITH, D. G. (2020). «Pets in comprehensive disaster planning: The post-Hurricane Katrina experience». *American Journal of Public Health*, 110(10), 1500-1501.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019). *Projeto de Lei nº 2.950*. — (2020). *Projeto de Lei nº 4.670*. — (2021). «Decreto n.º 10.692, de 5 de maio de 2021». *Diário Oficial da União* (6 de mayo de 2021). — (2025). *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.950* — (2019).
- CARVALHO, D. W. (2020). «Direito Internacional dos Desastres: Da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres». *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 5(2), 335-350.
- DEFESA CIVIL DO RS (2025). *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – 24/04/25*. Recuperado de <<https://defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-7-66b67813ba21f-66c4eed627af9-680aa31f76e02#:~:text=A%20Defesa%20Civil%20atualiza%20as,a%20confirma%C3%A7%C3%A3o%20de%20um%20%C3%B3bito>>
- DE PAULA, L. I. et al. (2024). «Carta Minas Gerais». En: *1º Seminário Proteção Animal em Situações de Desastres por Barragens e Mudanças Climáticas*. Belo Horizonte.
- DÍAZ, A.; TRELLES, S. y MURILLO, J. C. (2015). *La gestión del riesgo y la atención de animales en desastres: Aumentando la resiliencia del sector pecuario: la experiencia de Costa Rica*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- DISCONZI, N.; RAMMÉ, R.; SCHEFFER, G. K.; MUNARI, A. B. y REHBEIN, K. D. S. (2024). «Direito animal estadual: Rio Grande do Sul». En: REGIS, A. H. P.; DISCONZI, N. y LIMA, Y. F. (orgs.). *Panorama do direito animal brasileiro: Nos estados e no Distrito Federal*. Cruz Alta: Ilustração.
- EMERGENCY EVENTS DATABASE (2025). *Access Data*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). University of Louvain (UCLouvain).
- FELIPE, S. T. (2006). «Fundamentação ética dos direitos animais: O legado de Humphry Primatt». *Revista Brasileira de Direito Animal*, 1(1), 207-229. — (2009). «Antropocentrismo, sencientismo e biocentrismo: Perspectivas éticas abolicionistas, bem-estaristas e conservadoras e o estatuto de animais não-humanos». *Revista Páginas de Filosofia*, 1(1), 2-30.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COORDINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (2018). *Protocolo de respuesta para la atención de animales en desastre*. Guatemala.
- GOVERNMENT OF INDIA. NATIONAL DISASTER MANAGEMENT AUTHORITY (2019). *National Disaster Management Plan, 2019*. Nueva Delhi: National Disaster Management Authority. Ministry of Home Affairs. Government of India.
- GOVERNO DO ESTADO RIO GRANDE DO SUL (2024a). *Plano de Ações de Resposta à Fauna*. Porto Alegre: SEMA.

- (2024b). *Manual de Boas Práticas para Abrigo de Animais*. Porto Alegre: SEMA.
- GOVERNO RIO GRANDE DO SUL y EMATER (2024). *Impactos das chuvas e cheias extremas no Rio Grande do Sul em maio de 2024*. Porto Alegre: Emater.
- HUPFFER, H. M.; ROQUE, T. R. y BARROS, M. P. (2024). «O desastre ambiental do Rio Grande do Sul e os Direitos dos Animais». *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito*, 34(2), 1-28.
- KAJIWARA, H. (2020). «Surviving with Companion Animals in Japan: Life after a Tsunami and Nuclear Disaster». En: IRVINE, L. *Palgrave Studies in Animals and Social Problems*. Cham: Palgrave Macmillan.
- «Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010». *Diário Oficial da União* (2 de diciembre de 2010).
- «Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012». *Diário Oficial da União* (11 de abril de 2012).
- «Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024». *Diário Oficial da União* (28 de junio de 2024).
- LEVAI, L. F. (2014). «Crueldade consentida – Crítica à razão antropocêntrica». *Revista Brasileira de Direito Animal*, 1(1), 171-190.
- MARTÍNEZ MIGUÉLEZ, M. (2004). *La investigación cualitativa etnográfica en educación* (5.ª ed.). México: Trillas.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2023). *Atlas Digital de Desastres no Brasil*. Brasilia: MIDR.
- (2024). *Orientação Operacional nº 07/2024, de 20 de maio de 2024*. Brasilia.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (2024). *O uso e ocupação do solo em áreas de risco ou suscetíveis a desastres: Reflexões e propostas de atuação do Ministério Público*. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. Procuradoria-Geral de Justiça.
- NAÇÕES UNIDAS (2022). «Cúpula da ONU em Bali divulga recomendações para evitar aumento de desastres». *Assuntos da ONU* (27 de mayo). Recuperado de <<https://news.un.org/pt/story/2022/05/1790692#:~:text=C%C3%BAApula%20da%20ONU%20em%20Bali%20divulga%20recomenda%C3%A7%C3%B5es%20para%20evitar%20aumento%20de%20desastres,-27%20Maio%202022&text=Plataforma%20Global%20de%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20de,de%20sistema%20de%20alerta%20precoce>>
- NATURE CONSERVATION BUREAU. ANIMAL WELFARE AND MANAGEMENT OFFICE (2018). *Disaster Preparedness Guideline for Humans and Pets*. Tokio: Government of Japan.
- PALAR, J. V.; RODRIGUES, N. T. D. y CARDOSO, W. M. (2017). «A vedação da crueldade para com os animais não-humanos à luz da interpretação constitucional». *Revista De Direito Brasileira*, 16(7), 305-323.
- RAMMÉ, R. y GORISCH, P. (2025). «Desplazados climáticos y víctimas invisibles: Violaciones de derechos animales en las recientes inundaciones del sur de Brasil». *DALPS (Derecho Animal-Animal Legal and Policy Studies)*, 3, 376-394.
<<https://doi.org/10.36151/DALPS.060>>

- REGAN, T. (2008). «Do animals have a right to life?». *Revista Brasileira de Direito Animal*, 3(4), 9-28.
- REHBEIN, K. D. S. y ALVES, F. D. (2025a). «Mudanças climáticas e direito à moradia: Impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha». *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, 117(30), 219-258.
- (2025b). «Mobilidade humana em face às mudanças climáticas: A urgência na criação de um instituto jurídico aos deslocados climático-ambientais». *Revista Direito e Práxis*, 16(2), 1-26.
- REHBEIN, K. D. S. y DISCONZI, N. (2025). «A edificação de um Direito dos Desastres Multiespécie». En: DISCONZI, N.; REHBEIN, K. D. S.; SILVA, E. A. y PILLAR, M. M. (orgs.). *Direito Animal*, 3. Santo Ângelo: Ilustração.
- REHBEIN, K. D. S. y TYBUSCH, J. S. (2025). «La resposta estatal a les catàstrofes: Les inundacions a Rio Grande do Sul (Brasil) i a València (Espanya) des d'una perspectiva comparada». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 16(1), 1-40.
- RODRIGUES, N. T. D.; PILLAR, M. M. y BORGES, A. F. (2024). «A tragédia no Rio Grande do Sul e as vítimas invisíveis». *Revista Contemporânea*, 4(8), 1-23.
- SARLET, I. W. y FENSTERSEIFER, T. (2014). «Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral». *Revista Brasileira de Direito Animal*, 2(3), 69-94.
- (2025). «A ordem jurídico-constitucional e a prevenção e combate aos desastres no Brasil». *Consultor Jurídico* (14 de febrero). Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2025-fev-14/a-ordem-juridico-constitucional-e-a-prevencao-e-combate-aos-desastres-no-brasil/#_ftn1>
- SENADO FEDERAL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasilia: Senado Federal.
- SILVA, T. T. A. (2015). «Princípios de proteção animal na Constituição de 1988». *Revista de Direito Brasileira*, 11(5), 62-105.
- SINGER, P. (1989). *Animal Liberation: The Definitive Classic of the Animal Movement*. Nueva York: Avon Books.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (1994). *Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*.
- (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*.
- (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (2007). *Eligible Costs Related to Pet Evacuations and Sheltering*. Washington: FEMA.
- U.S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE (2006). *Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006*. Public Law 109-308. U.S. Statutes at Large, 120, 1725. Washington, D.C.