

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

PROGRAMA DE DOCTORADO
EN DESARROLLO Y CIUDADANÍA: DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD, EDUCACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL

EL DERECHO RELATIVO A LOS DESASTRES COMO UNA VÍA HACIA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA DIGNIDAD HUMANA EN LOS CONTEXTOS DE DESASTRES

TESIS DE DOCTORADO

PAULINA PAJKIERT VELA

Sevilla, España, 2015

.

EL DERECHO RELATIVO A LOS DESASTRES COMO UNA VÍA HACIA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA DIGNIDAD HUMANA EN LOS CONTEXTOS DE DESASTRES

Paulina Pajkiert Vela

Tesis de Doctorado presentada en la Universidad Pablo de Olavide, dentro del Programa de Desarrollo y Ciudadanía: derechos humanos, igualdad, educación e intervención social, como requisito parcial para la obtención del título de Doctora

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alarcón Cabrera

Sevilla, España, 2015

.

Universidad Pablo de Olavide
Programa de Doctorado en Desarrollo y Ciudadanía:
Derechos humanos, igualdad, educación e intervención social

La Comisión Examinadora, bajo firmante, aprueba la Tesis de Doctorado

El derecho relativo a los desastres como una vía hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres

Elaborada por

Paulina Pajkiert Vela

Como requisito parcial para la obtención del Título de Doctor

Comisión Examinadora:

Prof(a). Dr(a).…….
Prof(a). Dr(a).…….
Prof(a). Dr(a).…….

Sevilla, España, 2015

.

A Lidia, Ryszard y Karolina

A Mario

A quienes han estado conmigo en todo momento

Z najprawdziwszą miłością

.

Por la paciencia y amor incondicionado, doy gracias
a Dorota, Janina, Stanisława, Jan, Henryk y a los más cercanos.

Por la inspiración y orientación, agradezco
al Dr. Carlos Alarcón Cabrera, a la Dra. Magdalena Stefańska,
a Elizabeth Ferris y David Fisher.

.

RESUMEN

Tesis presentada en la Universidad Pablo de Olavide, dentro del Programa de Doctorado en Desarrollo y Ciudadanía: derechos humanos, igualdad, educación e intervención social, como requisito parcial para la obtención del título de Doctora

El derecho relativo a los desastres como una vía hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres

Autoría: Paulina Pajkiert Vela
Orientador: Prof. Dr. Carlos Alarcón Cabrera
Local y fecha de la defensa: Sevilla, España, 2016

La presente investigación aborda la problemática de la relación entre el derecho relativo a los desastres y los derechos humanos. El objetivo central del estudio es determinar en qué forma los derechos y la dignidad humana se ven afectados en las calamidades; si hay compatibilidad entre las agendas los derechos humanos y de la asistencia humanitaria; y si el derecho relativo a los desastres puede constituir una vía posible hacia el fortalecimiento efectivo de la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos que nos atañen.

En su formulación amplia, el derecho relativo a los desastres engloba prácticamente todas las ramas del derecho internacional público y cubre un vasto abanico de procesos y actividades referentes a todas las fases del desastre. Su núcleo fundamental podría sintetizarse como una colección de instrumentos y mecanismos aplicables en casos de catástrofes, con excepción de conflictos armados, desde las regulaciones concernientes a la prevención y preparación, a través de las que se refieren al acceso humanitario, facilitación y coordinación de las acciones de socorro, hasta las que consideran la calidad y rendición de cuentas en la ayuda y la recuperación temprana. Teniendo en cuenta su alcance, contenido y el hecho que es un marco jurídico y operacional relativamente nuevo y en desarrollo continuo, reconocemos que en la actualidad, el derecho relativo a los desastres se encuentra disperso y, a veces, presenta deficiencias. No obstante, sin duda, es un régimen innovador y de gran relevancia para los seres humanos, por lo cual debe ser perfeccionado y consolidado.

.

Desde la perspectiva humanitaria, leyes y reglas operativas claras y adecuadas son cruciales a la hora de asistir a las víctimas de catástrofes. Sin embargo, más allá de proporcionar un marco legal, conceptual y técnico de asistencia, el derecho relativo a los desastres debería también abarcar la cuestión de los derechos humanos y la dignidad en los contextos de calamidades. A este respecto, el pensamiento crítico exige buscar alternativas viables y eficaces, por medio de las cuales se aborden las vulneraciones de los derechos y proteja la vida en dignidad de las personas afectadas.

Donde ocurre una catástrofe, la población –sobre todo, sus miembros más vulnerables– enfrenta situaciones de gravedad, por lo que necesita un soporte especial para sobrevivir, recuperarse y no sufrir de daños secundarios. Si bien en el pasado, se prestaba escasa atención a las cuestiones de derechos humanos en estos escenarios, recientemente, se ha observado la tendencia de incluirlos cada vez más en la gestión de desastres. El campo humanitario y la esfera de los derechos de los afectados se están entrelazando constantemente, en un complejo juego de complementariedades e incongruencias. Nuestra convicción es que la integración de estos dos ámbitos, aunque evidentemente no es fácil ni automática, es una tarea esencial para generar sinergias que alivian los sufrimientos y favorecen condiciones de vida digna. Es fundamental que los actores que impulsan el derecho relativo a los desastres, tomen en consideración los derechos humanos de las personas cuya vida y condiciones de dignidad están siendo amenazadas por los eventos fuera de su control.

Estos son los temas que planteamos principalmente en el presente trabajo, cuyas metas parciales son: clarificar las confusiones vinculadas con la noción de desastre; profundizar sobre el nexo entre la esfera humanitaria y los derechos humanos; y contribuir al debate sobre el potencial que un marco conceptual, jurídico y operacional preciso puede tener a la hora de brindar la asistencia y la protección a las personas afectadas por calamidades. Nos aproximamos a las problemáticas indicadas desde la óptica del pensamiento crítico, que hemos planteado como el marco teórico para nuestras reflexiones y que nos demanda buscar soluciones oportunas que nos acercan a la aspiración de propiciar las condiciones en donde la vida humana sea digna de ser vivida.

PALABRAS-CLAVE: DERECHOS HUMANOS; DIGNIDAD; TEORÍA CRÍTICA; DESASTRES; DERECHO RELATIVO A LOS DESASTRES; ALOJAMIENTO PROVISIONAL.

.

RESUMEN EN INGLÉS
SUMMARY IN ENGLISH

The present investigation approaches the matter of the relationship between disaster law and human rights. The main objective of the study is to determine how rights and human dignity are affected in calamities; if there is compatibility between the human rights and humanitarian assistance agendas; and if disaster law can constitute a feasible way towards strengthening the protection of human rights and dignity in contexts of our concern.

In its broad formulation, disaster law enclose virtually all the branches of public international law and covers a vast range of processes and activities relating to all disaster phases. Its core could be summarized as a collection of instruments and mechanisms applied in cases of calamities, except for armed conflicts, encompassing the regulations regarding prevention and preparedness, humanitarian access, facilitation and coordination of relief efforts, early recovery, quality and accountability of aid. Given its scope, content and the fact that it is a relatively new and constantly evolving legal and operational framework, we acknowledge that disaster law is currently scattered and imperfect. However, undoubtedly, it is an innovative and highly relevant regime, which deserves to be improved and consolidated.

From the humanitarian perspective, clear and appropriate laws and operational rules are crucial in assisting the victims of disasters. However, beyond providing a legal, conceptual and technical framework for assistance, disaster law should also embrace the issue of human rights and dignity in the contexts of calamities. In this regard, critical thinking requires to seek viable and effective alternatives, by means of which the violations of rights can be addressed and the life in dignity of the persons affected can be protect.

Where a catastrophe strikes, the population – especially its most vulnerable members – faces situations of concern, wherein they may require a special support in order to survive, recover and not suffer from secondary damage. While in the past, little attention was paid to the human rights matters in these scenarios, recently, there is an increasing tendency to include them in disaster management. The humanitarian arena and the affected persons rights sphere, are constantly entwining in a complex interaction of complementarities and inconsistencies. Our conviction is that the integration of these two domains – although obviously it is neither easy nor automatic – is essential to generate synergies that relieve suffering and restore dignified living conditions. It is relevant that the actors who promote disaster law take into account the human rights of those, whose life in dignity is threatened by events beyond their control.

These are the principal subjects that we propose in our research, which aims to clarify the confusions related to the notion of disaster; elaborate on the link between humanitarian and human rights field; and contribute to the debate about the potential that an accurate conceptual, legal and operational framework may have when it comes to providing assistance and protection to persons affected by disasters. We approach the problems mentioned from the standpoint of critical thinking, which we propose as the theoretical framework of our reflections and which demands us to search for opportune solutions that bring us closer to the aspiration of rendering human lives worthy of being lived.

KEYWORDS: HUMAN RIGHTS; DIGNITY; CRITICAL THEORY; DISASTERS; DISASTER LAW; TEMPORARY SHELTER.

.

ÍNDICE

ÍNDICE **9**

ABREVIATURAS **12**

CONSIDERACIONES PRELIMINARES **15**

1. NOCIONES INTRODUCTORIAS SOBRE LOS DESASTRES: MARCO CONCEPTUAL **19**

1.1. Concepto de desastre 20
1.2. Componentes de la definición de desastre 28
1.2.1. Interrupción de las funciones de una sociedad 29
1.2.2. Perturbación grave o interrupción seria con pérdidas humanas, materiales o ambientales. 40
1.2.3. Pérdidas extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recuperarse 44
1.3. Clasificaciones de los desastres 46
1.4. Delimitación temporal: actuación antes, durante y después del desastre 50
CONCLUSIONES 54

2. DERECHO RELATIVO A LOS DESASTRES: MARCO NORMATIVO **57**

2.1. Derecho relativo a los desastres: la contribución de la FICR 59
2.2. Derecho relativo a los desastres: desarrollo y fuentes 65
2.2.1. Derecho internacional humanitario (DIH) 69
2.2.2. Derecho internacional de los derechos humanos (DDHH) 70
2.2.3. Derecho internacional sobre refugiados y desplazados internos 72
2.3. Aspectos relativos a desastres: instrumentos legales existentes 73
2.3.1. Derecho internacional convencional 74
A. Tratados multilaterales 74
B. Tratados regionales 77
C. Tratados bilaterales 80
D. Leyes y normas nacionales 82
2.3.2. Soft law 83
2.3.3. Costumbre y principios internacionales 87
A. Normas consuetudinarias 87
B. Principios 90
2.4. Aspectos relativos los derechos humanos en desastres: iniciativas clave 98
2.4.1. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria (Proyecto Esfera) .. 100
2.4.2. Programa sobre el derecho relativo a los desastres (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) 103
2.4.3. Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales (Comité Permanente entre Organismos) 106
2.4.4. Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre (Comisión de Derecho Internacional) 108
2.4.5. Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos (Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos) 113
2.5. Necesidad de un derecho relativo a los desastres adecuado 114
CONCLUSIONES 124

.

3. DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO DE DESASTRE 127

3.1. Los derechos humanos y la dignidad desde la perspectiva de la teoría crítica 128
3.1.1. Bienes como el objetivo de los derechos 130
3.1.2. Dignidad como objetivo de los derechos 131
3.1.3. La cuestión de la universalidad y los contextos 133
3.1.4. Las disposiciones legales en materia de derechos humanos y su efectividad en la práctica 136
3.1.5. La cuestión de la lucha por los derechos ante la inexistencia de un grupo definido de víctimas 138
3.1.6. Perspectiva crítica de los derechos humanos en desastres 142
3.2. Los derechos humanos más afectados durante desastres 145
3.2.1. Separación tradicional de los derechos en generaciones: indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos 146
3.2.2. Derechos en desastres 149
A. Derecho a la vida 153
B. Derecho a nivel de vida adecuado 157
C. Derecho a la educación 167
D. Derechos del niño 170
E. Derechos de las personas mayores 172
F. Derechos de las personas con discapacidad 173
G. Derechos relativos a la familia y a la intimidad 176
H. No discriminación e igualdad 178
3.2.3. Amenazas para los derechos durante los estados de excepción 182
A. Desastre como un factor desencadenante de las restricciones de derechos 183
B. Requisitos sustanciales y procesales 186
C. Limitaciones, suspensiones y derechos non-derogables 193
3.3. Los derechos humanos y la dignidad en la asistencia humanitaria: encuentros y desencuentros 198
3.3.1. Aproximación analítica 199
3.3.2. Aproximación operacional 201
3.3.3. Enfoque de los derechos humanos en la asistencia humanitaria 203
3.3.4. Encuentros y desencuentros entre los derechos humanos y la esfera humanitaria 208
CONCLUSIONES 212

4. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA DIGNIDAD HUMANA EN CASOS DE DESASTRE 214

4.1. Concepto de protección 216
4.1.1. Antecedentes 217
4.1.2. Delimitación de la noción 219
4.1.3. Contextos de aplicación 223
4.1.4. Sujetos de la protección 225
4.1.5. Modalidades de la protección 226
4.2. Actores responsables por la protección 231
4.2.1. Estado afectado 233
4.2.2. Estados que prestan asistencia 241
4.2.3. Actores no estatales: organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales 247
4.2.4. Sociedad civil del Estado afectado 264
4.2.5. Militares 278
CONCLUSIONES 288

.

5. ESTUDIO DE CASO 292

5.1. Introducción 292
5.2. Perfiles de los países estudiados 300
5.2.1. El Salvador 300
5.2.2. Honduras 302
5.2.3. Puntos comunes 304
5.3. Caso de El Salvador 307
5.4. Caso de Honduras 338
CONCLUSIONES 364

CONSIDERACIONES FINALES 375

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 383

.

ABREVIATURAS

Siglas	Nombre completo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG ONU	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
ALNAP	Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria
ALVIS	Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social (El Salvador)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAFDH	Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos
CAP	Proceso de Llamamiento Consolidado
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y la Respuesta a los Desastres
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CDERA	Agencia de Manejo de Desastres y Emergencias del Caribe
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDHES	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CHF	Fondo Común Humanitario
CHS	Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIMIC	Cooperación cívico-militar
CLADEM	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CNR	Centro Nacional de Registros (El Salvador)
CODEL	Comités de Desarrollo (Honduras)
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Honduras)
CONAPO	Comisión Nacional de Pobladores (El Salvador)
Convención de Kampala	Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África
Convenio de Chicago	Convenio sobre Aviación Civil Internacional
Convenio de Estambul	Convenio Internacional Relativo a la Admisión Temporal
Convenio de Kyoto	Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros
Convenio de Tampere	Convenio sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe
CONVIVIENDA	Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (Honduras)
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias (Honduras)
CRED	Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres

.

CSE	Carta Social Europea
CTSA	Comisión Técnica Sectorial de Albergues (El Salvador)
DADH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DCiP	Derechos civiles y políticos
DDHH	Derechos humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DIH	Derecho internacional humanitario
DLP	Programa sobre derecho relativo a los desastres
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas
EPU	Examen Periódico Universal
ERF	Fondo de Respuesta a Emergencia
EUCP	Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular (El Salvador)
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FSV	Fondo Social para la Vivienda (El Salvador)
FTS	Servicio de Seguimiento Financiero
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (El Salvador)
GHP	Plataforma Humanitaria Mundial
GPC	Clúster Global de Protección
HAP	Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas en el Ámbito Humanitario
IASC	Comité Permanente entre Organismos
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IDRL	Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
ILP	Instituto de Legalización de la Propiedad (El Salvador)
INA	Instituto Nacional Agrario (Honduras)
INAM	Instituto Nacional de la Mujer (Honduras)
INSEP	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Honduras)
IRU	Unión Internacional de Socorro
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (El Salvador)
Marco de Hyogo	Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
Movimiento CRMLR	Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de los Estados Americanos
OFRANEH	Organización Fraternal Negra Hondureña

.

OG	Observaciones Generales (del Comité de Derechos Humanos o del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según proceda)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCGIR	Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador)
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVH	Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador (El Salvador)
Principios de Siracusa	Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
R2P	Responsabilidad de proteger
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAARC	Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional
SEDINAFROH	Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (Honduras)
SINAGER	Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
SISNAM	Sistema de Indicadores sobre la Niñez, la Adolescente y la Mujer (Honduras)
SN	Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (Honduras)
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Tratado Euratom	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNDAC	Sistema de Evaluación de Desastres y Coordinación de las Naciones Unidas
UNEP	Programa Ambiental de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo para la Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (El Salvador)
WHS	Cumbre Mundial Humanitaria
WRI	Índice Global de Riesgo

.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El presente trabajo investigativo aborda el vasto y complejo tema de la relación entre el derecho relativo a los desastres y los derechos humanos. A lo largo del estudio procuramos determinar si el desarrollo del derecho relativo a los desastres constituye una vía viable y adecuada hacia el fortalecimiento de la protección de los derechos y de la dignidad humana en las situaciones de calamidades.

Con el propósito de alcanzar esta conclusión final, en un primer momento, interpretamos ciertas ideas y conceptos relacionados con la materia que nos atañe, examinamos las normas vigentes y los instrumentos aplicables, e indagamos sobre los nuevos procesos y tendencias que están emergiendo actualmente en el ámbito analizado.

A partir de lo anterior, con el objetivo de conocer si los principios y actividades referentes a la acción humanitaria son compatibles con la salvaguarda de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres, estudiamos los encuentros y desencuentros entre las dos áreas. Como parte de estas reflexiones teóricas, abordamos el concepto de protección, que nos sirve para entender mejor el nexo entre la asistencia humanitaria y los derechos humanos.

La necesidad y relevancia de reflexionar sobre la problemática propuesta en la presente investigación parecen explicarse por sí mismas si tenemos en cuenta que, en el mundo de hoy, cotidianamente, decenas de personas pierden en desastres sus vidas, sus seres queridos, sus esperanzas y planes, sus pertenencias y medios de subsistencia. Adicionalmente, los que más suelen sufrir a causa de las calamidades son los miembros más vulnerables de las sociedades, los que tienen poca resiliencia y necesitan un auxilio especial para poder recuperarse de las crisis en que se encontraron.

La población afectada por una calamidad enfrenta situaciones de gravedad, en donde sus condiciones de vida digna y derechos se ven amenazados de una forma severa y particular. No obstante, tradicionalmente, se ha prestado escasa atención a estas cuestiones, dado que los desastres han sido relacionados principalmente con desafíos puramente humanitarios –de suministrar la ayuda que salva las vidas y alivia el sufrimiento– y menos con el abanico más amplio de la protección de los derechos de las víctimas. Todavía recientemente, los derechos humanos y la gestión de desastres eran percibidos como dos campos separados. Actualmente, en cambio, se entienden cada vez más como esferas complementarias o, por lo menos, estrictamente vinculadas; las líneas entre ellas se cruzan y entrelazan constantemente. Estamos

.

convencidos de que la integración de estos dos ámbitos es indispensable. Si bien reconocemos que, en ciertos contextos, la aplicación efectiva del enfoque de los derechos humanos en casos de desastres puede verse seriamente obstaculizada, consideramos que las dos agendas son compatibles y se refuerzan mutuamente.

Ahora bien, el marco jurídico y operacional relativo a los desastres se encuentra a día de hoy, en un proceso de construcción y reformulación continua. Es relevante que los actores que lo impulsan, abarcando los nuevos retos que siguen emergiendo en su camino, tengan siempre en cuenta la dignidad y los derechos humanos de las personas cuya vida esté amenazada por los eventos fuera de su control. Dado que hay un lazo directo entre el derecho y la práctica, creemos que el cuerpo normativo, institucional y estructural referente a las calamidades, debe tratar el fortalecimiento de la protección de las personas afectadas como una línea transversal en el desarrollo de sus instrumentos regulatorios. En la asistencia y la protección, leyes eficaces y patrones operativos adecuados son cruciales tanto desde la perspectiva humanitaria como desde la óptica de los derechos humanos.

En estas circunstancias, el pensamiento crítico[1] –que hemos planteado como el marco teórico para nuestro trabajo– nos exige buscar soluciones factibles y oportunas para hacer frente a las imperfecciones existentes en la materia que nos concierne y con miras a proteger la vida digna y los derechos humanos de quienes lo necesitan de una manera urgente y específica. En los párrafos siguientes, intentamos comprobar si el derecho relativo a los desastres forma parte de tal aspiración.

Nuestra investigación no busca dar una conclusión definitiva sino, antes bien, clarificar las confusiones vinculadas con el concepto de desastre; manifestar que hay un nexo evidente entre la esfera humanitaria y los derechos humanos; y abordar el impacto potencial que el derecho relativo a los desastres puede tener a la hora de consolidar la protección de los derechos y de la dignidad en contextos de calamidades.

---

[1] Clarifiquemos que, para nosotros, el pensamiento *crítico* no constituye una sola teoría concreta, uniforme, pura y cerrada, sino que es un concepto heterogéneo, dinámico, comprehensivo y dotado de múltiples significados, interpretaciones y usos. Puede ser entendido como un proceso histórico-social utópico y radical, que se opone a la teoría tradicional, supera sus límites naturales, abre alternativas de acción y, en vez de reducirse a contemplar o describir los fenómenos sociales establecidos, articula la unión íntima de la *teoría* con la *praxis*, de la reflexión con la acción. El enfoque crítico exige tanto la indagación sobre cuestiones epistemológicas y político-ideológicas, como la verificación empírica de éstas. De ahí que puede considerarse en función de dos grandes finalidades: ya sea como una contribución teórica desmitificadora, ya sea como una herramienta práctica destinada a producir cambios efectivos en la realidad. *Vide*: WOLKMER, Antonio Carlos. *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. Bogotá: ILSA, 2003. Passim 13 a 26.

.

Como punto de partida para nuestras reflexiones, en el *Capítulo 1*, examinamos la noción de desastre y clarificamos el marco conceptual de la investigación. Al analizar los componentes de la definición de desastre, intentamos explicar cómo comprender los términos de 'pérdidas humanas, materiales y ambientales extensas' y de 'interrupción seria de las funciones de la sociedad afectada, que exceden su capacidad propia de recuperación'. Posteriormente, para sistematizar las aproximaciones teóricas y prácticas correspondientes, proponemos una revisión de las clasificaciones de las calamidades, en función de los criterios preestablecidos, actualmente en uso. Al final, exponemos la delimitación temporal y nos acercamos a las pautas que guían la actuación de los actores interesados antes, durante y después del desastre.

En el *Capítulo 2*, nos detenemos en los antecedentes, fases de desarrollo y fuentes del derecho relativo a los desastres, así como lo conocemos en nuestros días. Empezamos con explicar el papel que ha desempeñado la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en fortalecer los marcos legales que orientan la asistencia humanitaria en casos de desastres, para luego examinar otras iniciativas internacionales de relevancia que han surgido con el propósito de catalogar, regular o codificar las prácticas y los instrumentos aplicables a estos casos. De modo especial, nos concentramos en algunos procesos desenvueltos últimamente, que abordan el tema de calamidades desde el enfoque de los derechos humanos –aunque a veces la protección de los derechos no sea su propósito explícito o principal–. Antes de describir estas iniciativas, revisamos cómo los principios, leyes, normas y prácticas de otras ramas del derecho internacional público influyen y demarcan el carácter del régimen legal de la respuesta a los desastres, así como en qué forma y medida el cuerpo jurídico existente cubre las cuestiones referentes a los supuestos que nos interesan. Al mismo tiempo, buscamos diferenciar el derecho relativo a los desastres de otras ramas del derecho contemporáneo, enfatizar sus elementos propios y únicos, conceptualizarlo de forma precisa y determinar si es necesario o útil disponer de un marco legal específico para tales casos.

El *Capítulo 3* es una discusión acerca de los derechos y la dignidad en contextos de desastre, un intento por trazar la relación entre las agendas de los derechos humanos y de la asistencia humanitaria. En vista del propósito específico de esta parte, comenzamos por plantear cómo entendemos el concepto de los derechos humanos y sus nociones conexas desde la perspectiva de la teoría crítica, y cómo dicha perspectiva puede adaptarse a las circunstancias de calamidades. Nos enfocamos aquí en esbozar las líneas entre los derechos, por un lado, y los bienes, la dignidad, la universalidad y las disposiciones legales vigentes en la materia, por otro.

.

Posteriormente, hablamos de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos e indicamos aquellos derechos cuyo ejercicio, según nosotros, suele ser más afectado durante desastres, a saber, el derecho a la vida, a nivel de vida adecuado, a la educación; los derechos del niño, de las personas mayores y con discapacidad; los derechos relativos a la familia y a la intimidad; la no discriminación y la igualdad. Al final del capítulo, nuestra atención gira en torno a las amenazas que se generan para los derechos humanos en caso de introducir el estado de excepción, para luego dirigirse a los puntos comunes y las divergencias entre los actores humanitarios y los de los derechos humanos.

En el *Capítulo 4*, delimitamos el término de protección, remitiéndonos a sus antecedentes, contextos y modalidades de aplicación y clarificando quiénes son sus sujetos y actores responsables. A estos últimos dedicamos un subcapítulo entero, con el fin de entender bien sus papeles e interdependencias, así como para profundizar sobre el complejo panorama en el cual actúan –el sistema internacional humanitario–.

Finalmente, en el *Capítulo 5*, presentamos un estudio de caso concerniente a la satisfacción de determinados derechos humanos en situaciones de calamidades. Al enfocarnos en dos países centroamericanos –El Salvador y Honduras– procuramos explorar si las reflexiones desarrolladas a lo largo de nuestro trabajo encuentran aplicación en la realidad. Al haber caracterizado los rasgos principales y los perfiles de los países estudiados, presentamos los avances y retos en la materia regulatoria y en la experiencia operacional referente a los alojamientos provisionales tras los desastres. Tratamos en esta parte, de comprobar en qué forma la óptica del derecho relativo a los desastres está contemplada y si es de utilidad a la hora de satisfacer los derechos humanos correspondientes.

.

1. NOCIONES INTRODUCTORIAS SOBRE LOS DESASTRES: MARCO CONCEPTUAL

> "Si bien ahora tenemos claro que no hay certeza sobre el futuro ni puede haberla, sin embargo las imágenes del futuro influyen en el modo en que los seres humanos actúan en el presente."
> Immanuel Wallerstein. *Abrir las ciencias sociales*.

Los seres humanos hemos vivido siempre bajo la amenaza latente de que un fenómeno natural pueda causarnos daño. Esto ha sido así desde que los primeros pobladores de la tierra tuvieron consciencia de que podrían verse afectados por fuerzas incontenibles. Actualmente, esa amenaza sigue estando presente, no obstante, los contextos han experimentado transformaciones que nos exigen considerar numerosos factores alrededor de dichos fenómenos y su impacto en nuestras sociedades. Sabemos, por ejemplo, que la propia actividad del ser humano ha generado condiciones que han producido mayor vulnerabilidad frente a los peligros naturales; y que la misma actividad puede constituir una amenaza para la vida y derechos de las personas. También sabemos que, a nivel estatal e internacional, se han dado varios pasos en la materia, necesarios para contrarrestas los efectos negativos de los riesgos existentes o previstos.

En el complejo panorama internacional de hoy, donde diversos elementos intervienen y se impactan mutuamente, es necesario pensar críticamente sobre los procesos sociales y político-jurídicos que han tenido lugar en la búsqueda por preservar el valor humano fundamental –la vida digna– y actuar conforme a esta reflexión en el ámbito que nos ocupa, haciendo caer las barreras que separan la teoría de la praxis[2] y uniendo propósitos racionales con su realización.[3]

Desde el principio, a modo de precisión conceptual, clarifiquemos que las expresiones *pensamiento crítico*, *reflexión crítica*, *perspectiva crítica* o *teoría crítica*, usadas indistintamente a lo largo de la presente investigación, son entendidas por nosotros como el profundo ejercicio "de cuestionar lo que se encuentra normatizado y oficialmente consagrado (en el plano del conocimiento, del discurso y del comportamiento) en una determinada

[2] HABERMAS, Jürgen. *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*. Madrid: Tecnos, 2000. P. 66.
[3] HORKHEIMER, Max. *Teoría crítica*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu, 2003. P. 249.

.

formación social, así como la posibilidad de concebir otras formas"[4] de la actividad intelectual y la práctica humana –más pluralistas, inclusivas y justas–. Dicho ejercicio abarca incontables perspectivas, contextos, tendencias, concepciones epistemológicas y corrientes metodológicas; no se reduce a una teoría única y específica, sino comprende una vasta gama de ideas y acciones. Parafraseando a Antonio Wolkmer, es una forma de mirar el mundo de la práctica y el universo de los valores humanos.[5]

Desde una perspectiva crítica, consideramos que es necesario visibilizar los avances y retrocesos referentes a la cuestión de *vida digna* en los contextos de desastres, con el fin de, consecuentemente, abordar los desafíos y retos detectados en la teoría y praxis actual. El primer esfuerzo hacia la consecución de este objetivo, es conocer el contenido de las nociones correspondientes al tema, para poder comprenderlas, cuestionarlas y modificarlas si necesario. Como punto de partida, empezamos este capítulo por profundizar sobre el concepto central de nuestro trabajo: el *desastre*.

1.1. Concepto de desastre

Hasta la fecha, la noción de *desastre*[6] ha variado de un instrumento legal o sistema normativo a otro y no ha sido definida sino de una manera vaga, abarcando realidades diversas y acontecimientos múltiples. Entretanto, por las razones que enseguida mencionamos, la distinción clara de lo que constituye y de lo que puede ser calificado como tal es de gran relevancia.

Dependiendo de las circunstancias en que se encuentra una persona, sus derechos son asegurados bajo los regímenes institucionales y legales determinados. Existen sistemas específicos de protección de los derechos que aplican en tiempos de paz (el derecho internacional de los derechos humanos y las normas nacionales correspondientes), en las situaciones de conflicto armado (el derecho internacional humanitario y las leyes internas) y en los casos en que un ciudadano se vea obligado a abandonar su país de origen por temor de la persecución, la amenaza a la vida o la libertad (el derecho internacional de los refugiados). Por

[4] WOLKMER, Antonio Carlos. *Introducción…, op. cit.* Bogotá: ILSA, 2003. P. 13.
[5] Wolkmer considera al *pensamiento crítico* como una "forma de mirar el mundo de los valores humanos y el universo de la práctica jurídica". *Ibidem*. P. 14.
[6] Para los propósitos de este estudio, los términos *desastre*, *catástrofe* y *calamidad* se utilizan de forma indistinta e intercambiable.

.

el contrario, en el orden internacional contemporáneo se carece, hasta la actualidad, de una regulación similar para la protección de derechos en las situaciones de desastre. Aunque todos los cuerpos jurídicos de protección mencionados contienen referencias a esta cuestión, el abordaje que ofrecen es fragmento y poco uniforme, no tiene bases legales ancladas en un documento internacional vinculante ni goza de una aceptación amplia por parte de los Estados. Falta un sistema unificado e instrumentos obligatorios a nivel mundial, que aclaren el alcance y aseguren el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos en casos de desastres. El régimen que engloba esta esfera está todavía en construcción y es relativamente reciente.

La importancia de exponer a profundidad la noción de *desastre* radica en que es un componente central para los instrumentos jurídicos en la materia. En dichos instrumentos, sin embargo, la delimitación de la categoría en cuestión no ha seguido un proceso coordinado. Si bien es posible trazar –tanto en los documentos como en la literatura especializada– un avance considerable al respecto, es necesario detallar y precisar los elementos que componen este término, con el fin de contar con una definición completa que nos sirva de punto de partida. Los esfuerzos desde la doctrina en las aproximaciones al concepto que nos ocupa han sido de gran utilidad para su comprensión y creemos que se debe seguir en esta dirección. Nuestra investigación pretende insertarse en este esfuerzo para iluminar en lo posible los aspectos clave para los presentes y futuros debates sobre el tema.

Una definición integral puede contribuir a delimitar el ámbito de aplicación del derecho relativo a desastres, es decir, las circunstancias en las que se pueda o deba invocar la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por una calamidad, así como el momento en las que esta protección especial deje de ser necesaria. Describir los perfiles del *desastre* también puede contribuir a identificar mejor a las personas que necesiten y tengan derecho a dicha protección.

Al referirse al *desastre*, el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas, Eduardo Valencia-Ospina, indica que "no existe una definición generalmente aceptada de ese concepto en derecho internacional. Mientras que algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término, en otros se da una definición de amplio alcance."[7] A continuación revisaremos estas dos alternativas.

[7] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2008. Párr. 46. P. 17.

.

El primer tipo de planteamiento, que podemos situar bajo la denominación de ***ausencia de definición***, se utiliza en la *Resolución 46/182 Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas* (1991), de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AG ONU). Esta resolución –una de las piedras angulares del sistema mundial de respuesta a desastres– ha creado un marco para el funcionamiento y coordinación de la asistencia humanitaria y ha inspirado un conjunto de principios rectores y disposiciones para brindar asistencia efectiva y conforme con los ideales humanitarios comúnmente aceptados. Sin embargo, la AG ONU se limita en su texto a expresar su preocupación "por los sufrimientos de las víctimas de desastres y situaciones de emergencia", su consciencia "de la necesidad de reforzar y hacer más eficaces los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional" en la prestación de ayuda humanitaria, y su convicción de que esta ayuda "reviste importancia fundamental para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias".[8] Delineando los fundamentos y principios de la asistencia en desastres, la *Resolución 46/182* se orienta hacia las cuestiones operacionales de prevención, preparación, capacidad de respuesta y coordinación pero no propone una explicación manifiesta sobre qué entiende bajo la noción de desastre[9].

De manera semejante, carece de una definición explícita la *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre* (1991), de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este documento –que ofrece un marco de la coordinación intercontinental y es el único instrumento regional en el mundo vinculante en materia de desastres– afirma que "con frecuencia ocurren desastres, catástrofes y otras calamidades que destruyen la vida y amenazan la seguridad y bienes de los habitantes del continente americano"[10], para luego centrarse directamente a las cuestiones casi exclusivamente operativas y relacionadas con los aspectos de respuesta a los desastres, sin proveer una delimitación clara del término que nos atañe.

[8] NACIONES UNIDAS. *Resolución 46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas. A/RES/46/182*. 1991.
[9] Tampoco lo hace la *Resolución 57/153. Vide:* NACIONES UNIDAS. *Resolución 57/153. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. A/RES/57/153*. 2003.
[10] ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos*. Santiago de Chile, 1991.

.

También, en los documentos oficiales de la Unión Europea (UE) se puede observar la carencia de una definición generalmente aceptada, única y homogénea. Tal situación merece la pena destacarse por dos razones. Primero, debido a que dicha omisión contrasta con los notables avances en las políticas de la UE, que han resultado, entre otros, en la creación de mecanismos comunes de respuesta a desastres, de ayuda humanitaria[11] y de protección civil[12]. Segundo, porque la UE ha demostrado intenciones de asumir el liderazgo internacional en las operaciones de socorro, en vista de lo cual, la delimitación del concepto parece ser un elemento esencial.[13] No obstante eso, la Unión Europea no dispone de una concepción rigurosa del desastre, ni siquiera en los documentos fundamentales al respecto, como el *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria* y el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*.

El *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria* –el cual "recoge la visión común que guía, tanto a escala de los Estados miembros como de la Comunidad, la actuación de la UE en terceros países en materia de ayuda humanitaria"[14]– hace referencia a la noción en cuestión de una forma indirecta al mencionar que "las crisis humanitarias pueden ser fruto de catástrofes tanto naturales como causadas por el hombre" (art. 2), que "la ayuda humanitaria de la UE se

---

[11] La ayuda humanitaria corresponde a una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Según el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre de 2012), existen los siguientes tipos de competencias: exclusivas, compartidas, de apoyo y específicas. Desde su creación, las Comunidades Europeas y sus Estados miembros han compartido determinadas competencias materiales, normativas y ejecutivas. El esquema de reparto de dichas competencias ha sido modificado pero, básicamente, se mantiene y define la aplicación del Derecho de la Unión Europea en el presente. *Vide*: MILLÁN MORO, Lucía. "La aplicación del Derecho de la Unión Europea." En: BARRANCO AVILÉS, María del Carmen; CELADOR ANGÓN, Óscar; VACAS FERNÁNDEZ, Félix (Coordinadores). *Perspectivas actuales en la aplicación del derecho.* Colección Gregorio Peces-Barba, Nº 3. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Editorial Dykinson, 2014. P. 201. En cuanto a las actividades de la Unión Europea en el ámbito humanitario, el *Instrumento de ayuda humanitaria* (1996) reguló las medidas en favor de víctimas que no pueden ser adecuadamente socorridas por sus propias autoridades; y el *Tratado de Lisboa* (2007) estableció por primera vez una base jurídica específica para la ayuda humanitaria y previó la creación de un *Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria*. Por su parte, el *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria* (2008) indicó que "los recursos de protección civil pueden aportar una importante contribución a las acciones humanitarias" y que los Estados miembros pueden utilizarlos en las intervenciones ante catástrofes en terceros países y en el territorio de otros Estados miembros.

[12] La protección civil está comprendida en las competencias de apoyo de la UE. Desde 2001, opera el *Mecanismo de Protección Civil de la Unión* (con este nombre, desde 2013); y con el *Tratado de Lisboa* (2007) se introdujo una nueva base legal para la protección frente a los desastres.

[13] La UE proporciona actualmente la mayor parte de la ayuda humanitaria internacional oficial (comprendidas las contribuciones de la Comunidad como un conjunto y las aportaciones de los Estados miembros) y tiene por ello la experiencia y el deber de "garantizar que su contribución global a la respuesta humanitaria resulte efectiva y adecuada". UNIÓN EUROPEA. *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria. Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea*. *2008/C 25/01*. Bruselas, 2008. Art. 5. P. 1.

[14] UNIÓN EUROPEA. *Consenso europeo…, op. cit.* Art. 6. P. 1.

.

proporciona en respuesta a catástrofes de origen humano (incluidas situaciones de emergencias complejas) y a catástrofes naturales, según se requiera" (art. 8), que "el único propósito de la ayuda humanitaria es siempre aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de catástrofes humanitarias" (art. 14) y que la Comunidad perseguirá a mediano plazo el objetivo de "seguir aumentando su capacidad para responder rápida y flexiblemente en caso de catástrofes repentinas" (art. 97).

Por su parte, también el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE)[15] hace solamente referencias implícitas al concepto de desastre. Tal solución se puede considerar curiosa, sobre todo si tenemos en cuenta que dicho tratado contiene varias menciones sobre el tema que nos ocupa y asienta innovaciones importantes en el marco jurídico concerniente a la ayuda humanitaria y protección civil europea. A modo de ejemplo, indiquemos que el TFUE ha reconocido la competencia de la Unión Europea "para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros" en el ámbito de la protección civil[16] y ha establecido una base jurídica específica para este objetivo.[17]

Además, todo el título III del TFUE se refiere a la *Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria*. Consta allí, que las acciones de la Unión Europea en el ámbito de la ayuda humanitaria "tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones."[18]

Finalmente, el TFUE ha introducido al derecho primario de la Unión Europea la llamada "cláusula de solidaridad". Comprendida en el (polémico) art. 222, la cláusula establece un deber general de la UE y de sus Estados miembros a actuar "conjuntamente con espíritu de solidaridad

[15] Desde la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (2009), surten efecto cuatro textos comunitarios fundamentales: el *Tratado de la Unión Europea* (TUE), el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (Tratado Euratom) y la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CDF).
[16] UNIÓN EUROPEA. *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas, 2012. Art. 6 (f).
[17] *Ibidem*. Art. 196.
[18] *Ibidem*. Art. 214.1.

.

si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano".[19]

Ahora bien, en cuanto al campo de aplicación material de las disposiciones enumeradas arriba, cabe señalar que, independientemente de utilizar las nociones de *desastre* y *catástrofe natural o de origen humano*, el TFUE no ofrece una delimitación exhaustiva o ejemplificación de estos conceptos (si bien una definición de éstos se podría derivar de las leyes secundarias). Por ahora, las legislaciones de diversos Estados miembros pueden entender los *desastres* y las *catástrofes* diferentemente, lo que obstaculiza tanto el correcto entendimiento de estos términos, como la aplicación de las provisiones a ellos referentes.[20]

En la segunda alternativa, que podemos englobar bajo la categoría de ***conceptualización de amplio alcance***, se encuentran los instrumentos que sí intentan precisar el contenido del *desastre* pero, frecuentemente, lo abarcan de un modo demasiado amplio y genérico. Puede servir de ejemplo el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe* de 1998 que define la catástrofe como "una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso extendido y complejo."[21]

El *Acuerdo sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencia*s de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), aborda el tema de manera similar. Este documento de 2005 (en vigor desde 2009), contiene normas relativas a la vigilancia, alertas, prevención y minimización de los riesgos e impactos de las catástrofes; la reacción y cooperación regional frente las calamidades; y agilización de procedimientos aduaneros y migratorios correspondientes. En él se considera que un desastre es una "alteración grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que cause pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de gran alcance."[22]

---

[19] *Ibidem*. Art. 222.
[20] GESTRI, Marco. "EU Disaster Response Law: Principles and Instruments." En: GUTTRY, Andrea de; Gestri, Marco; Venturini, Gabriella. *International Disaster Response Law*. The Hague: Asser Press, 2012. P. 110.
[21] *Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en caso de Catástrofe.* Tampere, 1998. Art. 1.6.
[22] ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO. *Acuerdo sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencia*s. Vientián, 2005. Art. 1. 3.

.

Una formulación semejante aparece en la *Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres* –un acuerdo intergubernamental iniciado por el Centro de Estudios Espaciales de Francia y la Agencia Espacial Europea– que tiene como objetivo proporcionar un sistema unificado de adquisición y entrega de datos espaciales con el propósito de ayudar y mitigar los efectos generados por las catástrofes. En la Carta se entiende a las catástrofes como situaciones de gran peligro que impliquen pérdida de vida o daños de gran escala a los bienes.[23]

Es análoga la interpretación proveniente de la *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*[24], de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), que por desastre entiende "una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que constituye una amenaza importante y general para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo". La misma redacción está utilizada por la FICR en la *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*.[25]

Una definición como punto de partida

Resumiendo, una de las dos aproximaciones dentro del derecho internacional, intenta abordar la temática que nos interesa sin detenerse a precisar rigurosamente el contenido de la noción de *desastre*. Esta metodología parte de un enfoque específico que no intenta formular una definición abstracta del término y directamente lo interpreta como un tipo concreto de hecho que justifica por sí solo el tratamiento de emergencia.[26] Esta forma queda clara con el ejemplo de la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia*

[23] AGENCIA ESPACIAL EUROPEA. *Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres*. Viena, 2000.
[24] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2011.
[25] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2013.
[26] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2009. Párr. 32. P. 12.

.

radiológica[27] de 1986, que sin delimitar explícitamente qué comprende bajo la idea del *desastre*, instaura mecanismos de cooperación entre las partes contratantes en casos de accidentes nucleares o emergencias radiológicas –acontecimientos calificados por este documento como desastres en sí mismos–.

La segunda alternativa es la definición amplia, general y no limitada a un único tipo de hecho, que ha sido mencionada en las líneas anteriores con los ejemplos de los tratados como: el *Convenio de Tampere,* el *Acuerdo ASEAN*, la *Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres* y los respectivos documentos de la *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*.

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, el supuesto de *desastre* permanece indeterminado, en el sentido de que pueden caer en él múltiples acontecimientos ocurridos bajo diversas circunstancias.[28] Los documentos existentes no aclaran de un modo armónico y preciso el término en cuestión, ya sea omitiendo la definición de éste o formulándola vagamente. En contraste, resultaría conveniente contar con ciertos puntos mínimos consensados sobre la noción de *desastre*, los cuales permitirían evitar posibles confusiones en momentos críticos, así como determinarían la condición jurídica de las personas afectadas. La relevancia de ello radica en que delimitar la condición legal significaría simultáneamente acordar el marco regulatorio aplicable, dejando evidente cómo los actores responsables deberían proceder con estas personas y proteger sus derechos humanos.

Aunque en el plano internacional no se dispone actualmente de una definición del concepto de *desastre* unánimemente aceptada y vinculante, se van realizando iniciativas dirigidas hacia esta meta. Por ejemplo, en el recién finalizado proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, de la Comisión de Derecho Internacional, se propone considerar como desastre a "un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así

[27] ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA. *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*. Nueva York, 1986.
[28] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Madrid: Dirección General de Protección Civil y Emergencias, 2012. P. 15.

.

gravemente el funcionamiento de la sociedad."[29] Por su parte, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (EIRD) lo entiende como una "seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos".[30]

Para los efectos del presente trabajo, nos es conveniente la metodología amplia y genérica, posible de aplicarse eficazmente a un abanico más diverso de contextos. Por ello, en un primer momento, recurriremos a la formulación propuesta por el Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (actualmente, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA), que –a nuestro juicio– extrae los elementos más relevantes en la conceptualización del *desastre* y representa un acercamiento apropiado y útil como punto de partida. Esta formulación considera como desastre a una "interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando sólo sus propios recursos."[31]

Las aproximaciones de la CDI, la EIRD y la OCHA, citadas arriba, son parecidas entre sí y lo que las diferencia principalmente es que las dos primeras tienen un peso político mayor, mientras que la última goza de una difusión más amplia entre las organizaciones humanitarias.[32]

1.2. Componentes de la definición de desastre

Después de habernos adentrado a las definiciones legales y operativas de los desastres, en este punto añadimos los planteamientos académicos y, partiendo de la base conceptual propuesta en los párrafos anteriores, estudiamos los componentes integrantes de concepto que

---

[29] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto de los proyectos de artículos aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura*. *A/CN.4/L.831*. 2014. Art. 3.

[30] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, 2009. P. 13-14.

[31] DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS. *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*. Ginebra, 1992. P. 27.

[32] Según Elizabeth Ferris, la co-Directora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, consultada el 21.08.2015; y David Fisher, el Coordinador Global del Programa sobre Derecho relativo a los Desastres de la FICR, consultado el 10.09.2015.

.

nos interesa, es decir, analizamos el significado de la *interrupción de las funciones de una sociedad*; de la *interrupción seria con pérdidas humanas, materiales o ambientales*; y de las *pérdidas extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recuperarse*.

1.2.1. Interrupción de las funciones de una sociedad

El primer componente de la definición indica, que para ser calificado como desastre, el evento analizado debe causar una perturbación y alteración del funcionamiento de la sociedad. En sentido amplio, cuando se hace referencia al funcionamiento de la sociedad se hace alusión a todas aquellas actividades sociales, políticas, económicas y culturales que se desarrollan de forma cotidiana en una determinada comunidad, en una situación de normalidad.

Un fenómeno natural –terremoto, inundación, erupción volcánica, etc.– no constituye por sí mismo una catástrofe. Este tipo de eventos, que podemos caracterizar como inusuales, amenazadores o imprevistos, pueden traducirse en un desastre, pero no lo son en un inicio; simplemente se desarrollan como parte de los ciclos geológicos y meteorológicos de la naturaleza.[33] Por ejemplo, un tsunami que tiene lugar en una isla desierta y no causa perjuicios a ninguna comunidad, no se considera como un desastre. Para la existencia de la catástrofe es necesario, además del acaecimiento de un fenómeno geofísico, hidrológico, meteorológico o biológico peligroso, considerar el factor del riesgo o posibilidad de que una población se vea afectada por dicha amenaza, así como el factor de la vulnerabilidad de esa población, la cual repercute en los daños sufridos por los seres humanos y sus medios de vida.[34]

De acuerdo con esta línea de argumentación, un *desastre* ocurre cuando se materializa el *riesgo* de un *peligro* que tiene efectos negativos en las personas *vulnerables* y que enfrentan una incapacidad para reducir estas consecuencias adversas.[35] Dicho de otro modo, un *desastre* se expresa como una ecuación de *riesgo*, *peligro* y *vulnerabilidad*. Estos tres elementos son fundamentales para la comprensión sobre cómo y porqué un evento puede producir una

---

[33] BUCH, Mario; TURCIOS, Marvin. *Vulnerabilidad Socioambiental: Aplicaciones para Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2003. P. 4.
[34] BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. *Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres.* Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1996. P. 5-11.
[35] *Vide*: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/ [Acceso: 04.09.2015].

.

afectación en las funciones de la sociedad. Conviene estudiarlos con mayor profundidad, por lo cual, precisaremos ahora algunas cuestiones correspondientes de relevancia.

Desde el principio cabe subrayar que uniformar los términos de *fenómeno natural* y *desastre natural* puede generar una idea errónea de inevitabilidad, en donde los afectados por calamidades supuestamente están en presencia de fuerzas ajenas e incontrolables. Este argumento podría llegar a utilizarse para justificar la pasividad hacia la reducción de riesgo y conllevar a asumir "una posición fatalista o naturalista, poco consistente con las evidencias empíricas que demuestran que el impacto es siempre socialmente condicionado."[36]

Al respecto, en los años ochenta, Kenneth Hewitt formuló una crítica a la *concepción fisicalista*, según la cual los desastres derivan únicamente y directamente de eventos físicos. Este autor señala que los orígenes de las calamidades se ubican en los multifacéticos procesos sociales subyacentes.[37] Una línea similar ha sido desarrollada por otros investigadores, sobre todo a partir del *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*. Durante ese periodo, los paradigmas utilizados anteriormente evolucionaron y pasaron por una transición hacia los modelos orientados socialmente, que enfatizan la relevancia de la vulnerabilidad de la población, sus medios de subsistencia e infraestructura, en la explicación de las pérdidas sufridas. De esa forma, la noción de *desastre natural* se desmitifica, logrando una interpretación de la distribución social y territorial de daños más acorde con la realidad.[38] De hecho, en la actualidad, predomina la tendencia de utilizar la palabra *desastre* en vez de la expresión imprecisa de *desastre natural*.[39]

Ahora bien, según la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, la ***amenaza*** (indistintamente nombrada ***peligro***) es un "fenómeno, sustancia,

---

[36] LAVELL, Allan. "Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica." En: FERNÁNDEZ, Armando (compilador). *Comarcas vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2005. P. 14.

[37] HEWITT, Kenneth. *Interpretations of Calamity from the Viewpoint of Human Ecology. The Risks and Hazards.* Crows Nest: Allen and Unwin, 1983.

[38] LAVELL, Allan. "Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques regionales/ transnacionales". En: *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Nº 5. Caracas: Facultad Latinoamericano de Ciencias Sociales (FLACSO); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Nueva Sociedad, 2002. P. 140.

[39] Según Elizabeth Ferris, la co-Directora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, consultada el 21.08.2015. *Vide* también: FERRIS, Elizabeth; PETZ, Daniel; STARK, Chareen. *The Year of Recurring Disasters: A Review of Natural Disasters in 2012*. Washington, DC: The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2013. P. 89-90.

.

actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud", servicios, propiedad, medios de sustento y demás asuntos sociales, económicos y ambientales. Las amenazas surgen de varias fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, biológicas y tecnológicas o de una combinación de aquellas.[40]

La FICR propone catalogarlas como peligros: geofísicos (terremotos, derrumbes, tsunamis y erupciones volcánicas), hidrológicos (avalanchas e inundaciones), climatológicos (temperaturas extremas, sequías e incendios), meteorológicos (ciclones y tormentas/oleadas), biológicos (epidemias y plagas de animales o insectos) y tecnológicos o producidos por el ser humano (emergencias complejas/conflictos, hambre, poblaciones desplazadas, accidentes industriales y accidentes de tránsito).[41]

Por su parte, Allan Lavell formula una tipología más detallada, compuesta por cuatro categorías básicas de amenazas, cada una de las cuales encierra respectivas subcategorías, es decir, distingue entre las amenazas:

– naturales: que forman parte del entorno natural y prácticamente no se puede intervenir para que no sucedan. Su origen puede ser: geotectónico (sismos, actividad volcánica, tsunamis); geomórfico (deslizamientos, avalanchas, hundimientos); meteorológico (huracanes, tormentas tropicales, granizadas, sequías); hidrológico (inundaciones, desbordamientos, anegamientos);

– socio-naturales: que entrelazan peligros naturales con una incidencia socialmente inducida. Se producen o intensifican por injerencia humana sobre la naturaleza, y frecuentemente se los confunde con eventos propiamente naturales. Sus expresiones más comunes son las inundaciones, deslizamientos, hundimientos, sequias, erosión costera, incendios rurales y agotamiento de acuíferos;

– antrópico-contaminantes: que están basadas en elementos de la naturaleza, pero son originadas por el ser humano. Estas amenazas se relacionan primordialmente con contaminación procedente de derrames, dispersiones o emisiones de sustancias químicas como el petróleo, los plaguicidas, la contaminación nuclear y los gases tóxicos derivados de la combustión, así como de los procesos de eliminación o depósito de desechos;

---

[40] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología…, op. cit.* P. 5.

[41] *Vide*: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/ [Acceso: 04.09.2015].

.

– antrópico-tecnológicas: que se derivan de distribución y consumo energético en centros urbanos. La posibilidad de fallas en estos procesos, por negligencia y falta de controles adecuados, genera una serie de amenazas cuya concreción puede seriamente afectar a zonas circundantes.[42]

En resumen, un fenómeno se considera una amenaza cuando existe un elemento que puede ser afectado por ella, en la mayoría de ocasiones es el ser humano mismo, pero también, pueden presentarse en la naturaleza.

El concepto de ***riesgo*** se entiende como la posibilidad de que las características generadas por factores político-económicos de una población, coincidan en tiempo y espacio con una amenaza ante el cual la dicha población se encuentra vulnerable.[43] Podemos diferenciar cuatro atributos importantes de éste: es dinámico y cambiante (se trata de un proceso en permanente movimiento y transición), es diferenciado (no afecta de manera idéntica a distintos actores en una comunidad determinada), es latente y potencial (su grado depende de la intensidad de la amenaza eventual y de los niveles de vulnerabilidad preexistentes) y es social (no es determinado exclusivamente por fuerzas de la naturaleza, sino que surge de los procesos e interacciones continúas de la población determinada y su entorno ambiental).[44]

El riesgo es producto de procesos naturales y sociales cuya delimitación, características y orígenes a veces se encuentran en áreas distintas a la zona afectada.[45] Esta complejidad está acertadamente reflejada en el *Índice Global de Riesgo* (WRI, por sus siglas en inglés). Este indicador define el riesgo como una interacción entre el peligro y la vulnerabilidad de una comunidad particular, tomando en cuenta los factores sociales, políticos, económicos y ecológicos para determinar la capacidad de la comunidad afectada para responder ante la situación extraordinaria ocurrida. El WRI examina cuatro componentes principales, a los que a su vez se agregan como mínimo veintiocho variables. Entre los componentes elementales se encuentran los siguientes:

---

[42] LAVELL, Allan. "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano. Problemas y Conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación." En: Fernández, María Augusta (compiladora). *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. [s.n.]: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1996. P. 20-26.
[43] BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. *Vulnerabilidad…, op. cit*. P. 14-18.
[44] BUCH, Mario; TURCIOS, Marvin. *Vulnerabilidad Socioambiental…, op. cit*. P. 12-13.
[45] LAVELL, Allan. "Riesgo, desastre y territorio…" *op. cit*. P. 141.

.

– exposición a un peligro natural: aquí se hace referencia a las amenazas o peligros referidos cuando se explicó esta noción que, como se vio, pueden ser naturales o producidos por el ser humano;

– susceptibilidad: entendida como la probabilidad de que la sociedad y los ecosistemas sean dañados en caso de materializarse una amenaza. Para su estimación se tiene en cuenta, entre otros factores, las condiciones económicas, infraestructura, nutrición y vivienda existentes;

– capacidad para afrontar la situación: analiza aspectos como la gobernanza, preparación para desastres, sistemas de alerta temprana, servicios médicos y los niveles de seguridad social y material;

– estrategias de adaptación: implica las capacidades y tácticas que ayuden a las comunidades a enfrentar las consecuencias negativas de los desastres y el cambio climático.[46]

Los puntos señalados arriba están estrechamente relacionados con la noción de ***vulnerabilidad***, una pieza intrínseca de riesgo. La vulnerabilidad se vincula tanto con el contexto material y la susceptibilidad física de los elementos propensos a la amenaza, como con las fragilidades sociales y la falta de capacidad de la población expuesta para afrontar o absorber el impacto de un fenómeno calamitoso.[47]

Aplicar el término de vulnerabilidad en los contextos de desastres, se ha popularizado en las décadas recientes, durante las cuales las ideas y los conceptos sobre su significado, así como las metodologías de su medición han experimentado diversas transformaciones y avances. Originalmente, la vulnerabilidad proviene del campo de psicología y se relaciona con el poder de un individuo o de una comunidad para hacer frente a los peligros determinados en un momento particular. La noción fue sucesivamente desarrollada en el campo de la ingeniería y se refería a aquellos aspectos relativos a la construcción de edificaciones e infraestructura que las hacía susceptibles de sufrir daño frente a fuerzas de la naturaleza. Posteriormente, se amplió y difundió a otras ramas de la investigación académica.[48]

---

[46] *Vide*: http://www.irinnews.org/report/93658/disasters-new-risk-index-helps-identify-vulnerability [Acceso: 12 abril 2014].

[47] CARDONA ARBOLEDA, Omar Dario. *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2001. P. 100.

[48] LAVELL, Allan. *Vulnerabilidad social: Una contribución a la especificación de la noción y sobre las necesidades de investigación en pro de la reducción del riesgo*. Memoria del Seminario sobre Prevención y Atención de Desastres en la Educación. Lima: Intermediate Technology Development Group Perú, Instituto Nacional de Defensa Civil, 2005. P. 48-49.

.

En 1988, Gustavo Wilches-Chaux publicó el ensayo titulado *La vulnerabilidad global*, en el cual distinguió diez tipos o niveles de vulnerabilidad que, agregados, impactan en la propensión de una comunidad a sufrir daños y experimentar obstáculos para recuperarse o reconstruir su entorno vital de una manera autónoma. El autor indicó múltiples integrantes de la vulnerabilidad –sociales, económicos, organizacionales, institucionales, ecológicos, educativos, culturales, estructurales y políticos– cada uno de los cuales con propiedades y orígenes distintos pero interrelacionados entre sí. En interdependencia, estos elementos son lo que constituye la vulnerabilidad global de una población, ciudad, zona, región o país.[49]

La evolución de la idea de la vulnerabilidad ha sido relevante en la revalorización y reestructuración del tema de los desastres, facultando el surgimiento de planteamientos paradigmáticos que progresivamente han enfatizado las dimensiones y causalidades sociales y económicas de los mismos.[50] El enfoque natural, anteriormente aplicado, que interpretaba a los desastres como eventos inesperados y como consecuencias directas de factores meteorológicos, medioambientales o demográficos, ha cedido paso a la orientación humana y dirigida a los procesos sociales.

Siguiendo esta tendencia, se puede afirmar que un desastre expone las condiciones de vulnerabilidad preexistentes y está coproducido por el proceso social que ha ido conformando estas vulnerabilidades.[51] Al respecto, son elocuentes las palabras de Joaquín Herrera quien, al reflexionar sobre los acontecimientos históricos y las raíces de los procesos sociales, advierte que "detectar e intervenir sobre la causa real de los fenómenos supone, pues, ir eliminando los imperativos 'naturalizados'. No hacerlo, supone que dichas 'causas' seguirán produciendo inexorablemente sus efectos dejándonos impotentes frente a los procesos que desencadenan."[52]

Regresando al tema de la vulnerabilidad, la *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres* de la EIRD, señala que ésta se relaciona con "las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una

[49] *Ibidem*. P. 48-49.
[50] *Ibidem*. P. 48-49.
[51] CALDERÓN ARAGÓN, Georgina. *Construcción y reconstrucción del desastre*. México D.F.: Plaza y Valdés, 2001. P. 15.
[52] HERRERA FLORES, Joaquín. "Manifiesto inflexivo: 10 ideas para construir una cultura radical de paz y derechos humanos." En: *Praxis.* Nº 64-65. Heredia (Costa Rica), enero-diciembre 2010. P. 12.

.

amenaza".[53] Esta definición es muy breve pero contiene los elementos básicos que nos ayudan a comprender de forma introductoria el concepto en cuestión.

En la literatura especializada encontramos numerosas aproximaciones a esta noción, la mayoría de las cuales describen la vulnerabilidad como el nivel de capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza que implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien está en riesgo por un evento de la naturaleza o de la sociedad. A su vez, las diversas expresiones de la vulnerabilidad surgen de multifacéticos factores sociales, políticos, económicos, físicos, ambientales e individuales, tan variados como la falta de información y de concientización pública, las carencias en las medidas de preparación a riesgos, la desatención a una gestión ambiental integral, el diseño inadecuado o la construcción defectuosa de los edificios.[54]

Si bien se trata la vulnerabilidad como una incapacidad, ésta no tiene que ser vista como un valor estático ni definitivo o absoluto. Al contrario, es una dimensión dinámica en el tiempo, por lo cual debe ser referida a una amenaza probable en un momento determinado; es relativa, así que sus tipos y niveles deben ser observados en función de las circunstancias socioeconómicas concretas y condicionantes personales.[55] De ahí que es posible ser vulnerable en un momento dado, pero en otro no, al igual que se puede ser vulnerable ante una situación concreta y ante otra no.[56]

Además, cabe tener en cuenta que ciertos grupos de personas suelen ser más propensos a un eventual daño que otros, dependiendo de condiciones tales como el género, edad, estado de salud, estatus social y material, pertenencia a una clase, casta o etnicidad. Por ello, la vulnerabilidad varía considerablemente no solo entre las poblaciones de diferentes países, sino también dentro de los integrantes de una sociedad.

En su investigación, Omar Cardona señala que la vulnerabilidad se origina por los siguientes factores: exposición (la condición de susceptibilidad del asentamiento humano de ser afectado por su ubicación en el área de impacto de los fenómenos peligrosos y por su debilidad

---

[53] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología…, op. cit.* P. 34-35.
[54] BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. *Vulnerabilidad…, op. cit*. P. 27-49.
[55] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres y acción humanitaria internacional.* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004. P. 20-21.
[56] BUCH, Mario; TURCIOS, Marvin. *Vulnerabilidad Socioambiental…, op. cit*. P. 4-6.

.

ante éstos), fragilidad social (la predisposición resultante de la marginalización y segregación social, y sus consiguientes condiciones de desventaja y fragilidad relativa por factores socioeconómicos) y falta de resiliencia (las limitaciones de acceso y movilización de recursos, la incapacidad de responder y absorber el impacto de un desastre).[57] En la misma investigación, se proponen nueve dimensiones mediante las cuales se puede observar la vulnerabilidad:

– física: la ubicación geográfica en áreas propensas y las deficiencias de resistencia (mala construcción de las viviendas, vías de comunicación en condiciones precarias, sistemas de drenaje mal elaborados, sismorresistencia de los edificios, localización en el área de influencia de un deslizamiento o en el cauce de un río);

– económica: el reconocimiento general de que la pobreza aumenta la vulnerabilidad (las comunidades económicamente más oprimidas son las más vulnerables; al nivel local e individual este aspecto se traduce en desempleo, insuficiencia de ingresos, dificultad o imposibilidad de acceso a los servicios; en la esfera nacional, en una excesiva dependencia económica de factores externos incontrolables, la falta de diversificación de la renta, las restricciones al comercio internacional y la imposición de políticas monetarias);

– social: la integración o desintegración social de la comunidad (una adecuada organización social podrá facilitar mejor respuesta a las consecuencias de un desastre);

– educativa: la educación deficiente y la consiguiente falta de conocimiento sobre las causas, los efectos y las razones por las cuales se presentan los desastres, el desconocimiento de la historia y la falta de socialización de la información;

– política: el nivel de autonomía que tiene una comunidad en relación a sus recursos y en cuanto a las decisiones que toman como comunidad (en la medida que la comunidad participa más en las decisiones que le atañen es menos vulnerable);

– institucional: las dificultades que tienen las instituciones para hacer la gestión del riesgo (la falta de preparación por parte de las instituciones para responder ante un suceso, o para reducir o mitigarlo);

– cultural: la forma en que los individuos se ven a sí mismos en la sociedad y como colectividad;

– ambiental: la explotación inadecuada y la destrucción de los recursos naturales, que generan el deterioro de los ecosistemas;

---

[57] CARDONA ARBOLEDA, Omar Dario. *Estimación holística…, op. cit.* P. 106.

.

– ideológica: las ideas o creencias de las personas sobre el devenir y los hechos del mundo (actitudes pasivas o fatalistas, percepciones dogmáticas y creencias que limitan la capacidad de actuar en ciertas circunstancias).[58]

Por su parte, Allan Lavell propone otro dimensionamiento de los distintos niveles de vulnerabilidad, aclarando que en la medida en que las condiciones indicadas se orientan en la dirección correcta, hay menos probabilidad de que los individuos y colectividades sean vulnerables. El conjunto de variables sugeridas por este autor es el siguiente:

— bienestar existente (el estatus nutricional, de salud física y mental, moral, de estrés de las personas, los niveles y sentido de seguridad e identidad que poseen las personas);

— resiliencia de las bases sociales y económicas (el capital o financiamiento que manejan las personas, sus posesiones materiales, el nivel de desarrollo humano, los recursos naturales de los que se apropian, la resiliencia de las relaciones entre persona, estabilidad en el empleo y flujos de ingresos);

— autoprotección (los niveles de ingreso individual o familiar y sus excedentes para garantizar la seguridad ambiental, el aseguramiento financiero, disponibilidad de materiales adecuados y conocimientos técnicos para construcción, disposición de tomar los pasos necesarios para autoprotegerse);

— protección social (el grado en que gobiernos u otras instancias velan por la seguridad de los ciudadanos, las normas y controles institucionales, mecanismos de protección provistos por autoridades);

— sociedad civil y ambientes participativos (el capital social y político de personas, el grado de apertura de los procesos políticos, la discriminación, los derechos de género, redes e instituciones, el grado de libertad de la prensa).[59]

Como se puede apreciar, la única diferencia entre la sistematizaciones de Cardona y Lavell es que el primero menciona los factores que impactan negativamente y el segundo los factores que ayudarían a reducir el grado de vulnerabilidad. Por ejemplo, en donde Cardona señala la "fragilidad social", Lavell contrapone el "bienestar y la protección social"; y ahí donde Cardona hace referencia a la "falta de resiliencia", Lavell contrapone "la resiliencia de las bases de la existencia social y económica". Esto nos indica que hay cierto consenso en cuanto al

[58] *Ibidem*. P. 101-103.
[59] LAVELL, Allan. *Vulnerabilidad social…, op. cit*. P. 52-53.

.

entendimiento general de la *vulnerabilidad* y que las diferencias que se encuentran al respecto, radican en el enfoque adaptado o en el grado de profundidad de análisis.

Resumiendo, la vulnerabilidad consiste en la propensión o susceptibilidad de la sociedad o de las personas en lo individual, tanto de sufrir dificultades y perjuicios en caso de la ocurrencia de eventos externos desestabilizadores de origen natural o antrópico, como de enfrentar complicaciones en los esfuerzos de recuperación independiente posterior al incidente. Las vulnerabilidades condicionan en gran medida cómo se ven trastornadas las funciones de la sociedad afectada. Si no se cuenta con los mecanismos para prevenir, responder y recuperarse con eficacia, es muy probable que no sea posible retornar con celeridad a condiciones normales.

Ahora bien, se recurre con frecuencia –ya sea en los documentos internacionales de diversa índole, ya sea en la literatura especializada sobre el tema– a la noción de vulnerabilidad como componente fundamental en la definición del desastre. Al mismo tiempo, este concepto está relacionado con cuestiones estructurales de carácter político, económico, cultural y jurídico, que han sido objeto de análisis por diversas disciplinas sociales. Por ello, es necesario recuperar de otras áreas la teoría lo que nos ayuda a contestar estos aspectos de la vulnerabilidad –sobre todo, las desigualdades e inequidades– que provocan que un desastre tenga un impacto particularmente negativo para ciertas personas. Pues si bien no siempre es posible prevenir que un evento calamitoso acaezca, sí es posible reducir las pérdidas humanas y materiales que éste podría generar mediante el fortalecimiento de las comunidades (potencialmente) afectadas.

En este momento, es conveniente detenernos brevemente en una noción que aparece con frecuencia a la hora de definir la de vulnerabilidad: ***resiliencia***. Al igual que la vulnerabilidad, la resiliencia se retoma por la doctrina en el campo social desde otras disciplinas.

Resiliencia representa entonces la facultad de sobrellevar un evento y de recuperarse de tal; comprende tanto la dimensión individual como social, es decir, por un lado se refiere a la resistencia de un ser humano frente a la adversidad (la aptitud de proteger la propia integridad) y por otro, a la capacidad de una persona para construir conductas positivas y socialmente adecuadas pese a circunstancias difíciles (habilidad para enfrentar los obstáculos debidamente y de forma socialmente aceptada).

Refiriéndonos de nuevo a la *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, se puede entender la resiliencia como la "capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de

.

manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas."[60]

A modo de concluir, aludamos a los expertos que han planteado recientemente sus críticas versus el discurso sobre la resiliencia y vulnerabilidad, argumentando que éste pone un énfasis desproporcionado en las predisposiciones, capacidades y debilidades de las personas afectadas por los desastres, trasladándolo desde la reducción del riesgo externo. Dichos expertos han mostrado cierta resistencia al uso (y abuso) de estos dos términos, dado que, de alguna manera, dirigen la atención y atribuyen la culpa a las víctimas y a sus características individuales, en vez de atacar a los factores exteriores, frecuentemente independientes de las víctimas o fuera de su control. Para dar un ejemplo, las experiencias del Pacífico muestran que sus líderes y habitantes cada vez menos aceptan el razonamiento sobre cómo deben confrontar sus vulnerabilidades y aumentar la resiliencia. En cambio, los interesados subrayan que la situación de peligro en que se encuentran proviene de afuera, de otros países, de los patrones de desarrollo insustentables, de las variaciones del clima sin precedentes, etc. Reclaman que se fortalezca el enfoque en el riesgo, que dirige la atención a los que están causando el riesgo.[61]

En definitiva, si bien se puede considerar que la incorporación de la temática de vulnerabilidad y resiliencia a los debates teóricos y a la práctica en el campo humanitario ha sido positiva, se ha de utilizar estos conceptos de una manera reflexiva y adecuada. Siempre deben tenerse en cuenta tanto sus dimensiones internas como externas,[62] y en ningún caso pueden servir de excusa para la pasividad en enfrentar las causas de fondo, que subyacen a las crisis y obstaculizan la salida de ésta.[63]

---

[60] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología…, op. cit.* P. 28.
[61] FERRIS, Elizabeth; CERNEA, Michael M.; PETZ, Daniel. *On the Front Line of Climate Change and Displacement: Learning from and with Pacific Island Countries*. Washington, DC: The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2011. P. 1-7.
[62] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 20-21.
[63] SARMIENTO ANZOLA, Libardo. "Derechos Humanos, Democracia, Desarrollo y Políticas Públicas." En: RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto, *et al. Teoría crítica de los derechos humanos*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2010. P. 44.

.

1.2.2. Perturbación grave o interrupción seria con pérdidas humanas, materiales o ambientales

Otro elemento que merece atención en la definición del desastre es el requisito de la *interrupción seria*, denominada también *perturbación grave*, determinada en función del grado de disfunción que causa en la sociedad en que ocurre.[64] Obviamente no cualquier perturbación puede ser considerada como un desastre sino solamente aquellas que alcanzan un cierto nivel de gravedad.

Se puede estimar una *interrupción seria* midiendo la magnitud de las pérdidas y destrucción, conforme a indicadores que proporcionen información sobre el impacto del desastre y aporten datos sobre las personas fallecidas, heridas, damnificadas y privadas de hogar; sobre las viviendas destruidas total o parcialmente; y sobre las pérdidas económicas y ambientales ocurridas.[65]

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la perspectiva cuantitativa que califica a los desastres en función del número de muertos o en términos exclusivamente monetarios, no es suficiente como un referente único. Según la *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*, tales metodologías suelen subestimar o ignorar las catástrofes ocurrentes, por ejemplo, en medio rural donde –por la dispersión poblacional y el tipo de vivienda– ni el número de fallecidos ni los daños al inventario material son elevados. Del mismo modo, los enfoques existentes presentan limitaciones en cuanto al medir los daños intangibles, tales como el empeoramiento de los servicios de salud y educación, pérdidas de empleo, disminución de productividad de trabajo y tierras, interrupción de vida cotidiana de la comunidad y estrés, entre otros. Por lo tanto, hay autores quienes consideran importante elaborar indicadores alternativos que reflejen en una manera más objetiva y amplia el impacto real de los desastres. Con este fin, proponen considerar los desastres en sus distintas magnitudes y niveles, definir parámetros de comparación adecuados para el ámbito local, impulsar la participación en las estimaciones de los actores directamente involucrados, etc.[66]

---

[64] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe…, op. cit.* Párr. 46. P. 17.
[65] DELGADILLO MACÍAS, Javier. *Desastres naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. P. 12-14, 53-57.
[66] CARDONA ARBOLEDA, Omar Dario. *El impacto económico de los desastres: esfuerzos de medición existentes y propuesta alternativa*. Santo Domingo: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en

.

Los mecanismos de monitoreo y financiación de los desastres que funcionan actualmente a escala mundial, evalúan las catástrofes de forma bastante genérica. Debido a su importancia, revisemos ahora la metodología de dos de estos mecanismos, a saber, de la *Base de datos internacional sobre desastres EM-DAT*, perteneciente al Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED)[67] y del *Proceso de Llamamiento Consolidado* (*Consolidated Appeals Process*, CAP) de las Naciones Unidas, sustituido desde finales de 2013 por el *Ciclo de Programación Humanitaria* (*Humanitarian Programme Cycle*, HPC).[68]

El CRED promueve los estudios, la formación y la difusión de los conocimientos técnicos concernientes a las emergencias humanitarias, así como realiza investigaciones y proporciona recopilaciones de información relativa a los desastres, para mejorar la preparación y la respuesta a éstos.[69] En su seno, la base EM-DAT constituye un banco de datos sobre la incidencia y el impacto de los desastres acaecidos desde el año 1900 hasta hoy, cuyo objetivo principal es contribuir en la evaluación objetiva de las vulnerabilidades, establecimiento de prioridades y la toma de decisiones relacionadas con las situaciones de calamidad.

Para que un desastre se introduzca en la base EM-DAT debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas fallecidas; cien o más personas reportadas afectadas; declaración de estado de emergencia; llamamiento a la asistencia internacional.[70] Si bien los dos primeros criterios son indicadores inalterables en diferentes contextos, los dos restantes resultan bastante relativos. Por ello, pueden variar entre un país y otro o entre un desastre y otro, dependiendo de las premisas que los gobiernos evocan para introducir el estado de

---

América Latina (LA RED), 2001. P. 13-22.

[67] Aunque haya críticas en torno a la base de datos EM-DAT (por ejemplo, que únicamente registra desastres de una cierta magnitud o que tiene carencias en la medición de las sequías. *Vide*: FERRIS, Elizabeth; PETZ, Daniel; STARK, Chareen. *The Year of…, op. cit.* P. 55, 92.), es una fuente de información comprensiva y una de las más recurridas hoy en día.

[68] Dos tipos de llamamientos que se generaban mediante el CAP fueron los *llamamientos unificados* y los *llamamientos urgentes*. Otros mecanismos de financiación humanitaria de la ONU son los fondos comunes –el *Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia* (CERF), el *Fondo Humanitario Común* (CHF) y el *Fondo de Respuesta a Emergencia* (ERF)–. Además, para garantizar mejor claridad y coordinación de los flujos financieros, se ha establecido el *Servicio de Seguimiento Financiero* (FTS), una base de datos global, que mantiene registros de toda la ayuda humanitaria internacional reportada. *Vide:* GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *UN CAP appeal 2013*. Bristol: Development Initiatives, 2012. P. iii, 3-5.

[69] *Vide*: Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres: http://www.rimd.org/organizacion.php?id=418 [Acceso: 06.09.2014]; WALLEMACQ, Pascaline; HERDEN, Claudia Heike, *et al*. *The Human Cost of Natural Disasters 2015: A global perspective*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Université catholique de Louvain, 2015. P. 5-6.

[70] *Vide*: Base de datos internacional sobre desastres EM-DAT: http://www.emdat.be/criteria-and-definition [Acceso: 06.09.2014].

.

emergencia, excepción, calamidad o análogo, o de la decisión de las autoridades de solicitar la ayuda internacional o prescindir de ella.

Por su parte, el *Proceso de Llamamiento Consolidado* fue un acercamiento estratégico utilizado para la recaudación de fondos por el sistema de las Naciones Unidas. Reunía a los actores clave de asistencia humanitaria con el fin de –conjuntamente– planear, implementar, coordinar y monitorear la respuesta a desastres por el medio de fondos justificables, cohesivos y colectivos en vez de competitivos, duplicados o fragmentados.[71]

La incorporación de una catástrofe en el CAP se efectuaba cuando se cumplían tales requisitos como: la existencia de una necesidad humanitaria aguda causada por conflicto o desastre; la incapacidad del gobierno de hacer frente a las carencias fundamentales; y la imposibilidad de un solo organismo de cubrir todas las necesidades esenciales.[72] Esta metodología se centraba en los desastres mayores sin prestar atención a las inmensas pérdidas que a menudo resultan de desastres de menor magnitud.[73] El actual *Ciclo de Programación Humanitaria* mantiene esta tendencia.

Ahora bien, según la mayoría de los instrumentos internacionales correspondientes, las calamidades implican los daños no sólo a las personas, sino también a los bienes y al medio ambiente. Por ejemplo, la definición del *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*, para enunciar la ocurrencia de un desastre, requiere que existan "pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas".[74] Igualmente, en el *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre* de la CDI, se enfatiza que los desastres se relacionan "con el sufrimiento o el daño inherente que puede resultar de la amenaza a la vida, la salud, la propiedad o el medio ambiente."[75] Esta idea está confirmada en el *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de*

---

[71] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Proceso de Llamamiento Consolidado.* OCHA, 2010. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_CAP_Spanish.pdf [Acceso: 18.08.2015].

[72] *Vide*: Oficina de la Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: http://www.unocha.org/cap/about-the-cap/faqs#t57n1602 [Acceso: 06.09.2014].

[73] El CAP prioriza las emergencias graves (*major emergencies*), en las cuales los vacíos o superposiciones de respuesta pueden causar daños secundarios serios e irrecuperables.

[74] DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS. *Glosario…, op. cit.* P. 27.

[75] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 47. P. 17.

.

desastre donde se indica que no parece ser oportuno limitar la definición de desastre "a las pérdidas que afectan a la vida o la salud humanas".[76]

También, adoptan este enfoque algunos tratados intergubernamentales (por ejemplo, el *Convenio de Tampere*), acuerdos de cooperación de agencias especializadas (la *Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres*), documentos no gubernamentales de relevancia (el *Código de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales*) y sistemas regionales (el *Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea*, EUCP). Por lo que se refiere a este último, la base jurídica del EUCP, establece la protección fundamentalmente a las personas, "pero también al medioambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, contra todo tipo de catástrofes naturales y de origen humano, incluidas las catástrofes (…) que se produzcan dentro o fuera de la Unión."[77] Tal posición está esencialmente en concordancia con la práctica internacional[78] y con las experiencias de otros continentes, por ejemplo, del americano, donde el *Acuerdo que establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe* (CDERA) propone entender por catástrofe "un suceso repentino imputable directa y exclusivamente a fuerzas de la naturaleza o a la intervención humana, o a ambas, y que se caracteriza por una destrucción generalizada de vidas o bienes y por amplias perturbaciones de los servicios públicos".[79]

Resumiendo, el factor humano tiene preeminencia sobre los demás factores al momento de calificar una situación de desastre y, según nosotros, así debe ser. Las pérdidas materiales y ambientales, por su parte, han de ser consideradas primordialmente en función de su nexo indisoluble a lo humano. De ahí que pueden configurarse como desastres, principalmente, cuando supongan una amenaza o una seria afectación para las personas.

---

[76] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe…, op. cit.* Párr. 38-41. P. 14-15.
[77] UNIÓN EUROPEA. *Decisión Nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.* Bruselas, 2013. Preámbulo (3) y art. 1 (2).
[78] GESTRI, Marco. "EU Disaster Response Law…", *op. cit*. P. 118-119.
[79] *Vide*: Caribbean Disaster Emergency Management Agency: http://www.cdema.org/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=200 [Acceso: 12.09.2015].

.

1.2.3. Pérdidas extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recuperarse

Otro elemento constitutivo de la noción del desastre es el factor de la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Dicha capacidad "requiere de una concientización continua, al igual que de recursos y una gestión adecuada, tanto en tiempos normales como durante las crisis o condiciones adversas."[80]

Según las *Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales* del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), las catástrofes son "las consecuencias de los eventos provocados por los peligros de la naturaleza que *abruman* la capacidad de respuesta local y afectan gravemente el desarrollo social y económico de una región."[81] También la *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres* de las Naciones Unidas, subraya la cuestión de la facultad de respuesta por parte de los afectados, exponiendo que para calificar un hecho como calamitoso, las generalizadas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales causadas por el mismo deberían exceder "la capacidad de la comunidad o sociedad afectadas de hacerles frente utilizando sus propios recursos."[82] Del modo similar, en la *Base de datos internacional sobre desastres EM-DAT* del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, se entiende por desastre un "acontecimiento que sobrepasa la capacidad local, exigiendo una solicitud a nivel nacional o internacional para la asistencia externa".[83]

La Unión Europea, opera dentro de un marco conceptual semejante –tanto en el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*[84], como en la comunicación *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria*[85]

---

[80] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología…, op. cit.* P. 10-11.
[81] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección de las personas afectadas por desastres naturales. Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*. Washington D.C.: Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2006. P. 8. [Cursiva añadida por la autora]
[82] ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología…, op. cit.* P. 13-14.
[83] *Vide*: Base de datos internacional sobre desastres EM-DAT, perteneciente al Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres: http://www.emdat.be/glossary/9#letterd [Acceso: 12.09.2015].
[84] UNIÓN EUROPEA. *Versión consolidada…, op. cit.*
[85] UNIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria. COM (2010) 600*. Bruselas, 2010.

.

destaca que la solidaridad entre los Estados miembros puede hacerse efectiva por cualquier tipo de desastre que supere la capacidad de reacción del Estado víctima–.[86]

Sin embargo, no todos los instrumentos internacionales sugieren que un hecho catastrófico debe ser de tal escala que la comunidad local sea incapaz de responderlo adecuadamente por sí misma. En diversos documentos[87] se utiliza una interpretación generalizada de acuerdo con la cual, aunque el grado de afectación a la sociedad sea la condición constituyente de un desastre, no es necesario que se vean rebasadas las posibilidades de respuesta propia para poder calificar un acaecimiento como una calamidad.[88]

Coincidimos en que no es preciso considerar un evento como una catástrofe sólo y cuando sus secuelas no pueden ser confrontadas por cuenta propia de los afectados. Si fuera así, no se podría hablar de desastres en caso de aquellos Estados que –tras verse afectados por un cataclismo de gran volumen– asumen la plena responsabilidad por las victimas bajo su jurisdicción[89] y deciden no solicitar ayuda exterior. Obviamente, la resiliencia, preparación y disponibilidad de los recursos necesarios por parte de algunos países, se traducen en que el impacto socio-económico de los desastres en determinadas regiones es menos abrumador que en otras, donde los niveles más altos de vulnerabilidad y la incapacidad o pasividad de los gobernantes suelen profundizar la gravedad de las calamidades. No obstante eso, la facultad o la falta de facultad de un Estado para recuperarse autónomamente de un suceso calamitoso no debería considerarse un criterio distintivo para clasificar dicho suceso como desastre, sobre todo en los casos en los cuales esta determinación podría generar consecuencias contraproducentes en términos de asistencia para las regiones afectadas.

Corresponde destacar, al final, que existen herramientas en las cuales se indica explícitamente que la imposibilidad nacional de tratar los efectos de una catástrofe ocurrida es un requisito *sine qua non* para que se pueda suministrar la asistencia extranjera –sea regional o internacional, sea por parte de Estados u las organizaciones correspondientes– a los afectados.

---

[86] GESTRI, Marco. "EU Disaster Response Law…", *op. cit*. P. 111.
[87] Por ejemplo, en: el *Convenio de Tampere*, en la *Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres*; el *Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe;* o las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*.
[88] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe…, op. cit.* Párr. 35, 46. P. 13-14, 17.
[89] Están bajo la jurisdicción del Estado afectado tanto sus propios ciudadanos como otras personas que se encuentran dentro de sus fronteras.

.

Es el caso de la *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, un documento que busca "ayudar a los Estados a integrar a los agentes internacionales que prestan asistencia en una intervención coordinada, lo más rápidamente que sea posible tras haberse producido un gran desastre que *rebasa la capacidad local*."[90]

1.3. Clasificaciones de los desastres

Con el fin de sistematizar los debates teóricos y las actividades prácticas relativas a los desastres, tanto las publicaciones académicas como los instrumentos internacionales comúnmente reconocidos introducen diversas clasificaciones de las calamidades, en función de ciertos criterios preestablecidos. La categorización elemental, divide a los desastres según su causa, distinguiendo así entre los de origen natural[91] –como son los terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas– y los provocados por el ser humano –por ejemplo, los derrames de petróleo o accidentes nucleares–. Cabe mencionar que en algunos documentos, se incluyen en los desastres producidos por el ser humano también los conflictos armados; es el caso de la *Resolución sobre asistencia humanitaria* del Instituto de Derecho Internacional, que entiende por desastres tanto los fenómenos de origen natural o tecnológico, como aquellos "causados por los conflictos armados o la violencia (como los conflictos internacionales o internos armados, disturbios internos o la violencia, actividades terroristas)."[92]

---

[90] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo…, op. cit.* P. VII. [Cursiva añadida por la autora]

[91] Con el fin de facilitar evaluaciones y comparaciones de diferentes eventos naturales, en 2007, se propuso agruparlos en cuatro categorías principales –que, a su vez, se dividen en sus respectivas subcategorías– distinguiendo entre los eventos geofísicos, meteorológicos, hidrológicos y climatológicos. *Vide*: BELOW, Regina; WIRTZ, Angelika; GUHA-SAPIR, Debarati. *Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED); Munich Reinsurance Company (Munich RE), 2009; FERRIS, Elizabeth; PETZ, Daniel; STARK, Chareen. *The Year of…, op. cit.* P. 89-90.

[92] INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución sobre la asistencia humanitaria*. En: *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*. Vol. 70-I (2002-2003); vol. 71-II (2004). Brujas, 2003.

.

En otra categorización, dependiendo de la duración del evento, los desastres se dividen en repentinos (que generalmente incluyen las inundaciones, ciclones, terremotos, huracanes y tifones) y paulatinos (sequías, desertificación, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas).[93]

Ahora bien, las dos sistematizaciones expuestas son susceptibles de críticas. Para comenzar, no siempre es sencillo identificar si un desastre tiene origen natural o antropogénico; la realidad es que tanto su procedencia como sus efectos suelen ser secuenciales o combinados. Por ejemplo, una calamidad aparentemente natural puede tener raíz en la actividad humana, como puede suceder con la desertificación o el recalentamiento del planeta provocados por la explotación excesiva de las tierras y la deforestación; o con una epidemia, que puede verse agravada por las acciones o negligencias humanas pese a no ser necesariamente consecuencia directa de éstas. De ahí que no se debe pensar en desastres solamente en términos medioambientales, sino hay que visibilizar el vínculo estrecho entre los factores naturales y humanos.[94]

Con referencia a eso, el Comité Permanente entre Organismos hace notar que el uso del adjetivo *natural* en lo tocante a los desastres no es adecuado, dado que las consecuencias de los fenómenos provenientes de la naturaleza, frecuentemente, son resultados directos o indirectos de la atención que las sociedades prestan a las amenazas y peligros a los que están potencialmente expuestas. Por lo tanto, el alcance y la magnitud de los efectos negativos de un cataclismo dependen fuertemente de la acción o inacción humana correspondiente.[95]

También resulta discutible diferenciar entre los desastres en función de la velocidad con que ocurren, dado que establecer límites temporales claros al respecto es a menudo poco evidente. Por ejemplo, las inundaciones suelen categorizarse como las emergencias de evolución rápida, sin embargo, pueden pasar meses de lluvias fuertes antes de que las aguas del curso superior de un río fluyan en los ríos e inundan las comunidades del curso bajo.[96] Otro

---

[93] RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA; PROVENTION CONSORTIUM. *Slow-onset disasters: drought and food and livelihoods insecurity. Learning from previous relief and recovery responses*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2008. P. 1-19; VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 48. P. 18.

[94] HOUTART, François. *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, CLACSO, 2009. P. 57.

[95] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*. Washington D.C.: Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2011. P. 60.

[96] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA and slow-onset emergencies*. Occasional Policy Briefing Series. Brief Nº 6. OCHA, 2011. P. 4.

.

caso son las actividades humanas que destruyen los ecosistemas y dañan el medio ambiente (por ejemplo, la deforestación) y cuyo impacto acumulativo puede no percibirse durante décadas para luego, traducirse espontáneamente en los acontecimientos peligrosos, frecuentemente de índole repentina (como deslizamientos de tierras o riadas imprevistas).[97]

Para completar, mencionemos que, teniendo en cuenta el contexto en que acontecen, distinguimos entre las emergencias simples y complejas. Las primeras son las que se desarrollan conforme a las características enunciadas a lo largo de este trabajo e impactan el funcionamiento normal de la población afectada, sin superponerse a otros factores desestabilizantes. Mientras, las segundas se diferencian por suceder en el marco de una crisis humanitaria ya existente, producida normalmente por una combinación de desequilibrio político, pérdida total o considerable de la autoridad estatal, un conflicto interno o externo, violencia, desigualdades sociales, pobreza subyacente, etc.

Según la define el Comité Permanente entre Organismos, una *emergencia compleja* es "una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en que se ha producido un quebrantamiento total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de un solo organismo o el programa de las Naciones Unidas en curso en el país".[98] Se utiliza este término para hacer hincapié en la interdependencia de factores que rigen la vulnerabilidad de las poblaciones.[99]

El concepto de *emergencias complejas* fue acuñado a finales de los años 80 para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis humanitarias que han proliferado desde entonces, empezando por Mozambique y Sudán, y expandiéndose a Somalia, ex Yugoslavia, Ruanda, etc. La denominación *compleja* se debe a tres razones, a saber, la multiplicidad de las causas, el carácter omnicomprensivo del impacto de la crisis y la consiguiente necesidad de una respuesta internacional basada en un mandato múltiple, que permita actuar en varios frentes.

---

[97] TWIGG, John. "Disaster risk reduction. Mitigation and preparedness in development and emergency programming". En: *Humanitarian Practice Network. Good Practice Review.* Nº 9. London: Overseas Development Institute, 2004. P. 248.

[98] NACIONES UNIDAS; COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*. Nueva York, 2009. P. 11.

[99] BERNARD, Vincent. "Editorial. El futuro de la acción humanitaria." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro de la acción humanitaria.* Vol. 93, Nº 884. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja y Cambridge University Press, 2011. P. 8.

.

Evidentemente, cada *emergencia* de este tipo es diferente en cuanto a sus razones, actores, incidencia y resolución, sin embargo, es posible señalar algunos rasgos comunes entre ellas, como es el debilitamiento o fracaso del Estado, el conflicto armado, el hundimiento de la economía, las hambrunas, las crisis sanitarias, las migraciones forzosas de población y una calamidad natural que actúa como agravante. En cualquier caso, cada *emergencia compleja* es una violación masiva y, en gran medida, deliberada de los derechos humanos.[100]

Si bien las clasificaciones pueden ayudar a lograr mayor claridad en los documentos internacionales y a profundizar sobre las causas y los efectos de los desastres, en términos de ayuda humanitaria, cualquier calamidad puede tener afectación perjudicial sobre las personas y, por lo tanto, la asistencia debería considerar en todo momento la gravedad del impacto humano de los desastres, sin distinción de sus orígenes, duración o contexto en que ocurren.

***

Para los fines del presente estudio, se considera justificado excluir expresamente del ámbito de análisis los conflictos armados, puesto que existe una rama de derecho aplicable justamente a tales situaciones: el derecho internacional humanitario, un *corpus* jurídico robusto, específico y debidamente elaborado.[101] Solamente es conveniente mencionar que algunos documentos consideran a los conflictos armados como calamidad provocada por el ser humano. Este es el caso de la citada arriba *Resolución sobre asistencia humanitaria* –aprobada por el Instituto de Derecho Internacional durante su sesión de Brujas, en 2003– la cual expone que los desastres pueden ser de origen natural o antropógenico, incluidos los conflictos armados y otras formas de violencia.[102] Sin embargo, juntar las categorías del desastre y de la guerra bajo una misma noción es una práctica minoritaria[103]; en cambio, tanto en el plano internacional como en las legislaciones nacionales, prevalece la tendencia de tratarlos separadamente y dedicarles regulaciones distintas.

---

[100] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 33-40.
[101] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe…, op. cit.* Párr. 31-49. P. 12-17.
[102] INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución…, op. cit.* P. 133-250.
[103] Aunque corresponde subrayar que una de las resoluciones humanitarias clave –la *Resolución 46/182*– hace referencia a "desastres naturales y otras emergencias". *Vide*: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Resolución 46/182 de la Asamblea General.* OCHA, 2012. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_GAres46182_vSP.pdf [Acceso: 18.08.2015]. Art. 1.

.

Entre los documentos que siguen esta segunda línea, están las *Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*, elaboradas por la FICR, en las cuales se entiende por desastre una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, "pero con exclusión de los conflictos armados"[104]. Igualmente, los conflictos se exceptúan explícitamente del campo de aplicación de la *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, que se dio a conocer gracias a los esfuerzos conjuntos de la FICR, la OCHA y la Unión Interparlamentaria.[105] De acuerdo con lo que se decidió durante las extensas consultas con los gobiernos y especialistas de asistencia humanitaria, incluir los conflictos armados en el ámbito de interés de la *Ley Modelo* podría provocar resistencia por parte de algunos actores internacionales relevantes y, de este modo, obstaculizar todavía más el complejo proceso de desarrollo del derecho relativo a desastres.

Igualmente, la mayoría de los Estados se pronunciaron porque los desastres derivados de situaciones de conflictos armados se excluyeran del alcance del proyecto de artículos sobre protección de las personas en casos de desastre, desarrollado en el seno de la Comisión de Derecho Internacional.[106] Finalmente, el proyecto del art. 21 señala claramente que el "proyecto de artículos no se aplica a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario".[107]

1.4. Delimitación temporal: actuación antes, durante y después del desastre

Con la delimitación temporal de un desastre se hace referencia a su ubicación en una línea hipotética de tiempo, que contempla la existencia de un evento desde que se materializa una amenaza natural u ocurre un evento insólito de proveniencia antropogénica que genera una

[104] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 14.
[105] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo…, op. cit.* P. 17, 65-68.
[106] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Cuarto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2011. Párr. 10. P. 4.
[107] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.* Art. 21.

.

interrupción seria en el funcionamiento de la sociedad afectada y que, con frecuencia, rebasa las capacidades propias de las víctimas para hacerle frente.

El acontecimiento de una calamidad puede provocar que las autoridades nacionales introduzcan el estado de excepción en todo el país o en una parte de su territorio.[108] En vista de esto, es importante marcar acertadamente los límites temporales de un desastre, para evitar que los gobiernos limiten o suspendan los derechos aplicados en los tiempos de normalidad, antes de que sea realmente necesario. Una reflexión más a fondo sobre esta materia se encuentra en el apartado 3.2.3 de la presente tesis.

Por otro lado, enfaticemos que las autoridades deben respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de sus ciudadanos y otras personas bajo su jurisdicción. Desde la perspectiva temporal, es una obligación que se extiende a los contextos de desastres –revistiendo entonces una importancia especial– y significa el compromiso de los Estados, también en estas circunstancias excepcionales, de impedir que ocurran violaciones de los derechos humanos, de atajar dichas violaciones y garantizar la reparación cuando se produzcan y de asegurar el máximo respeto a los derechos humanos.[109] Según esta óptica, redunda en interés de las personas afectadas que se adopte una definición amplia del desastre, con el propósito de avalar la protección adecuada en todas las fases del desenvolvimiento de éste. La utilidad de tal enfoque deriva de la variedad de cuestiones específicas que se plantean en las etapas sucesivas del desastre, ya sea en la respuesta, ya sea en la prevención, preparación, mitigación, recuperación y rehabilitación.[110]

La necesidad de exponer el alcance temporal de la protección de las personas en casos de desastre fue advertida desde el principio en los trabajos del Relator Especial de la CDI sobre este tema. En los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de su *Informe preliminar* del año 2008, los delegados de varios países propusieron que las labores sobre la cuestión se limitasen al desastre propiamente dicho y a las

---

[108] En diferentes Estados los regímenes de excepción pueden denominarse de modos diversos. En el derecho comparado se reconocen generalmente los regímenes de: calamidad, desastre, catástrofe, emergencia, urgencia y alarma. *Vide*: PAJKIERT, Paulina. "Observaciones generales sobre los regímenes de excepción, con un análisis enfocado a la regulación de situaciones excepcionales en el sistema legislativo e institucional Polaco." En: *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2013. P. 250-252.
[109] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 6.
[110] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 57, 58. P. 22-23.

.

fases posteriores a éste. En aquel entonces, fue demasiado ambicioso abordar los aspectos de protección de las personas en las actividades anteriores al desastre. Se asumió que un planteamiento tan amplio podría impedir que la Comisión avanzara e hiciera aportaciones debidas acerca de la protección en el momento de la catástrofe propiamente dicha. Sin embargo, dada la importancia de un acercamiento holístico al asunto, ya en el *Sexto informe* de 2013, el Relator Especial abarca el tema desde el enfoque de la prevención, mitigación y preparación.[111] Bajo la misma aproximación, también en el proyecto final de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobados por el Comité de Redacción de la CDI en 2014, se hace hincapié en la reducción de riesgo, abriendo así el marco de aplicación de las provisiones propuestas.[112]

Para entender mejor estas consideraciones, cabe señalar que aparte del momento mismo de ocurrir la calamidad, la protección de la población y los deberes estatales relacionados con ella, se extienden a los periodos de pre- y post-desastre. La fase anterior al desastre es indefinida y, en la mayoría de los casos, incierta. A excepción de los eventos cíclicos o de los procesos lentos que de forma evidente conducen a un probable desastre y no hay formas de contenerlo, normalmente no se puede tener certeza de cuándo ni dónde puede haber afectaciones por un peligro potencial. En realidad, cualquier región y país del mundo se encuentra en una situación posible de pre-desastre y de ahí la imposibilidad de estar siempre preparados para su acaecimiento. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que existen ciertas medidas de prevención, preparación y mitigación, que pueden evitar que se materialice un peligro o que, por lo menos, permiten limitar o reducir sus efectos adversos. Por otro lado, existen también ciertas condiciones que pueden agravar o incluso provocar una catástrofe. Se trata de la vulnerabilidad de la población, de los niveles bajos de resiliencia, de falta de recursos suficientes y medidas eficaces para la reducción del riesgo, lo que causa mayores dificultades para hacer frente a un evento calamitoso. Es un tema amplio y complejo que corresponde ser abordado desde múltiples disciplinas y que por ahora nosotros solamente enunciamos.

Igualmente, es de gran relevancia el tema de las obligaciones y medidas de protección de los derechos de las personas en las etapas posteriores al desastre. Para el interés de nuestra

---

[111] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2013. Párr. 29, 30. P. 11.

[112] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.* Art. 10 y 11.

.

investigación, conviene señalar que, en la práctica, falta claridad sobre en qué momento es posible afirmar que se ha superado la fase crítica del desastre y se pueda considerar el regreso a la normalidad. Dependiendo de la intensidad y el impacto del evento acontecido, la rehabilitación y recuperación pueden resultar más o menos difíciles y demorarse incluso por años. Además, las características y duración de las etapas subsiguientes de post-desastre dependerán en gran parte de la buena o mala actuación de los actores involucrados. En cuanto a la problemática de los derechos humanos en este periodo, se tendrá que buscar retornar al estado anterior al desastre, en caso de que haya sido satisfactorio. Se habrá de hacer un análisis minucioso para determinar las afectaciones en las personas y en la propiedad, con el fin de procurar que los derechos sean restablecidos. Asimismo, se deberá tomar en cuenta que quizás habrá personas con necesidades específicas, ente ellos los grupos vulnerables (las mujeres, la niñez, las personas de edad y con discapacidades, las minorías, etc.), los heridos y damnificados, los desplazados y refugiados. La recuperación de las víctimas dependerá de varios factores, tanto posteriores como anteriores a la calamidad.

En concordancia con las reflexiones arriba expuestas, podemos afirmar que la protección de los derechos de las personas en situaciones del desastre debe abarcarse desde una perspectiva temporal integral y siempre orientada a las necesidades reales de los afectados. Ahora bien, el hecho de producirse un desastre conforma una amenaza tangible y grave para los derechos humanos, así que los actores responsables deben emprender todos los esfuerzos requeridos para impedir o paliar las consecuencias negativas que éste pueda conllevar. Ya sea durante la calamidad, ya sea en las etapas anteriores y posteriores a ella, hay que vigilar que los derechos no sean vulnerados. El Estado y los demás entes involucrados, deben respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos afectados.

Por otro lado, la categorización de un suceso como un desastre no puede ser arbitraria ni demasiado amplia, para no permitir que los derechos aplicados en los contextos de normalidad se vean abusivamente limitados o incluso suspendidos con el pretexto de la situación excepcional. Por ende, en términos generales, se debe asegurar el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la atención adecuada a las necesidades de los seres humanos en todo momento –previamente, durante y después de una calamidad–. En la presente investigación, por razones de delimitación temática y tomando en consideración los propósitos del estudio, sugerirnos examinar únicamente éstos derechos que habitualmente se ven vulnerados durante

.

la fase del desastre propiamente dicho, o sea, solamente cuando acaece una interrupción seria del funcionamiento de una sociedad, así como se expone en el subcapítulo 1.2.

CONCLUSIONES

Al comparar los elementos esbozados en los instrumentos internacionales correspondientes y al extraer sus componentes más relevantes, es posible dar pasos hacia la comprensión de la naturaleza de los desastres y hacia una conceptualización integral de la noción del desastre.

Analizados los aspectos constitutivos de este término, en la presente investigación se propone entender por ***desastre*** una perturbación grave o interrupción seria del funcionamiento de una comunidad, sociedad, país o región, que constituye una amenaza efectiva para la vida o salud humana y puede ocasionar trastornos generalizados y pérdidas materiales, económicas y ambientales que, frecuentemente, exceden la capacidad de los afectados para hacerles frente con sus propios medios y recursos. Su acaecimiento se debe a la naturaleza, a la actividad o negligencia humana o es resultado de la combinación de éstos, es decir, de la exposición a una amenaza natural o antropogénica, las condiciones de vulnerabilidad subyacentes y las capacidades insuficientes para reducir o enfrentar las eventuales consecuencias negativas del evento calamitoso. Un desastre se produce repentinamente o como resultado de procesos de evolución lenta, con exclusión de los conflictos armados.

Contamos ahora con una delimitación del concepto esencial para nuestro estudio, lo que nos permite tener una perspectiva más clara sobre los elementos a considerar de aquí en adelante cuando nos refiramos él.

Como se ha mencionado, el peligro o amenaza, el riesgo y la vulnerabilidad, son los factores que definen la aparición e impacto de un desastre. Al abordar este conjunto de componentes desde una perspectiva crítica, nos damos cuenta de que la actividad humana tiene una relación directa con la mayoría de las calamidades, empezando por el hecho de que cuando las poblaciones se asientan en espacios antes dominados por la naturaleza, se comienza a operar una influencia –que puede ser de gran magnitud– en el entorno.

Bajo esta óptica, el origen del desastre puede ser tanto natural como antropogénico, aunque incluso en el primero supuesto, es frecuente la influencia de la actividad humana. La racionalidad moderna se fundamenta pues en un pretendido *progreso* que ha tenido dejado una

.

gran huella medioambiental y, por ende, ha afectado la calidad de vida de los seres vivos. Sin embargo, procesos como la creciente urbanización, la deforestación, la proliferación de industrias altamente contaminantes, etc., no son inevitables, en vista de lo cual se requeriría construir una nueva racionalidad que considerara formas alternativas y sustentables para el desarrollo de nuestras vidas. Entre otras ventajas, dicho cambio podría prevenir algunos desastres o, como mínimo, paliar sus efectos perjudiciales.

Relacionado íntimamente con lo anterior, se encuentra el tema de la vulnerabilidad, un concepto que cobra relevancia hoy en día, debido a la transición doctrinal que deja de poner el énfasis en el componente natural de desastres y persigue una orientación más dirigida a lo humano y a los procesos sociales. Por eso, al referirnos a la vulnerabilidad, es importante entenderla como la propensión de las personas y las comunidades a la influencia de una calamidad; y reconocerla como una susceptibilidad condicionada por circunstancias sociales, estructurales, organizacionales, institucionales, políticas, económicas, culturales e históricas, que afectan en un contexto material. En este sentido, debe añadirse que los habitantes del llamado Sur global, oprimidos por las desigualdades e inequidades persistentes en el mundo, se convierten en víctimas por partida doble una vez ocurrido la catástrofe. Atender tal situación se convierte en un imperativo, en una tarea no sólo necesaria sino urgente y éticamente inexcusable.

Ahora bien, directamente, el análisis y superación de las *causas* no forman parte del objetivo del derecho relativo a los desastres, no obstante, no pueden ser excluidos de los debates en torno a este derecho y su contenido. A fin de cuentas, las cuestiones de fondo son los factores que propician la vulnerabilidad e inciden en el aumento del sufrimiento y muerte de las personas afectadas por una calamidad. Si el derecho que intenta regular la respuesta en estas situaciones no toma en consideración las causas subyacentes, difícilmente podrá ser efectivo.

Ante la problemática indicada, diferentes actores intervienen, idealmente de una forma complementaria, en sus respectivos campos. Los gobiernos deben atacar las causas estructurales de la vulnerabilidad y, en una primera instancia, encargarse de la respuesta a los desastres. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben adecuadamente atender y proteger a los afectados por las calamidades, sujetándose en su misión a los principios fundamentales establecidos. Por su parte, a los académicos y doctrinarios, les corresponde profundizar sobre la problemática en cuestión y trazar las vías más convenientes para evidenciar y modificar las condiciones que obstaculizan los caminos hacia la dignidad de las personas que han sido

.

víctimas de las catástrofes. Respecto a los puntos de vista académicos y doctrinarios, la teoría crítica de los derechos humanos –dirigida decididamente hacia la supresión de la injusticia social[113]– puede servir para adentrarse a las materias aquí mencionadas y cumplir con la máxima *primum vivere deinde philosophari*, que exige resguardar en todo momento la unidad de la teoría y de la práctica,[114] convicción que hacemos nuestra a lo largo del presente trabajo.

[113] HORKHEIMER, Max. *Teoría…, op. cit.* P. 270.
[114] GRAMSCI, Antonio. *Introducción a la filosofía de la praxis*. Barcelona: Ediciones Península, 1970. P. 33.

.

2. DERECHO RELATIVO A LOS DESASTRES: MARCO NORMATIVO

"La ceguera de la teoría acaba en la invisibilidad de la práctica (…),
mientras que la ceguera de la práctica acaba en la irrelevancia de la teoría."
Boaventura de Sousa Santos. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*.

En el presente trabajo pretendemos demostrar que el desarrollo del derecho relativo a los desastres constituye una posibilidad viable de consolidar la protección de los derechos y la dignidad humana en las situaciones de calamidad. Como punto de partida, en el presente capítulo se explica el papel que ha desempeñado la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) en fortalecer los marcos legales de la asistencia humanitaria en casos de desastres; se examina las principales iniciativas que han surgido con el fin de sistematizar, regular o codificar los instrumentos aplicables a estos casos; se revisa en qué forma el cuerpo jurídico existente cubre las cuestiones referentes a los desastres; y se reflexiona sobre la necesidad y utilidad de disponer de un régimen legal específico para tales contextos.

Comencemos ahora con explorar el conjunto de leyes, normas, principios y prácticas que han ido conformando el derecho relativo a los desastres, cuya naturaleza dispersa y carente de uniformidad requiere de una conceptualización clara y precisa. Al circunscribir su ámbito, se busca diferenciarlo de otras ramas del derecho contemporáneo y enfatizar sus elementos propios y únicos.

El núcleo fundamental del derecho analizado podría sintetizarse como una colección de instrumentos y mecanismos aplicables en casos de catástrofes, con excepción de conflictos armados, que abarca una vasta gama de regulaciones, desde las concernientes a la prevención y preparación, a través de las que se refieren al acceso humanitario, facilitación, coordinación y calidad de las acciones de socorro y ayuda, hasta las que consideran la recuperación temprana y rendición de cuentas.[115]

[115] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD). Proyecto DIICD 2000-2003*. XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2003. P. 3; FISHER, David. *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete – Versión resumen*. Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2007. P. 10.

.

De la concepción del derecho relativo a los desastres se desprende que la función específica del mismo es la regulación de las actividades de la asistencia humanitaria, en sus varias fases. Evidentemente, todos los aspectos operativos de la prestación de la ayuda deben estar adecuadamente detallados en instrumentos jurídicos correspondientes, con el fin de evitar malas prácticas y de garantizar una respuesta oportuna y eficaz. Nosotros añadiríamos que el objetivo que yace bajo la reacción de los actores responsables ante los desastres, debe ser también la protección de las personas afectadas, la satisfacción de sus necesidades y la salvaguardia de su dignidad –que en gran medida coinciden con la noción de *derechos humanos*–.[116]

Ahora bien, el derecho que nos interesa es relativamente reciente y se encuentra hoy en día en un momento muy relevante, cuando continuamente se están formulando los mecanismos para orientar la respuesta humanitaria internacional y nacional. Es también el momento, en el cual los entes participantes deben, por un lado, estar especialmente conscientes de las causas que aumentan la vulnerabilidad de las personas y su riesgo de sufrir en calamidades y, por otro lado, impulsar un cuerpo jurídico que, en todo momento, tenga en cuenta la dignidad y los derechos de las personas afectadas, como línea transversal en el desarrollo de los instrumentos que lo regulan.

Actualmente, el proceso para la construcción del derecho en cuestión enfrenta nuevos retos derivados del incremento tanto del número e incidencia de desastres, como de la gravedad de sus consecuencias.[117] Lo anterior, es producto del incremento demográfico del planeta, el desarrollo insostenible y la urbanización desordenada, el cambio climático y la dependencia de la tecnología y energía, para enumerar los factores de mayor impacto. Todos son problemas que elevan la vulnerabilidad de las sociedades. Sumado a ello, el número y la diversidad de los actores involucrados en la ayuda humanitaria han crecido en años recientes complejizando los procesos de supervisar y coordinar la asistencia. Ante esta situación, la regulación del derecho referente debe estar en constante revisión y actualización.

---

[116] La FICR no se refirió a los derechos humanos en las Directrices IDRL porque fue un documento técnico, centrado en las regulaciones específicas relacionadas con la gestión de la ayuda internacional y que no se propuso regular cómo los Estados tratan a sus propias poblaciones afectadas. Según David Fisher, el Coordinador Global del Programa sobre Derecho relativo a los Desastres de la FICR, consultado el 10.09.2015.

[117] LUCENA CID, Isabel. "Alternativas al desgobierno mundial: una revisión de los modelos democráticos globales." En: *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*. Nº 12, julio 2010. Madrid: Universidad Carlos III, 2010. P. 23.

.

2.1. Derecho relativo a los desastres: la contribución de la FICR

Los regímenes normativos vigentes –sean internacionales, regionales o nacionales– referentes a los desastres, presentan discrepancias, duplicaciones y lagunas o, frecuentemente, no están utilizados efectivamente. Expresando su preocupación por tal estado de cosas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha encaminado sus esfuerzos para abordar los problemas pertinentes en este ámbito.

En el año 2001, la FICR impulsó el *Proyecto de derecho internacional sobre la respuesta a desastres*, llamado por sus siglas en inglés, *IDRL* (*International Disaster Response Law*).[118] Su propósito fue reducir la vulnerabilidad y el sufrimiento de las personas afectadas por las calamidades, a través del desarrollo y la promoción de los mecanismos legales de respuesta humanitaria y facilitación de asistencia más conveniente y eficaz.[119] Para lograr este objetivo, se realizó una investigación sobre cómo los marcos normativos pueden impactar el suministro de asistencia en caso de desastres. En la fase inicial, la FICR recopiló la información sobre las legislaciones nacionales y normas internacionales existentes, preparó numerosos estudios de casos en diferentes países y efectuó extensas consultas con los actores relevantes sobre sus experiencias prácticas al respecto.

Los resultados de estas labores se dieron a conocer en el año 2003, cuando la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja[120], reconoció el trabajo realizado hasta entonces por la FICR e hizo un llamado para –en estrecha cooperación con las partes interesadas– continuar estudios y desarrollar líneas que orienten y favorezcan las actividades internacionales de respuesta a desastres.[121] Se exhortó a que se analizaran los

[118] El "Proyecto de derecho internacional sobre la respuesta a desastres" (lanzado en 2001), posteriormente, cambió su nombre al "Programa de normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre" (en 2003), para luego convertirse en el "Programa sobre derecho relativo a los desastres" (en 2012).
[119] FISCHER, Horst. *A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Germany: Bochum University, 2003. P. 2.
[120] La Conferencia Internacional es uno de los órganos principales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que reúne a los Estados Partes de las Convenciones de Ginebra y los componentes del Movimiento.
[121] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 7.

.

patrones vigentes de la asistencia internacional para identificar los vacíos y superposiciones, y elaborar las propuestas de herramientas y modelos de respuesta adecuados.[122]

De conformidad con el mandato otorgado y bajo el nombre cambiado del *Programa de normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre*[123], la FICR llevó a cabo una consulta global, que incluyó numerosos seminarios, reuniones, foros regionales de alto nivel, encuestas y entrevistas con los Estados, organizaciones humanitarias, especialistas de socorro y académicos. En total, más de 140 gobiernos, 140 Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja y 40 organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes de ONG colaboraron en el estudio, permitiendo que se desarrollaran las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (adelante: Directrices).[124] Éstas, fueron presentadas y adoptadas unánimemente mediante la Resolución 4 de la XXX Conferencia Internacional, en el año 2007.[125]

En la Resolución citada consta, que la Conferencia Internacional adoptó las Directrices reiterando "que las acciones de socorro son una manifestación de la solidaridad internacional"; observando que las Naciones Unidas han destacado repetidamente "la importancia de la asistencia humanitaria para las personas damnificadas por desastres"; recordando los compromisos asumidos por la comunidad internacional en la *Declaración del Milenio*, de 2000, y en la *Declaración de Hyogo*, de 2005, de "intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres" y "mejorar los regímenes jurídicos e institucionales nacionales y fortalecer la preparación para desastres a fin de aumentar la resiliencia y la eficacia de la respuesta ante los desastres en todos los niveles", respectivamente; acogiendo con

---

[122] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2007. P. 4.

[123] En los documentos de la FICR, se utiliza el nombre de *Programa de normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre*, o el de *Programa internacional de leyes, normas y principios para la respuesta a desastres*.

[124] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 7.

[125] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Resolución 4. Adopción de las Directrices*. XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra, 2007.

.

satisfacción “las iniciativas precursoras de las organizaciones humanitarias internacionales con vistas a formular normas mínimas de calidad y rendición de cuentas y mecanismos de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación”; y observando las conclusiones de la FICR “de que el marco de leyes y normas internacionales aplicables a las acciones internacionales de socorro y recuperación en casos de desastre está todavía disperso e insuficientemente utilizado”.[126]

Las Directrices, estando inspiradas en las experiencias prácticas y en los documentos legales en vigor, tienen por objeto contribuir a la mejor preparación jurídica y perfeccionamiento de los marcos normativos, operacionales e institucionales en el ámbito de ayuda internacional. Procuran expresar un consenso universal al respecto, pero no constituyen un tratado ni son de obligatoriedad jurídica. Al contrario, sirven solamente como recomendaciones sobre cómo preparar las leyes y los planes de manejo de desastres a fin de evitar errores comunes en la regulación –sea excesiva o insuficiente– referente a la gestión de la asistencia exterior.[127]

Por un lado, con la formulación de las Directrices, se consiguió revelar y sistematizar los obstáculos recurrentes en las actividades de respuesta a las catástrofes. Entre los principales de ellos se encuentran: los trámites burocráticos innecesarios a la entrada de los bienes y equipos de ayuda humanitaria, incluidos los procedimientos lentos y complejos de aduana; la imposición de deberes, peajes e impuestos de diversa índole; las dificultades en conseguir y renovar las visas y permisos necesarios; los obstáculos en obtener el reconocimiento legal de las calificaciones profesionales; los problemas con el registro legal de organizaciones humanitarias extranjeras; las restricciones en la apertura de cuentas bancarias y contratación de personal local; y la falta de regulaciones claras en ciertos ámbitos clave durante las emergencias. Estas circunstancias se pueden ver agravadas por las negligencias o incompetencia de algunos proveedores de asistencia, lo cual se suele traducir en el empleo de personal escasamente preparado y con un comportamiento culturalmente inaceptable, las carencias en comunicación y coordinación con las autoridades y proveedores locales, las faltas de consulta con los beneficiarios y la importación de artículos innecesarios o inapropiados.[128]

---

[126] *Ibidem*. Préambulo.
[127] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Notas…, op. cit.* P. 5-6.
[128] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 8.

.

Por otro lado, siempre confirmando la función principal de las autoridades estatales y los actores nacionales, se estableció en las Directrices una serie de facilidades jurídicas mínimas de las que necesitan disponer los agentes extranjeros para prestar una asistencia adecuada, así como se delimitó las responsabilidades y los estándares básicos de calidad, coordinación y rendición de cuentas a los que éstos agentes deberían atenerse–.[129] La relevancia de dicho avance se debe al hecho que, hasta la fecha, la mayoría de los países no tienen leyes comprehensivas especiales para la facilitación, regulación y control del socorro internacional. Frecuentemente, es el acaecimiento de un desastre de gran magnitud cuando el Estado afectado trata de desarrollar y aplicar, *ad hoc* y precipitadamente, las normas e instrumentos para hacer frente a la tragedia. Obviamente, tales circunstancias no son oportunas para proponer soluciones innovadoras adecuadas, sin haberlas revisado previamente. De ahí que las Directrices IDRL están diseñadas para facilitar a los gobiernos a prepararse antes de que un desastre ocurra en su territorio.

Aunque no sean un documento jurídico independiente, sino más bien una recopilación de las normas existentes y prácticas que se hayan demostrado apropiadas en casos de las operaciones internacionales de socorro en el pasado, las Directrices son un instrumento de importancia y cuentan con un amplio reconocimiento en la escala mundial. Desde su adopción, la Asamblea General de las Naciones Unidas las ha mencionado en una decena de resoluciones, en las cuales solicita a los Estados y, cuando corresponda, a las organizaciones regionales "a que adopten nuevas medidas para fortalecer los marcos operacionales y jurídicos (…), teniendo en cuenta las Directrices" y acoge con beneplácito "el creciente número de iniciativas emprendidas a nivel regional y nacional para promover la aplicación de las Directrices" y "los recientes esfuerzos realizados por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y la Unión Interparlamentaria con miras a elaborar una ley modelo sobre el tema".[130]

---

[129] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Progreso en la aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. 31IC/11/5.5.1. Informe de referencia.* XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra, 2011. P. 4.

[130] NACIONES UNIDAS. *Resolución* 65/133. *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas. A/RES/65/133*. 2011.

.

Otro órgano de las Naciones Unidas que ha seguido una línea de trabajo similar a la de las Directrices IDRL, es la Comisión de Derecho Internacional. En 2007, este cuerpo de expertos encargado de codificar el derecho internacional consuetudinario, incluyó en sus labores el tema de la *protección de las personas en casos de desastre* y nombró a un Relator Especial que desde entonces emitía informes anuales al respecto, generando interés y profundizando en el conocimiento sobre el argumento. Un aspecto importante de dichos informes –los cuales citamos a lo largo de la presente investigación– es que intentan incorporar una óptica centrada en la *persona* afectada por la calamidad.[131] Por lo tanto, parten de un enfoque basado en los derechos que "consiste en definir un determinado estándar de trato que la persona, víctima de un desastre, tiene derecho a recibir en el caso concreto" y "aborda las situaciones no sólo en función de las necesidades humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna; y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan."[132]

Las Directrices no cerraron el proceso de análisis y perfeccionamiento de la preparación legal para catástrofes. Por el contrario, los participantes de la XXX Conferencia Internacional invitaron a la FICR y las Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja a proseguir sus actividades de investigación y promoción, y animaron a desarrollar nuevas herramientas y mecanismos al respecto. Igualmente, la siguiente XXXI Conferencia Internacional, en 2011, acogió con satisfacción los avances en la aplicación de las Directrices, solicitó que los Estados examinaran y fortalecieran sus propios marcos jurídicos considerando el uso de éstas y reconoció los esfuerzos emprendidos para diseñar una *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*.

La elaboración de la ley citada arriba, fue concluida en 2013. Su propósito fue fomentar la preparación de los gobiernos para abordar las cuestiones legales y reglamentarias más frecuentes durante las operaciones de socorro internacional. La *Ley Modelo* pretendió servir de herramienta de referencia para el uso voluntario por parte de los Estados para la incorporación

[131] Tradicionalmente, se hablaba de la protección de las víctimas de desastres desde la perspectiva de las obligaciones de los *Estados* y no tanto desde la óptica de los derechos humanos de las *personas.*
[132] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 12. P. 5-6.

.

de disposiciones adecuadas y eficaces para la gestión de una potencial asistencia del exterior, en sus respectivas legislaciones, procedimientos e instituciones.[133]

Con el paso del tiempo, el *Programa de normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre* se desplegó, con la ampliación del enfoque propuesta por la XXXI Conferencia Internacional[134] y con el creciente interés en las cuestiones legales relativas a los desastres expresado tanto por los componentes del Movimiento, como por los actores externos. Progresivamente, se abordaban las problemáticas que iban más allá de la respuesta humanitaria e incluían también las cuestiones de la reducción de riesgo y la recuperación. Asimismo, surgían las dificultades prácticas en separar los asuntos relacionados con la ayuda internacional de los asuntos vinculados con la respuesta doméstica.

En vista de eso, y para reflejar la evolución gradual de la perspectiva, en 2012, se cambió el nombre de la iniciativa de la FICR a *Programa sobre derecho relativo a los desastres* (*Disaster Law Programme*). Con el propósito de garantizar la continuidad y asegurar que no se pierda el impulso generado hasta la fecha por las Directrices, dentro del nuevo marco, se decidió seguir utilizando el término *IDRL* –para las cuestiones que se le había asignado–, desarrollando sus disposiciones e implementándolo a través del cabildeo, la asistencia técnica, el perfeccionamiento de herramientas y el intercambio de conocimientos. Al mismo tiempo, se extendía sucesivamente la capacidad de la FICR de cubrir y dar seguimiento activo a un abanico cada vez más amplio de los asuntos legales relativos a la respuesta humanitaria, y se reforzaba la cooperación interna (entre los componentes del Movimiento) y externa (con los gobiernos, las Naciones Unidas, ONG e instituciones académicas), con el fin de asegurar la complementariedad y valor añadido entre otras iniciativas relacionadas al tema.[135]

---

[133] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo…, op. cit.* P. 5-9.

[134] *Vide*: FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, en consulta con el COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Resolución 7. Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres. 31IC/11/R7.* XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Muna Roja. Ginebra, 2011.

[135] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Name change announcement. The IFRC's IDRL Programme is becoming the Disaster Law Programme*. Ginebra, 2012. En español, disponible en: http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/ultimas-noticias-de-desastres-ley-y-los-informes/boletin-electronico-febrero-2012/el-programa-idrl-de-la-ficr-pasa-a-ser-el-programa-de-derecho-relativo-a-los-desastres/) [Acceso: 20.08.2015].

.

2.2. Derecho relativo a los desastres: desarrollo y fuentes

Ahora bien, aunque el trabajo efectuado por la FICR acerca de los mecanismos y regulaciones relativas a los desastres ha motivado otras iniciativas al respecto, no fue la única ni la primera prueba de abordar el tema de socorro internacional suministrado en los tiempos de paz.[136] El primer intento relevante de codificar las normas en esta área, se atribuye a una conferencia realizada en 1927, bajo la égida de la Liga de las Naciones, que reunió a 43 Estados y adoptó la *Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro* (IRU, por sus siglas en inglés). Como indica David Fisher, la "IRU se diseñó para ser una agencia centralizada operativa, canalizando fondos y apoyo internacional en situaciones de desastre, coordinando otros actores, y promoviendo estudios e investigación sobre manejo de desastres. Sin embargo, nunca pudo realizar efectivamente su misión, principalmente debido a la lisiada falta de fondos incidente en su inhabilidad de comandar contribuciones regulares de los Estados miembros."[137]

La Convención de 1927, acordada después de un largo trabajo preparatorio, encomendó la *Unión Internacional de Socorro* con varias tareas, incluyendo la coordinación de la asistencia internacional en caso de desastres y la promoción de los estudios científicos sobre las causas de los desastres naturales, con el fin de contrarrestar o limitar sus efectos. Lamentablemente, este primer intento de la comunidad internacional para crear un mecanismo multilateral que tratara las diversas fases de la gestión de catástrofes, no cumplió con las expectativas de sus fundadores. Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados miembros sucesivamente abandonaban la IRU, hasta que, en el año 1982, la Secretaría de la organización se cerró definitivamente.[138]

A pesar de su corta existencia, la decepcionante experiencia de la *Unión Internacional de Socorro* ha tenido un impacto negativo sobre las iniciativas emprendidas posteriormente por la

---

[136] Las primeras normas internacionales relativas a la asistencia internacional se relacionan con la persona de Henri Dunant, con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con la aprobación del Convenio de Ginebra de 1864. El origen de estas regulaciones se encuentra el contexto de la guerra y en la preocupación por la protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados. La prestación de ayuda en los desastres ocurridos en tiempos de paz no se convirtió en una cuestión de relevancia universal hasta principios del siglo XX. *Vide*: VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 14-26. P. 6-9.

[137] FISHER, David. *Derecho…, op. cit.* P. 6.

[138] Sus actividades científicas fueron transferidos a la UNESCO en 1968, mientras que las funciones de coordinación se delegaron a la Oficina del Coordinador del Socorro de desastres de las UN (posteriormente sustituido por la OCHA) en 1971.

.

comunidad internacional, a saber, desalentó significativamente la idea de concertar un tratado universal que regulara específica y exhaustivamente la prevención, la gestión y la recuperación en casos de calamidades, provocando que los actores principales dejaron de considerar este tipo de acuerdo factible y posponiendo indefinidamente las labores al respecto. En consecuencia, surgió una nueva tendencia según la cual, en varios tratados internacionales que, en términos generales, se referían a los derechos humanos o regulaban asuntos tales como las la salud, la seguridad del personal internacional involucrado en las operaciones de emergencia, la protección del medio ambiente, el transporte de mercancías, la gestión de residuos, etc., se incluyeron algunas normas que definían las obligaciones de los Estados, específicas en casos de catástrofes.[139] Además, aunque la IRU fue un incentivo para el desarrollo de los acuerdos regionales y sectoriales concernientes a la respuesta a las calamidades, muchos convenios de esta clase, firmados desde la década de los 80, fracasaron y no tuvieron mayor trascendencia.

La siguiente tentativa de instaurar un régimen legal respectivo a los desastre en la escala mundial, se dio en el año 1984, con el borrador de la *Convención para hacer Expedita la Entrega de Asistencia de Emergencia* del Consejo Económico y Social la ONU.[140] El proyecto –examinado por un grupo de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional– pretendió resolver un conjunto de graves problemas logísticos comunes en las actividades humanitarias. Finalmente, sin embargo, la convención nunca fue adoptada por la Asamblea General de la ONU.

Dado que en ese momento tampoco se logró acordar un tratado vinculante y de alcance universal, las reglas y políticas internacionales sobre asistencia humanitaria en los desastres acaecidos en los tiempos de paz, se continuaron desarrollando de modo fragmentado e incoherente.[141] Empero, el hecho de que, hasta la fecha, no exista una convención integral en la materia y que los intentos de una codificación global no hayan funcionado, no implica que no haya normas aplicables en virtud de otros tipos de acuerdos o regímenes. Por el contrario, en la actualidad, existen una multitud de regulaciones de diversas índoles: nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales; generales y específicas; obligatorias y de *soft law*. No obstante, su

---

[139] GUTTRY, Andrea de. "Surveying the Law". En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 33-35. [Traducción propia]
[140] La Oficina del Coordinador de Socorro en Desastres, actualmente está sustituida por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).
[141] FISHER, David. *Derecho…, op. cit.* P. 6.

.

estatus jurídico es desigual y falta por extraer de ese *corpus* normativo las normas generalizadas y claras de amplio alcance.[142] Sin duda, las iniciativas de la FICR mencionadas arriba, constituyen un paso hacia esta dirección.

En el año 2002, Horst Fischer emprendió una investigación preliminar, con miras a identificar los documentos fundamentales del derecho relativo a los desastres. Fischer trató de clasificar los diversos asuntos relevantes en los contextos de catástrofes e identificar los patrones, similitudes, diferencias, lagunas y superposiciones presentes en los textos legales y procedimientos correspondientes existentes.[143] Posteriormente, su estudio fue mencionado en el documento *Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD): Proyecto DIICD 2000-2003,* presentado y analizado en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.[144] En dicho documento, se comprobó que el vigente régimen jurídico y procedural aplicable a las situaciones de desastres, aunque en un progreso continuo, estaba esparcido y compuesto por integrantes heterogéneos y poco consonantes, con una gran cantidad de distintos tipos de instrumentos jurídicos y extrajurídicos, tales como los tratados multilaterales, regionales y bilaterales, resoluciones y declaraciones, acuerdos, directrices operacionales, lineamientos, modelos y códigos de conducta.[145]

Actualmente, aunque sigue siendo un sector en plena evolución, existe un conjunto de instrumentos legales relevantes, que dan constancia del desarrollo progresivo del derecho internacional público en materia de desastres. Para sistematizar el conocimiento al respecto, dividamos las fuentes que constituyen el marco regulador internacional en este ámbito del siguiente modo:

― Derecho internacional convencional, constituido por los tratados entre Estados y/u organizaciones internacionales;

― *Soft law* (*derecho blando*), emergente de los instrumentos declarativos y resoluciones pertinentes de foros intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales;

---

[142] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 22.
[143] FISCHER, Horst. *A Preliminary Overview…, op. cit.* P. 2-8.
[144] El título original (en inglés) del documento aquí citado es*: International disaster response laws (IDRL): project report 2002-2003*. La traducción española *–Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD)–* es inadecuada, según la autora del presente trabajo. En las labores posteriores de la FICR acerca del tema se usa la formulación: *Programa sobre leyes, normas y principios para la respuesta internacional en casos de desastre'*, o la simple abreviación de '*IDRL'.*
[145] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Derecho…, op. cit.* Sección 1.01. P. 3.

.

— Otras fuentes tradicionales del derecho internacional público, indicadas en el art. 38 b) y c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a saber, la costumbre internacional y los principios generales del derecho universalmente reconocidos.[146]

Antes de adentrarnos a la explicación sobre cada una de las categorías mencionadas, partamos de la observación inicial que el IDRL debe ser considerado, interpretado y aplicado acorde con los lineamientos correspondientes de otras ramas del derecho internacional público, sobre todo, el derecho internacional de los derechos humanos (DDHH), el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho de los refugiados y desplazados internos. Todas ellas, de diversas maneras, contribuyen a dar forma y sustancia al derecho de los desastres y –junto a las normas provenientes de diversos acuerdos en materias tales como la defensa civil, la salud, el medio ambiente, las telecomunicaciones, el transporte, las aduanas, las donaciones, etc.– constituyen una base formal del IDRL.[147] Recordemos entonces que, por el momento, el IDRL no es un sistema unificado, integral ni completo, sino un conjunto de normas y estándares dispersos y provenientes de las demás áreas del derecho.

A medida que se han acrecentado, a lo largo del último siglo, la frecuencia, intensidad, complejidad e impactos humanitarios de las calamidades –y debido además a ciertas circunstancias políticas, económicas, sociales y tecnológicas– ha ido aumentando la cooperación entre las naciones en este ámbito y se ha abierto el camino para prestar cada vez más atención a los aspectos jurídicos del tema en el plano internacional. Hoy en día, hay centenares de leyes internas, tratados bilaterales y regionales, memorandos de entendimiento, resoluciones de las Naciones Unidas y documentos adoptados por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y por otras entidades internacionales, que conciernen a las catástrofes. No obstante, como ya enfatizamos, no existe actualmente un amplio convenio multilateral aplicable a esta cuestión.[148] La reticencia de los Estados a adoptar un instrumento global vinculante en este ámbito sigue siendo irrestricta.

En el plano mundial, entre los instrumentos jurídicos que contienen normas generales relativas a la prestación de asistencia internacional se destacan: la *Convención sobre asistencia*

---

[146] NACIONES UNIDAS. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. 1945.
[147] VENTURINI, Gabriella. "International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law." En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 45-47.
[148] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 20-22. *Vide* también: base de datos de derecho relativo a los desastres de la IFRC: http://www.ifrc.org/es/publicaciones/disaster-law-database/?&t=&fr=&to=&oc=&l=&z=&c=&cat=&au=&doctype=313&content=&dt=1 [Acceso 14.09.2015].

.

en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (de 1986, en vigor desde 1987), el *Convenio de Tampere sobre el suministro de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe* (de 1998, en vigor desde 2005), el *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil* (de 2000, en vigor desde 2001) y el *Reglamento Sanitario Internacional* (de 2005, en vigor desde 2007). Aparte de éstos, no hay tratados universalmente aceptados que se dediquen específicamente a las situaciones de desastre; y cuando los hay, tienden a concentrarse en un aspecto muy concreto, sin establecer principios de alcance común. Por ello, cabe recurrir a otros cuerpos del derecho internacional público, sobre todo a los DDHH, el DIH y el derecho internacional relativo a los refugiados y los desplazados internos, para identificar de qué manera influyen y demarcan el carácter general del régimen jurídico de la respuesta internacional a los desastres. Desde la perspectiva del tema objeto del presente trabajo, realicemos ahora una breve descripción de cada una de las ramas mencionadas anteriormente.

2.2.1. Derecho internacional humanitario (DIH)

Según se señaló en el subcapítulo 1.3, los primeros tratados que contenían consideraciones humanitarias, se restringían a un tipo determinado de las crisis humanitarias: los conflictos armados. Paulatinamente, estos tratados fueron instaurando un sistema de normas jurídicas conocidas hoy en día como el *derecho internacional humanitario*. Entre sus objetivos principales, se encuentra la regulación del suministro de asistencia a las poblaciones civiles atrapadas en situaciones de guerra y ciertas manifestaciones de violencia. Es una rama del derecho codificada con bastante amplitud, con los *Convenios de La Haya* de 1899 y de 1907, los *Convenios de Ginebra* de 1949 y sus *Protocolos Adicionales* de 1977 y 2005, como documentos clave que reflejan en gran medida las normas consuetudinarias correspondientes.[149]

Los *Convenios de Ginebra* y los *Protocolos Adicionales*, proveen algunas disposiciones que pueden perfectamente adaptarse a los contextos de desastres. Para empezar, enuncian explícitamente el principio fundamental de la no discriminación y contienen estipulaciones sobre a los derechos individuales de las víctimas, por ejemplo, en lo que concierne al intercambio de noticias entre los familiares separados por la guerra o al derecho a abandonar el

[149] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 22-24. P. 9-10.

.

territorio afectado por un conflicto por parte de los extranjeros. Además, también las secciones del DIH referentes a los territorios ocupados abarcan una serie de preceptos aplicables al IDRL, tales como la prohibición de traslados forzosos (excepto en situaciones extraordinarias y estrictamente definidas) o la responsabilidad por entregar a la población los alimentos y mantener los servicios médicos, hospitalarios, de salud pública e higiene.

Claramente, los estándares antes mencionados no son en sí aplicables directamente al IDRL, puesto que la naturaleza de los desastres es muy distinta de la de los conflictos armados. No obstante, el DIH puede proporcionar una referencia útil y una contribución fundamental en el desarrollo del derecho relativo a los desastres, ya que incluye un número de principios, cánones y medidas que se pueden adaptar a la protección y asistencia a las víctimas de cualquier crisis humanitaria, es decir, a las personas que resultan heridas, enfermas, desplazadas, en peligro y en necesidad de protección particular, ya sea por causa de una guerra, ya sea como resultado de una calamidad.[150]

2.2.2. Derecho internacional de los derechos humanos (DDHH)

A nivel conceptual, el derecho relativo a los desastres tiene múltiples puntos comunes también con el cuerpo de las normas internacionales de los derechos humanos. Dado que los DDHH se hallan en el centro del interés del presente trabajo, se dedica un capítulo separado para analizar su correlación con el IDRL. Por ahora cabe solamente adelantar, que las regulaciones referentes a los derechos humanos, por un lado, propician un paradigma de la protección de los afectados por un desastre basado no sólo en sus necesidades, sino también en sus derechos; y por otro, atribuyen a las personas afectadas la condición de titulares de derechos, liberándolas del estatus de mero peticionario o beneficiario de asistencia.

Ahora bien, en contextos de calamidades, varios derechos humanos revisten una pertinencia especial debido a que pueden ser particularmente vulnerados, como es el caso del derecho a la vida; a la alimentación y al agua, saludables, aceptables, estables y duraderos, físicamente accesibles y asequibles; a la salud y servicios médicos; a la vivienda, vestido y saneamiento dignos y propicios; a la identidad, integridad, libertad y seguridad personal; y a no ser discriminado. Es el Estado territorial a quien corresponde la responsabilidad primordial de

[150] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 51-52. [Traducción propia]

.

respetar, proteger y cumplir el catálogo que incluye –aunque no se limita a– los derechos enlistados. Desgraciadamente, cuando una calamidad golpea un país, las capacidades del gobierno para garantizar la plena satisfacción de una serie de derechos esenciales, suelen verse seriamente debilitadas y disminuidas.[151]

El nexo entre los DDHH y los desastres aún no se ha construido de modo satisfactorio en aquellos instrumentos legales de alcance global que imponen una obligación efectiva a quienes están sujetos a su régimen. Hasta la fecha, han sido escasos los acuerdos multilaterales vinculantes de derechos humanos que comprendan las disposiciones expresas aplicables en casos de calamidades. Veamos brevemente las excepciones. La primera es *la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990), que formula explícitamente la obligación de garantizar "la protección y la asistencia humanitaria adecuadas" a los niños que soliciten la condición de refugiado o que sean considerados refugiados conforme al derecho aplicable, así como, *mutatis mutandis*, a los niños desplazados internamente por causa de catástrofes naturales o separados, temporal o permanentemente, de su entorno familiar por este mismo motivo.[152] Aunque esas provisiones implanten reglas de orden público para el cumplimiento de los Estados, más que derechos individuales[153], se refieren directamente a salvaguardar los derechos humanos en situaciones de desastres, lo cual permite considerarlas vanguardistas y suponer que abran camino para la inclusión de formulaciones parecidas en otros tratados en el futuro.

La segunda excepción que quisimos mencionar, es la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006), que contiene una obligación del Estado contratante de garantizar "la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales"[154]. La tercera, es la *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África* (2009), la cual citaremos en el siguiente apartado, dedicado a los refugiados y desplazados internos.

---

[151] *Ibidem*. P. 49-50.
[152] ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA. *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*. Adís Abeba, 1990. Art. 23 *Niños refugiados* y 25 *Separación de los padres*.
[153] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 26. P. 10-11.
[154] NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. 2006. Art. 11 *Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias*.

.

En cualquier caso, reiteremos que las personas afectadas no pierden los derechos pertenecientes al resto de la población del país azotado por el desastre. Por el contrario, están facultadas a gozar de todas las garantías emanantes del derecho consuetudinario y de los instrumentos de los DDHH vigentes en el respectivo Estado; y además tienen necesidades específicas que deben abordarse hasta el máximo grado posible, mediante las actividades de protección y asistencia particulares.[155]

2.2.3. Derecho internacional sobre refugiados y desplazados internos

Empecemos clarificando que el advenimiento de un desastre no se considera como un motivo suficiente para la concesión del estatus de refugiado. Tal estatus se concede únicamente a dos categorías de personas. Primero, a las que –debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual– se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o no quieren –a causa de dichos temores– acogerse a la protección de este país. Segundo, a los apátridas que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuvieran su residencia habitual, por los mismos motivos que enumeramos arriba, no pueden o no quieren regresar a dicho país.[156] Sin embargo, los instrumentos relativos a los refugiados –incluyendo el documento más relevante, la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,* del año 1951– establecen ciertos derechos y obligaciones que pueden ser relevantes en contextos de desastres. Sobre todo, en los casos cuando el país que recibe a los refugiados experimenta un desastre;[157] o cuando en una calamidad se producen situaciones de persecución que justifiquen el otorgamiento del estatuto de refugiado a quienes se encuentran bajo este supuesto.[158]

Por su parte, los desplazados internos[159], no están protegidos por ningún sistema de protección vinculante de alcance global. Dos fuentes de normas –no obligatorias, pero de gran

---

[155] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección…, op. cit.* P. 10.
[156] NACIONES UNIDAS. *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. 1951. Art. 1 *Definición del término 'refugiado'*.
[157] FISHER, David. *Derecho…, op. cit.* P. 8.
[158] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 28. P. 11-12.
[159] En los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, "se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia

.

relevancia– que se refieren a este grupo, son los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, de 1998, y los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* (los llamados *Principios Pinheiro*), de 2005.

Además, la reciente *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África*, también conocida como la *Convención de Kampala* (2009), obliga a los Estados parte que asistan a esta categoría de personas, previniendo su exclusión y discriminación; satisfaciendo sus necesidades básicas; respetando, garantizando y protegiendo sus derechos humanos, libertades y dignidad; buscando y facilitando la asistencia internacional, cuando resulte necesario. La Convención fue firmada por la mayoría de los Estados miembros de la Unión Africana y es el primer tratado multilateral para la protección y asistencia de las personas desplazadas –también debido a los desastres naturales o antropogénicos– dentro de su propio país. Asimismo, es un documento pionero en elevar la protección de los desplazados forzosos a la categoría de norma legal obligatoria.

Recapitulando, de las tres ramas del derecho internacional público indicadas arriba, emanan garantías de varios derechos aplicables las personas afectadas por los desastres, así como ciertas obligaciones de los detenedores de deberes a los que incumbe la responsabilidad primordial de proteger a estas personas en caso de que ocurra una calamidad.

2.3. Aspectos relativos a desastres: instrumentos legales existentes

Conforme a la categorización mencionada en el subcapítulo 2.2, nos centramos ahora en los instrumentos legales relevantes, aplicables concretamente en los contextos de catástrofes y pertenecientes a los regímenes siguientes: el derecho internacional convencional, el *soft law*, el derecho consuetudinario internacional y los principios generales del derecho.

habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida." *Vide*: DENG, Francis M. *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. *E/CN.4/1998/53/Add.2*. Comisión de Derechos Humanos, 1998. Introducción: Alcance y Finalidad, Art. 2. Igualmente, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a los civiles que se hallan sin hogar tras un desastre natural también se les considera desplazados internos.

.

2.3.1. Derecho internacional convencional

A. Tratados multilaterales

Actualmente, las referencias específicas a contextos de desastres, se encuentran sólo en un número limitado de tratados[160] internacionales vinculantes y, generalmente, su aplicación está restringida, ya sea desde el punto de vista material, espacial o temporal. No obstante eso, podemos trazar en del derecho convencional las disposiciones relativas a ciertos derechos que revisten una importancia especial en situaciones de desastres.

Implícitamente, dichas disposiciones derivan de varios tratados de alcance global. Es el caso de tales derechos como el a la vida[161]; a un nivel de vida adecuado[162]; o la igualdad y no discriminación[163].

Explícitamente, las provisiones sobre las libertades y garantías pertinentes en situaciones de los desastres constan, sobre todo, en tratados regionales y bilaterales, así como en ciertos tratados internacionales que, sin embargo, suelen abarcar el tema parcialmente, puesto que se orientan hacia un solo sector o hacia un solo tipo de calamidad. A modo de ejemplo, a continuación, indicamos los acuerdos multilaterales centrados únicamente en un ramo concreto de asuntos relacionados con calamidades (apartado A.1.) o en una clase específica de calamidades (apartado A.2.).

---

[160] Según la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, se entiende por 'tratado' un acuerdo celebrado por escrito entre Estados u otros sujetos de derecho internacional y regido por este derecho, ya conste en un instrumento único o en más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular: acta final, acuerdo, alianza, convenio, pacto, protocolo y tratado son los términos usualmente utilizados para designar lo que constituye un vínculo internacional basado sobre un compromiso entre las Partes e implica, a la vez, obligatoriedad para dichas Partes. *Vide*: NACIONES UNIDAS. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Viena, 1969.

[161] Reconocido por: la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH, art. 3); el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP, art. 6); el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (CEDH, art. 2); la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CDFUE, art. 2); la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (DADH, art. I); la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH, art. 4); y la *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos* (art. 4).

[162] Reconocido por: la DUDH (art. 25.1), el PIDESC (art. 11), la DADH (art. XI) y la *Carta Social Europea* (CSE, art. 13).

[163] Reconocido por: la DUDH (art. 1, art. 2, art. 7), el PIDCP (art. 2.1, art. 4.1, art. 24.1, art. 25, art. 26), el PIDESC (el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* art. 2.2, art. 7.a.i, art. 7.c, art. 10.3), el CEDH (art. 14, Protocolo No 12), la CDFUE (Título III), la DADH (art. II), la CADH (art. 24, art. 23.1.b, art. 23.1.c, art. 23.2), la CAFDH (art. 2, art. 3, art. 13.3).

.

A.1. Un ramo concreto de asuntos relacionados con calamidades

― Aduanas: el *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros* (*Convenio de Kyoto*, 1973); el *Convenio Internacional Relativo a la Admisión Temporal* (*Convenio de Estambul,* 1990); el *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros* (revisado, 1999).

Los Convenios indicados incluyen anexos específicamente dedicados a reducir las barreras normalmente aplicadas en los trámites aduaneros, en caso de que se trate de envíos de socorro; y conceder las exenciones de los deberes y cargos asociados. Sin embargo, su empleo está limito dado que tienen un numero de Estados partes relativamente bajo.

― Ayuda alimentaria: el Convenio *sobre Ayuda Alimentaria* (1999); reemplazado por el *Convenio sobre Asistencia Alimentaria* (2012).

Los Convenios citados instituyen los compromisos de donaciones mínimas y estándares progresivos de calidad para la asistencia alimentaria.

― Defensa civil: el *Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil* (2000).

El Convenio apunta a propiciar la cooperación entre los servicios de protección civil de los Estados partes y a reducir los obstáculos de la asistencia internacional. Asimismo, compromete a sus miembros a examinar todas las posibilidades de colaboración en materia de prevención, previsión, preparación, intervención y gestión tras la crisis.

― Medioambiente: la *Convención Internacional sobre Contaminación*, *Preparación, Respuesta y Cooperación de Petróleo* (1990) y su *Protocolo para Incidentes de Polución de Sustancias Peligrosas y Nocivas*; la C*onvención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (1992); y la *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación* (1994).

Las convenciones incluyen –a pesar de que no es su enfoque primario– bien las provisiones pertinentes con arreglo a la coordinación de actividades en situaciones de desastre, bien disposiciones que atienden a las necesidades y preocupaciones específicas de estos Estados partes que más sufren los efectos adversos del cambio climático, sobre todo, los países insulares pequeños y con zonas propensas a los desastres naturales, expuestas a la sequía y a la desertificación, de alta contaminación urbana, de ecosistemas frágiles, etc.

― Privilegios e inmunidades: la *Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas* (1946); la *Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos*

.

Especializados (1947); la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* (1961); la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* (1963).

Las normas sobre los privilegios e inmunidades no están dedicadas específicamente a situaciones de los desastres, pero los derechos derivados de ellas, como las exenciones de restricciones de inmigración, deberes y regulaciones aduaneros y procesos judiciales para ciertos actores, pueden ser aplicables a las operaciones de asistencia a catástrofes.

— Seguridad: la *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado* (1994), con el *Protocolo Facultativo* (2005).

La Convención indica el creciente número de ataques contra el personal de la ONU y asociado; y hace hincapié en la insuficiencia la necesidad urgente de adoptar medidas apropiadas y eficaces para garantizar su seguridad. El Protocolo Facultativo expande el ámbito de aplicación de la Convención señalando explícitamente las operaciones realizadas con el fin de prestar la asistencia humanitaria.

— Transporte marítimo o aéreo: el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (*Convenio de Chicago*), Anexo 9 (1944) y el *Convenio Internacional para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional* (1965).

Los Convenios mencionados contienen provisiones individuales diseñadas para facilitar la entrada de artículos y personal de socorro.

— Telecomunicaciones: el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe* (1998).

El Convenio de Tampere es uno de los mejor conocidos instrumentos globales sobre respuesta a desastres, alienta a los Estados parte –y en gran medida también a otras entidades que ofrecen asistencia e incluso a organizaciones humanitarias– a reducir las barreras reguladoras para el uso de recursos de telecomunicaciones, sobre todo en materia de la importación y exportación, el uso de categorías particulares de dispositivos y la utilización de espectros de frecuencias de radio.

.

A.2. Una clase específica de calamidades

— Accidentes industriales: la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales* (1992).

— Emergencias nucleares y radiológicas: la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica* (1986).

— Emergencias de salud: el *Reglamento Sanitario Internacional* (revisado, 2005).

Como podemos observar, los tratados multilaterales no proporcionan una base uniforme y sólida. Más bien constituyen una configuración heterogénea y versátil de documentos con un alcance geográfico y temático variado. Evidentemente, falta un convenio que abarcara de un modo integral los desastres de todo tipo y que puedan ocurrir en cualquier lugar del mundo e involucrar toda clase de actores de respuesta.

B. Tratados regionales

Hasta ahora, la posición predominante en los acuerdos internacionales de alcance universal ha sido la de no abordar los asuntos referentes a los desastres de un modo general, sino más bien de los tratar los temas puntuales (como se mencionó arriba: las telecomunicaciones, las aduanas, los transportes de mercancías de emergencia, la protección del personal, etc.); los tipos concretos de desastres (por ejemplo, las catástrofes industriales, radiológicas, nucleares); o a lo sumo, de reforzar los mecanismos de la ONU que laboran en el ámbito (OCHA, PNUD, ACNUR y varios otros).

Por el contrario, los tratados a escala regional y subregional han ido regulando las cuestiones pertinentes de manera bastante sistemática y completa. La formulación de dichos acuerdos se considera como un proceso positivo, dado que el mejoramiento de las regulaciones regionales tiene la capacidad de aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión integral de los desastres. Por ello, los pactos regionales se han convertido en una herramienta relevante y divulgada en prácticamente todas las regiones y su potencial ha sido apreciado y estimulado en foros internacionales. Para dar un ejemplo, la cooperación regional y subregional en la gestión de desastres, recibió un fuerte impulso por parte de la *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, celebrada en la ciudad japonesa de Kobe, en 2005. El documento final de la cumbre *–el Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las*

.

Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)– recomienda que las organizaciones e instituciones regionales lleven a cabo las tareas específicas al respecto.[164]

Desafortunadamente, han surgido también los aspectos negativos de la proliferación de acuerdos regionales. Por un lado, el grado de cooperación y la arquitectura institucional prevista en ellos varían considerablemente entre un continente y otro. Por otro lado, la coexistencia en el mismo continente de varios acuerdos que se dedican a las mismas cuestiones regulándola, a veces, de maneras diferentes o incluso contradictorias, puede ser muy nociva para la gestión adecuada de desastres. Las incoherencias y superposiciones de diversos instrumentos jurídicos, pueden crear ciertas dificultades políticas y jurídicas. Como señala Andrea de Guttry, es ilustrativo el caso de América Latina, donde al lado de un acuerdo continental completo y detallado –*la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre*, de 1991– existen múltiples acuerdos subregionales que regulan las mismas cuestiones, entre ellos, el *Acuerdo constitutivo de la Agencia de Manejo de Desastres y Emergencias del Caribe* (CARICOM, 1991); el *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales* (MERCOSUR, 2004); y el *Acta del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres* (CAPRADE, 2002).[165]

Para disponer de un panorama integral, a continuación, se presentan los documentos regionales de diferentes continentes, más destacables respecto al tema de los desastres:

― África: el *Tratado fundador de la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental* (1996); el *Protocolo sobre Salud de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo* (1999); el *Mecanismo de Reducción de los Desastres de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental* (2006).

― Américas: la *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre* (1991); el *Acuerdo constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica* (1988); el *Acuerdo constitutivo de la Agencia de Manejo de Desastres y Emergencias del Caribe*; el *Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe* (1993); el *Acuerdo entre los Estados miembros*

---

[164] NACIONES UNIDAS; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo). A/CONF.206/6.* Cap.I, res.2. Kobe. 2005.

[165] GUTTRY, Andrea de. "Surveying…" *op. cit.* P. 17-33. [Traducción propia]

.

y los miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales (1999); el *Acuerdo constitutivo del Comité Andino para la Prevención y la Respuesta a los Desastres* (2002); el *Convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central* (2003); el *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercado Común del Sur en Materia de Cooperación y Asistencia Frente a Emergencias Ambientales* (2004).

— Ártico y Antártico: el *Acuerdo sobre los servicios aeronáuticos y marítimos de búsqueda y salvamento (en la región del Ártico*, 2001*)*; el *Acuerdo constitutivo del Grupo de Trabajo sobre prevención de emergencias, preparación y respuesta del Consejo Ártico* (1991); el *Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid*, 1991).

— Asia-Pacifico: el *Acuerdo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia* (2005); el *Acuerdo de Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional sobre Respuesta Rápida a Desastres Naturales* (2011); el *Acuerdo de Cooperación para la Prevención y Liquidación de Emergencias entre Estados de Asia Central* (1998).

— Europa: el *Acuerdo entre los Países Nórdicos para la Asistencia Mutua de Emergencia en relación con radiación*[166] (1963); la *Resolución (72) 6 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a las precauciones ante desastres naturales y de otra índole y la planificación y prestación de socorro en casos de desastre* (1972); la *Resolución (87) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, El acuerdo EUR-OPA sobre Riesgos Mayores, es una plataforma para la cooperación en el ámbito de las grandes desastres naturales y tecnológicos entre Europa y el Sur del Mediterráneo*[167] (1987); el *Acuerdo de cooperación a través de fronteras de los Estados para prevenir y limitar los daños a las personas o los bienes o al medio ambiente en caso de accidente, para facilitar la asistencia recíproca necesaria en el caso de los accidentes, y para agilizar el envío de brigadas de emergencia y materiales*[168] (1989); el *Acuerdo sobre el Pronóstico, Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y*

[166] Traducción propia de: *Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation*.
[167] Traducción propia de: Co-*operation Group for the Prevention of, Protection Against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters* (EUR-OPA).
[168] Traducción propia de: *Agreement on co-operation across State frontiers to prevent and limit damage to persons or property or to the environment in the case of accidents, to facilitate the necessary reciprocal assistance in the case of accidents, and to expedite the dispatch of emergency squads and materials*.

.

Tecnológicos[169] (1992); la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa* (1992); el *Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre la colaboración en la asistencia de emergencia y la respuesta de emergencia frente a desastres naturales y antropogénicos* (1998); el *Acuerdo nórdico de la preparación en cuanto a la salud pública*[170] (2002); la *Aplicación en los Balcanes de las normas, leyes y principios sobre la respuesta internacional: Normas y prácticas recomendadas* (2004), y en el marco de la Unión Europea: la *Decisión 2001/792/CE, Euratom del Consejo, por la que se establece un Mecanismo Comunitario para Facilitar una Cooperación Reforzada en las Intervenciones de Ayuda en el Ámbito de la Protección Civil* (2001); la *Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil* (refundición, 2007); la *Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión* (2013); y el *Reglamento del Consejo sobre la ayuda humanitaria*: nº 1257/96 (1996), n° 1882/2003 (2003), n° 219/2009 (2009).

― Medio Oriente: el *Acuerdo árabe de cooperación para reglamentar y facilitar las operaciones de socorro* (1987).

C. Tratados bilaterales

Un gran número de los acuerdos internacionales existentes sobre la respuesta a los desastres son bilaterales. Principalmente, se han firmado entre los países vecinos, con el objetivo de establecer sistemas eficaces de cooperación mutua cuando ocurra una emergencia, aunque hay también varios tratados celebrados entre Estados situados en distancia considerable el uno del otro[171], así como entre gobiernos y organizaciones internacionales –acuerdos de estatus– y entre donantes y organizaciones humanitarias –acuerdos de subvenciones–.[172]

---

[169] Traducción propia de: *Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters.*

[170] Traducción propia de: *Nordic public health preparedness agreement*.

[171] Por ejemplo, el memorando de entendimiento entre Italia y Venezuela sobre la cooperación bilateral en asuntos de protección civil (2007). GUTTRY, Andrea de. "Surveying…" *op. cit*. P. 11.

[172] FISHER, David. *Derecho…, op. cit.* P. 12.

.

Generalmente, las actividades de asistencia y protección de las víctimas en situaciones de catástrofe, han sido reguladas en estos tratados de manera pragmática.[173]

Si bien los marcos normativos de carácter bilateral se están ampliando continuamente, es un crecimiento que no forma un cuerpo coherente. Por ende, analizando los diversos textos legales en cuestión, se puede observar las faltas de uniformidad evidentes en cuanto a la especificidad, los tipos de acciones de cooperación previstas, los arreglos financieros, los regímenes de compensación y hasta la terminología utilizada.[174]

A pesar de estas discrepancias, se perciben también varios puntos en común. En función de ellos, los tratados bilaterales se pueden clasificar, por ejemplo, según los ámbitos de la cooperación que prevén (los acuerdos con una delimitación amplia o estrecha de colaboración); según la modalidad de desastre que cubren (los acuerdos aplicables a toda clase de desastres naturales y antropogénicos; restringidos a los tipos concretos de desastres; o referentes solamente los desastres ocurridos en áreas territoriales particulares y predeterminadas); o bien sobre otra base, como puede ser el rango del firmante del tratado (los acuerdos entre representantes ministeriales centrales o entre apoderados de la estructura de gobierno local) o la división de costos de operaciones (los acuerdos donde los gastos están cubiertos por la parte anfitriona, por la parte que suministra la asistencia o repartidos entre los dos).[175]

Hay innegables ventajas derivadas de la formulación y uso de los tratados bilaterales. Gracias a la eficiencia, eficacia y velocidad en facilitar la asistencia que estimulan, su divulgación ha sido amplia y su recepción positiva a lo largo de casi todos los continentes, con una incidencia menor en los continentes africano y asiático.[176]

---

[173] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 17. P. 7.

[174] Diversos tratados utilizan términos idénticos con distintos significados o, por el contrario, nombran diferentemente los conceptos análogos.

[175] GUTTRY, Andrea de. "Surveying…" *op. cit.* P. 11-17.

[176] La limitada divulgación de este tipo de tratados en África y Asia constituye una laguna enorme, dado el número, la frecuencia y la gravedad de los desastres que ocurren en estos continentes y puesto que la mayoría de las personas afectadas por desastres son Asiáticos. Por ejemplo, en 2014, el 48% de los desastres ocurrieron en Asia; más del 85% de los muertos y el 86% a los afectados a nivel mundial provenían de este continente. *Vide:* WALLEMACQ, Pascaline; HERDEN, Claudia Heike, *et al*. *The Human Cost…, op. cit.*

.

D. Leyes y normas nacionales

La mayoría de los países del mundo disponen de sistemas jurídicos e instrumentales que regulan su funcionamiento cuando acontezca un desastre. Por lo general, la vasta gama de cuestiones que surgen en tal contexto está englobada por leyes y lineamientos pertenecientes a esferas tan diversas como la protección civil y las actividades de búsqueda y rescate; la seguridad y el orden público; el saneamiento, la salud y la seguridad alimentaria; el ordenamiento territorial; la meteorología, los recursos hídricos y la protección del medio ambiente, entre otras.[177]

En cambio, pocos Estados disponen de sistemas integrales y adecuados para abordar todos los asuntos legales emergentes en el momento de recibir la asistencia del exterior en situación de una calamidad. Como resultado, en muchos casos, la creación de los cánones nacionales para el socorro internacional se realiza en el momento de ocurrir un desastre. Hasta tiempos recientes, los gobiernos solían desarrollar regulaciones acerca de su propia reacción frente a catástrofes sin tomar plena conciencia de la necesidad de organizar, facilitar y coordinar las acciones de ayuda del extranjero.[178]

Además, la divulgación, comprensión y aplicación de los instrumentos internacionales vigentes relevantes en contextos de desastres, no ha seguido un proceso sistemático; hasta la fecha, tanto los funcionarios estatales, como el personal de las organizaciones humanitarias, en ocasiones, no los conocen, entienden ni utilizan eficazmente en las actividades de respuesta. Por su parte, las leyes nacionales suelen ser conocidas y aplicadas, por lo cual es tan importante que abarquen adecuadamente los problemas operacionales pertinentes en casos de catástrofes.[179] Las normas internas son determinantes en numerosos aspectos, ya que dotan de contenido a las normas internacionales y permiten poner en marcha la cooperación entre diversos actores humanitarios.

---

[177] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 36. P. 14.
[178] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 20.
[179] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Derecho…, op. cit.* Sección 1.01. P. 3.

.

2.3.2. Soft law

Debido a varios factores que mencionamos a lo largo del presente trabajo, la creación de marcos legales referentes a la asistencia extranjera en las calamidades, ha sido una tarea complicada. Como resultado, la mayoría de los tratados internacionales al respecto están fragmentados y no mantienen una debida coherencia; los acuerdos regionales y bilaterales suelen ser limitados tanto respecto a los actores involucrados, como en cuanto al ámbito geográfico y temático que abarcan; y los regímenes jurídicos nacionales están, frecuentemente, incompletos e instaurados *post facto*. Por ello, para analizar el estado actual del desarrollo del derecho relativo a los desastres, es de gran utilidad recurrir al derecho blando –el llamado, *soft law*– correspondiente.

El concepto de *derecho blando*, designa una serie de herramientas no vinculantes, carentes de uno de los elementos constitutivos de la norma legal, es decir, el efecto o consecuencia jurídica. Dichas herramientas se formulan normalmente en el seno de organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales y tienen por objetivo orientar la conducta de los actores internacionales –incluidos los Estados, las organizaciones y los donantes– en los campos donde las normas consuetudinarias o convencionales no están establecidas, o donde los acuerdos vinculantes no son, por diversas razones, idóneos. Los instrumentos típicos que pertenecen a esta rama de derecho internacional público son los códigos de conducta, directrices, declaraciones, resoluciones, principios y planes de acción, para nombrar los más comunes. Aunque sean declarativos, de carácter no obligatorio y desprovistos de sistemas de sanciones, su ventaja reside en que son amplios, flexibles, constantemente actualizados y aptos de impulsar la creación de los principios generales en las áreas de vacíos jurídicos.[180] El derecho blando es probablemente un sistema global más comprensivo y substancial en el ámbito de nuestro interés.[181]

Para categorizar los integrantes de este tipo de derecho, nos referimos a la tipología propuesta por Gabriella Venturini, que distingue entre[182]:

– Instrumentos adoptados por las organizaciones internacionales o por las conferencias intergubernamentales, con miras a influir el comportamiento de los Estados. Entran en este

[180] *Ibidem*. P. 3.
[181] FISHER, David. *Derecho…, op. cit.* P. 10.
[182] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit.* P. 53-55.

.

rubro las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde *soft law* coexiste con las reafirmaciones de las normas ya existentes de derecho consuetudinario. Por ejemplo, la *Resolución 46/182*, reconoce la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones en caso de desastre, haciendo hincapié en la importancia de respetar la soberanía territorial y buscar siempre el consentimiento del país afectado a recibir asistencia.[183]

– Directrices y códigos de conducta elaboradas por los organismos intergubernamentales y dirigidos a regular la ejecución práctica del socorro en casos de desastres. Para citar las iniciativas más emblemáticas de este tipo, cabe mencionar los *Principios rectores de los desplazamientos internos*[184], las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*[185], y el documento de referencia sobre *Relaciones Civiles-Militares en Emergencias Complejas* del Comité Permanente entre Organismos.[186]

– Directrices y códigos de conducta establecidos por las ONG, a menudo en cooperación con los Estados. Gracias a este tipo de documentos, se han desarrollado estándares internacionales relativos a los ámbitos cruciales de asistencia humanitaria, por ejemplo, a la provisión del agua, el saneamiento y la higiene, la seguridad y la ayuda alimentaria, la nutrición y servicios de salud[187]; así como los patrones que regulen el otorgamiento de facilidades legales al personal internacional de socorro.[188]

Para tener el panorama de los instrumentos del derecho blando aplicables al tema de nuestro estudio, a continuación se presenta un catálogo –no exhaustivo– de los más relevantes:

A. Formulados bajo los auspicios de las Naciones Unidas o en colaboración con la ONU: las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* (IASC, 2011); el *Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015* (EIRD, 2005); las *Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre* (UNITAR, 1982); los *Principios rectores*

---

[183] ZWITTER, Andrej. "United Nations' Legal Framework of Humanitarian Assistance". En: HEINTZE, Hans-Joachim; ZWITTER, Andrej (ed.). *International Law and Humanitarian Assistance. A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*. Berlin: Springer, 2011. P. 51-56.
[184] DENG, Francis M. *Principios Rectores…, op. cit.*
[185] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.*
[186] NACIONES UNIDAS; COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Relaciones Civiles-Militares en Emergencias Complejas*. Nueva York, 2004.
[187] *Vide*: PROYECTO ESFERA. *Manual de Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. *Bourton on Dunsmore*: Practical Action Publishing, 2011.
[188] *Vide*: FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices…, op. cit.*

.

de los desplazamientos internos (ONU, 1998); la *Resolución 2102* (LXIII) (ECOSOC, 1977); la *Resolución 46/182* (AG ONU, 1991); *Resolución 57/150* (AG ONU, 2002).

B. Provenientes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre* (1995); la *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (2011); la *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (2013); las *Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales* (1977); los *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre* (1969, enmendados en 2013); la Resolución: *Adopción de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (2007); la *Resolución Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres* (2011).

C. Provenientes de las organizaciones internacionales, ONG y academia: el *Acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario* (Asociación de Derecho Internacional, 1980); la *Carta humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre* (Proyecto Esfera, 2000, última revisión en 2011); los *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja* (Conferencia Mundial sobre la Religión y la Paz, 1994); la *Declaración de Turku sobre las Normas Humanitarias Mínimas* (Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi, 1990); los *Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria* (Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 1992); el *Proyecto de Directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria* (Instituto Max Planck, 1991); las *Recomendación para acelerar la expedición de envíos de socorro en casos de desastre* (Consejo de Cooperación Aduanera, 1970); la *Resolución sobre asistencia humanitaria* (*Resolución de Brujas*; Instituto de Derecho Internacional, 2003).

D. Referentes a la cooperación cívico-militar: el *Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de Planificación Civil y Militar en Casos de Emergencia para Europa Sudoriental* (2001); las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones*

.

de emergencia complejas (2003); las *Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre* (*Directrices de Oslo*, 2007); las *Líneas directrices del CICR para la cooperación cívico-militares* (2001); el *Memorando de Entendimiento de la OTAN: Memorando de entendimiento sobre Transporte civil transfronterizo de carácter esencial* (2006).

***

El *soft law* ha ejercido un impacto considerable sobre el derecho relativo a los desastres, siendo esencial en reforzar la conciencia mundial acerca de las cuestiones en juego, contribuyendo a la sensibilización sobre la necesidad de un planteamiento más estratégico para hacer frente a las catástrofes e impulsando la codificación de normas pertinentes en tratados específicos.[189]

Aunque hay investigadores que cuestionan la validez del derecho blando, en el debate académico predomina la tendencia de considerarlo como un concepto de gran valor legal, cuya observancia espontánea y cumplimiento voluntario por parte de los actores relevantes pueden producir efectos prácticos importantes.

Parece justificado emplear el *soft law* como una alternativa a los tratados. Primero, es una clase de derecho capaz de unir las posiciones de diversos países y organizaciones, y crear ciertas normas que dirijan su curso de acciones. Segundo, facilita la formulación de disposiciones detalladas y más exhaustivas que en el caso del derecho convencional y permite a los Estados evitar el largo y, a veces, impredecible proceso de ratificación. Tercero, su eventual revisión o sustitución es más fácil que la modificación a un tratado vinculante. Por último, puede iniciar un proceso legislativo que conduce gradualmente a un acuerdo formal o incluso al desarrollo del derecho consuetudinario.[190]

Sin embargo, el derecho blando no está libre de deficiencias, por ejemplo, puede interferir con la formulación de deberes y compromisos conferidos a los Estados y organizaciones por el derecho consuetudinario o convencional, provocando así el riesgo de degradación del rango de estas disposiciones. Por esta razón, se debe recurrir a él sólo en aquellas áreas de la respuesta al desastre en las cuales no existen o no son suficientemente específicas, las normas consuetudinarias o convencionales del derecho internacional.[191]

---

[189] GUTTRY, Andrea de. "Surveying…" *op. cit.* P. 36-37.
[190] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 54. [Traducción propia]
[191] *Ibidem*. P. 55.

.

2.3.3. Costumbre y principios internacionales

A. Normas consuetudinarias

El contenido actual del derecho relativo a los desastres, ha sido inspirado por diversas vertientes legales, entre ellas, las normas consuetudinarias. Según el art. 38 b) del *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, la costumbre internacional es la "prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho".[192] Para poder ser considerada como tal, ha de contener dos elementos constitutivos: el material, que consistente en una repetición de actos, o sea, una *praxis* común, reiterada y seguida por los Estados continuamente y de modo uniforme; y el espiritual o psicológico, el llamado *opinio juris*, el cual supone la toma de conciencia y la convicción de que se trata de una conducta obligatoria jurídicamente. A grandes rasgos, la costumbre es una forma espontánea de creación del derecho, que surge a partir de las actitudes generalmente aprobadas, aunque sea de forma tácita, y asumidas por los Estados frente a determinadas situaciones no contempladas en tratados internacionales y que, con el paso del tiempo, acaba consolidándose como derecho. Es una fuente de derecho válida y vinculante incluso para los actores que no son parte de un tratado dado, o respecto a las situaciones no reguladas convencionalmente.[193]

Por el momento, se considera prematuro argumentar que haya un derecho consuetudinario bien desarrollado y firme en materia de las catástrofes. Como indica Natalino Ronzitti, ni la práctica de los Estados ni la *opinio juris* permiten tal enunciación, incluso en cuanto a las cuestiones tan esenciales como, por ejemplo, la existencia de un deber basado en costumbre, de suministrar asistencia humanitaria en casos de desastre. Por ello, hay académicos que consideran al IDRL como un asunto perteneciente más bien al *soft law* o al derecho convencional, que a la costumbre.[194] Eso no quiere decir, sin embargo, que las normas consuetudinarias fundamentadas en otras ramas del derecho no pueden impactar el desarrollo del IDRL. De hecho, la realidad muestra que, frecuentemente, se trata las primeras como determinantes o fuentes de inspiración para el último.

---

[192] NACIONES UNIDAS. *Estatuto…, op. cit.*
[193] VINUESA, Raúl Emilio. *La formación de la costumbre en el Derecho Internacional Humanitario*. Recursos CICR: 1998. http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlj8.htm [Acceso: 13.09.2015].
[194] RONZITTI, Natalino. "Conclusions". En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 703-706.

.

Con el fin de demostrar este nexo, indiquemos las reglas provenientes de costumbre y recogidas posteriormente en los instrumentos normativos del derecho internacional humanitario, sobre todo en los *Convenios de Ginebra* de 1949 y sus *Protocolos Adicionales* de 1977. Si bien dichas disposiciones sistematizan la prestación de socorro a las poblaciones civiles en situaciones de conflicto armado, muchas de ellas, por analogía, podrían aplicarse a ciertas situaciones de desastre. Haciendo referencia al *Estudio del derecho internacional humanitario consuetudinario*[195], elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), observamos que un gran número de las prácticas pertenecientes a la costumbre del DIH podrían –o incluso deberían– utilizarse en catástrofes humanitarias no relacionadas a las guerras. A continuación presentamos una selección de las conductas expuestas en el estudio del CICR, consideradas relevantes también en las emergencias y crisis que se generen en tiempos de paz:

> "El personal de socorro humanitario será respetado y protegido" (Norma 31). "Los bienes utilizados para las acciones de socorro humanitario serán respetados y protegidos" (Norma 32). "Los heridos, los enfermos (…) recibirán cuanto antes, en la medida de lo posible, los cuidados médicos que exija su estado. No se hará entre ellos ninguna distinción que no esté basada en criterios médicos" (Norma 110). Los actores responsables "tomarán sin demora todas las medidas posibles para buscar, recoger y evacuar a los muertos sin distinción desfavorable alguna." (Norma 112). "En caso de desplazamiento, se tomarán todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad, seguridad y alimentación, y para que no se separen los miembros de una misma familia." (Norma 131). "Las personas desplazadas tienen derecho a regresar voluntariamente a su hogar o a su lugar habitual de residencia, tan pronto como dejen de existir las razones que motivaron su desplazamiento." (Norma 132). "Deberán respetarse los derechos de propiedad de las personas desplazadas." (Norma 133). "Deberán respetarse las necesidades específicas de las mujeres afectadas (…) en materia de protección, salud y asistencia." (Norma 134). "Los niños afectados (…) tienen derecho a un respeto y protección especiales." (Norma 135). "Los ancianos, los inválidos y los enfermos mentales afectados (…) tienen derecho a un respeto y protección especiales." (Norma 138).[196]

Cabe destacar que una gran parte de las normas indicadas arriba coinciden con las recomendaciones de las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* (2011)[197] y con los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (1998), los dos, estrictamente relacionados con las situaciones de catástrofes diferentes que conflicto armado.[198]

---

[195] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Estudio del derecho internacional humanitario consuetudinario – Memorias del evento de presentación.* Bogotá, 2009. La versión original fue publicada en 2005, tras un extenso proceso de investigación de la práctica de más de 150 Estados, la cual se llevó a cabo bajo el mandato de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 1995).
[196] *Ibidem*. P. 122-133.
[197] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.*
[198] DENG, Francis M. *Principios Rectores…, op. cit.* Introducción: Alcance y Finalidad, Art. 2.

.

De modo similar, el derecho relativo a los desastres puede extraer elementos de los cánones de los derechos humanos, reflejados no sólo en distintos documentos jurídicos sino también en las normas consuetudinarias correspondientes. Usemos como ejemplo los derechos que no admiten suspensión[199], la lista de los cuales se ha expandido en la costumbre internacional e incluye las libertades y garantías que van más allá de las mencionadas explícitamente en los tratados claves al respecto. Dado que la esencia de dichos derechos suele verse amenazada bajo los regímenes de excepción introducidos en respuesta a las calamidades[200], las referencias a la costumbre consagrada en este ámbito pueden orientar la dirección del IDRL.[201]

Igualmente, las normas consuetudinarias de derechos humanos confirman la obligación de los Estados de proteger a las personas que se encuentran en su territorio –también, y de una manera especial, en contextos de calamidades, cuando la resiliencia de las víctimas y su capacidad propia de enfrentar la situación acontecida, se ve menoscabada–. Más aún, del deber de asistir y satisfacer las necesidades básicas de la población, se puede derivar que si la capacidad de respuesta del Estado se agota, el recurso a recabar la asistencia del exterior puede constituir un elemento clave de la realización de las responsabilidades primordiales del gobierno.[202] Con razón, el proyecto del Artículo 13 sobre la protección de las personas en casos de desastre, de la Comisión de Derecho Internacional, establece que, en la medida en que la capacidad nacional de respuesta esté superada, las autoridades tienen "el deber de buscar asistencia de otros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes, según proceda."[203]

Siempre en relación a los trabajos de la CDI, cabe indicar al final, que del *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre,* dimana la conclusión de que no se excluye la eventualidad de que existan normas consuetudinarias aplicables en casos de desastre. También de acuerdo con los estudios realizados en esta materia por la FICR, no se

---

[199] NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966. Art. 4. 2.
[200] Profundizamos sobre este tema en el apartado 3.2.3.
[201] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters." En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 343.
[202] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Cuarto informe…, op. cit.* Párr. 32-39. P. 10-15; VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 46-47.
[203] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.*

.

debe descartar que haya actualmente una costumbre internacional naciente, posible de emplear en dichos contextos.[204]

Corresponde concluir entonces, que aunque no exista por el momento un derecho consuetudinario abundante y consolidado en el ámbito de IDRL, no se excluye la posibilidad de recurrir a las normas consuetudinarias asentadas en otros sistemas –primordialmente, en derecho internacional humanitario y en los derechos humanos– que, en su caso, sean aplicables a las situaciones de calamidades.[205] Por otro lado, los especialistas en el tema, sostienen que, gradualmente, está emergiendo la costumbre internacional propia para los desastres y trazable en tales prácticas como el envío de ayuda solamente en respuesta a la solicitud o con aceptación del Estado afectado.[206]

B. Principios

Otra fuente del derecho internacional mencionada en el art. 38 c) del *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, son los principios generales, es decir, los puntos comunes a los ordenamientos internos de varios Estados, transpuestos al nivel internacional, o cánones surgidos en el orden internacional mismo, que subyacen a la lógica jurídica inherente al derecho internacional.[207]

Para los fines del derecho relativo a los desastres, los principios generales pueden ser relevantes ya sea en el sentido procesal –como un método de creación de reglas jurídicas– o en el sentido material –como el valor intrínseco o el contenido sustantivo de estas reglas–.[208] A continuación nos referimos tanto a los principios generales del derecho internacional *sensu lato*, como a los principios específicos aplicables en casos de catástrofes, con miras a examinar su validez en cuanto a fuentes y bases del IDRL.

---

[204] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 42. P. 16.
[205] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 61-62.
[206] Según David Fisher, el Coordinador Global del Programa sobre Derecho relativo a los Desastres de la FICR, consultado el 10.09.2015.
[207] SÁNCHEZ, Víctor M. (dir.). *Derecho internacional público*. Barcelona: Huygens, 2009. P. 96-97.
[208] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 47.

.

B.1. Principios generales del derecho internacional

Entre los principios generales del derecho internacional, resaltan los de igualdad soberana de los Estados y de no intervención, los dos interrelacionados entre sí. La noción de la ***soberanía*** goza de una aceptación unánime en la comunidad internacional, implicando, a grandes rasgos, que todo Estado tiene el derecho de conducir sus propios asuntos sin la interferencia de países extranjeros. El concepto se ha transformado en el transcurso de la historia, por lo que ha variado su contenido y alcance. En el sentido tradicional, la soberanía abarcaba la capacidad de un Estado de asumir compromisos internacionales; la libertad exclusiva de dictar y abrogar las leyes; y la legitimación de ejercer la autoridad suprema sobre la respectiva población y territorio, sin injerencia de los terceros.[209] Con el paso del tiempo, esta forma de concebir el concepto que nos ocupa, ha evolucionado y en el presente se suele entenderlo en términos más funcionales, como un conjunto de atribuciones supremas, delimitadas y restringidas por el derecho internacional, que un Estado posee para cumplir sus obligaciones. Por lo tanto, la soberanía, como la comprendemos en la actualidad, tiene que ver no necesariamente con un poder absoluto y perpetuo, sino con las competencias que un Estado posee y los deberes que le corresponde ejercer, tanto frente a otros Estados soberanos, como frente su propio pueblo y, cada vez más, también frente a otros actores internacionales. En esta línea, la soberanía es una noción muy importante en cuanto a los desastres; es el soberano quien tiene la responsabilidad primordial de reaccionar frente a la emergencia ocurrida en el espacio bajo su jurisdicción, para asistir y proteger a las víctimas y minimizar los daños.[210]

El principio discutido está firmemente enraizado en el derecho contemporáneo, como lo ponen de relieve tales instrumentos como la *Carta de las Naciones Unidas* –cuyo art. 2.1 señala que la ONU está basada en la igualdad soberana de todos sus miembros– así como numerosas resoluciones de las Naciones Unidas[211]; múltiples documentos bilaterales, regionales y

[209] Aunque el análisis detallado del concepto de soberanía esté fuera del alcance del presente trabajo, hay que señalar que existen diversos enfoques sobre esta noción. Según la clásica definición de Bodin, la soberanía es el poder absoluto y perpetuo (*vide:* BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos, 2006). Para Rousseau es el derecho, atribuido por el contrato social y basado en la voluntad general, que tiene el pueblo a elegir a sus gobernantes y leyes (*vide:* ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social.* Valladolid: Editorial Maxtor, 2008). De acuerdo con Hobbes –y su teoría de la representación–el soberano no gobierna por su arbitraria voluntad, sino por la voluntad de los súbditos (HOBBES, Thomas. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014).

[210] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 25-26.

[211] Por ejemplo, la *Resolución 2625 (XXV)* de la ONU reafirma la importancia básica de la igualdad soberana y

.

sectoriales; el *soft law* y la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia; y los documentos de organismos intergubernamentales y de las ONG. En sus corolarios correspondientes al acontecimiento de un desastre, la soberanía está referida en la célebre *Resolución 46/182 Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas* de la Asamblea General de la ONU, donde se expone que deben "respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. (…) Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio".[212]

El concepto de soberanía sugiere claramente que la respuesta a los desastres es de competencia del Estado en cuyo territorio se ha producido el evento catastrófico. Esto conlleva ciertas consecuencias. Primero, atribuye al país afectado la responsabilidad primordial de reaccionar a la calamidad acontecida, satisfaciendo las necesidades de la población y haciendo frente a los retos que se hayan producido. Segundo, enfatiza que siempre cuando se necesite la asistencia del extranjero, ésta tiene que ser solicitada o, por lo menos, aceptada por el Estado afectado, ya que constituye un hecho ilícito el que un actor extranjero no autorizado interfiera en las funciones soberanas de otro país. Tercero, tanto en el caso cuando el gobierno del país territorial solicita la ayuda extranjera, como cuando da su consentimiento a las ofertas de ayuda presentadas, los actores elegidos a prestar el socorro deben mantenerse dentro de los límites de la autorización otorgada.[213]

Cada país tiene un margen de apreciación y decisión para determinar: la existencia de una emergencia pública que sobrepasa sus capacidades propias de respuesta; la necesidad de requerir al apoyo del exterior; el tipo de ayuda que necesita, los actores que la pueden proporcionar y la manera en que puede ser suministrada. Tales prerrogativas se reflejan, entre otros, en los siguientes acuerdos sectoriales: el *Convenio de asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica* (1986), la *Convención de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de*

---

subraya que los propósitos de las Naciones Unidas sólo podrán realizarse si los Estados disfrutan de ella. *Vide*: NACIONES UNIDAS. *Resolución 2625 (XXV),* que contiene la *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas.* 1970.

[212] NACIONES UNIDAS. *Resolución 46/182…, op. cit.* Art. 3 y 4.

[213] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 45-49.

.

Socorro en caso de Catástrofe (1998) y el *Convenio Marco de asistencia en el campo de la protección civil* (2000); en los siguientes tratados regionales: la *Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre* (1991) o el *Acuerdo de establecimiento del organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe* (1999); y en los siguientes documentos no vinculantes: los *Principios rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria* (1993), los *Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre* (1995), el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales* (1995), la *Resolución sobre Asistencia Humanitaria* (2003) y las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (2011).

No obstante, las facultades estatales en este ámbito no son absolutas y su consentimiento a la entrada de la ayuda del exterior no puede ser retenido arbitrariamente. Es posible indicar una serie de situaciones en que un Estado puede encontrarse bajo la obligación de aceptar la asistencia internacional. Tal circunstancia se produce cuando dicha obligación consta en los tratados firmados por el gobierno en cuestión, o cuando el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza o decreta una intervención para prestar apoyo a las víctimas del desastre y "mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".[214] Volvemos a mencionar tal eventualidad en el apartado 4.2.1 del presente trabajo. Por ahora, sólo cabe destacar que el principio tradicional de la soberanía, está desafiado hoy en día por la responsabilidad que tiene el Estado frente a su propia población, por las obligaciones que haya asumido ante la comunidad internacional, y por el deber de cooperar con otros actores en asistir a las víctimas de los desastres, pronunciado por numerosas resoluciones, declaraciones y tratados vigentes. La noción de soberanía ilimitada, indivisible y exclusiva está siendo desplazada por la globalización, disminuida por las presentes condiciones globales, comprometida en varios

[214] La aplicación del art. 42 de la Carta de las Naciones Unidas (Capítulo VII *Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*) en tal situación, requeriría que las consecuencias de la catástrofe determinada se calificaran como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Aunque tal circunstancia es probable de producirse, por ejemplo, con un flujo masivo de las personas desplazadas a través de las fronteras, por ahora, no se suele recurrir al Capítulo VII para ordenar una acción coercitiva en caso de desastre. *Vide*: COSTAS TRASCASAS, Milena. "Access to the Territory of a Disaster Affected State." En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. International…, op. cit. P. 239-240.

.

niveles por las obligaciones derivadas del derecho internacional y dividida entre varias instancias regionales, supranacionales y mundiales.[215]

Ahora bien, aunque el principio analizado haya suavizado su carácter incondicional, categórico y discrecional, sigue siendo esencial en las relaciones internacionales y constituye un punto de partida para otro: el de ***no intervención***. La prohibición de la injerencia en los asuntos internos de un Estado está generalmente reconocida por la comunidad internacional y tiene por objetivo impedir las políticas y acciones que pongan en peligro la integridad territorial y la independencia política de un país, entre ellas, el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, la agresión, la ocupación militar, la presencia o la provocación militar. Claramente, la asistencia externa en respuesta a una calamidad, habitualmente, no puede caer en alguno de esos supuestos,[216] pero hay que tener en cuenta la sensibilidad y el carácter excepcional de las situaciones post desastre, cuando el gobierno está debilitado, los servicios y procedimientos existentes regularmente están alterados y el país está sumergido en el caos. En tal contexto, puede resultar fácil y tentador para algunos países efectuar actos abusivos bajo el pretexto de la asistencia y forzar el Estado afectado a cambiar sus políticas.[217]

Al respecto, la práctica internacional ha demostrado que los países afectados por catástrofes, en varias ocasiones, han elegido no solicitar ni aceptar el apoyo extranjero. Por ejemplo, en 1990, a raíz del terremoto que afectó Irán causando 50 mil víctimas, el gobierno se demoró en pedir ayuda internacional e, inicialmente, prohibió tanto los vuelos directos de rescate, como el ingreso de los trabajadores humanitarios, apelando a su pueblo que pasara esta "prueba" con honor, paciencia y cooperación. Asimismo, en 2006, las autoridades de Myanmar, que fueron manifiestamente incapaces de proporcionar socorro a las víctimas del ciclón Nargis, no se vieron dispuestas a aceptar las ofertas de apoyo desde el exterior –trataron de minimizar las cifras y bloquearon la asistencia extranjera en los días cruciales después del ciclón, causando una fuerte reacción internacional y serias críticas de parte de las ONG y la ONU–.[218] También el gobierno nipón, tras el sismo, tsunami y accidente nuclear de Fukushima, en 2011, rechazó la propuesta inmediata de apoyo técnico en desmantelar los reactores, presentada por los

---

[215] LUCENA CID, Isabel. "Alternativas…" *op. cit*. P. 19-25.
[216] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 48.
[217] SÁNCHEZ RUBIO, David. "Reflexiones e (im)precisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos." [s.n.]: CENEJU, 2004. Artículo publicado originalmente en *Documentos de Estudio*. N° 21. Costa Rica: Universidad Nacional de Heredia, 2003. P. 2-6; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 28.
[218] COSTAS TRASCASAS, Milena. "Access…" *op. cit*. P. 226-227.

.

Estados Unidos, motivando que hubiera sido precoz aprobarla y creyéndose capaz de reparar los sistemas por su cuenta propia.

Los casos citados son sólo unos ejemplos de cómo las autoridades afectadas niegan la necesidad de un soporte externo. En muchas ocasiones, tal postura conlleva daños y perjuicios considerables, y es difícil de justificar. En otros, no obstante, los países anfitriones realmente tienen los motivos debidos para sospechar que las ofertas de ayuda por parte de terceros ocultan la intención de intervenir en sus asuntos internos. El caso más emblemático de un intento de intervención encubierto bajo una justificación humanitaria, es el asunto *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, donde la controversia entre Nicaragua y los Estados Unidos tuvo que estar resuelta por la Corte Internacional de Justicia.[219]

B.2. Principios específicos de la asistencia humanitaria

Los principios específicos son de doble naturaleza: tienen una raíz ética, por un lado, y derivan de experiencias concretas del ámbito operativo, por otro. En una gran parte, están inspirados por el derecho internacional humanitario y por la práctica de las organizaciones humanitarias.

Los principios más relevantes y reconocidos son los de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación –en diferentes configuraciones, enunciados en las actas constitutivas de varias organizaciones inter- y no gubernamentales, así como en los documentos que estas organizaciones adoptaron o a los que se adhirieron. Entre muchos ejemplos de tales documentos destacan: la *Carta Humanitaria* del Proyecto Esfera*;* el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*; el *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria* de la Unión Europea; los *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*[220]; los *Principios Humanitarios* del Programa Mundial de Alimentos; el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre

[219] CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua vs EEUU).* 1986.
[220] De hecho, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha estado en la vanguardia de la delimitación, desarrollo y difusión de los principios analizados.

.

de la CDI (art. 6 *Principios humanitarios en la respuesta a los desastres*); y las resoluciones de la AG ONU, sobre todo, la *Resolución 46/182*[221] y la *Resolución 57/150*.

El principio de ***humanidad*** consiste en prevenir y aliviar los sufrimientos del ser humano, proteger la vida y la salud, garantizar el respeto a cada persona, favorecer la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos. Implica la prestación de auxilio a todas las personas en todas las circunstancias y está reconocido en múltiples instrumentos de derecho internacional. El alcance y la observancia universal de este axioma se traducen en su aplicabilidad no sólo en el contexto del *ius in bello*, del cual emanó, sino también en cada circunstancia donde la existencia y dignidad humana están amenazadas, tal y como deriva de la consideración doctrinal y jurisprudencial.[222] El principio humanidad se formuló por la primera vez en 1965 y constituye una base de la cual se derivan los demás principios fundamentales.[223]

La ***neutralidad*** obliga a que se separe la asistencia humanitaria de todo vínculo político, económico, militar, religioso, ideológico, étnico, racial, etc. Dicho de otro modo, la neutralidad exige que los actores humanitarios asuman una actitud de abstención de tomar parte en las hostilidades y las controversias de cualquier índole "con el fin de conservar la confianza de todos".[224] No es fácil determinar claramente el contenido exacto de este concepto, dada la porosidad de los confines entre las situaciones dónde hay que abstenerse de las acciones y aquellas dónde están permitidas o incluso se consideran necesarias la participación activa y el pronunciamiento por parte de los actores humanitarios. Repetidamente, la neutralidad es objeto de controversias y críticas, puesto que, en última instancia, constriñe al silencio e impide la denuncia de las violaciones de los derechos esenciales de las personas asistidas.[225] A pesar de

---

[221] La Resolución 46/182 de la AG ONU incluye doce principios rectores de la asistencia humanitaria, entre ellos los de *humanidad*, *neutralidad* e *imparcialidad*. El principio de *independencia* fue añadido a estos principios en 2003, por la Resolución 58/114 de la AG ONU. *Vide*: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Resolución 46/182…, op. cit.*

[222] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 31.

[223] COUPLAND, Robin. "Humanity: What is it and how does it influence international law?" En: *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, Nº 844. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2001. P. 969–989; PICTET, Jean. "Los principios fundamentales de la Cruz Roja (IV)". En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Vol. 4, No 36. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1979. P. 301-312.

[224] MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1986 (modificados en 1995 y 2006). Preámbulo.

[225] Se trata de eventos como el genocidio en Ruanda (1994), la guerra de Biafra (1967-70) o las llamadas *emergencias complejas*. Actualmente, varias ONG rechazan este principio y, de hecho, fue excluido de la última

.

eso, la adhesión a este principio en muchos casos puede ser la única vía para adquirir y guardar la confianza de la población atendida; de obtener y mantener el acceso a los afectados; y de garantizar la seguridad y libertad de actuar de los trabajadores humanitarios mismos.[226]

La ***imparcialidad*** significa que la prestación de la asistencia humanitaria debe guiarse solamente por las necesidades reales de las víctimas y en proporción a éstas, no en función de ningún otro criterio que suponga diferenciación injustificada o exacerbe desigualdades. Las actividades basadas en este principio evitan cualquier "distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica[n] únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos (…)"[227] y aseguran que se satisfagan con prioridad las necesidades más urgentes y de las personas más vulnerables. Dicho eso, hay que estar conscientes de que, desde el punto de vista práctico, la imparcialidad no supone la obligación de suministrar ayuda a la población entera, sin previos criterios de elección de los beneficiarios. Por ejemplo, según la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1951, se excluye de la protección humanitaria a los culpables de ciertos delitos o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.[228] En tales casos, no proporcionar la ayuda igual a todos los miembros de la comunidad o sociedad afectada no viola "la imparcialidad, sino que se acomoda a una realidad más compleja que las puras exigencias deontológicas".[229]

Ahora bien, cabe destacar que la imparcialidad y la neutralidad tienen un objetivo común, en el sentido que con ambas se procura distanciar manifiestamente la labor humanitaria de las motivaciones y actividades políticas, económicas, culturales o militares. No obstante, mientras que la imparcialidad supone acción –de actuar sin discriminación ninguna–, la neutralidad se

---

versión del *Manual de Esfera*. *Vide*: KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice; WARNER; Alexandra. *Good humanitarian action is apolitical and adheres to international law and the humanitarian principles. Global Forum Briefing Paper 5*. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2015. P. 6

[226] INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en: www.dicc.hegoa.ehu.es [Acceso: 13.09.2015].

[227] MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Estatutos…, op. cit.* Preámbulo.

[228] Los supuestos que excluyen de la protección son los delitos: de guerra, contra la paz, contra la humanidad y delitos comunes graves. *Vide*: NACIONES UNIDAS. *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. 1951. Art. 1. F.

[229] INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Diccionario…, op. cit.*

.

traduce en abstención –de evitar la toma de posición frente los actos acontecidos o en curso–. Se puede decir, que el enfoque neutral propicia la conducta imparcial.

Por otra parte, la imparcialidad dimana del principio más general de la no discriminación; aunque los dos están íntimamente relacionados, no son equivalentes. La ***no discriminación*** expresa el rechazo a "toda distinción, exclusión o restricción basada en [motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social], [motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico], [el sexo] que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública".[230]

La discriminación se produce cuando hay una actitud adversa hacia un rasgo determinado de ciertas personas. Es un trato desfavorable, a partir de criterios particulares, que atenta contra la igualdad humana; sus efectos son negativos y se manifiestan en la pérdida de derechos y la imposibilidad de acceder a ellos de una manera uniforme para todos y todas. Contenido en diversos instrumentos internacionales, regionales y estatales, gubernamentales y no gubernamentales, el principio de no discriminación reviste una suma importancia en momento de proporcionar la asistencia tras un desastre, por lo cual, su omisión en el plano conceptual, estratégico u operativo puede menoscabar decisivamente los esfuerzos de los actores humanitarios, además de constituir una vulneración a los derechos humanos.

2.4. Aspectos relativos los derechos humanos en desastres: iniciativas clave

En la actualidad, se pueden indicar ciertos procesos que abordan el tema del derecho relativo a los desastres desde el enfoque de los derechos humanos, aunque a veces sin hacer referencias explícitas a estos últimos. Dichos procesos –que en algunos casos han originado instrumentos internacionales– pueden ser de utilidad para fortalecer el marco legal referente a la materia y servir de guía tanto para los Estados, como para las organizaciones inter y no gubernamentales. Asimismo, son de utilidad para el análisis que realizamos en el presente

[230] El art. 1 del *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (Organización Internacional del Trabajo, 1958); el art. 1 de la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (Naciones Unidas, 1965); y el art. 1 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Naciones Unidas, 1979).

.

trabajo, por lo que, a continuación hacemos una breve revisión de ellos. Puesto que ya hablamos de las normas que regulan el derecho relativo a los desastres *lato sensu*, nos enfocamos ahora exclusivamente en aquellos mecanismos de este abanico general, que tienen relevancia especial en cuanto a los derechos humanos. En orden cronológico examinaremos:

— la *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre* del Proyecto Esfera, un manual publicado por la primera vez en 2000, como resultado de consultas realizadas, desde el año 1997, por las organizaciones dedicadas a la asistencia humanitaria;

— el *Programa sobre derecho relativo a los desastres* (DLP), impulsado desde 2001 por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja bajo el nombre del *Proyecto de derecho internacional sobre la respuesta a desastres* y luego el *Programa internacional de leyes, normas y principios para la respuesta a desastres* (IDRL), que evita el lenguaje de los derechos humanos y no los expone manifiestamente, pero sí, según nosotros, es de gran valor para el tema que nos atañe;

— las *Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, presentadas y desarrolladas por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) desde el año 2006;

— el *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre*, elaborados dentro del marco de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), emprendidas en 2007;

— la *Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos*, una iniciativa relativamente reciente, lanzada por el Consejo de Derechos Humanos en 2013, que puede tener impacto en el área de nuestra investigación y que revisamos brevemente al final de estas reflexiones.

En este momento, corresponde decir que también los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (1998) aportaron una serie de lecciones y enseñanzas de utilidad para desarrollar normas en campos emergentes. Junto con diversos productos que han surgido en torno a ellos,[231] fueron cruciales para llenar un vacío en la protección internacional de las personas afectadas por "experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares"[232] y desplazadas de manera forzada

[231] Por ejemplo, los *Principios de Pinheiro* (2005) o los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos* (2011).

[232] DENG, Francis M. *Principios Rectores…, op. cit.* Nota de presentación de los Principios Rectores. Punto 1.

.

dentro de sus propios países, por consiguiente, pueden servir de referencia para la materia de nuestro estudio.

Asimismo, cabe señalar que en el derecho internacional público, se han formulado tratados de derechos humanos que hacen menciones expresas a las calamidades y a la protección de los derechos en tales contextos excepcionales. Se trata de la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990), la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006) y la *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África* (2012), citadas anteriormente. Aunque reconocemos el gran valor y peso de los documentos enumerados, no los trataremos de base para la reflexión en el presente subcapítulo, debido a su carácter bastante limitado en cuanto al sujeto de protección (aplicación únicamente a un grupo delimitado de las personas vulnerables) y/o alcance geográfico (empleo solamente en una región específica).

2.4.1. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria (Proyecto Esfera)

El Proyecto Esfera fue lanzado en 1997 por varias organizaciones reunidas voluntariamente en torno al objetivo común de mejorar la calidad de la asistencia humanitaria y la rendición de cuentas frente a los miembros, a la población afectada y a los donantes. De hecho, fue la primera de una serie de iniciativas relacionadas con la calidad y rendición de cuentas en el ámbito de la ayuda internacional. Su filosofía se fundamentó en dos convicciones: que las personas afectadas por un desastre (o un conflicto armado) tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia; y que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano en tales situaciones de excepción.

Con el fin de plasmar dichas convicciones esenciales, el Proyecto Esfera redactó la *Carta Humanitaria* y un conjunto de *normas mínimas* para cuatro sectores clave en el momento de crisis, a saber: agua, saneamiento e higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios; y salud. Las dos –la Carta y las normas– se publicaron juntas en el *Manual Esfera*, concebido para servir en la planificación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las respuestas humanitarias; para negociar

.

con las autoridades el ámbito de la acción humanitaria y la asignación de recursos; y para favorecer la preparación ante los desastres y la elaboración de planes de contingencia.[233]

El Manual Esfera es un conjunto de principios comunes y normas que guían las acciones en las áreas claves de la respuesta humanitaria. Como no pertenece a ninguna organización en particular, goza de un amplio reconocimiento y aceptación en el plano internacional. Su estructura refleja la meta del Proyecto Esfera de anclar firmemente las respuestas humanitarias en un enfoque basado en la participación y los derechos. A continuación revisamos las tres partes integrales del Manual: la Carta Humanitaria y las normas mínimas, ya mencionadas, y los *principios de protección*.

La Carta Humanitaria es la piedra angular del Proyecto. Constituye el fundamento ético y jurídico de los principios y normas impulsados por sus organizaciones miembros, proporcionando un marco claro para una interpretación e implementación correcta de éstos. Articula el enfoque para las respuestas humanitarias, basado en los derechos y centrado en las personas; hace hincapié en la importancia de la participación de la población afectada y las autoridades nacionales y locales en todas las etapas de la respuesta; y pone de relieve porqué la protección es uno de los pilares fundamentales de la acción humanitaria. Es una declaración de los ideales y los compromisos compartidos por las organizaciones, y de los principios, derechos y obligaciones reconocidos por ellas.[234]

Mediante la Carta, los actores humanitarios claves facultativamente declaran que ejercerán sus actividades en función de las necesidades y capacidades de las poblaciones afectadas, por un lado, y de las responsabilidades de sus gobiernos, por otro. Ofrecen sus servicios sobre la base del principio de humanidad y reconociendo que todas las personas afectadas por un desastre (o un conflicto armado) poseen ciertos derechos que hay de defender z cumplir. Entre ellos, destacan los derechos siguientes: a vivir con dignidad, a recibir asistencia humanitaria, y a la protección y a la seguridad.

Para referirnos brevemente a las tres categorías enumeradas, señalemos que el derecho a *vivir con dignidad*, según Esfera, conlleva el deber de preservar la vida si ésta se ve amenazada, lo que se refleja implícitamente en el deber –de los responsables primarios– de no rehusar ni impedir que se preste la ayuda necesaria para tal fin. Por su parte, la *dignidad*, que va más allá

[233] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.* P. 4-5.
[234] *Ibidem*. P. 6.

.

del bienestar físico, exige el respeto de la persona, con sus valores, creencias y prácticas. Un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad es el derecho *a recibir asistencia humanitaria*, compuesto a su vez por el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye la vivienda, la salud, el agua y los alimentos adecuados. Finalmente, el derecho *a la protección y a la seguridad* reconoce, que todos los afectados por una emergencia deben recibir el apoyo y amparo que necesiten, sobre todo, si se encuentran en una situación de refugiado, desplazamiento interno y/o una vulnerabilidad particular a los abusos y a la discriminación.[235] Aunque los términos en que se formulan los derechos resumidos en la Carta no son los mismos que los del derecho internacional, sí reflejan y concretizan toda una serie de garantías, libertades e imperativos fundamentales, comúnmente aceptados.

Las normas mínimas cubren las actividades destinadas a satisfacer las necesidades urgentes para la supervivencia de las poblaciones afectadas por una catástrofe, centrándose en el período de la respuesta humanitaria que –como prevén– puede durar desde unos pocos días hasta varios meses o incluso años. Las normas mínimas describen las condiciones que hay que lograr en cualquier operación de asistencia para que las personas asistidas puedan sobrevivir, mantener su dignidad y recuperar condiciones de vida estables. La participación de las comunidades afectadas en el proceso de consulta y respuesta está en el corazón de la filosofía del Proyecto Esfera.[236]

Aparte de las normas mínimas, el Manual especifica otra clase de cánones: las *normas esenciales*. Junto con las mínimas, las normas esenciales articulan lo que los principios y obligaciones enlistados por el Proyecto Esfera significan en la práctica. Son seis y se refieren a: la respuesta humanitaria centrada en las personas; la coordinación y la colaboración; la evaluación; el diseño y la respuesta; el desempeño, la transparencia y el aprendizaje; y el desempeño de los trabajadores humanitarios. Las normas en cuestión regulan los procesos comunes a todos los sectores cubiertos por los cánones mínimos del Manual y ofrecen un punto de referencia único que sustenta todas las normas del Proyecto Esfera.[237]

En el asunto que nos concierne, el Manual contiene también los llamados *principios de protección*, mediante los cuales las organizaciones involucradas afirman que la protección es

[235] *Ibidem*. P. 23-25.
[236] *Ibidem*. P. 10.
[237] *Ibidem*. P. 54.

.

una parte esencial de la acción humanitaria y hay que tenerla en cuenta en las acciones de asistencia, sobre todo, porque traduce los derechos expuestos en la Carta en estrategias y acciones concretas, aplicables en la práctica humanitaria.[238] De las preocupaciones referentes a la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas afectadas, dimanan los cuatro principios básicos de protección que deben inspirar a los actores humanitarios, estos son: evitar exponer a los beneficiarios a daños adicionales resultantes de la ayuda; velar por el acceso a una asistencia imparcial, de acuerdo con las necesidades específicas y sin discriminación alguna; proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción; y apoyar a las personas a reivindicar sus derechos y recuperarse de los perjuicios sufridos.[239]

***

Como hemos visto, el Proyecto Esfera es una contribución muy valiosa al tema que nos interesa. Asimismo, es una iniciativa de amplio reconocimiento y aplicación práctica en los contextos humanitarios en todo el mundo. No sin razón, en su *Estrategia 2015* se indica que el Proyecto Esfera "obra por un mundo en el que se reconozca el derecho de todas las personas afectadas por desastres a restablecer sus vidas y sus medios de vida, y en el que se respete su voz y se promuevan su dignidad, sus medios de subsistencia y su seguridad."[240]

2.4.2. Programa sobre el derecho relativo a los desastres (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja)

Una descripción del proceso de desarrollo –continuamente en curso– del derecho relativo a los desastres impulsado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), se encuentra en el subcapítulo 2.1. Por ello, aquí sólo recopilaremos concisamente sus elementos básicos, para poder enfocarnos en aquellos aspectos que se relacionan con los derechos humanos.

Recordemos que la iniciativa de la FICR fue impulsada en 2001, bajo el nombre de *Proyecto de derecho internacional sobre la respuesta a desastres*, que pronto se expandió y convirtió en el *Programa internacional de leyes, normas y principios para la respuesta a desastres* y luego, en el *Programa sobre derecho relativo a los desastres*. Entre sus frutos,

[238] *Ibidem*. P. 6.
[239] *Ibidem*. P. 32-48.
[240] *Vide*: Proyecto Esfera: http://www.sphereproject.org/sphere/es/acerca/ [Acceso: 13.09.2015].

.

destacan las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (en adelante: Directrices; 2007) y la *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (en adelante: Ley Modelo; 2013).

En cuanto al tema que nos interesa, se hace notar que las ***Directrices*** no contienen en su texto referencias expresas a los derechos humanos –aparte de una clarificación inequívoca de que no tienen por objetivo recomendar modificaciones ni afectar el significado o la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos–. Sin embargo, es evidente que están orientadas a la protección de tales derechos, sea directa o indirectamente. Lo muestra claramente el artículo 4, al indicar que los actores que presten asistencia en casos de desastres deben en todo momento: respetar la dignidad humana (art. 4.1); velar porque sus acciones se apliquen sin discriminación y de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad (art. 4. 2 b); y tratar que sus labores sean: adaptadas a las necesidades especiales de los afectados (art. 4. 3 a), adecuadas (art. 4. 3 b), suministradas en una forma respetuosa de las costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas (art. 4. 3 d), llevadas a cabo con una participación efectiva de todas y todos los damnificados en su diseño, ejecución, supervisión y evaluación (art. 4. 3 e) y basadas en las capacidades locales (art. 4. 3 h).[241]

Además, una de las ideas centrales de estas recomendaciones es promover la capacidad de protección de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en sus propios países, así como fortalecer el papel principal de los actores locales, entendidos como el gobierno y los actores de la sociedad civil del lugar afectado, en los contextos de gestión de desastres. Las Directrices subrayan que la ayuda internacional debe ser diseñada e implementada de modo que complemente los esfuerzos de estos actores locales, en vez de desplazarlos.[242] Al mismo tiempo, exhortan a que los actores foráneos observen estándares mínimos de coordinación y rendición de cuentas; y que se realce la calidad y eficiencia de la respuesta internacional a las calamidades.[243]

---

[241] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices…, op. cit.* Art. 4.
[242] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 9.
[243] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices…, op. cit.* Art. 1.3.

.

Por su parte, la ***Ley Modelo*** –una herramienta para facilitar a los Estados la aplicación de las Directrices– reitera la responsabilidad de los proveedores de la asistencia internacional de basarse en los principios fundamentales y ajustarse a ciertas normas mínimas de coordinación y calidad; y reafirma el rol crucial de los agentes locales a la hora de abordar las necesidades humanitarias causadas por un desastre. Se acentúa en esta ley, que no todas sus cláusulas serán igualmente pertinentes para cada país, sino que en cada caso, tendrán que adaptarse a las circunstancias concretas.[244]

Aunque la noción de la *sociedad civil* aparece en su texto solo una vez y el concepto de los *derechos humanos*, ni una, la Ley Modelo tiene un gran valor en cuanto a la protección de los derechos de las personas afectadas y a su empoderamiento. Podemos deducirlo de las formulaciones utilizadas en el documento, por ejemplo, que mediante las actividades emprendidas, los actores internacionales asisten a las comunidades afectadas –enfaticemos, *asisten* y no *sustituyen* los esfuerzos propios de aquellas–.[245] Explícitamente, el enfoque basado en derechos emana de aquellas provisiones de esta ley, que advierten a los agentes que prestan ayuda de considerar la cultura de las comunidades asistidas y no propiciar ninguna distinción, exclusión o preferencia negativa en lo que respecta a la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, clase, género, orientación sexual, discapacidad, edad u opinión política de los beneficiarios (Art. 16); de respetar la dignidad y la privacidad de las personas afectadas, y consultarlas en lo referente al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la asistencia (Art. 17); y de velar por que su auxilio sea adecuado a las necesidades y circunstancias de las personas damnificadas o, incluso, que cumpla con *la Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, del Proyecto Esfera (Art. 18).

***

Interpretando los documentos descritos arriba como una muestra y un resumen del nexo existente entre el derecho relativo a los desastres y los derechos humanos, podemos extraer dos conclusiones. Primero, que el programa lanzado por la FICR no abarca el tema de los derechos humanos de una manera manifiesta. Esto se debe al carácter de la organización y a su mandato humanitario de "prevenir y aliviar el sufrimiento humano, y aportar así su contribución al

[244] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo…, op. cit.* Capítulos I-IV. P. 16-32.
[245] *Ibidem*. P. 19.

.

mantenimiento y a la promoción de la dignidad humana y la paz en el mundo"[246], más que incidir abiertamente en el cumplimiento de los derechos humanos. El enfoque del FICR está informado por los derechos, pero basado en las necesidades.[247] Segundo, aun sin contener referencias directas, el derecho relativo a los desastres, reafirma e implícitamente refuerza los derechos de las personas afectadas, entre otros, la no discriminación, la participación en forjar su propio destino y el respeto a su cultura.

2.4.3. Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales (Comité Permanente entre Organismos)

Las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* (en adelante: Directrices IASC) son de suma relevancia en cuanto al vínculo entre los dos conceptos indicados en su título. Desde sus primeras líneas, el documento afirma que no sólo los derechos no desaparecen en el momento de producirse una catástrofe, sino que su protección gana una importancia especial en tales contextos, ya que salvaguardan la dignidad de las personas afectadas –en situaciones de crisis, más vulnerables que nunca–. Las Directrices IASC enfatizan que las víctimas, en cuanto residentes permanentes o temporales del país afectado, son sujetos de derechos cuya satisfacción es responsabilidad de sus respectivos gobiernos, los cuales, por su parte, han adquirido obligaciones internacionales y nacionales de respetar, proteger y cumplir los derechos de toda persona bajo su jurisdicción.[248]

El documento es una herramienta práctica y pedagógica que tiene el objetivo de guiar la actuación de quienes intervienen en la asistencia ante un desastre y que constituye una aportación valiosa a la promoción de un enfoque basado en los derechos humanos en casos de catástrofes.[249] Su audiencia principal son las organizaciones humanitarias internacionales, no gubernamentales y los miembros del IASC, aunque también puede ser útil para los agentes gubernamentales y la sociedad civil.

---

[246] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Textos estatutarios de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Ginebra, 2007. Sección I. Art. 4.
[247] Según David Fisher, el Coordinador Global del Programa sobre Derecho relativo a los Desastres de la FICR, consultado el 10.09.2015.
[248] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. V, 3.
[249] *Ibidem*. P. V.

.

Por consiguiente, las Directrices afirman que el derecho de los derechos humanos proporciona un marco jurídico relevante e integral que sirve de guía y establece normas subyacentes a las actividades de respuesta humanitaria –sea para los Estados, sea para las organizaciones–. En cuanto a estas últimas, el documento analizado señala que si bien las organizaciones no están directamente obligadas a acatar los tratados de derechos humanos, suelen aceptarlos como la base de sus labores. Incluso sin que conste así en sus mandatos, se comprometen a no promover ni participar de alguna manera en acciones que conduzcan a violaciones de los derechos humanos.[250]

Aunque se basan en los instrumentos de derechos humanos correspondientes, las Directrices no enumeran los derechos de las personas afectadas, sino que se centran en recomendar cómo los agentes humanitarios deben orientarse para aplicar un enfoque basado en estos derechos en contextos de asistencia.[251] La redacción y construcción lógica del documento permiten que, al inicio de la respuesta, los usuarios quienes lo aplican en el terreno, se enfoquen en ciertas categorías de derechos preeminentes durante la etapa de emergencia inmediata, para poder pasar luego a otras, menos urgentes, cuando las condiciones lo permitan. Sin embargo, las Directrices dejan claro que solamente el pleno respeto de todos los derechos –indivisibles, interdependientes e interrelacionados– garantiza una protección adecuada. Su estructura no sugiere ninguna jerarquía, sino que ayuda a rápidamente identificar y abarcar aquellas problemáticas que son prioritarias, urgentes o susceptibles de realizarse en la etapa respectiva.[252]

***

Partiendo del presupuesto de que, hasta la fecha, no se ha prestado suficiente atención a la protección de los derechos humanos en las situaciones de desastres, las Directrices del IASC advierten que las personas afectadas por calamidades sufren de abusos y enfrentan varios desafíos al respecto, desde el acceso desigual y la discriminación en la prestación de asistencia; a través de las cuestiones relativas a la pérdida de documentación o a la restitución de la propiedad; hasta las reubicaciones forzosas o la violencia. Por ello, reconocen que los derechos constituyen un fundamento legal adecuado que debería aplicarse a toda la labor humanitaria. Sobre todo, en vista de que no existe hoy en día otro marco jurídico correspondiente homogéneo

[250] *Ibidem*. P. 3.
[251] *Ibidem*. P. 9-10.
[252] *Ibidem*. P.10.

.

y ampliamente reconocido y aplicable. Recurrir al derecho de los derechos humanos permite entonces asegurar que la ayuda a los más necesitados sea adecuada y dirigida a realmente proteger su dignidad y satisfacer sus necesidades básicas.

2.4.4. Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre (Comisión de Derecho Internacional)

A lo largo del presente trabajo, nos hemos referido repetidamente al *proyecto de artículos sobre protección de las personas en casos de desastre*. En este momento, recapitulamos lo antes mencionado para resumir los avances, las insuficiencias y el significado de este proceso para nuestro tema.

Como ya vimos, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) –un cuerpo de expertos, perteneciente a las Naciones Unidas y encargado de codificar el derecho internacional consuetudinario– abarcó el tema de la protección de las personas en casos de desastre en el año 2007, situándolo bajo la categoría de *nuevas cuestiones surgidas en el ámbito del derecho internacional y preocupaciones urgentes de la comunidad internacional en su conjunto*.[253] En el 59° período de sesiones, nombró al Relator Especial –Eduardo Valencia Ospina, integrante de la Misión de Colombia ante la ONU– quien desde entonces ha realizado investigaciones y emitido informes anuales sobre el tema.

La protección de los afectados por las calamidades, sin duda, mereció ser examinada por la Comisión, bien en vista del grado de la evolución en aquel momento de las normas internacionales correspondientes, bien dada la necesidad de que esas normas se sistematizaran –como lo percibían y reclamaban las entidades de asistencia más relevantes–.[254] Desde el principio, se puso el énfasis en dos asuntos de gran importancia: que se utilizara un enfoque

[253] En el año 2006, la AG ONU tomó nota de la decisión de la CDI de incluir el tema de la protección de las personas en casos de desastre en su programa de trabajo a largo plazo (*vide*: NACIONES UNIDAS. *Resolución 61/34. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones. A/RES/61/34.* 2006. P. 3.). En 2007, la CDI adoptó la decisión de incluir dicho tema en el programa de sus actividades.
[254] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Syllabus A/61/10. Anexo C. Protección de las personas en casos de desastre.* 2006. P. 519.

.

basado en los derechos y que se centrara en la elaboración de instrumentos jurídicos concretos.[255]

El desafío constituido por la aproximación basada en los derechos, se manifestó ya en el *Informe preliminar* del Relator Especial, donde se señaló la importancia de definir los derechos y obligaciones relativos a los casos de desastre, puesto que ningún instrumento jurídico parecía reconocerlos expresamente.[256] El informe mencionado abrió un debate sobre el alcance que se había de dar a este enfoque. En la opinión de Valencia Ospina, más que una declaración normativa con pretensiones de exclusividad, el planteamiento en cuestión fue un punto de partida útil y equipado con herramientas y vocabulario relevantes, que tenía que ser complementado con otros puntos de vista pertinentes. Asimismo, el Relator subrayó que no existía una oposición absoluta entre las necesidades y un enfoque de la protección basado en los derechos. Al contrario, una aproximación integrada del tema exigiría tener en cuenta ambos elementos.[257]

En cuanto a la tarea de elaborar un instrumento legal en el área estudiada, en los informes sucesivos de Valencia Ospina se propusieron borradores de artículos referentes a las materias centrales en las catástrofes. Entre ellas, los principios de asistencia, el papel del Estado afectado, el deber y formas de cooperación entre los actores involucrados y –lo que más nos interesa– las cuestiones de la dignidad y los derechos humanos. En el año 2014, el Comité de Redacción de la CDI recopiló y presentó los títulos y textos de todo el conjunto de dichos artículos a la Comisión, para que se decida qué uso darles.[258]

Ahora bien, mientras que el proyecto completo de los artículos es un producto valioso y concreto de las labores llevadas a cabo durante casi una década, aún no se ha acordado si se va a convertir en un tratado o funcionará como otro tipo de documento no obligatorio. La opción de resguardarlos como lineamientos no vinculantes no parece aconsejable. Tal modalidad podría verse como una duplicidad frente a las directrices ya existentes que cubren los mismos temas y obstaculizar el progreso en su implementación. Se trata, en particular, de las *Directrices*

---

[255] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones.* A/CN.4/577. 2007. P. 32.
[256] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 54. P. 20-21.
[257] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2009. Párr. 14-17. P. 6-7.
[258] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.*

.

IDRL, negociadas y aprobadas por prácticamente todos los Estados del mundo y difundidas consecuentemente por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.[259] De conformidad con lo anterior, aunque formular un convenio basado en la propuesta de la CDI resulte complejo, es un reto que indiscutiblemente se debe plantear.

El desafío mayor en cuestión, surge a la hora de intentar conseguir una posición favorable de parte de los Estados. Por ahora, a través de sus representantes diplomáticos, los gobiernos han sido generalmente positivos al proyecto de la CDI. Sin embargo, una serie de controversias han surgido al respecto, por ejemplo, en cuanto a las disposiciones tocantes al deber de buscar ayuda externa en los casos en que las capacidades propias del país afectado hayan sido rebasadas; o relativas a la obligación de cooperación con los actores no gubernamentales. Se puede prever que la inquietud por salvaguardar la soberanía jugará un papel transcendental en las reacciones de las autoridades al documento final.

Con el fin de lograr un consenso amplio al respecto y, por consiguiente, para poder convertir los artículos en un tratado internacional, el proyecto fue transmitido a los gobiernos, las organizaciones internacionales competentes y al CICR y FICR, con el propósito de recibir –hasta la fecha límite del 1 de enero de 2016– sus comentarios y observaciones. Asimismo, se invitó a las agencias claves de las Naciones Unidas, incluida la OCHA y la EIRD, para que también expongan sus consideraciones. Se destaca la inclusión de las organizaciones en el proceso de consultas, ya que no es una práctica estándar para la Comisión. Al mismo tiempo, no obstante, se omitió el necesario elemento de solicitar opiniones de las organizaciones no gubernamentales experimentadas en el ámbito de asistencia, así como del sector privado, cuya participación es cada vez más importante en la respuesta internacional a los desastres.[260]

Por otra parte, todo el proyecto de artículos sobre protección de las personas en casos de desastre es un conjunto de avances y oportunidades perdidas. Empezando por los avances, hagamos hincapié en los siguientes[261]:

---

[259] CHRISTENSEN, Anne. *Statement on Behalf of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Agenda item 78: Report of the International Law Commission on the work of its sixty-sixth session, Protection of Persons in the Event of Disasters (Chapter V of the Report).* Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014.

[260] *Ibidem*.

[261] Los párrafos siguientes, en los que enumeramos las fuerzas y las debilidades del proyecto de los artículos, están inspirados por la nota conceptual compartida por el Coordinador Global del Programa sobre Derecho relativo a los Desastres de la FICR, durante una reunión de los asesores legales de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja, impartida en febrero 2015, en Estambul, en que la autora del presente trabajo tuvo oportunidad de participar.

.

– Contiene una mención explícita sobre la dignidad humana (Art. 5), los derechos humanos (Art. 6) y los principios humanitarios (Art. 7), lo que les puede dar una base legal más sólida.

– Comprende el deber de las autoridades estatales de reducir el riesgo de desastres (Art. 11) –a través de la adopción de las medidas necesarias y apropiadas de prevención, mitigación, preparación, evaluación, información y alerta temprana– no articulado claramente en los tratados internacionales existentes hasta la fecha, a pesar de ser una herramienta útil para limitar los efectos de desastres y aumentar la resiliencia de las comunidades.

– Alude a los actores no estatales, clarificando modalidades y formas de cooperación con ellos (Art. 4, 8, 13, 16).

– Invoca el deber del Estado afectado de buscar asistencia externa –de otros Estados, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes, según proceda– en la medida en que un desastre supere su capacidad de respuesta (Art. 13, 14). Por otro lado, clarifica que la prestación de ayuda externa siempre requiere el consentimiento del país en cuestión, con la limitación, sin embargo, que tal autorización no puede ser negada arbitrariamente.

– Adopta varias definiciones que emplean una terminología similar a la nomenclatura de las *Directrices IDRL*.[262]

Junto a los avances, también encontramos en los artículos ciertas deficiencias y oportunidades perdidas, a saber:

– En diversas partes del mundo, pocos funcionarios de alto nivel en la gestión de desastres han sido consultados sobre las observaciones de sus gobiernos acerca del proyecto. Como señalamos más arriba, tampoco se ha involucrado a las ONG correspondientes.

– En su redacción actual, los artículos todavía no son suficientemente operativos para tener un impacto verdadero en las áreas regulatorias más problemáticas y comunes en la respuesta internacional. Faltan los procedimientos, instrucciones y detalles afines más prácticos, concretos y claros.

– No se ha concretado –así como lo indicamos antes– si la propuesta de la CDI servirá para crear un instrumento vinculante o no.

[262] Para los artículos citados entre paréntesis, *vide:* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.*

.

– Lo que más nos interesa, las cuestiones de la protección, los derechos humanos, la dignidad, la vulnerabilidad y la resiliencia, no se han especificado adecuadamente. Si bien es un valor añadido que dichas nociones aparecen en el texto, su delimitación ha sido vaga y no proporciona una orientación clara a los actores relevantes. Además, se desatienden los temas del derecho a recibir asistencia humanitaria; los derechos de los grupos especialmente vulnerables; el derecho de las comunidades a participar en la planificación y ejecución de la respuesta, etc. A los conceptos de derechos humanos y de dignidad se dedica solo un título lacónico para cada uno.[263] Es evidente que la última formulación del proyecto desplaza ligeramente el centro de atención desde los derechos hacia las necesidades de las personas afectadas y no añade nada nuevo a lo que ya está garantizado en el derecho internacional de los derechos humanos. Tampoco explora cuáles derechos son particularmente relevantes en los contextos de desastres y, por lo tanto, podrían tener prioridad sobre los demás; ni cómo los titulares de derechos pueden reclamar y hacerlos cumplir, que es una de las características clave de los enfoques basados los derechos.[264]

***

Resumiendo, la tarea –desde nuestro punto de vista– esencial que asumió la CDI al abarcar el tema de la protección de las personas en casos de desastre, ha sido realizada, por ahora, parcialmente. Por un lado, todavía no hay claridad sobre si los artículos proyectados se convertirán en un documento obligatorio o no; por otro, el intento, formulado originalmente, de emplear un enfoque basado en los derechos humanos, se difuminó a lo largo de la labor del Relator y, en la práctica, su centralidad se vio relegada a un segundo plano.

[263] "Al responder a los desastres, los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana."; "Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos." COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.* Art. 5 y 6 respectivamente.

[264] ZORZI GIUSTINIANI, Flavia. "The Works of the International Law Commission on 'Protection of Persons in the Event of Disasters'. A Critical Appraisal." En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 70, 82-83.

.

2.4.5. Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos (Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos)

Últimamente, se realizó otra iniciativa que pueda tener impacto en el ámbito que nos concierne. Por ser relativamente reciente, todavía no está claro qué significado tendrá en el área de nuestro interés, pero igualmente merece la pena mencionarla brevemente en este momento. Se trata de una investigación solicitada por el Consejo de Derechos Humanos al Comité Asesor.

Mediante la *Resolución 22/16*, el Consejo comisionó la preparación de un informe sobre las mejores prácticas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a los desastres y conflictos.[265] Basado en un estudio efectuado por el Comité y en las opiniones y aportaciones recabadas de los Estados y las organizaciones competentes[266], en febrero 2015, se presentó el Informe final al respecto[267].

El mandato del estudio consistió en incorporar una perspectiva de derechos humanos en la planificación de las actividades humanitarias, con el objetivo de identificar los mayores avances y desafíos al respecto.[268] En el curso del análisis, se han identificado las siguientes cuestiones principales: la importancia de que la acción humanitaria tenga en cuenta aspectos sociales, éticos, jurídicos, políticos y culturales; la relevancia de que el marco legal ponga de relieve que el Estado tiene obligaciones y que las personas y las comunidades tienen derechos; y la necesidad de vincular la labor de rescate, socorro y rehabilitación con la promoción de los derechos humanos, mediante la adopción de un enfoque basado en los derechos que incluya los principios de vinculación directa e intencional con los derechos humanos, no discriminación,

---

[265] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. A/HRC/RES/22/16*. 2013.

[266] Para recabar las aportaciones de los distintos interesados, el Comité Asesor distribuyó cuestionarios a los Estados Miembros, a representantes de la sociedad civil y a otros interesados, solicitándoles opiniones sobre sus experiencias en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. A julio 2014, se había recibido 36 respuestas; ninguna de los organismos de las NU. *Vide*: CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. A/HRC/27/57*. 2014. Párr. 3-5.

[267] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations. A/HRC/RES/28/76*. 2015.

[268] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe…, op. cit.* Párr. 12-13.

.

consulta y participación de los afectados, atención especial a las personas vulnerables y marginados, transparencia y rendición de cuentas.[269]

Aparte de la conclusión principal de que las tareas humanitarias pueden, aunque no lo hagan siempre ni automáticamente, vincularse con los derechos humanos, el Informe final enumeró una serie de recomendaciones. En este sentido, encomendó que se promuevan y respetan plenamente todos los derechos humanos, mediante el diseño y la aplicación de iniciativas y mecanismos específicos en todos los niveles, puesto que sólo así se puede lograr una protección adecuada de las víctimas en las acciones humanitarias. También subrayó que en todos los planes y mecanismos de ayuda se deberían incorporar planteamientos participativos, integrales, antidiscriminatorios y transparentes, que respeten las particularidades culturales; y que incluyan una perspectiva de género y prevean una atención especial para las personas vulnerables, como son los niños, las minorías o las personas mayores, desplazadas y con discapacidad. Además, sugirió que los Estados reconozcan la necesidad de financiación específica para la respuesta de emergencia, recuperación y reconstrucción, así como para la prevención, preparación, mitigación y reducción del riesgo de desastres.[270]

En vista de que las acciones de asistencia a veces pueden poner en riesgo el disfrute de los derechos de las personas afectadas, el Comité Asesor subrayó que la ayuda humanitaria debe basarse en el marco de los derechos humanos con el fin de proteger a las víctimas y prevenir que sus condiciones de vida empeoren ante una situación de calamidad.

Como indicamos al principio, la iniciativa del Consejo de Derechos Humanos es relativamente reciente y corresponde ahora esperar sus resultados.

2.5. Necesidad de un derecho relativo a los desastres adecuado

En el presente subcapítulo nos planteamos una pregunta crucial que permite, por un lado, resumir nuestras reflexiones anteriores y, por otro, decidir sobre la razón de seguir con el análisis del tema central de la investigación. La pregunta es si realmente resulta necesario formular un régimen de derecho específico para los desastres o, más concretamente, cuáles serían sus ventajas prácticas y por qué consideramos que el tiempo para instaurarlo ha llegado.

[269] *Ibidem*. Párr. 6.
[270] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Final research-based report…, op. cit.* Párr. 98-104.

.

En los apartados precedentes, hemos conocido las nociones básicas referentes a los desastres, así como las fuentes diversas del derecho relativo a estos fenómenos. Hemos concluido que tanto las nociones básicas pueden ser confusas o incoherentes, como las fuentes existentes suelen ser dispersas, heterogéneas y, a veces, defectuosas. Después de haber examinado estas características, a continuación, trataremos de identificar las problemáticas y tendencias actuales en el mundo humanitario, que nos indicarán si hay una necesidad efectiva y un valor añadido de disponer de un derecho particular para los desastres, en este preciso momento de la historia. Sin tener clara esta premisa inicial, no podremos avanzar a analizar más adelante si dicho derecho contribuiría a proteger los derechos y la dignidad humana en los contextos de calamidades.

Ahora bien, después de desastres insólitos, inesperados o de grandes dimensiones, las autoridades del Estado afectado suelen verse abrumadas por el volumen de daños ocurridos e incapaces de responder adecuadamente al evento acontecido. A menudo, para enfrentar las circunstancias particulares en que se encontraron, es esencial que soliciten ayuda del extranjero. Ésta puede llegar en diversas formas y a través de diversas vías, normalmente, mediante las ofertas por parte de los gobiernos de otros países, las organizaciones inter- y no gubernamentales, los componentes de las Naciones Unidas, los integrantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o las entidades privadas.[271] Además, en el campo humanitario actual, están sucesivamente apareciendo o consolidándose nuevos actores (como los donantes y ONG islámicos)[272], se están transformando las fuentes tradicionales de financiación (con el papel cada vez más marcado de los Estados del Golfo o Brasil, así como de los donantes individuales)[273]; y se están desarrollando nuevos tipos de acción seudo-humanitaria (ejercida por las empresas y organizaciones con ánimo de lucro, incluidos los híbridos militares)[274].

---

[271] SWITHERN, Sophia, *et al. Global Humanitarian Assistance Report 2015*. Bristol: Development Initiatives, 2015. P. 29-49, 65-78.
[272] CABELLO, Inmaculada; THIEUX, Laurence. "El surgimiento de otras visiones del humanitarismo en el Sur. El humanitarismo en el Islam y otros contextos culturales." P. 31-37; FERNÁNDEZ, Yusuf. "Islam y ayuda humanitaria." P. 171-173; THIEUX, Laurence. "ONG islámicas: nuevos actores humanitarios con diferentes raíces culturales." P. 175-192. Todos en: REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ, Jesús A.; GRANADINO, Antonio. *La Universalidad Cuestionada. Debates Humanitarios en el Mundo Actual.* Barcelona: Icaria Editorial, 2007.
[273] BINDER, Andrea; MEIER, Claudia. "Opportunity knocks: why non-Western donors enter humanitarianism and how to make the best of it." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 1135-1149; SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 34-37, 41-45; BERNARD, Vincent. "Editorial*…, op. cit*. P. 11.
[274] DONINI, Antonio. "Disasters and the Future of Humanitarian Action: Issues, Trends, and Challenges." En:

.

Todos los elementos y mecanismos aquí enumerados, constituyen lo que se puede denominar como un *sistema humanitario mundial*, un sistema concebido y definido de maneras distintas, pero siempre con una atribución clara: la de prestar asistencia humanitaria[275]. Reconociendo que cualquier definición es necesariamente selectiva, para los fines del presente análisis, tratemos la *asistencia humanitaria* en un sentido amplio, como un conjunto de esfuerzos orientados a salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano provocado por los eventos catastróficos (que no sean relacionados con conflictos armados y violencia interna), realizado por una amplia gama de actores, que abarca desde los gobiernos nacionales, los Estados terceros, las organizaciones internacionales, regionales y nacionales, las poblaciones afectadas y sus organizaciones locales de la sociedad civil, hasta tales actores como las fuerzas armadas, el sector privado, las diásporas y los medios de comunicación.

La ayuda internacional –por lo menos idealmente– tiene su fundamento en la solidaridad humana y está inspirada en un compromiso social que busca evitar el sufrimiento de las personas afectadas, reducir del impacto perjudicial de los desastres y, en su caso, favorecer el proceso de recuperación.[276] Ésta debería ser la base de la asistencia humanitaria extranjera –una actividad que puede ser de enorme importancia y valor si reúne las condiciones adecuadas que la propicien; o que puede, en caso contrario, perder su potencial e incluso socavar la capacidad local de responder a la crisis y de recuperarse de sus secuelas–.

En la realidad, son pocos los Estados que disponen de normas preestablecidas, procedimientos coherentes y marcos institucionales apropiados para facilitar y gestionar la ayuda internacional en contextos de desastres de gran envergadura. Esto ocasiona que, a menudo, la ejecución de dicha ayuda resulte obstaculizada, se generen retrasos, ocurran inobservancias graves que profundizan el sufrimiento humano y acrecientan el número de muertes acaecidas, además de elevar los potenciales costes operativos y económicos. Los

---

GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 524.

[275] Para los propósitos de este estudio, los términos *asistencia*, *ayuda* y *acción humanitaria* se utilizan de forma indistinta e intercambiable. Aunque en realidad los tres conceptos no sean perfectamente análogos, no existe hoy en día una definición al respecto que sea aceptada por la comunidad humanitaria en general. *Vide*: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona: Icaria Editorial, 2002; PINEDA, Luisa Fernanda; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Mayra J. *Acción humanitaria: evolución y desafíos actuales*. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo Nº 7. Medellín: Universidad de San Buenaventura, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, 2012. P. 24-25.

[276] ETXEBERRIA, Xabier. *Ética de la acción humanitaria*. Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 4. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999. P. 9-13, 21-22

.

factores que dificultan el ingreso y la labor de los actores de la asistencia del exterior conciernen, sobre todo, a los visados y permisos de entrada y trabajo; el reconocimiento de calificaciones profesionales; las normas sobre aduanas, impuestos, aranceles y cuarentenas; los permisos de transporte de mercancías y los requisitos de registro; las cuestiones de intercambio de información, supervisión, coordinación y aseguramiento de la complementariedad entre las actividades internacionales y nacionales de socorro.[277] La escasa o defectuosa preparación de los gobiernos para manejar la ayuda externa, es un problema común que puede impedir una asistencia oportuna y eficaz. "La excesiva regulación en algunos ámbitos provoca atascos burocráticos que retardan el ingreso y la distribución del socorro en el país, mientras que la deficiente regulación en otras esferas permite la baja calidad en productos y servicios y esfuerzos descoordinados."[278]

En vista de esto, como hemos expuesto más arriba, se han ido desarrollando instrumentos jurídicos y operacionales en materia de desastres, ya sea a nivel nacional, regional o global. La comunidad internacional ha ido tomando conciencia tanto de los impactos multifacéticos de las catástrofes, como de la importancia de crear mecanismos de respuesta frente a estos;[279] ha ido entendiendo la necesidad de fundar "un nuevo proyecto político global" en la materia que nos atañe, que vaya más allá de las agendas exclusivamente nacionales.[280] Si bien numerosos esfuerzos emprendidos al respecto han sido innovadores y de suma importancia, opinamos que el contexto humanitario de hoy, exige que se ponga una atención todavía mayor a este ámbito. Se debería impulsar que los Estados, con el apoyo y participación activa de las organizaciones de la diversa índole, desempeñen acciones decisivas y uniformes para sistematizar y optimizar la respuesta internacional a desastres, con el fin de, consecuentemente, mejorar la protección de las personas bajo su responsabilidad.

Para justificar por qué creemos estar actualmente frente un imperativo de abarcar estas cuestiones con una diligencia adecuada, a continuación, presentamos las principales tendencias

---

[277] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Progreso…, op. cit.* P. 3.
[278] GELETA, Bekele. En: FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 3.
[279] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 13.
[280] LUCENA CID, Isabel. "Alternativas…" *op. cit.* P. 19.

.

que en las fechas recientes han ido desarrollándose y alterando el panorama humanitario de hoy.

Primero, la incidencia de desastres y la gravedad de sus consecuencias están en aumento. No sólo se producen cada vez más eventos catastróficos en el mundo, sino también acaecen en lugares no habituales, tienen impacto más severo y afectan a una mayor cantidad de personas.[281] Tales variaciones se deben sobre todo:

– al crecimiento demográfico total[282]; el éxodo desorganizado de zonas rurales, la urbanización sin precedentes y la concentración descoordinada de la población;[283] la creación de barrios marginales y asentamientos humanos informales en zonas de alto riesgo y bajo los patrones de construcción incorrectos.[284] El conjunto de los fenómenos enumerados, acrecienta la vulnerabilidad y puede convertirse bien en una causa subyacente a los desastres, bien al factor agravante que provoca que ciertas emergencias, como terremotos, tengan un mayor impacto humano.[285]

– a la "separación entre sociedad y naturaleza"[286] o la desvinculación entre "Tierra, Humanidad y Naturaleza"[287], es decir, a los efectos del cambio climático y los fenómenos

---

[281] BERNARD, Vincent. "Diálogo. ¿Cuáles son los desafíos para el futuro de la acción humanitaria?" Un debate con Kristalina Georgieva, Comisaria europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis en la Comisión Europea, y Jakob Kellenberger, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, que se realizó en Bruselas el 4 de octubre de 2011. En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 2-5.

[282] La población mundial actual es de aproximadamente 7 millones y crece, aunque en un ritmo desigual en las diferentes regiones del mundo. UNITED NATIONS POPULATION FUND; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS; UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Population Dynamics in the Post-2015 Development Agenda. Report of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics*. 2013. Disponible en: http://www.unfpa.org/publications/population-and-sustainable-development-post-2015-agenda [Acceso: 13.09.2015]. P. 17.

[283] Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en la actualidad, el mundo está experimentando el mayor crecimiento urbano de la historia, con más de la mitad de la población mundial viviendo en ciudades. Además, se prevé que hasta 2030 este número aumente hasta unos cinco mil millones. *Vide*: http://www.unfpa.org/es/urbanizacion [Acceso: 13.09.2015].

[284] CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS; LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Seguridad de la tenencia en operaciones de alojamiento humanitario*. [s.n.], 2013. P. 11-16.

[285] KENT, Randolph C. "Planificar desde el futuro: un cambio de perspectiva." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 6; LABBÉ, Jérémie. *Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges*. New York: International Peace Institute, 2012. P. 8.

[286] ENOCH ADAMES, Mayorga. "Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas". En: ALIMONDA, Héctor. *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, 2006. P. 46.

[287] SÁNCHEZ RUBIO, David; SOLÓRZANO ALFARO, Norman J.; LUCENA CID, Isabel V. (eds). *Nuevos colonialismos del capital: propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos.* Barcelona: Icaria, 2004.

.

meteorológicos extremos, que aumentan la vulnerabilidad de las comunidades, principalmente éstas, que ya presentan bajos niveles de resiliencia, viven en una inseguridad crónica y son propensas a sufrir serios daños debidos al deterioro medioambiental y a los desastres relacionados.[288]

– a la ocurrencia de frecuentes desastres a pequeña escala y prolongados, en los cuales los actores internacionales no suelen involucrarse suficientemente, adecuadamente o en absoluto, aun cuando los efectos de dichas crisis pueden ser muy serios y difíciles de manejar para los países afectados.[289]

Para el futuro, se puede pronosticar además, que se producirán desastres de características diferentes de las actuales y en lugares donde antes no solían ocurrir.[290] Prácticamente ningún país estará exento de la probabilidad de que ocurra una calamidad en su territorio y de que tenga que recurrir a la asistencia internacional para hacerle frente.[291]

Segundo, el número y la diversidad de los actores que responden a grandes desastres se ha incrementado sustancialmente en las últimas décadas. Desde el fin de la Guerra Fría, la actividad humanitaria ha cambiado rápidamente, tanto en el número y carácter de participantes, como en las formas y modalidades de actividad, lo que incluso permite hablar de la creación de un *sector*, un *negocio* o una *industria humanitaria*.[292] A los agentes humanitarios tradicionales se han unido otros actores emergentes y, en conjunto, forman un conglomerado polimórfico,

---

P. 12.

[288] GUHA-SAPIR, Debarati; HOYOIS, Philippe; BELOW, Regina. *Annual Disaster Statistical Review 2012. The numbers and trends*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Institute of Health and Society; Université catholique de Louvain, 2013. P. 22, 27; FERRIS, Elizabeth. "Las 'megatendencias' y el futuro de la acción humanitaria." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 18-21; SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 4-9, 120-121.

[289] FERRIS, Elizabeth. "Las 'megatendencias'…" *op. cit*. P. 2, 25; SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 5-8, 93-98.

[290] KENT, Randolph C. "Planificar…" *op. cit*. P. 2-3.

[291] Como lo demuestran los terremotos acaecidos en Nueva Zelanda (2010) y en Japón (2011), así como los huracanes Katrina y Sandy que asolaron los Estados Unidos en 2005 y 2012 respectivamente, incluso los países ricos pueden requerir en un momento determinado de la ayuda internacional. Por ejemplo: RICHARD, Anne C. *Reversión de Roles: Ofertas de Ayuda de Otros Países en Respuesta al Huracán Katrina*. Washington DC: Center for Transatlantic Relations, 2006.

[292] *Vide*: WALKER, Peter; RUSS, Catherine. *Professionalising the Humanitarian Sector. A scoping study*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2010; WEISS, Thomas G. *Humanitarian Business*. New York: John Wiley & Sons, 2013; MINEAR, Larry. *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield, Kumarian Press, 2002; DONINI, Antonio (team leader), *et al. Humanitarian Agenda 2015: Final Report. The State of the Humanitarian Enterprise.* Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2008; NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole of System. Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*. Norwegian Refugee Council, 2015. P. 10-18.

.

compuesto por diferentes sistemas y redes, con múltiples mandatos, modos operacionales, raíces, principios y objetivos, sin una estructura única.[293]

Por un lado, varios aspectos de estos cambios se pueden considerar, en un principio, positivos. La ayuda internacional de hoy se caracteriza por ser más rápida y eficaz, por disponer de vastos recursos financieros y del personal mejor preparado, por tener más experiencia y potencial de salvar las vidas humanas.[294] Por otro lado, sin embargo, se está observando una alarmante instrumentalización de la acción humanitaria, la politización y militarización que pueden obstaculizar el acceso de los agentes humanitarios a las personas afectadas, poner en riesgo a los beneficiarios y a los trabajadores humanitarios y, en general, desdibujar azarosamente las líneas entre la solidaridad y los intereses de distinta índole[295], perturbando o incluso destruyendo la base ideológica de la asistencia –el paradigma humanitario–.[296]

En vista de la multiplicación y diversificación de sus componentes y la fragmentación de su estructura, se advierte la necesidad de fortalecer el diálogo y la cooperación dentro del sistema humanitario. El terremoto de Haití (2010), ha sido un ejemplo emblemático de cómo, cuando falta la comunicación y coordinación adecuada, la buena voluntad y generosidad internacional se pueden convertir en una carga insoportable para el gobierno afectado y en una oportunidad perdida de reducir efectivamente el sufrimiento humano.[297] Desafortunadamente, el caso de Haití no es aislado, ya que numerosos países carecen de una preparación apropiada y se ven abrumados por los desafíos de recibir la ayuda del exterior. En tales escenarios, mientras se generan irregularidades y contratiempos innecesarios, los actores humanitarios

---

[293] BERNARD, Vincent. "Editorial*..., op. cit*. P. 7.

[294] REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. *La acción humanitaria en 2013-2014: Una respuesta tardía. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2014. P. 19-20, 28-30.

[295] DOMESTICI-MET, Marie-José; FROGNIER, André-Paul; NORDQUIST, Kjell-Åke; ÖBERG, Magnus; ROOSENS, Claude; Runblom, Harald; SWAIN, Ashok; WALLENSTEEN, Peter. *Geopolítica y ayuda humanitaria*. Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 5. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999. P. 7-23, 41-76; CHOI, Shinmyoung (investigación). *¿De quién es esta ayuda? Ayuda politizada en crisis y conflictos.* Oxford: Oxfam Internacional, 2011. P. 2-27.

[296] WALKER, Peter; MAXWELL, Danniel. *Shaping the Humanitarian World*. Abingdon: Routledge Global Institutions, 2009. P. 13.

[297] Entre varias publicaciones al respecto, *vide*: KRISTOFF, Madeline; PANARELLI, Liz. *Haiti: A Republic of NGOs?* Peace Brief 23. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2010; SATTERTHWAITE, Margaret L. "Indicators in Crisis: Rights-Based Humanitarian Indicators in Post-Earthquake Haiti." En: *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 43. New York, 2011. P. 866-871.

.

enfrentan una frustración creciente y las víctimas del desastre permanecen en una situación precaria, sin apoyo inmediato y con la protección a sus derechos postergada inaceptablemente.

Tercero, la dependencia de la tecnología y energía, pueden incrementar el riesgo de accidentes industriales, nucleares, químicos o de transporte. Dicha probabilidad se evidenció, por ejemplo, con el accidente nuclear de Chernóbil (Ucrania, 1986) y con el de Fukushima I (Japón, 2011).

Los casos mencionados muestran, asimismo, que las catástrofes pueden producirse en cualquier país del mundo independientemente de su posición geográfica o preparación y capacidad de respuesta.[298] Sin embargo, es importante subrayar, que el impacto de los desastres –sea que fuera su tipo y origen– es muy diferente en los países ricos y en los pobres. Debido a los factores socioeconómicos y políticos, mientras que en los Estados pobres los desastres conllevan pérdidas significativas de vidas humanas y serias disrupciones sociales, en los Estados ricos, generan principalmente daños económicos. Así que, como muestran los datos de la EIRD, entre 1992 y 2012, los países donde más personas murieron en consecuencia de los eventos catastróficos fueron Haití, Indonesia y Myanmar; entretanto, los costes financieros más elevados se reportaron en los Estados Unidos y Japón.[299]

Por otra parte, la tecnología, la ciencia y los medios de comunicación –especialmente, desde la década de los 80– han ido modificando los modos en que la acción humanitaria ha sido conducida y percibida. Produciendo resultados tanto positivos como negativos, los cambios más impactantes comprenden: la inmediatez del flujo de información y el llamado *efecto CNN*[300], que han reforzado notablemente la influencia de la opinión pública en la formulación de la respuesta internacional;[301] el acceso a Internet y redes sociales, que ha aumentado la

---

[298] REY MARCOS, Francisco; THIEUX, Laurence (coordinación); CURREA-LUGO, Víctor de. "La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI." En: *Cuadernos del iecah 01*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2006. P. 20-21.

[299] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Impacts of Disasters since the 1992 Rio de Janeiro Earth Summit.* Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/27162_infographic.pdf [Acceso: 13.09.2015]. Más información al respecto: GUHA-SAPIR, Debarati; HOYOIS, Philippe; BELOW, Regina. *Annual…, op. cit.* P. 13-14; MÜNCHENER RÜCKVERSICHERUNGS-GESELLSCHAFT. *Loss events worldwide 1980 – 2014*. Geo Risks Research, NatCatSERVICE, 2015. P. 9-10.

[300] LUCARD, Malcolm; JAQUEMET, Iolanda; CARPENTIER, Benoît. "¿Lo que no se ve no existe?" En: *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Nº 2. 2011. P. 18-19.

[301] DOMESTICI-MET, Marie-José; FROGNIER, André-Paul; NORDQUIST, Kjell-Åke; ÖBERG, Magnus; ROOSENS, Claude; Runblom, Harald; SWAIN, Ashok; WALLENSTEEN, Peter. *Geopolítica…, op. cit.* P. 19; NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 16.

.

conectividad global y movilización de voluntarios y acción popular; el uso de la telefonía móvil, que ha permitido comunicar necesidades de una manera rápida y directa;[302] la geolocalización y las imágenes de satélite, que han facilitado el mapeo y detección de los movimientos de población, así como las mediciones de la magnitud de desastres. De igual modo, las tecnologías propician la reducción de la distancia funcional entre la sede de las organizaciones y sus equipos desplegados en el terreno, la ejecución de las operaciones de *mando a distancia*, la superación de los problemas de acceso y el monitoreo de seguridad.[303]

***

Como podemos observar, la continua transformación del sistema humanitario supone tanto retos, como oportunidades, por lo cual es necesario que sus actores estén conscientes de ambos y se ajusten al contexto y a las tendencias actuales, para poder hacer cara a los desafíos y beneficiarse de los avances.[304] Igualmente, es necesario que exista un régimen de derecho internacional que defina y regule las actividades que estos actores emprenden. El derecho relativo a los desastres –que se ha desarrollado de una manera dinámica y significativa en las últimas décadas, tanto a nivel internacional, como regional y nacional– constituye un paso relevante en el camino al establecimiento de tal régimen.

Una muestra clara del proceso de formación de ese derecho específico, es el aumento de la cantidad de los tratados y guías, mecanismos y foros dedicados al tema, que se han ido instaurando en todas las partes del mundo y que han cubierto diversos tipos de catástrofes y varias fases de gestión de éstas –desde la prevención, mitigación y preparación, a través de la respuesta en el momento de ocurrir la crisis; hasta la recuperación y rehabilitación–. El creciente número de los documentos especializados en este ámbito y el establecimiento de los cánones de conducta referentes, representan una orientación generalmente positiva y oportuna[305]; y

---

[302] RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA. *Respuesta a los desastres urbanos. Lecciones de operaciones anteriores de auxilio y recuperación. Lecciones de ALNAP*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2012. P. 21-23.

[303] BERNARD, Vincent. "Editorial*…, op. cit*. P. 11-12; MEIER, Patrick. "New information technologies and their impact on the humanitarian sector." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 1239- 1263; UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Global Humanitarian Overview 2015*. Geneva, 2014. P. 25.

[304] GELSDORF, Kirsten. *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*. Occasional Policy Briefing Series. Brief Nº 1. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2010. P. 3-21.

[305] Aunque al mismo tiempo, la proliferación de estos instrumentos conlleva el riesgo de generar duplicidades y reducir la flexibilidad, rapidez y eficacia de la acción humanitaria. *Vide*: SATTERTHWAITE, Margaret L.

.

además, ponen de manifiesto que los actores clave han concebido la importancia de abordar el tema y continuamente perfeccionar sus aspectos normativos e institucionales, a fin de superar los obstáculos en la prestación de una asistencia adecuada y eficiente.[306]

Por ahora, el marco regulador internacional aplicable en calamidades, contiene una serie de deficiencias debidas a múltiples factores, entre los cuales destacan: la reticencia de los Estados de lograr un acuerdo universal concerniente a la colaboración internacional en caso de desastres (relacionada, sobre todo, con las preocupaciones por proteger su soberanía, evitar la presión o la injerencia extranjera y prevenir eventuales críticas de sus estructuras internas); la tendencia de minimizar los riesgos y subestimar la necesidad de consolidar leyes y procedimientos referentes a los desastres (primordialmente, por parte de los países que, hasta la fecha, no han experimentado calamidades de gran envergadura o no han tenido complicaciones graves con el socorro suministrado desde el exterior[307]); y el hecho que una gran parte de la codificación en este área se ha realizado rápidamente, de manera confusa y descoordinada (sin hacer referencias a otros sistemas jurídicos y operacionales, a veces, dejando vacíos legales o causando significativas superposiciones y contradicciones[308]).

Los factores señalados provocan una acumulación desordenada de los instrumentos al respecto. Asimismo, dichos instrumentos suelen presentar discrepancias y limitaciones, por ejemplo, pueden ser desiguales en cuanto al alcance geográfico; restringidos a un solo tipo de actividad o un solo tipo de desastre; o excluyentes hacia algunos actores, particularmente las ONG y sociedad civil. El conjunto de estos defectos, se traduce en problemas de provisión y coordinación de la ayuda humanitaria y, subsecuentemente, en carencias en la protección de los derechos humanos de las personas afectadas.

Los estudios confirman que una gran parte de los gobiernos no cuentan con la preparación suficiente para actuar apropiadamente en circunstancias excepcionales, ni disponen de herramientas adecuadas para aceptar el apoyo del extranjero. Como resultado, pueden resultar que las operaciones de socorro sean lentas, con deficiencias e irrespetuosas a los códigos culturales de la población afectada; los mecanismos de coordinación sean ausentes; el acceso a

---

"Indicators…" *op. cit*. P. 900.

[306] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 16-42. P. 7-16.

[307] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Progreso…, op. cit.* P. 20.

[308] GUTTRY, Andrea de. "Surveying Surveying…" *op. cit*. P. 3-6.

.

la asistencia sea desigual; y la concordancia entre el reconocimiento de las normas de calidad y rendición de cuentas, por un lado, y por otro, su aplicación en la práctica, sean inexistentes.[309] "Estos problemas frecuentemente llevan a que las comunidades afectadas por desastres no reciban la ayuda correcta en el momento correcto, de la manera correcta."[310]

Por el contrario, la experiencia demuestra que las regulaciones jurídicas apropiadas y aplicadas eficazmente en contextos operacionales, han proporcionado una contribución favorable al socorro internacional en casos de desastres.[311] Hay un nexo directo entre el derecho y la práctica, entre la existencia de las normas oportunas y su uso para la reducción o superación de los impedimentos que minan la acción humanitaria.[312] Asimismo, consideramos que hay un vínculo entre el derecho relativo a los desastres y la defensa de los derechos humanos de las personas afectadas, sobre lo cual profundizaremos más adelante. Por el momento, indiquemos sólo que los cambios incesantes de los entornos normativos, institucionales y estructurales en los contextos de desastres, ponen de manifiesto la necesidad de seguir fortaleciendo la rama del derecho referente a los desastres, para consolidar, aunque sea indirectamente, la protección de los derechos de las personas cuya vida en dignidad se encuentra amenazada por eventos fuera de su control.

CONCLUSIONES

En resumen, el derecho relativo a los desastres, en su formulación amplia, abarca prácticamente todas las ramas del derecho internacional público, particularmente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, pero también el derecho civil, comercial, penal, medioambiental, administrativo, de las telecomunicaciones, etc. Cubre un vasto abanico de procesos y actividades, y se puede aplicar a todas las fases de un desastre.

---

[309] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Derecho…, op. cit.* Sección 1.01. P. 3.
[310] FISHER, David. *Derecho…, op. cit.* P. 5.
[311] HERE-GENEVA. *The Impact of Regulatory Problems and the Gains from Legal Preparedness in Recent Response Operations*. Commissioned by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. [s.n.], 2015. P. 2-21.
[312] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Derecho…, op. cit.* Sección 1.01. P. 23.

.

Durante las investigación y consultas, se ha identificado un "núcleo fundamental" de este campo legal y se ha propuesto delimitarlo –de conforme a lo que ya mencionamos– como las "leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales"[313] de asistencia en casos de desastres no relacionados con conflictos armados. Con el paso del tiempo, esta definición ha sido detallada y extendida, gracias a los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones involucradas. Una contribución que no debe subestimarse en este proceso, ha sido la de la FICR, que ha efectuado numerosas entrevistas y reuniones con teóricos y prácticos en la materia, para proporcionar asesoramientos y recomendaciones de utilidad en el terreno.

Las leyes adecuadas y los patrones de conducta precisos en el suministro del apoyo a las víctimas de catástrofes son cruciales. Sin embargo, más allá de constituir un cuerpo legal y operativo congruente desde la perspectiva humanitaria, el derecho relativo a los desastres es de importancia también desde la óptica de los derechos humanos en los contextos de calamidades. En estas circunstancias, el pensamiento crítico nos exige buscar alternativas, en el abanico de lo posible, para limitar o eliminar los obstáculos y problemas más comunes y graves, con miras a reducir las vulneraciones de los derechos y proteger la vida en lo individual y colectivo. Según nosotros, la reformulación del marco teórico, jurídico e institucional referente a los desastres, y su adaptación a las situaciones específicas en que aplique, formaría parte de las medidas para responder a las condiciones adversas que desafían a las personas y los pueblos –sobre todo, aquellos que se encuentran en una posición vulnerable– en sus esfuerzos de hacer frente a eventos catastróficos. Dicho marco podría tanto estimular y empoderar a los sujetos inmersos en determinada normatividad, como reformular los enfoques dominantes de los procesos legales y operativos existentes en la acción internacional en casos de desastres actuales. En esa medida, podría ser conceptualizado como una herramienta que fomente la reflexión crítica, en el sentido presentado por Antonio Wolkmer, es decir, podría ser visto como una formulación teórico-práctica que cuestiona y redefine aquello que se encuentra oficialmente ordenado y consagrado en determinada formación social, por un lado; y como la posibilidad de concebir las formas diferenciadas, emancipadoras y más justas de práctica jurídica, por el otro.[314]

[313] *Ibidem*. Sección 1.01. P. 3, 16.
[314] WOLKMER, Antonio Carlos. *Introducción..., op. cit*. P. 33.

.

Repitamos que en los casos de calamidades, la población afectada enfrenta situaciones de gravedad, en donde la dignidad humana y los derechos humanos se ven amenazados seriamente y de una forma particular. Los actores responsables por la promoción, vigilancia y cumplimiento de dichos derechos, deben concederles una atención especial en estos escenarios especiales, para que cada persona y en cada momento pueda disfrutar en dignidad y plenamente de su condición humana.

Al respecto, hemos indicado algunos procesos e instrumentos donde el nexo entre el derecho relativo a los desastres y los derechos humanos está –de manera más o menos manifiesta– presente. Las iniciativas citadas, de amplio reconocimiento y aplicación práctica en los contextos humanitarios, constituyen una contribución valiosa al argumento que nos interesa.

En este sentido, un desarrollo correctamente orientado de los instrumentos del régimen referente a los desastres, constituye una vía posible hacia el fortalecimiento de la protección de los derechos y de la dignidad humana en contextos de catástrofes. Dicho régimen, así como lo conocemos hoy en día, no forma un cuerpo sistematizado de disposiciones; al contrario, hemos detectado la profunda dispersión en cuanto a la nomenclatura, procedimientos y alcance de los instrumentos que lo constituyen.

Por otra parte, corresponde añadir que formar un cuerpo con mayor coherencia en este ámbito, también podría ser un obstáculo para la adopción, comprensión y uso efectivo del derecho. Sin embargo, esta cuestión en particular puede superarse y, actualmente, se están dando pasos en una dirección adecuada al respecto. Por ahora, lo que cabe destacar, es que la formulación del derecho relativo a los desastres es una reacción necesaria ante el vacío jurídico existente en esta materia. Su desarrollo obedece a el requisito de regular una actividad –la respuesta frente las calamidades– que se ha ido complejizando con la multiplicación y transformación de amenazas, riesgos, vulnerabilidades y opciones de ayuda internacional. Pero lo más importante, obedece al requisito de los afectados por un desastre de contar con un tipo de certeza sobre la posibilidad de recibir asistencia necesaria, ya sea de su propio Estada, ya sea del exterior cuando la capacidad de éste se encuentre rebasada. Lo cual en contextos específicos, puede llegar a ser la diferencia entre la vida y la muerte.

.

3. DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO DE DESASTRE

> "El tiempo de la madurez no va a llegar por sí solo. Hay que empujar el tiempo 'cambiando' las circunstancias que hacen que unos puedan auto-proclamarse sujetos racionales de derecho y otros no tengan ni siquiera las posibilidades mínimas de acceso a los lugares y contextos en los que se va adquiriendo la madurez necesaria."
>
> Joaquín Herrera Flores. *Cultura y Derechos Humanos*.

Anualmente, miles de personas en el mundo se ven afectadas por desastres. Los números son reveladores: sólo en las últimas dos décadas, alrededor de 6,5 mil desastres naturales registrados en diferentes partes del planeta reclamaron más de 600 mil vidas. Algunas investigaciones estiman que esta cifra puede incrementarse drásticamente en los próximos años, debido al cambio climático, el crecimiento demográfico desequilibrado, la gestión de desastres inadecuada y los patrones insostenibles de creación de asentamientos humanos y de desarrollo económico. Un dato importante es que la mayoría de las muertes causadas por calamidades (89%) han acaecido en los en países de bajos ingresos.[315]

Los desastres conciernen pues a una gran parte de la población mundial. Cotidianamente, decenas de personas pierden a causa de ellos a sus seres queridos, sus vidas, sus puntos de referencia y estabilidad, sus pertenencias y ahorros, sus esperanzas y planes, su pasado, presente y futuro; en general, sus condiciones de vida digna. Los que más sufren, suelen ser los que ya anteriormente tenían poco: los habitantes del Sur global, los grupos vulnerables, los que frecuentemente no tienen la capacidad de recuperación propia de acuerdo con lo que proponen los organismos de ayuda y desarrollo.[316] Pero no sólo los más oprimidos y pobres se pueden ver afectados por catástrofes. Cada uno de nosotros, de un día a otro, podemos convertirnos en víctimas de un desastre. Aunque parezca obvio, no todos nos damos cuenta de eso. Si fuera así, tomaríamos más en consideración las cuestiones que normalmente ignoramos o descuidamos. Se trata aquí de los asuntos, por decirlo así, técnicos, de preparase para un eventual desastre, prevenirlo, intentar mitigar sus efectos; pero también de preguntarse cómo las esferas

---

[315] WALLEMACQ, Pascaline; DELBISOAND, Tefera; BELOW, Regina, *et al*. *The Human Cost of Weather-Related Disasters 1995-2015*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Université catholique de Louvain; UN Office for Disaster Risk Reduction, 2015. P. 5; SCHUEMER-CROSS, Tanja; HEAVEN TAYLOR, Ben. *El derecho a sobrevivir. El reto humanitario del siglo XXI*. Oxford: Oxfam International, 2009. P. 148; WALKER, Peter; MAXWELL, Danniel. *Shaping…, op. cit.* P. 8-9.

[316] LAVELL, Allan. "Desastres y Desarrollo…" *op. cit*. P. 11-12.

.

fundamentales de nuestras existencias podrían verse alteradas por tal evento, quién debe garantizar nuestros derechos esenciales, cuáles derechos se verían impactados o limitados, de qué manera preservaríamos nuestra integridad.

Bajo la luz de lo indicado, parece explicarse por sí misma la necesidad y relevancia de reflexionar sobre el tema propuesto en la presente investigación: los derechos y dignidad humana en las situaciones de desastre. Al abordarlo en este capítulo, seguimos la siguiente metodología:

– Exponemos cómo entendemos el concepto de los derechos humanos y las nociones relacionadas con ellos –de la dignidad y de la universalidad– desde la perspectiva de la teoría crítica;

– Estudiamos algunos derechos humanos especialmente afectados durante los desastres;

– Analizamos la relación entre las agendas de los actores humanitarios y los actores vinculados a la protección de los derechos humanos;

– Examinamos brevemente las amenazas a los derechos humanos en caso de introducir el estado de excepción.

3.1. Los derechos humanos y la dignidad desde la perspectiva de la teoría crítica

Empezamos la reflexión sobre la teoría crítica de los derechos humanos, apoyándonos principalmente en el pensamiento de nuestro gran maestro y amigo, Joaquín Herrera Flores, quien desarrolla una visión de los derechos que permite impulsar prácticas renovadas en las luchas por la dignidad humana; y quien nos ha inspirado para comprender los procesos –frecuentemente paradójicos– que nos rodean, para cuestionar lo visible y buscar lo verdadero. Herrera Flores propone un esquema que presentamos en las líneas siguientes y sobre cuyos componentes profundizamos a continuación.

1. El primer paso es el de reconocer que los seres humanos nacen y viven necesitando ciertos ***bienes*** materiales e inmateriales. El deseo de acceder a estos bienes está determinado por un conjunto de factores, entre los cuales están las tradiciones y costumbres, la ubicación geográfica y la situación económica y política del país en donde la persona habita, el entorno en que se encuentra, las relaciones sociales que mantiene, las experiencias personales que la han impactado, etc.

.

2. Se debe entender que, mientras intenta satisfacer sus necesidades, el ser humano está, evidentemente, sumergido en ***contextos***, en procesos y sistemas complejos de valores que se reflejan, entre otros, en un acceso restringido, desigual y jerarquizado a los bienes.

3. Se observa que la historia de los grupos marginados, es una historia de ***esfuerzos*** de estos grupos contra las estructuras de divisiones e injusticias que los oprimen. A nosotros nos corresponde principalmente asistir y acompañar dichas luchas contra las inequidades.

4. Se reconoce que el objetivo fundamental de las luchas mencionadas es el de vivir con ***dignidad***. En términos materiales, este presupuesto conlleva el afán de generalizar procesos igualitarios de acceso a los bienes materiales e inmateriales necesarios para garantizar estándares adecuados de dignidad humana.[317]

5. Si se dispone del poder político, legislativo o de incidencia, es preciso favorecer sistemas de ***garantías*** de diversa índole –económicas, políticas, sociales y jurídicas– que comprometan a los actores nacionales e internacionales correspondientes al cumplimiento de lo conseguido por esos esfuerzos por la dignidad.[318]

Herrera Flores no se refiere estrictamente a los contextos de desastres. Su razonamiento tiene un alcance mucho más amplio y general; los grupos marginalizados y las luchas por la dignidad que describe tienen que ver con grandes injusticias y opresión social, económica, política y cultural a escala global, y no necesariamente con los esfuerzos que las personas afectadas por una calamidad ejercen para reivindicar sus derechos y preservar su vida y autoestima. Sin embargo, creemos que las reflexiones presentadas arriba se pueden extender también a tales situaciones. En las líneas siguientes examinamos si los elementos clave del esquema citado se aplican en las situaciones de desastres.[319] Asimismo, procuramos mostrar el nexo entre la reflexión crítica en torno a los derechos humanos y la dignidad, por un lado, y el modo de concebir estas nociones en contextos de calamidades, por otro.

---

[317] Según Habermas, se distingue entre la *dignidad humana* (propia de todo ser humano vivo, desde que llega al mundo, hasta el momento de la muerte) y la *dignidad de la vida humana* (la que merecen tanto muertos como nonatos). *Vide:* HABERMAS, Jürgen. *El futuro de la naturaleza humana. ¿Hacia una eugenesia liberal?* Buenos Aires: Paidós, 2002. P. 46-56.

[318] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños, 2008. P. 27-28.

[319] Para los fines de nuestro análisis reorganizamos ligeramente el orden del esquema y los estudiamos en la secuencia siguiente: bienes (punto 1 de la sinopsis de Herrera Flores), dignidad (punto 4), contextos (punto 2), garantías (punto 5), luchas (punto 3).

.

3.1.1. Bienes como el objetivo de los derechos

Como hemos dicho, el punto de partida de un análisis crítico es reconocer la relación entre los derechos y los bienes. Los bienes constituyen el *qué,* el *porqué* y el *para qué* de los derechos humanos. Es por ello que las luchas que reivindican los derechos son en realidad esfuerzos por ver satisfechas las necesidades de bienes concretos.[320]

Desde la perspectiva crítica, los derechos humanos son procesos y dinámicas sociales que tienden a perseguir determinados objetivos genéricos materiales e inmateriales, que "se gestan en medio de la dificultad, de la exclusión, del olvido, de la negación".[321] Por ende, cuando hablamos de derechos, más que de logros obtenidos de una vez por todas, se deben considerar como resultados siempre provisionales de las luchas por conseguir ciertos bienes que son exigibles para vivir y que pueden comprender varios componentes, desde el agua y la vivienda, por la educación, el trabajo y el medio ambiente, hasta la libertad de confesión religiosa y de expresión.[322]

Este es el *qué* de los derechos. Además, como adelantamos, los bienes son también el *porqué* y *para qué* de los mismos, lo cual quiere decir que las personas reivindican y defienden los derechos porque quieren vivir una vida digna y buscan que se procuren las condiciones materiales y bienes fundamentales para lograr este objetivo. El acceso a los bienes ha estado, en todo momento, inserto en procesos más generales que a unos permiten obtenerlos con facilidad y a otros, se les dificulta o imposibilita. Por ello, las personas se organizan para oponerse a tal dinámica con el fin de que se cumpla la meta de disponer de los bienes exigibles para la existencia humana. Estos bienes, por su parte, sirven de base para alcanzar otros propósitos y valores más complejos, como la dignidad o empoderamiento.[323]

Ahora bien, creemos que la línea de pensamiento expuesta arriba puede adaptarse fácilmente a los contextos de desastres. Como profundizamos en el subcapítulo 3.3, desde la óptica tradicional, se solía tratar la asistencia humanitaria como una actividad encaminada

---

[320] La idea del *qué,* el *porqué* y el *para qué* descrita en los párrafos siguientes proviene de*:* HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una redefinición contextualizada." En: *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. Nº 1. Erechim (Brasil), Junio 2008. P. 106-107.
[321] RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos con Perspectiva Crítica." En: RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto, *et al. Teoría crítica..., op. cit.* P. 15.
[322] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…, *op. cit*. P. 106.
[323] *Ibidem*. P. 106.

.

principalmente, si no únicamente, al suministro de artículos y servicios indispensables para la supervivencia de las víctimas. Si bien tal aproximación ha ido cambiando paulatinamente y el enfoque de los derechos es cada vez más reconocido y aplicado en la respuesta a los desastres, las acciones humanitarias siempre han priorizado y van a priorizar unas necesidades –las más esenciales– sobre otras –más complejas–.[324] De ahí, podemos argumentar que en el marco de emergencias y crisis, el suministro de los bienes y servicios básicos ha sido y será siempre lo primero.

Tal presunción no quiere decir, sin embargo, que al proporcionar los bienes a las víctimas de catástrofes, se desatienden o se pueden desatender sus derechos. Por el contrario, los derechos humanos, pueden ser entendidos como "bienes que unen los valores con las necesidades a través de la actividad humana."[325] De ahí que, según defendemos nosotros, mediante una provisión racional y adecuada de los bienes y servicios humanitarios, por más elementales que sean, se consolida y refuerza la protección de los derechos humanos de los beneficiarios; y se prepara el camino para que las víctimas recuperen su dignidad lo más pronto posible.

3.1.2. Dignidad como objetivo de los derechos

Puesto que ya dimos el primer paso y reconocimos que la búsqueda por alcanzar los bienes exigibles para la existencia es lo que inspira, en un primer momento, las dinámicas sociales de cambio, en el segundo paso tenemos que preguntarnos si este es el objetivo final que perseguimos. Al referirnos al punto 4 de las reflexiones de Herrera Flores, comprobamos que la respuesta es negativa: no consideramos suficiente disponer de los bienes que sirvan única y exclusivamente para sobrevivir, sin que importen las condiciones de esa supervivencia. Al contrario, se ha de luchar por la creación de condiciones materiales que permitan cumplir las

---

[324] Cabe mencionar aquí que el mismo concepto de *necesidades* ha sido objeto de diferentes interpretaciones, por lo cual, no está completamente claro qué se considera como necesidades *reales*, *verdaderas*, *buenas* (*mejores* o *menos buenas*), *naturales*, *sociales*, *necesarias*, *básicas* o *radicales*. *Vide*: HELLER, Ágnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península, 1986. Passim 28 a 84; HELLER, Ágnes. *Una revisión de la teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Paidós, 1996. P. 57-82, 108-119; REY PÉREZ, José Luis. *El discurso de los derechos: una introducción a los derechos humanos*. Madrid: Universidad Pontifica Comillas, 2011. P. 85-89.

[325] SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía, derecho y liberación en América Latina*. Bilbao, Desclée de Brouwer, 1999. P. 203.

.

necesidades humanas de una manera plena. Como indica Ágnes Heller, la "supervivencia no sólo significa estar vivo, sino también permanecer vivo en un sentido que corresponde a la dignidad humana".[326]

De ahí que tratamos los derechos humanos como los resultados *permanentemente temporales* de las luchas sociales por la dignidad entendida, por su parte, como un acceso adecuado, justo y no discriminatorio a los bienes. Hablar de la dignidad humana desde esta perspectiva, pasa de lo ideal o abstracto, a lo material y tangible; de lo que constituye una necesidad *en sentido lógico*, a lo que es necesidad *concreta*, un acontecer fáctico;[327] de una concepción nebulosa a una meta concreta –en el ya mencionado acceso igualitario y generalizado a los bienes que rinden la existencia digna de ser vivida–.[328]

Transmitiendo esta reflexión al ámbito humanitario, observamos que la noción de dignidad se ubica en un lugar central de los esfuerzos emprendidos para hacer frente a los desastres. Los principios cruciales de la asistencia subrayan que el afán de aliviar el sufrimiento y proteger la vida y la salud de las personas afectadas siempre tiene que ir acompañado por la finalidad de empoderarlos y apoyarlos en el proceso para recuperar su autonomía. Por ende, la dignidad de las víctimas debe estar en el núcleo de las acciones de ayuda. De lo contrario, el auxilio se vuelve instrumental y los beneficiarios se convierten en meros objetos de caridad. "La acción humanitaria entronca su esencia en la dignidad de las víctimas vulneradas, lo que queda referido y recogido normativamente por medio de los derechos humanos. Sería necesario que esta acción humanitaria, consciente y sensibilizada por la fundamentalidad de los derechos humanos en toda praxis humanitaria, sea vehiculada (...) a la protección y promoción de los derechos humanos de las víctimas, lo que trasciende la mera acción humanitaria convencional."[329]

Además, el concepto de dignidad resulta muy útil al momento de prestar la asistencia; se trata de una noción que puede servir perfectamente de puente entre distintas tradiciones socio-culturales de diferentes países –ya sean los afectados por una calamidad o los que prestan

---

[326] HELLER, Ágnes. *Una revisión..., op. cit.* P. 112.
[327] HORKHEIMER, Max. *Teoría…, op. cit.* P. 258.
[328] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…, *op. cit*. P. 107.
[329] DE BRINGAS, Asier Martínez. "Los Derechos Humanos como Núcleo Fundante de la Acción Humanitaria." En: SÁNCHEZ RÚBIO, David. HERRERA FLORES, Joaquín. DE CARVALHO, Salo (organizadores). *Direitos humanos e globalização. Fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. P. 273.

.

socorro del extranjero–. Es decir, si algunos Estados se muestran renuentes a la idea de recibir ayuda exterior inspirada en el discurso de los *derechos humanos* –al percibir estos últimos como inherentemente marcados por los valores y la lógica de Occidente–, entonces la idea de dignidad puede proporcionar una línea de entendimiento común, un ideal reconocido globalmente y por todas las civilizaciones.[330] A veces, en los contextos de desastres, resulta entonces más neutro, más fácil hablar de la dignidad humana que de los derechos. No hay pues otro universal que garantizar a todos la posibilidad de luchar por la dignidad.[331]

3.1.3. La cuestión de la universalidad y los contextos

Regresando al punto 2 del esquema de Herrera Flores, veamos ahora la cuestión de la (no) universalidad de los derechos humanos. De acuerdo con lo que ya hemos expuesto, al intentar satisfacer nuestras necesidades, estamos siempre sumergidos en condiciones y entornos concretos y, en una gran parte, independientes de nosotros. "Todo fenómeno, todo pensamiento, toda acción se da siempre en un contexto."[332]

No obstante, tradicionalmente, los derechos humanos han sido vistos como una pretensión universalista, generalizadora y abstracta, lo que en muchas ocasiones ha conducido a idealizaciones y fundamentaciones trascendentes. Según la más común, por el simple hecho de haber nacido, los seres humanos tienen derechos que les pertenecen más allá de la inserción en situaciones específicas; que están desvinculados de las condiciones reales, los espacios sociales y la cultura en que viven. Al presentarse como postulados adaptables a la humanidad entera, los derechos humanos han sido el lugar de enfrentamientos entre intereses conflictivos, puntos de vista contradictorios y formulaciones particulares presentadas engañosamente en nombre de la humanidad.[333] Contrariamente al propósito común del enfoque crítico de los

---

[330] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, CLACSO, 2006. P. 33.
[331] MUÑOZ, Francisco A.; HERRERA FLORES, Joaquín; MOLINA RUEDA, Beatriz; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Sebastián. *Investigación de la paz y los Derechos Humanos desde Andalucía*. Granada: Universidad de Granada, 2005. P. 153.
[332] HERRERA FLORES, Joaquín Herrera. "Cultura y Derechos Humanos." En: ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, *et al*. *Teoría crítica dos direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. P. 247.
[333] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención…, op. cit.* P. 159.

.

derechos, la tradicional "abstracción del todos", sin anunciar un lugar, ni concretar un tiempo para el ser humano, ha dejado por fuera a vastos sectores de población en desventaja.[334]

Así como lo conocemos hoy en día, este universalismo de partida y apriorista es toda la idea o entidad considerada válida independientemente del contexto en el que ocurre. Frente a él, lo particular y local es invisible, no cuenta, es tratado como descartable y desechable.[335] El universalismo actual no es entonces global, sino preeminentemente europeo u occidental, o sea, es un conjunto de valores y perspectivas éticas que nacieron en una región, tiempo y situación definida, y que aspiran a ser del reconocimiento y alcance mundial. La ambigüedad de tal doctrina no se debe a que no pueda haber valores universales globales; es más bien que todavía no sabemos cuáles son estos valores y cómo lograrlos. Por ello, nuestro objetivo debe ser indagar y aproximarnos a una base común, para lo cual es necesario apoyar concretamente a los oprimidos y buscar continuamente un universalismo verdaderamente colectivo y, por ende, verdaderamente global.[336]

Para cambiar el presente estado de cosas, podemos explorar varias salidas del callejón de seudo-universalismo actual. Podemos avanzar hacia una multiplicidad de universalismos, una red genuina a la que Wallerstein ha dado el nombre de *universalismos universales*.[337] Podemos adherirnos a la idea de la *ecología de saberes* de Santos, basada en "el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos heterogéneos y en las interconexiones continuas y dinámicas entre ellos sin comprometer su autonomía".[338] Podemos buscar, como propone Fariñas Dulce, "una teoría impura, crítica, compleja, abierta y contaminada" de los derechos humanos, que se contraponga a una ficticia "teoría pura y absolutamente universal".[339] Podemos encontrar cualquier camino viable y oportuno, lo que importa es construir una concepción de los derechos que recoja la verdadera universalidad de las garantías y el respeto por lo diferente; que se caracterice por la toma de conciencia y la recíproca aceptación de varias concepciones epistemológicas, éticas, filosóficas, intelectuales, normativas o tradicionales, a veces

---

[334] RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos…" *op. cit*. P. 14-15.
[335] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar..., op. cit.* P. 25.
[336] WALLERSTEIN, Immanuel. *Universalismo Europeo: El Discurso Del Poder*. México: Siglo XXI, 2007. P. 44-48.
[337] *Ibidem*. P. 13, 101-107.
[338] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Descolonizar el saber, reinventar el poder.* Montevideo: Ediciones Trilce, 2010. P. 67.
[339] FARIÑAS DULCE, María José. "La Reconstrucción Intercultural de los Derechos Humanos." En: RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto, *et al. Teoría crítica..., op. cit.* P. 88.

.

heterogéneas, a veces contrapuestas y mutuamente excluyentes.[340] Esto supone una visión compleja que supere la polémica entre el pretendido universalismo de los derechos y la aparente particularidad de las culturas.[341]

En los contextos de desastres, el concepto de universalismo adquiere una dimensión particular. En sus dos apariencias paradójicas y contradictorias entre sí –la *antidiferencialista*, que opera por la negación de las diferencias, y la *diferencialista*, que se da por la absolutización de las diferencias[342]– el universalismo puede impactar significativamente la forma de conceptualizar la acción humanitaria, causando bien que se pase por alto las especificadas de contextos concretos y se homogenice los modos de respuesta; o bien, que se subraye artificialmente las particularidades locales y se asuma un tono paternal y de superioridad frente a las poblaciones asistidas.[343]

Es imprescindible cambiar este tipo de acercamiento por uno que produzca teorías y prácticas trans-escalares, donde las escalas locales se articulen con las escalas globales; donde se reconozca que no toda diferencia es inferiorizadora; y donde se construya una nueva relación entre aceptar la diferencia y respetar la igualdad.[344] Es urgente identificar un núcleo de valores comúnmente reconocidos –si bien diferentemente interpretados– en diferentes partes del mundo, por diferentes culturas, tradiciones y religiones.[345] Es preciso construir nuevo consenso universal, no concebido únicamente por los organismos gubernamentales e internacionales, sino también a través de los ciudadanos y a los movimientos de base, sociales y religiosos.[346]

Actualmente, varios investigadores y expertos se están preguntando si la naturaleza predominantemente occidental del aparato humanitario no colisiona con los valores universalistas que este aparato pretende transmitir.[347] Diversas sospechas que han aparecido

---

[340] *Ibidem*. P. 73-74.
[341] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención…, op. cit.* P. 144-148; HERRERA FLORES, Joaquín. "Derechos Humanos, Interculturalidad y Racionalidad de Resistencia." En: *Dikaiosyne. Revista Semestral de Filosofía Práctica*. Nº 12. Junio de 2004. Año VII. Mérida-Venezuela: Universidad de los Andes. P. 44.
[342] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA, 2003. P. 128.
[343] Sobre las motivaciones que, repetidamente, subyacen al "asistencialismo y la filantropía de los ricos, las iglesias y algunas ONG", *vide*: SARMIENTO ANZOLA, Libardo. "Derechos Humanos…, *op. cit*. P. 45.
[344] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar…, op. cit.* P. 53-58.
[345] DONINI, Antonio (team leader); *et al. Humanitarian Agenda…, op. cit.* P. 9-10.
[346] FARIÑAS DULCE, María José. "La Reconstrucción…" *op. cit*. P. 93.
[347] DONINI, Antonio; MINEAR, Larry (team leaders), *et al*. *Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power, and Perceptions*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2006. P. 14, LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 8.

.

entorno a la asistencia internacional tienen que ver con determinadas prácticas acusadas de perseguir intereses muy particulares o al menos de estar instrumentalmente al servicio de estos intereses. Es una cuestión frente a la cual debe mantenerse constante vigilancia y denuncia crítica.[348] En este trabajo concordamos con que lo humanitario tiene que ser –o al menos tratar de ser– universal para ser humanitario. "Hay que diferenciar la idea de lo humanitario de la práctica humanitaria. Esto no niega su conexión ni pretende colocar lo humanitario en el mundo de las ideas, sino entender que la noción universal de humanitario no encuentra su negación en los errores y horrores hechos por los humanitarios".[349]

3.1.4. Las disposiciones legales en materia de derechos humanos y su efectividad en la práctica

Siguiendo la reflexión de Herrera Flores, concordamos con que abarcar los derechos desde la teoría crítica requiere definirlos del modo funcional frente a las situaciones de desigualdad, exclusión y explotación, de tal manera que sirvan para denunciar y visibilizar las causas reales de dichas situaciones de desigualdad e injusticia.[350]

Uno de los requisitos básicos que debería orientar todo compromiso con la idea de los derechos y de la dignidad, es el establecimiento de reglas, fórmulas y acciones legales, institucionales, políticas y económicas específicas que posibiliten a todos los seres humanos satisfacer sus necesidades vitales y, en un segundo paso, construir la dignidad humana.[351] Al mismo tiempo, sin embargo, hay que recordar que la virtualidad de los derechos humanos no se agota en su reconocimiento jurídico nacional o internacional –la ley es solamente uno de varios instrumentos o medios que pueden ayudar a garantizar los resultados de las luchas por la dignidad, de las que hablamos más arriba–.[352]

Al respecto, una posición crítica debe atribuir relevancia al sentido sociopolítico del ordenamiento jurídico, ocuparse de "prescripciones normativas desvirtuadas por las relaciones

---

[348] ETXEBERRIA, Xabier. "¿Es posible el enfoque universalista en la acción humanitaria?" En: REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ, Jesús A.; GRANADINO, Antonio. *La Universalidad…, op. cit.* P. 151-155.
[349] *Ibidem*. P. 167.
[350] HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales: Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005. P. 34-43.
[351] HERRERA FLORES, Joaquín Herrera. "Cultura…" *op. cit*. P. 262- 263.
[352] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…" *op. cit*. P. 124.

.

sociales", revelar los intereses y las contradicciones que se ocultan tras una estructura normativa formalista y ser "competente para distinguir, en la esfera jurídica, el 'nivel de apariencias' (realidad normativa) de la 'realidad subyacente' (o subrayar aquello que no está prescrito pero que existe)."[353] El modo crítico no se limita a situar los derechos en las leyes y normas formales, aunque sí reconoce que la dimensión legal los puede fortalecer y contribuir a su eficacia.[354]

En este sentido, es indispensable aunar los aspectos formales de los derechos humanos con su contenido material y de eficacia. Para lograrlo, se debe considerarlos como un conjunto de facultades e instituciones que concretan las exigencias de la dignidad, libertad e igualdad, en momentos históricos definidos, y que deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel interno e internacional. De tal forma, se intenta no confundir los campos del *ser* y del *deber ser*, instalando claramente a los derechos humanos en el terreno del *deber ser*.[355]

No se tiene que, entonces, buscar justificar y fundamentar los derechos humanos de modo definitivo, sino de forma racional y social. No basta el discurso ni la implementación de dichos derechos en textos legales, pues se corre así el peligro de reducirlos "a una normatividad absoluta y abstracta, independiente de toda circunstancia histórica".[356] De lo contrario, se corre el riesgo de configurar los derechos como meras propuestas morales. Este es el caso de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de las Naciones Unidas –por cierto, un hito destacable y de gran importancia internacional en "el proceso de humanización de la humanidad"[357]– cuyo artículo uno, afirmando que todos los seres humanos nacen libres e iguales, no está en realidad describiendo algo que efectivamente ocurra, sino que conforma un deseo moral y una sugerencia del trabajo político que lo puede institucionalizar jurídica y culturalmente.[358]

---

[353] WOLKMER, Antonio Carlos. *Introducción..., op. cit*. P. 32.
[354] RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos…" *op. cit*. P. 15.
[355] HERRERA FLORES, Joaquín. "A propósito de la fundamentación de los derechos humanos y de la interpretación de los derechos fundamentales." En: *Revista de Estudios Políticos* (*Nueva Época*). Nº 45. Madrid, Mayo-Junio 1985. P. 181-191.
[356] ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro. "Derechos Humanos, Liberación y Filosofía de la Realidad Histórica." En: ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, *et al*. *Teoría crítica dos direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. P. 247.
[357] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…" *op. cit*. P. 109.
[358] GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados y Olvidados." En: SÁNCHEZ RÚBIO, David. HERRERA FLORES, Joaquín. DE CARVALHO, Salo (Organizadores). *Direitos humanos…, op. cit.* P. 67-68.

.

Uno de los desafíos clave en este campo es superar la distancia –socialmente producida– que existe entre el discurso que afirma los derechos humanos, la norma jurídica que los reconoce y su cumplimiento efectivo.[359] En los contextos de calamidades, tal reto reviste una relevancia especial. Desafortunadamente, estamos todavía muy lejos de cumplirlo. Como vimos en los capítulos anteriores, por el momento, el primer problema que enfrentamos es que la normativa y la legislación relativas a los desastres siguen siendo dispersas, poco uniformes y, en una gran parte, no vinculantes. Por ello, es difícil hablar todavía de la existencia de un régimen jurídico sólido y ampliamente reconocido al respecto.

En el primer paso, se deben pues establecer reglas y leyes firmes, uniformes y de alcance extenso en cuanto a los desastres; y luego se ha de garantizar su aplicación efectiva en la práctica. Ambas fases son, sin duda, urgentes e importantes. Ambas están actualmente en desarrollo –paulatino pero continuo–. A nosotros, quienes investigamos estos procesos, nos compete mirarlos de cerca, estimularlos, corregirlos y asegurar que se orienten en la dirección correcta. Nos compete ponernos ante las víctimas haciendo de ellas los destinatarios de nuestros estudios y buscando teorías y fundamentaciones que nos pongan en contacto con los problemas concretos de personas concretas, que a pesar de tener reconocidos múltiples derechos, siguen estando lejos de gozar de ellos de una forma completa y efectiva.[360]

3.1.5. La cuestión de la lucha por los derechos ante la inexistencia de un grupo definido de víctimas

Los derechos humanos no se realizan únicamente en el marco jurídico que propicia su reconocimiento; no se agotan en teorías, declaraciones ni textos, aunque éstos, dada la naturaleza de su contenido, sean considerados como reivindicaciones esenciales de la condición humana. Vistos desde la óptica crítica, los derechos comprenden las prácticas políticas específicas, las estructuras históricas y los procesos sociales en los cuales los individuos o los grupos han ido creando sentido en su interacción, en el marco de relaciones frecuentemente desiguales y excluyentes.[361] De una manera especial entonces, los derechos humanos se

[359] *Ibidem*. P. 50.
[360] HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos…, op. cit.* P. 72-73.
[361] MEDINA GALLEGO, Carlos. "Tesis sobre el Discurso de los Derechos Humanos." En: RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto, *et al. Teoría crítica..., op. cit.* P. 129.

.

construyen mediante las prácticas y reivindicaciones de las ONG, asociaciones, movimientos sociales, iniciativas ciudadanas y grupos minoritarios (por ejemplo, indígenas o afrodescendientes) o de otro tipo (por ejemplo, mujeres o ecologistas) que tradicionalmente han quedado de algún modo desatendidos, marginados o menospreciados en el proceso de politización y reconocimiento institucional de sus expectativas.[362] Sólo de esta forma, incluyente y participativa, se puede asegurar que los derechos sean contextualizados y constituyan una herramienta contra la homogeneización, invisibilización y jerarquización de las prácticas institucionales.[363]

Sin embargo, las dinámicas dominantes quizás no favorecen una cultura de derechos humanos basada en el reconocimiento y acompañamiento humanos, en el empoderamiento y en el fortalecimiento de capacidades y libertades de las personas. Al contrario, es posible advertir una indiferencia hacia la necesidad de producir tales condiciones, e incluso un abismo entre el compromiso social y el reclamo de derechos, entre lo que se dice y lo que se practica. Dadas las insuficiencias de la cultura de derechos humanos de hoy, ciertos derechos pertenecientes a vastos estratos de la población mundial, se ven relegados.[364] Desde la perspectiva que nos interesa en la presente investigación, esta problemática concierne –de un modo particular– a millones de personas pertenecientes a la extensa categoría de las víctimas de desastres.

En nuestra opinión, la lucha por la dignidad y por los derechos de los afectados por las calamidades, es de gran relevancia. Sin embargo, hasta ahora, ha sido difícil que este esfuerzo se lleve a cabo por los interesados mismos. De hecho, en la realidad, observamos que normalmente no son las víctimas sino las organizaciones grandes, los especialistas en los temas humanitarios y los académicos dedicados a la materia, quienes presentan y reclaman las necesidades y los derechos de los afectados. Por su parte, la gente que ha sufrido por causa de una catástrofe pocas veces se involucra en reivindicar la protección y el suministro de los bienes y servicios que le deben ser garantizados por los actores responsables correspondientes.

Como argumentamos en el apartado 4.2.4, la participación de los afectados en los procesos de asistencia humanitaria y, sobre todo, en las luchas por que se cumplan sus derechos en las situaciones de crisis, no es ni evidente ni frecuente. Eso se debe a la inexistencia de las

---

[362] HOUTART, François. *El camino..., op. cit.* P. 57; HELLER, Ágnes. *Una revisión..., op. cit*. P. 76-77, 110-115.
[363] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…" *op. cit*. P. 126.
[364] GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados…" *op. cit*. P. 56.

.

víctimas como un grupo, clase o categoría institucionalizada, predeterminada y oficialmente instituida previo al desastre. Aunque potencialmente cada habitante del planeta puede en un momento u otro sufrir de una calamidad, nadie forma parte de la categoría de los afectados antes de convertirse en uno.[365] No hay una identidad común de los perjudicados eventuales o futuros; en tiempos de normalidad, poca gente reflexiona sobre cómo exigir y garantizar sus derechos (que, posiblemente, podrían estar vulnerados) en las circunstancias de un desastre (que todavía no se ha dado). Claramente, también pocos se comprometen a las actividades de articular, promocionar y defender dichos derechos.

Es sólo en el momento de producirse una calamidad, cuando emerge el grupo social espontáneo de los perjudicados y "la colectividad se convierte en sujeto."[366] Es entonces también, cuando las personas interesadas empiezan a percibir y a entender las complicaciones y problemas respectivos, anteriormente ignorados o desconocidos. Sin embargo, en aquellas circunstancias, los afectados suelen carecer de capacidades y medios adecuados para reclamar sus propios intereses y derechos postergados; lo que más les importa en aquel momento es salvaguardar su mera supervivencia.[367]

De ahí que la tarea de "recuperar la acción política de seres humanos corporales, con necesidades y expectativas concretas e insatisfechas"[368], en el marco de un desastre puede verse sumamente complejizada. Parece imprescindible que quienes analizan y asisten estos procesos –de acuerdo con el punto 3 del esquema de Herrera Flores– también realicen todo el esfuerzo posible para establecer y consolidar sistemas de garantías sociales, políticas, económicas y

---

[365] Parafraseando a Heller, cada particular puede ser miembro de la clase de los afectados, sin embargo, en su vida cotidiana no está en relación directa con ésta. HELLER, Ágnes. *Sociología de la Vida Cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península, 1987. P. 69.

[366] HELLER, Ágnes. *Teoría... op. cit*. P. 87.

[367] Quizás por eso es difícil pensar que nuevos derechos, específicos para los contextos de desastres puedan originarse desde las propias personas afectadas. Si concordamos con Ignacio Ellacuría, que la etapa inicial para que aparezca un nuevo derecho humano es que se dé "una situación real de agravio comparativo (...) en un grupo o colectivo concreto", veremos que en los casos que nos atañen, estos dos elementos –una situación de perjuicio e injusticia, y un grupo particular impactado– rara vez coinciden en tiempo y espacio. *Vide:* SÁNCHEZ RUBIO, David. "Sobre el concepto de 'historización' y una crítica a la visión sobre las (de)-generaciones de derechos humanos." En: *Praxis*. Nº 67. Heredia (Costa Rica), julio-diciembre 2011. P. 15. De ahí, creemos que los esfuerzos por conseguir derechos especiales para los afectados por desastres pueden partir no tanto de ellos mismos, sino desde los colectivos, organizaciones y centros que los apoyan. En todo caso, en el momento presente, más que construir derechos nuevos en el ámbito de nuestro interés, corresponde velar por que los derechos ya reconocidos, se cumplan sin discriminación para todos los habitantes del planeta, también para las víctimas de calamidades.

[368] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…" *op. cit*. P. 126.

.

jurídicas que obliguen a los actores responsables a cumplir con sus deberes frente a los afectados –como lo resume el punto 5 del esquema–.

En este sentido, es incuestionable la relevancia de un acompañamiento solidario entre individuos y grupos diversos, que sostiene las propuestas éticas y los mecanismos legales que fortalecen los derechos humanos. Es un reto compuesto por los componentes privados y públicos, es decir, incluye a la sociedad civil, en donde surgen grupos que aspiran a luchar por las necesidades concretas en contextos determinados, y a las autoridades competentes, que deberían potenciar las iniciativas que surgen desde abajo.[369] Incluye también a los defensores de derechos, investigadores, colaboradores de organizaciones e integrantes de equipos de acompañamiento a los movimientos sociales, que deben apoyar esta tarea valiosa proponiendo formas innovadoras de creación de caminos adecuados de acción y de reflexión; potenciando la capacidad de transformación y creación de soluciones alternativas; y articulando las diferentes formas de alcanzar y asegurar los derechos de quienes luchan por su dignidad y construyen la historia.[370] Incluye, por consiguiente, a todos aquellos que, no siendo víctimas, "se comprometen con ellas, para subvertir su situación de exclusión, de límite y anulación de sus vidas".[371]

Trasladando está lógica al ámbito de nuestra investigación, podemos sugerir que al realizar un trabajo conjunto entre las personas afectadas (o potencialmente afectadas) por calamidades y los expertos en la materia de los derechos humanos y asistencia humanitaria, es posible lograr avances importantes en la protección integral de quienes sufren por desastres. De acuerdo con el razonamiento de Antonio Gramsci, si bien "es muy poco lo que puede cambiar cada individuo", cada individuo aislado puede "asociarse con todos los que quieren el mismo cambio, y si este cambio es racional, el individuo aislado puede multiplicarse un número imponente de veces y obtener un cambio".[372]

Asimismo, es preciso resaltar que los afectados no son espectadores pasivos de la asistencia sino sujetos legítimos de derechos. Una vez reconocido este hecho, se está en posición de promover su empoderamiento y propiciar su participación activa en todas las fases de la respuesta humanitaria. Su intervención en esos procesos es de sumo valor para identificar

[369] GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados…" *op. cit*. P. 59-68.
[370] HERRERA FLORES, Joaquín. "Manifiesto…" *op. cit*. P. 13.
[371] SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía,…, op. cit.* P. 177.
[372] GRAMSCI, Antonio. *Introducción…, op. cit.* P. 26.

.

los riesgos, desarrollar las estrategias adecuadas e inclusivas de reacción y asegurar que no se exacerben las vulnerabilidades ni aumenten la discriminación y la exclusión.[373] Consideramos que el derecho relativo a los desastres constituye un buen camino hacia este fin.

3.1.6. Perspectiva crítica de los derechos humanos en desastres

Con las reflexiones anteriores procuramos encontrar la respuesta sobre cómo entender los derechos humanos desde la perspectiva de la teoría crítica y cómo aplicar esta óptica en las situaciones de desastres. Hemos comprendido que, en un primer paso, los seres humanos necesitamos acceder a ciertos bienes materiales e inmateriales para poder vivir con dignidad –sea en los tiempos de normalidad, sea en los contextos de calamidades–. En la búsqueda de obtener dichos bienes y satisfacer las necesidades, estamos sumergidos en contextos concretos y determinados por el entorno en que nos encontramos.

En el siguiente paso, con el fin de poder gozar igualitaria y no discriminatoriamente de los logros conseguidos, nos apoyamos en sistemas de garantías de diversa índole –jurídicas, políticas, económicas y sociales– siempre teniendo en cuenta que el marco normativo e institucional no es la única forma de propiciar el reconocimiento de los derechos. Otras partes integrales y de gran relevancia al respecto son, por un lado, los esfuerzos y luchas de movimientos sociales, iniciativas ciudadanas, grupos e individuos interesados, cuyas necesidades han sido desatendidas; y por otro lado, las actividades de diversas organizaciones y asociaciones que acompañan a dichos colectivos a reivindicar sus derechos postergados. A este trabajo conjunto, se podría sumar el empeño de la academia, cuya indignación frente a lo intolerable debería "inducir al encuentro positivo y afirmativo de voluntades críticas"[374] y resultar en que los investigadores apoyen las aspiraciones de las personas más vulnerables y desfavorecidas. En este sentido, coincidimos con Max Horkheimer en que la función de los

[373] TERMINIELLO, Juan Pablo. "Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos. Realidades, enfoques y desafíos". En: *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*. Año II, Nº 2. Palermo: Universidad de Palermo, 2013. P. 110-111.
[374] HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos…, op. cit.* P. 57.

.

teóricos se hace patente en el momento que sus actos forman una unidad dinámica con los grupos dominados y constituyen un factor estimulante y transformador para éstos.[375]

De acuerdo con nuestras consideraciones, definimos los derechos como un sistema de objetos (valores, normas, estructuras) y de acciones (prácticas sociales, institucionales o no) que abren y consolidan espacios de lucha por la dignidad humana y que permiten adquirir conciencia de lo que somos, de lo que necesitamos y de lo que buscamos.[376] Desde la perspectiva crítica, los derechos humanos deben asegurar lo conquistado y favorecer la emergencia de formas y dinámicas innovadoras, no contempladas anteriormente;[377] deben ser vistos y tratados como resultados *permanentemente temporales* de esfuerzos por adaptar la realidad en función de los intereses sociales más difusos y por lograr que la vida sea digna de ser vivida, en un sentido no restringido al aspecto biológico sino expandido "a diversos planos: el de la libertad, el de la justicia, el de la dignidad, el de la solidaridad, entre otros."[378]

Asimismo, los derechos han de ser reconceptualizados como *multiculturales* y *multicontextuales*. En vez de universalizarlos, corresponde entender que no son fenómenos previos a la construcción de condiciones sociales, políticas y económicas concretas; al contrario, se sitúan en contextos específicos en donde deberían aportar al despliegue de las capacidades de todos los habitantes del mundo. Consecuentemente, el único universalismo que se puede defender es el que utiliza el criterio de *riqueza humana*, un universalismo *a posteriori* o de llegada en el que cada cultura pueda ofrecer sus opciones, sin desigualdades ni menosprecio.[379]

Sin restar la importancia a los logros alcanzados hasta la fecha en el ámbito de los derechos humanos, así como los conocemos en la actualidad, no podemos ocultar que sus fundamentos ideológicos y filosóficos están marcados por valores occidentales y colocados en circunstancias particulares. Por ello, en lugar de tratar de generalizarlos artificialmente para que apliquen en todo el planeta, es imprescindible ajustarlos a las condiciones que las personas, comunidades o poblaciones concretes ocupan dentro de los mecanismos que favorecen u

---

[375] HORKHEIMER, Max. *Teoría…, op. cit.* P. 247.
[376] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención…, op. cit.* P. 180.
[377] RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos…" *op. cit*. P. 21.
[378] ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro. "Derechos Humanos, Liberación y Filosofía de la Realidad Histórica." En: ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, *et al*. *Teoría crítica dos direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. P. 42.
[379] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención…, op. cit.* P. 179-180.

.

obstaculizan la satisfacción de las exigencias humanas.[380] Al falso universalismo de los derechos occidentales –por así denominarlos– hay que contraponer pues una concepción multicultural de los mismos, fundada en el principio según el cual la defensa de la dignidad humana puede tener varios nombres.[381] Para tal fin, es necesario tener en cuenta *para quién* y *para qué* se proclaman los derechos, así como bajo qué modalidades se debe formular y aplicarlos para que hagan justicia al oprimido y al débil.[382] Es necesario reconocer que la pluralidad que caracteriza a los seres humanos "no es un obstáculo, sino que favorece cierta igualdad a la hora de decir y decidir sobre el mundo común; es más, el mundo común se puede desarrollar cuando se respeta dicha pluralidad."[383]

La efectiva inexistencia de los derechos integrales e iguales para todos los seres humanos y todo el ser humano en todo el tiempo, y la escandalosa negación de derechos de la llamada segunda generación, que nutre la no universalidad de los derechos, la discriminación y las injusticias[384], son visibles, tal vez más que nunca, en situaciones de calamidades.

Las víctimas, son el "momento más cualificado" y preciso para fundamentar y ejercer los derechos humanos, ya que sintetizan el mayor grado de precariedad y son manifestación de un nivel supremo de la necesidad humana incumplida. Su posición constituye un punto en donde la exigencia de la universalidad verdadera de los derechos se expresa con más intensidad; en ellas pues residen, de una manera explícita y urgente, las condiciones que históricamente propiciaron el advenimiento de los derechos humanos, a saber, la búsqueda de restaurar las condiciones de vida adecuadas para las personas que se encuentran en estado de fragilidad y escasez agónica, de vulneración, de indiferencia y de humillación.[385]

No sólo la universalidad de los derechos se presenta con una verdadera radicalidad en las víctimas de desastres. También se refleja en ellas el presupuesto bajo el cual los derechos deben servir de vías viables y sostenibles hacia la dignidad humana. Las personas afectadas por

---

[380] HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad…" *op. cit*. P. 109-110.
[381] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 163; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Descolonizar…, op. cit.* P. 67.
[382] ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, "Derechos Humanos, Liberación y Filosofía de la Realidad Histórica." En: ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, *et al*. *Teoría crítica…, op. cit.* P. 40-43.
[383] JIMÉNEZ DÍAZ, José Francisco. "Discursos políticos y pluralidad: reflexiones para recuperar la confianza en la política." En: *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Vol 36, Nº 4 (2012). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2012. P. 78-79.
[384] GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados…" *op. cit*. P. 63-66.
[385] DE BRINGAS, Asier Martínez. "Los Derechos…" *op. cit*. P. 262.

.

catástrofes ofrecen criterios evidentes para verificar si los marcos jurídicos existentes aseguran realmente los derechos y la dignidad de todos. Es de importancia implementar políticas que encaucen la asimetría entre los que tienen más y los que tienen menos riesgo de sufrir en ciertas situaciones.[386] Aunque en el marco de un desastre no sea fácil ni evidente cómo garantizar los derechos humanos, hemos de ser críticos e innovadores para examinar y proponer soluciones factibles y adecuadas hacia tal meta; hemos de "aceptar, reconocer, respetar y promover la capacidad y potencialidad humanas para plantear continuamente alternativas y formas creativas de afrontar y transformar el mundo."[387] Mientras encontramos las soluciones viables al respecto, tenemos que "combinar lo utópico con lo que es eficaz por ahora"[388] para no quedarnos pasivos y ciegos frente las violaciones graves de los derechos de millones de personas que cada día y en todos los rincones del mundo sufren de las calamidades y sus secuelas. Coincidimos al respecto con la interpretación crítica de que no todos los derechos están ya construidos –algunos están a medio proceso y otros sientan sus bases–,[389] estamos convencidos que el derecho relativo a los desastres es una vía válida hacia tal fin.

3.2. Los derechos humanos más afectados durante desastres

Las personas afectadas por los desastres no se encuentran desprotegidos por el derecho. Aunque a nivel mundial no se haya formulado todavía un régimen jurídico-institucional integral que abarque adecuadamente sus necesidades y responda a sus exigencias específicas, sí existe un cuerpo significativo de leyes y normas nacionales e internacionales que cubre varios aspectos referentes a su situación particular. Como ya hemos señalado, las víctimas –en su mayoría– forman parte de la población de los Estados que, por lo general, ratifican instrumentos de derechos humanos y se rigen por constituciones y legislaciones que les confieren la responsabilidad primordial y directa de respetar, proteger y cumplir los derechos de sus propios ciudadanos y otras personas que se encuentren bajo su jurisdicción.[390]

---

[386] *Ibidem*. P. 262.
[387] HERRERA FLORES, Joaquín Herrera. "Cultura…" *op. cit.* P. 238.
[388] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: Waldhuter Editores, 2009. P. 25.
[389] RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos…" *op. cit.* P. 13. *Vide* también: GÓMEZ ISA, Felipe. "La protección internacional de los derechos humanos." En: GÓMEZ ISA, Felipe (dir.); PUREZA, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. P. 49.
[390] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 3.

.

En el momento de producirse una calamidad, los afectados conservan sus derechos. De hecho, además de asegurarles el disfrute sin discriminación de todas las libertades y garantías de las cuales gozan los demás habitantes del país azotado por la catástrofe, se debe reconocer la singularidad de su situación y tomar medidas concretas dirigidas a atender sus necesidades específicas. En el presente subcapítulo profundizamos sobre aquellos derechos que más se ven impactados en los contextos de calamidades. Sobre todo, nos detenemos en el derecho a la vida, a una vivienda y alimentación adecuadas, a la educación; estudiamos los derechos de los grupos vulnerables, como son –entre otros– los niños y las personas mayores y con discapacidades; y también reflexionamos sobre los derechos relativos a la familia, a la no discriminación y a la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Dado el alcance de la investigación, nos referirnos a los aspectos mencionados únicamente en su relación con los desastres. El análisis que proponemos puede servir de introducción y constituir una base para una eventual profundización posterior.

3.2.1. Separación tradicional de los derechos en generaciones: indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos

Desde el principio, clarifiquemos que en nuestras observaciones sobre los derechos humanos más afectados en las situaciones de desastres, rechazamos la concepción –extendida y engañosa a la vez– de las generaciones de derechos. Partiendo del concepto de dignidad, opinamos que es erróneo hablar de ‘categorías’ de derechos humanos, ya que hay solamente una clase de derechos para todas y todos: los derechos humanos. Aunque la división en generaciones sea una buena medida pedagógica que permite visualizar o esquematizar cómo ha ido avanzando el reconocimiento de las luchas por la dignidad en los instrumentos jurídicos, debemos tener cuidado en el uso de esta visión excesivamente unilineal y simplista de la historia de la noción.[391]

Al atribuir el calificativo de primera, segunda o tercera generación, estamos indicando que los derechos han surgido en contextos relativamente precisos: los derechos individuales, como protección ante el absolutismo y el orden social reinante en los siglos XVII y XVIII; los

[391] HERRERA FLORES, Joaquín. “La complejidad…” *op. cit*. P. 124-125; SÁNCHEZ RUBIO, David. “Sobre el concepto…” *op. cit*. P. 10-22.

.

sociales, en relación con la consternación moral y las reivindicaciones de los obreros en el siglo XIX y la presión de las revoluciones socialistas a los principios del siglo XX; y los de los pueblos o de solidaridad, como efecto de descolonización o de liberación nacional del siglo XX.[392]

Sin embargo, además de esta interpretación descriptiva de la secuencia temporal, podemos también entender la expresión de las generaciones en el sentido más dinámico, como designación de un proceso de concebir, desplegar y consolidar los derechos. Bajo este enfoque, se trata de que los derechos civiles y políticos (DCP) han sido objeto de mayor atención y codificación que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Por ello, en la doctrina tradicional, estos últimos se consideran inexigibles, no justiciables y sólo de cumplimiento progresivo.[393] Bajo esta óptica errónea, se afirma que tienen que darse condiciones concretas para que los DESC se materialicen. Nosotros, en cambio, creemos que para los seres humanos las condiciones no se dan espontáneamente, sino que se producen, o más bien, las producimos y, por consiguiente, se tiene que hacer todo el esfuerzo necesario para asegurar que los derechos de la llamada segunda o tercera generación no se transforman en derechos relativos, de segunda o ninguna categoría.[394] Creemos que se ha de atender al llamado desde el terreno del pensamiento crítico, que exige repensar las formas de interpretar y los modos de organizar los derechos, ya no por las tradicionales generaciones, "sino por asociaciones impuras, plurales, híbridas."[395]

En el contexto de calamidades, la clasificación de los derechos en generaciones parece todavía menos útil que en tiempos de normalidad; frente al escaso valor práctico del ejercicio de ubicarlos en estos rubros artificiales, más vale "defender que todos los derechos civiles, políticos y sociales, pueden fundamentarse, en la igual satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas y, con ello, en su igual dignidad, libertad, seguridad y diversidad."[396] La

---

[392] GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados…" *op. cit*. P. 69-70.
[393] CORTÉS RODAS, Francisco. "¿Hay un conflicto insuperable entre la soberanía de los Estados y la protección de los derechos humanos?" En: CORTÉS RODAS, Francisco; GIUSTI, Miguel (editores). *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007. P. 363-366.
[394] GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados…" *op. cit*. P. 58-68.
[395] RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos…" *op. cit*. P. 34-35.
[396] PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007. P. 38.

.

indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos tienen que considerarse decididamente en todo momento.[397]

En el marco de los desastres, los derechos de la supuesta primera generación (a la vida, a la intimidad, a la participación en los asuntos públicos) se entrelazan continuamente con los de la segunda (a una vivienda adecuada, a la salud, al agua, a la alimentación) y de la tercera (la asistencia humanitaria como el reflejo de la solidaridad internacional[398]). De ahí, más que la tipología de generaciones, se debe aplicar en tales circunstancias el criterio de *riqueza humana*.[399] Con éste, podremos jerarquizar no tanto los derechos en sí –ya que todos tienen la misma importancia– sino la prioridad de su satisfacción, y enfocar el conjunto de políticas sociales, económicas o culturales correspondientes de una manera más justa y adecuada.[400]

De hecho, la experiencia humanitaria confirma que sobre el terreno no se suele catalogar los derechos de las víctimas según las tres generaciones reconocidas por la doctrina tradicional. Utilicemos como ejemplo, uno de los documentos centrales en la materia, las ya mencionadas *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*, del Comité Permanente Entre Organismos (IASC), que proponen distinguir entre cuatro grupos de derechos de los afectados por desastres, a saber, los relacionados con:

– la vida, la seguridad e integridad física, y la protección de los lazos familiares en el contexto de las evacuaciones (esenciales durante e inmediatamente después de que se produce el desastre);

– la provisión de alimentos, servicios de salud, alojamiento y educación (cruciales durante la etapa de emergencia, y en la medida de lo posible, en fases posteriores);

– la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia (que adquieren relevancia especial una vez la etapa de emergencia termina y empiezan los esfuerzos de recuperación);

---

[397] A pesar de esta afirmación categórica y unánimemente aceptada desde el punto de vista teórico, la realidad suele cuestionar la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos en la aplicación práctica. *Vide:* BERRAONDO, Mikely; MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. *La integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar de mañana*. Pamplona: IPES, 2011. P. 50-52.

[398] PATNAIK DABIRU, Sridhar. "Towards an International Legal Framework for the Protection of Individuals in the Event of Disasters: An Initial Inquiry." En: HEINTZE, Hans-Joachim; ZWITTER, Andrej (ed.). *International Law…, op. cit.* P. 137.

[399] Para un estudio profundizado del concepto de *riqueza humana*, *vide*: SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía,…, op. cit.* P. 224-234.

[400] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención…, op. cit.* 179-180.

.

– la documentación, la libre circulación en caso de desplazamientos, restablecimiento de los lazos familiares, expresión, opinión y elecciones (que ganan importancia cuanto más largo sea el periodo de recuperación).[401]

Aunque el IASC hace referencia explícita a ambos Pactos Internacionales de 1966 –el de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)– el análisis de la estructura de las Directrices permite indicar que no fue la intención de sus autores seguir la división de las generaciones. De hecho, el término en cuestión no aparece ni una vez en el texto del documento; las cuatro agrupaciones propuestas por el Comité Permanente Entre Organismos se han establecido más bien con base en el criterio operacional y las razones prácticas aplicables en diferentes fases del desastre.[402]

3.2.2. Derechos en desastres

En el mundo globalizado de hoy, la convivencia entre los seres humanos ha alcanzado dimensiones planetarias, articulándose en múltiples jerarquías y subordinaciones, así como horizontalidades y solidaridades. Vivimos en una sociedad distinta del pasado por su incrementada complejidad e integración, donde desesperanza y esperanza se funden y muestran la contradictoriedad mantenida por la comunidad internacional. La desesperanza, se genera y nutre por varios factores presentes en la realidad actual. Entre ellos podemos apuntar al creciente número de conflictos y catástrofes de distinta naturaleza, que han incrementado el clima de perturbación de la sociedad global. Gran parte de dichas situaciones, conllevan a crisis humanitarias y provocan directamente violaciones severas y sistemáticas de los derechos humanos.[403] La esperanza la encontramos en los esfuerzos comunes y solidarios para hacer frente a estos aspectos negativos.

---

[401] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 10.

[402] Según Elizabeth Ferris, la co-Directora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno (consultada el 03.12.2013, durante el *Curso Internacional de Derecho y Protección Legal en los Desastres Naturales*, impartido en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, en Sanremo), la noción de las generaciones de los derechos humanos no constituyó un fundamento para la división sugerida en las *Directrices* del IASC, y la categorización en ellas propuesta tiene que ver más bien con reconocer que, en el contexto de una calamidad, no todos los derechos pueden ser proporcionados a la vez.

[403] SÁNCHEZ RUBIO, David. "Reflexiones e (im)precisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos." [s.n.]: CENEJU, 2004. Artículo publicado originalmente en *Documentos de Estudio*. N° 21. Costa Rica: Universidad Nacional de Heredia, 2003. P. 1.

.

Tradicionalmente, los desastres se han considerado como escenarios en donde emergen desafíos relacionados principalmente con el suministro de la asistencia humanitaria. Se ha prestado menos atención a la cuestión de los derechos humanos en dichos contextos. Mientras tanto, los retos que surgen al respecto son múltiples y frecuentemente muy graves. La lista de abusos e inobservancias más comunes es larga e incluye tales elementos como: el acceso desigual a la ayuda, bienes y servicios básicos; la discriminación en la prestación de asistencia, con base en el género, edad, pertenencia étnica o varios otros factores; la insatisfacción de las necesidades particulares de los grupos más vulnerables, entre ellos, las mujeres, los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad; la violencia por motivos de género; el abuso y explotación infantil; la separación de las familias; la falta de seguridad y protección frente la delincuencia e impactos secundarios de los desastres; las reubicaciones forzosas y/o regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas; la ausencia de mecanismos eficaces para la retroalimentación y presentación de reclamos; la escasez de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley; las pérdidas de documentación y dificultades para reemplazarla; la falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra; el acceso desigual a las oportunidades de sustento y a un sistema judicial eficiente.[404]

Como ha demostrado la experiencia, estos fenómenos –proporcionalmente al tiempo que duran– no sólo aumentan los efectos perjudiciales del desastre, sino que también se suman a las vulnerabilidades y patrones de injusticia y discriminación que existían de antemano, los cuales suelen exacerbarse y acrecentarse. Asimismo, conducen a serias violaciones secundarias, entre ellas, el abuso de género (cuyos patrones pueden verse fortalecidos por el acceso discriminatorio a la asistencia o por las cuestiones de propiedad no regularizadas); la negación de servicios esenciales de salud o de educación (que puede ocurrir por la pérdida de la documentación requerida); el acceso limitado a la educación (que suele ser crítico para el bienestar psicosocial de la niñez e infancia, y que expone a los niños a riesgos de la trata y el trabajo infantil); y las restricciones de la participación en los asuntos públicos (que impiden el empoderamiento y obstaculizan una recuperación autosuficiente de las víctimas de la calamidad).[405]

---

[404] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 1-2.

[405] KÄLIN, Walter. "The protection of persons displaced by natural disaster." En: INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. *Application of International Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law: UN Security Council, Peacekeeping Forces, Protection of Human Beings in Disaster Situations*. Conferencia Internacional, 8-10 septiembre 2005. Sanremo, 2005. P. 160-162.

.

El caso de Haití –donde el terremoto de 2010 afectó, en total, a 3 millones de personas– es emblemático en este sentido. Como señalan los informes de *Human Rights Watch*, meses después del acaecimiento del evento, millones de personas aún vivían en asentamientos informales y precarios, expuestos a enfermedades y violencia, viéndose así severamente restringidos sus derechos a una vivienda digna, a la salud y a la seguridad.[406] Además, muchos de los campamentos se formaron espontáneamente en terrenos privados y al momento de cerrarlos, gran parte de los desplazados internos fueron desalojados forzosamente. Por otra parte, la situación después del sismo exacerbó los problemas crónicos de derechos humanos en el país, que incluyeron: condiciones carcelarias inhumanas, violencia contra mujeres y niñas (que incrementó en condiciones de hacinamiento en los campamentos de emergencia) y la vulnerabilidad de menores (agravada por la escasez de recursos y bienes fundamentales para la vida, la cual favorece, en algunos casos, situaciones de abuso de poder, explotación y violencia).[407]

***

En el mundo actual contamos con los medios necesarios para mitigar una gran parte de los efectos negativos derivados de los desastres. Por tanto, se debe considerar a aquellos que quedan en la indigencia a raíz de las calamidades no como víctimas pasivas, sino como afectados por una seria violación del deber de salvaguardar los derechos humanos.[408]

Como ya hemos mencionado, hasta hace relativamente poco, los afectados por las catástrofes eran tratados como beneficiarios inactivos de ayuda. Tal suposición es falsa, puesto que en realidad, el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran, tiene el *deber* de respetar, proteger y cumplir sus *derechos*. Precisamente, las autoridades del país correspondiente están obligadas a impedir que ocurran violaciones de los derechos de sus ciudadanos y residentes, atajarlas cuando se produzcan y garantizar la reparación y rehabilitación una vez acontecidas.[409] Suministrar la asistencia no es por consiguiente un gesto de buena voluntad, sino un compromiso legalmente vinculante.

---

[406] Todavía cinco años tras el terremoto, se estimaba que 70 mil de los desplazados internos aún carecían de posibilidades de conseguir una solución habitacional duradera. *Vide*: HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2015*. United States of America, 2015. P. 267.
[407] HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2011*. United States of America, 2011. P. 148-151; HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2012*. United States of America, 2012. P. 253-258.
[408] SCHUEMER-CROSS, Tanja; HEAVEN TAYLOR, Ben. Oxfam International. *El derecho…, op. cit.* P. 15-17.
[409] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección…, op. cit.* P. 9-13.

.

En este sentido, se puede argumentar que el derecho internacional de los derechos humanos establece un marco jurídico general al cual se puede –y debe– recurrir durante la respuesta a desastres.[410] Varios instrumentos de este cuerpo legal contienen una serie de garantías de especial relevancia en los contextos que nos interesan. A continuación revisaremos un catálogo de las obligaciones de mayor importancia el presente estudio, seleccionadas bajo el criterio de relevancia para el estudio de caso que presentamos en el capítulo 5.

Antes, subrayemos solamente dos puntos. Primero, recordemos que es muy reducido el número de instrumentos internacionales vinculantes que proporcionan una referencia explícita a los derechos humanos durante la asistencia humanitaria. Los que existen –a saber, la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, o la *Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África* (Convención de Kampala)– se caracterizan por no utilizar el lenguaje propio de los derechos humanos; su redacción pone énfasis en las obligaciones de los Estados más que en los derechos de las personas necesitadas.[411]

Segundo, tomemos en cuenta que las calamidades obstaculizan significativamente la protección –según nosotros, de suma relevancia e innegable aún en tales situaciones– de los derechos humanos, dado que suelen desestabilizar a los gobiernos afectados, dañar la infraestructura crítica del país y exponer a la sociedad a los desafíos insólitos y difícilmente superables. Sin embargo, precisamente en estas condiciones, es primordial velar por que los derechos se cumplan, hasta el nivel más alto posible y considerando el contexto concreto. Los diferentes Estados están expuestos a diferentes riesgos y disponen de capacidades muy diversas para hacer frente a los desastres acontecidos en su terreno. Por ello, defendiendo e impulsando para que se satisfagan los derechos de las víctimas, siempre hay que tener en cuenta factores tales como la ubicación geográfica del país dado, los procesos históricos, económicos y políticos por los cuales ha pasado, el grado de su desarrollo actual, la resiliencia de su población, las especificidades de su entorno social, cultural y religioso, etc. En todo caso, sin embargo, la propensión a las calamidades, las prácticas tradicionales o la escasez de recursos humanos o

[410] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 49.
[411] CRETA, Annalisa. "A (Human) Right to Humanitarian Assistance in Disaster Situations? Surveying Public International Law." En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 357-360.

.

financieros, no pueden constituir una excusa para desatender las necesidades y los derechos de las personas afectadas.

A. Derecho a la vida

En primer lugar nos ocupamos del derecho a la vida, cuya importancia lo permite clasificar entre las normas imperativas –*ius cogens*– que son consideras por la comunidad internacional como fundamentales y deben ser observadas sin ninguna excepción.[412] Tal enunciado es significativo para nuestra investigación, confirma pues que nunca se puede autorizar suspensión alguna del derecho a la vida, ni siquiera en situaciones excepcionales.[413]

El derecho en cuestión está reconocido por varios instrumentos jurídicos vinculantes, tanto a nivel global como regional. Dentro del sistema universal, lo contiene el art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y el art. 6 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP); en el sistema europeo, el art. 2 del *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentale*s (CEDH) y el art. 2 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CDFUE); en el sistema americano, el art. I de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (DADH) y el art. 4 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH); y dentro del sistema africano, el art. 4 de la *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos* (CAFDH).

En cuanto al contenido, el derecho a la vida no debe interpretarse en un sentido excesivamente restrictivo. El Comité de Derechos Humanos ha observado que su protección exige que se adopten todas las medidas posibles, incluso positivas.**[414]** En lo que nos interesa, lo problemático es establecer cómo un país devastado por un desastre de gran magnitud puede cumplir con ese deber. Dicho de otra forma, el derecho a la vida es un derecho individual que deben proteger y asegurar las autoridades bajo cuya jurisdicción es el territorio donde se produjo la calamidad; a menudo resulta que el Estado afectado no tiene capacidades suficientes para responder a la tragedia acaecida. Eso no obstante, tiene que buscar cumplir plenamente con sus

---

[412] HARPER, Erica. *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*. Rome: International Development Law Organization, 2009. P. 19.
[413] NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles…, op. cit.* Art. 4. 2.
[414] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 6, Derecho a la vida (art. 6 PIDCP). HRI/GEN/1/Rev.7 at 143.* 1982. Párr. 1, 5.

.

obligaciones en la materia y por lo tanto realizar todos los esfuerzos a su alcance para que la vida de las personas no se vea comprometida.

En este sentido, el país afectado por una catástrofe, al tener que explorar *todas las medidas posibles* para proteger la vida de sus ciudadanos, puede o inclusive debe solicitar o aceptar la ayuda humanitaria del exterior, según sea el caso. Sin embargo, hasta la fecha, el derecho internacional positivo no ha reconocido explícitamente un derecho a recibir asistencia humanitaria del extranjero –ni un deber de solicitarla, ni tampoco una obligación de proporcionarla– en situaciones de desastres. Si bien tal posibilidad está anclada en las normas convencionales y consuetudinarias referentes a los conflictos armados, no hay una claridad parecida sobre este asunto en las situaciones de calamidades ocurrentes en tiempos de paz.[415]

Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha hecho notar que las obligaciones del Estado en cuanto a la efectividad de una serie de derechos humanos directamente involucrados en calamidades –entre ellos, precisamente, el derecho a la vida– van más allá del mero respeto e incluyen el deber de proteger y hacerlos efectivos. Lo anterior permite reafirmar, que solicitar el apoyo internacional puede ser un componente necesario del cumplimiento de los deberes del Estado, cuando sus propios recursos para afrontar los retos de rescate y protección sean inadecuados.[416]

En este punto, conviene hacer un paréntesis sobre la controvertida idea del *derecho a la asistencia humanitaria* en casos de desastres. Es un asunto que ha recibido bastante atención, especialmente entre los académicos, cuyas opiniones en cuestión han sido divergentes. [417] Una corriente afirma, que tal derecho está sólidamente fundado en el derecho internacional público o, por lo menos, existe implícitamente en él; otra, niega por completo su existencia en tiempos de paz (cuando acaece un desastre pero no hay conflicto armado); y la tercera, alega que dicho derecho existe pero no es un derecho humano en sí, sino una norma secundaria que entra en juego cuando se ven violados los derechos primarios.[418] Hay también aportaciones que ubican el presunto derecho a la asistencia humanitaria junto con el derecho al desarrollo, a la paz y al

---

[415] CRETA, Annalisa. "A (Human) Right…" *op. cit.* P. 354-360.
[416] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. A/66/10*. 2011. P. 283. *Vide* también: ZORZI GIUSTINIANI, Flavia. "The Works…" *op. cit*. P. 77-78.
[417] REY MARCOS, Francisco. *¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria*. Madrid: .iecah., 2013. P. 157-160.
[418] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Memorando de la Secretaría. A/CN.4/590*. 2007. Párr. 257. P. 170.

.

patrimonio común de la humanidad, entre los derechos de solidaridad o de llamada *tercera generación*.[419]

En todo caso, por el momento, no parece que haya alguna garantía fija bajo la cual un individuo o país afectado por un desastre pueda solicitar asistencia de un Estado extranjero (al menos que se haya firmado un tratado específico al respecto). Además, según nosotros, la comunidad internacional no ha logrado, en la práctica, un acuerdo sobre si hay o no un derecho a la asistencia humanitaria, si bien hay documentos no vinculantes que lo enuncian, como el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales*[420], la *Carta Humanitaria* del *Proyecto Esfera*[421] o la *Resolución sobre asistencia humanitaria* del Instituto de Derecho Internacional[422]. La ayuda internacional sigue siendo regulada por leyes convencionales todavía deficientes y, por ahora, no se cuenta con una norma consuetudinaria que cubra todas las situaciones de desastres, independientemente de su origen y naturaleza.[423]

Regresando a la materia que nos llevó a las reflexiones sobre el (supuesto) derecho a la asistencia humanitaria, podemos concluir que el *derecho a la vida* implica la obligación estatal de preservar la existencia humana en caso de que ésta se vea amenazada. En los contextos de desastres, la realización efectiva de este compromiso está sometida a una serie de pruebas que, con frecuencia, rebasan las capacidades de reacción del Estado afectado. Sin embargo, repitamos, las dificultades que se presentan a la hora de producirse un desastre no pueden constituir una excusa para desatender la protección de la vida humana. Las autoridades correspondientes han de velar por ella hasta el grado más alto posible, incluso en las fases previas a la calamidad, puesto que tienen a su disposición toda una gama de instrumentos –de prevención, preparación, mitigación, reducción de riesgos y fortalecimiento de la resiliencia de

---

[419] HARDCASTLE, Rohan J., CHUA, Adrian T.L. "Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales". En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Vol. 23, Nº 148. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1998. P. 633-654. *Vide* también: BARNETT, Michael; SNYDER, Jack. "The Grand Strategies of Humanitarism." En: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (ed). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. New York: Cornell University Press, 2008. P. 143-145.

[420] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG).* Anexo VI del informe Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección. Ginebra, 1995. Punto 1.

[421] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.* P. 23.

[422] INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución…, op. cit.* P. 133-250.

[423] RONZITTI, Natalino. "Conclusions". En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 703-706.

.

sus pueblos– con los cuales pueden limitar significativamente los eventuales daños y sufrimiento.

Por mencionar algunos ejemplos prácticos, se debería: fomentar una gestión de desastres basada en la comunidad, como los comités de manejo de desastres a niveles locales; implementar programas de concienciación ciudadana sobre los riesgos y modos de protegerse; favorecer capacitación en primeros auxilios; así como establecer registros actualizados de propiedades y pertenencias, mapas con rutas de evacuación y lugares de refugio, sistemas de alerta temprana, etc. Asimismo, una vez pronosticado u ocurrido el desastre, los responsables deberían considerar las siguientes actividades: informar a las personas interesadas, en un idioma que éstas entiendan, sobre las amenazas previstas, las precauciones para tomar, las rutas de evacuación, las instalaciones preparadas para este fin. Además, debe facilitarse la evacuación de la gente en peligro y proporcionarse transporte y alojamiento temporal adecuado, accesible y seguro.[424]

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos permite concluir que no aplicar adecuadamente medidas factibles de prevención y mitigación, definitivamente, pone en riesgo a los seres humanos y equivale a vulnerar el derecho a la vida, de lo cual se desprende la responsabilidad del Estado en virtud de la legislación internacional. Dos sentencias del Tribunal cobran especial relevancia a este respecto. La primera es la causa *Budayeva et al. contra Russia*,[425] que estudia la avalancha de barro que, en 2000, arrasó Tyrnauz, una ciudad del Cáucaso central, causando la muerte de varias personas y la destrucción de numerosos edificios. El alud fue el último de múltiples episodios parecidos y, aunque directamente fue provocado por el río que recorre la ciudad, se debió en una gran parte a las carencias de la infraestructura de contención y, sobre todo, a serias negligencias de los actores responsables que descuidaron el riesgo inminente y no actuaron de forma adecuada de ante un desastre previsible.[426]

La segunda causa –*Öneryildiz contra Turquía*[427]– trata sobre las secuelas de una explosión de metano en un tiradero público, que se produjo en 1993, en Turquía. Los deshechos

---

[424] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 15-16.
[425] TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Budayeva et al. contra Russia*. Demandas 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, sentencia del 20 de marzo de 2008.
[426] CONNOLLY CARMALT, Jean; HAENNI DALE, Claudine. "Human rights and disaster." En: WISNER, Ben; GAILLARD, J.C.; KELMAN, Ilan. *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction and Management*. Abingdon: Routledge, 2012. P. 64-66.
[427] TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Öneryildiz contra Turquía*. Demanda 48939/99,

.

causaron afectaciones graves a los barrios marginales cercanos al vertedero y cobraron la vida de treinta nueve personas. "Aproximadamente dos años antes, los expertos advirtieron a las autoridades del riesgo de que se produjera semejante explosión, pero no se tomaron medidas, ni para quemar los gases acumulados en el vertedero, ni para evacuar a los vecinos."[428] En ambos casos, los familiares de las víctimas –después de no haber recibido las indemnizaciones solicitadas a las autoridades nacionales– apelaron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que falló que tanto Turquía como Rusia habían incumplido su obligación de proteger la vida, al no haber ejercido acciones preventivas oportunas.

De modo parecido, se pueden indicar sentencias emitidas por los tribunales nacionales correspondientes –tratemos de ejemplos los fallos referentes al sismo de L'Aquila (Italia, 2009) y a las inundaciones de Krymsk (Rusia, 2012)– donde las víctimas de desastres, inadecuadamente enfrentados por las autoridades, recibieron compensaciones o donde los representantes de dichas autoridades fueron condenados (en el caso italiano, por homicidio culposo múltiple) por no haber ejercido sus funciones del modo competente.[429]

En vista de lo anterior, resumamos que es esencial fortalecer el compromiso de los actores responsables respecto al derecho a la vida y garantizar que dicha obligación se cumpla también en los momentos de excepción, cuando más obstáculos enfrenta.

B. Derecho a nivel de vida adecuado

Cómo mencionamos en el párrafo anterior, el derecho a la vida –que conforma la base de los demás derechos humanos– debe estar tomado en cuenta y protegido de una manera especial en los casos de desastres. Sin embargo, como también hemos expuesto, la mera existencia no constituye la meta final, sino más bien el punto de partida de los esfuerzos del ser humano. Desde la perspectiva de la teoría crítica, a lo que toda la gente aspiramos, es a una vida "digna de ser vivida".[430] De ahí que, a continuación, reflexionamos sobre los componentes elementales de una existencia digna, concretamente, los componentes de un *nivel de vida adecuado* en

---

sentencia del 30 de noviembre de 2004.

[428] KÄLIN, Walter; HAENNI DALE, Claudine. "Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?" En: Forced Migration Review. No 31. Disponible en: www.fmreview.org/es/pdf/RMF31/23.pdf [Acceso: 15.10.2015]. P. 38.

[429] FERRIS, Elizabeth. *How can international human rights law protect us from disasters?* Paper prepared for the American Society of International Law, Annual Meeting, 10 April 2014. Washington D.C., 2014. Disponible en: http://www.brookings.edu/research/papers/2014/04/22-human-rights-disasters-ferris [Acceso: 21.08.2015]. P. 4-6.

[430] HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención…, op. cit.* P. 180.

.

contextos de calamidades reflejado, en mayor medida pero no exclusivamente, en la vivienda y alimentación.

A modo de introducción, indiquemos que el derecho a un nivel de vida adecuado está incluido en varios tratados vinculantes: en la DUDH (art. 25.1), el PIDESC (art. 11), la DADH (art. XI) y *Carta Social Europea* (CSE, art. 13). En situaciones de desastres, su cumplimiento se materializa mediante el suministro de los bienes y servicios humanitarios a la población afectada, basado en una evaluación de necesidades y realizado sin discriminación ni distinción de ningún tipo, salvo, precisamente, la diferenciación derivada de la diversidad de las necesidades. Dichos bienes y servicios deben cumplir el criterio de ser *adecuados*, lo que significa, a grandes rasgos, que los mismos deben cumplir con las siguientes características:

― estar *disponibles* para la población afectada en cantidad suficiente y calidad admisible;

― ser *accesibles* sin discriminación a todas las personas necesitadas, ser del conocimiento de los beneficiarios y físicamente accesibles, de un modo seguro, incluyendo a los grupos vulnerables y marginados;

― ser *aceptables*, es decir, que respeten la cultura de las personas, minorías, pueblos y comunidades concernidas, y tomen en cuenta el género, la edad y otros factores símiles;

― ser *adaptables* y suficientemente flexibles para adecuarse al cambio de las exigencias en las diferentes etapas de la respuesta al desastre.[431]

B.1. Derecho a una vivienda adecuada

La vivienda adecuada está reconocida en los documentos vinculantes del alcance universal, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* o la *Convención sobre los Derechos del Niño*[432]; en los regionales, como la *Carta Social Europea*, la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* o la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*; así como en los instrumentos no obligatorios, como las *Directrices IASC* o los llamados *Principios Pinheiro*[433]. Igualmente,

[431] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 29-30.
[432] BATRA. Bikram Jeet; CHAUDHRY, Shivani (recopilación). *International Human Rights Standards on Post-disaster Resettlement and Rehabilitation*. Habitat International Coalition - Housing and Land Rights Network; People's Movement for Human Rights Learning. Bangalore: Books for Change, 2006. P. 3-4.
[433] COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*.

.

se han ocupado de este tema los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada (Miloon Kothari, entre 2000 y 2008, Raquel Rolnik, de 2008 a 2014, y Leilani Farha, desde 2014). El derecho a ella no sólo es relevante en sí mismo, sino que también está vinculado a la realización de otros derechos humanos, incluido el a la vida, la salud, la alimentación, el trabajo, la información, la igualdad de género, la seguridad personal y medio ambiente saludable.[434]

En contextos de desastres, el derecho a una vivienda adecuada se puede reflejar en los alojamientos provisionales y de emergencia, en donde se refugian las personas afectadas, concretamente, en el modo de organizarlos y gestionarlos; en las condiciones existentes en este tipo de instalaciones; en la disponibilidad y calidad de servicios que ofrecen a la gente albergada, etc. Dichos alojamientos han de permitir a las víctimas superar la fase de transición en seguridad y dignidad; tienen que ser objeto de mejoras graduales o, lo más pronto posible, sustituirse por soluciones durables apropiadas; y deben ser complementados con otras medidas de apoyo en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos y medios de subsistencia.[435] Aunque la urgencia operacional tiende a imponer determinadas soluciones habitacionales –a veces no las más oportunas para la situación dada– es fundamental que haya una participación efectiva de la población respectiva en las decisiones relativas al alojamiento provisional. También, debe tomarse siempre en cuenta que los grupos con necesidades específicas requieren una atención particular al respecto.[436]

En cuanto a las propuestas concretas, los campamentos y centros colectivos donde los afectados encuentran un refugio temporal, deben considerarse solamente como el último recurso y establecerse cuando no exista otra posibilidad de arreglo[437] como una rehabilitación rápida, sustento autónomo, acogida con familiares u otros miembros de la comunidad. Por lo general, el hospedaje con familias de acogida suele ser la mejor alternativa, ya que se basa en los mecanismos de adaptación propios y garantiza un ambiente más propicio. Esto puede estar sujeto a la elección de los habitantes del lugar; sin embargo, sea cual fuere la decisión de las

---

E/CN.4/Sub.2/2005/17. 2005.

[434] HARPER, Erica. *International Law…, op. cit.* P. 193-195.

[435] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 34-35.

[436] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual para la protección de los desplazados internos*. [s.n], 2010. P. 251.

[437] Por ejemplo, en casos de una llegada masiva de población desplazada o de tensiones entre la comunidad de acogida y la trasladada.

.

personas afectadas se les debe apoyar a encontrar opciones de asentamiento temporal tras el desastre –siempre y cuando sea seguro y oportuno– y no se debe favorecer a un grupo por haber elegido un tipo de solución habitacional, frente al otro cuya elección fue diferente.[438]

Todas las directrices –de corte operativo y no vinculantes– que acabamos de indicar, están firmemente enraizadas en el derecho internacional de los derechos humanos vigente. Para comprobarlo, analicémoslas en yuxtaposición con las Observaciones Generales (en adelante: OG) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales correspondientes, a saber, la OG Nº 4 y la OG Nº 7.[439]

La *Observación General Nº 4*, comienza por recordar que los Estados Partes del PIDESC "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", así como consta en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos, es decir, a los habitantes de países pobres y a los colectivos vulnerables de las sociedades más desarrolladas económicamente; a los hogares encabezados por una mujer o a cualesquiera otros grupos (el concepto de *familia* debe entenderse en un sentido lato); e independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación o posición social u otro factor discriminatorio.[440]

Además, en opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo, sino más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Por ende, no basta que la vivienda sea *cualquiera* –debe ser *adecuada*, es decir, ofrecer espacio, seguridad, iluminación y ventilación necesarias, una infraestructura básica y una ubicación idónea en cuanto al trabajo y los servicios esenciales; todo ello a un costo razonable–. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, se considera posible identificar ciertos aspectos mínimos generales del derecho en cuestión que deben ser tomados en cuenta a estos efectos en cualquier contexto. Entre dichos elementos figuran los siguientes:

---

[438] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 252.
[439] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del art. 11 PIDESC). E/1991/23*. 1991; COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (párr. 1 del art. 11 PIDESC). E/1999/22*. Anexo IV. 1997.
[440] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 4…, op. cit*. Párr. 1, 4-6.

.

– Seguridad jurídica de la tenencia: sea cual fuere el tipo de tenencia –el alquiler público o privado, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación, los asentamientos informales o la vivienda de emergencia– todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia y una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas;

– Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener determinados servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición;

– Gastos soportables: los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda no deben impedir ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas; deben ser conmensurados con los niveles de ingreso o subsidiados;

– Habitabilidad: la vivienda debe ser habitable, en sentido de ofrecer espacio adecuado y seguridad física a sus ocupantes y de protegerlos de las condiciones meteorológicas adversas, de amenazas para la salud y de riesgos estructurales;

– Asequibilidad: las soluciones habitacionales deben ser asequibles a los que tengan derecho, sobre todo, deben garantizar cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos en situación de desventaja o desfavorecidos como las personas de edad avanzada o con discapacidades, los niños, los enfermos mentales y terminales, las personas con VIH u otros problemas médicos persistentes y –lo que más nos interesa en el presente estudio– a las víctimas de desastres naturales y las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres;

– Lugar: la localización de la vivienda adecuada debe permitir el acceso al empleo, los servicios de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Por el contrario, no debe ubicarse en zonas contaminadas ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes;

– Adecuación cultural: tanto la manera y los materiales de construcción, como las políticas en que éstas se apoyan, deben permitir la diversidad y la expresión de la identidad cultural. De manera semejante, las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización de la vivienda deben velar porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales correspondientes.[441]

[441] *Ibidem*. Párr. 7-8.

.

Asimismo, si bien el derecho a la vivienda se ha considerado tradicionalmente dentro de los derechos de implementación progresiva, independientemente del grado de desarrollo del país determinado –y aunque los medios más apropiados varíen inevitablemente de un Estado a otro– hay ciertas medidas que deben tomarse inmediatamente con el fin de lograr la plena realización del derecho en cuestión. De hecho, una gran parte de estas medidas requieren sólo la abstención del gobierno de ciertas prácticas, y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En otras ocasiones, se requiere la adopción de una estrategia nacional de vivienda concreta, que defina los objetivos para el desarrollo de condiciones habitacionales propicias; que determine los recursos disponibles para lograr dicho objetivo; y busque las formas más efectivas para su aplicación. Tal estrategia debe contar con una consulta extensa y participación activa de todas las personas afectadas, incluidas las personas que no tienen hogar o las que están alojadas inadecuadamente.[442]

La *Observación General N° 4*, enfatiza además que numerosos componentes del derecho a la vivienda adecuada están en conformidad con los recursos legales internos e incluyen, pero no están limitadas a, apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones; procedimientos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; reclamaciones contra acciones ilegales relacionadas con el alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación de cualquier índole, sobre todo en cuanto a la asignación y acceso a la vivienda; y reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas.[443]

En caso de que se considere que las soluciones internas rebasen las capacidades del Estado en cuestión, es oportuno que se haga, lo antes posible, una solicitud de apoyo del exterior al respecto. A pesar de que, tradicionalmente, sólo un porcentaje limitado del conjunto de la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos, el Comité reconoce la importancia de la cooperación internacional en este ámbito, siempre y cuando esté fundada en el libre consentimiento y exhorte a los Estados, tanto receptores como suministradores, que indiquen las esferas en las que la financiación externa tendría el mayor efecto al derecho a la vivienda adecuada. Aquí también, se deberían tener plenamente en cuenta las necesidades y opiniones de los grupos afectados.[444]

---

[442] *Ibidem*. Párr. 10, 12.
[443] *Ibidem*. Párr. 17.
[444] *Ibidem*. Párr. 19.

.

De un modo particular, el derecho a la vivienda adecuada está abordado también en la *Observación General N° 7*, referente a los desalojos forzosos. En la misma, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el hostigamiento u otras amenazas, sobre todo, contra los desalojos forzosos –declarados, *prima facie*, incompatibles con los requisitos del PIDESC–[445].

Tal como se emplea en la OG analizada, el término *desalojos forzosos* se entiende como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos."[446] Si bien la comunidad internacional reconoce desde hace algunas décadas que la cuestión de los desalojos forzosos es grave, hasta la fecha se han dejado pendientes varias cuestiones decisivas al respecto, entre ellas, la determinación de las circunstancias en que tales desalojos son admisibles y las modalidades de protección necesarias cuando se produzcan.

Fundamentalmente, las obligaciones de los Estados en relación con los desalojos forzosos se basan en el párr. 1 del art. 11 del PIDESC, conjuntamente con otras disposiciones pertinentes, en particular, el párr. 1 del art. 2 PIDESC y el párr. 1 del art. 17 del PIDCP. Dadas la interrelación y la interdependencia entre todos los derechos humanos, los desalojos vulneran frecuentemente otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, tales como el derecho a la vida y al nivel de la vida adecuado, a la seguridad personal y a la no injerencia en la vida privada, a la familia y al hogar, a la salud y a la educación, etc. [447]

Aunque la práctica ante los desalojos forzosos parece darse principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, frecuentemente en nombre del desarrollo, también se produce en relación con traslados de población, desplazamientos internos y reasentamientos en caso de éxodos en masa y movimientos de refugiados –las eventualidades que más nos interesan, dado que pueden producirse en relación con los desastres–.[448]

---

[445] Salvo en caso de los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.
[446] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 7…, op. cit*. Párr. 3.
[447] *Ibidem.* Párr. 4, 8.
[448] *Ibidem*. Párr. 5.

.

Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en especial cuando afecte a gran número de personas, los Estados deben consultar con los interesados las alternativas que permitan evitar dicha solución o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza para su ejercicio. Si se decide que el desahucio está justificado, debe llevarse a cabo con estricto respeto a los derechos humanos y los principios generales de la razón y la proporcionalidad. Además, los Estados deben velar por que se tengan en cuenta las necesidades particulares de las mujeres, la niñez, las personas de edad, los pueblos indígenas, las minorías y otros individuos y grupos desfavorecidos a quienes los desahucios afectan desproporcionadamente; y porque no se quede sin vivienda ninguna persona que no disponga de recursos requeridos para asegurarse otra solución habitacional idónea.[449]

Las observaciones arriba presentadas, aunque en gran parte se refieren originalmente a los tiempos de paz, aplican perfectamente a las situaciones de desastres. Les dimos una reflexión más detallada que a los demás derechos que analizamos en los siguientes apartados, debido a la importancia del tema de la vivienda adecuada para nuestro estudio de caso.

B.2. Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es un componente del derecho al nivel de la vida adecuado. Es un derecho incluyente que no trata simplemente de garantizar una ración mínima de calorías y elementos nutritivos, sino de tener acceso físico y económico, en todo momento, de manera regular, permanente y libre, a la alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, o a los medios para obtenerla, que corresponda a las tradiciones culturales de la población que la consume y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, digna y libre de angustias –como apuntó el primer[450] Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación–.[451]

A nivel formal, la importancia del derecho en cuestión se refleja en la cantidad de documentos internacionales que lo desarrollan, bien generales, como la DUDH y el PIDESC; bien enfocados en grupos de población delimitados, como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la *Convención sobre los Derechos del*

[449] *Ibidem*. Párr. 10, 13-16.
[450] Hasta la fecha, el cargo de Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, ha sido ocupado por: Jean Ziegler (2000-2008), Olivier De Schutter (2008-2014) y Hilal Elver (desde 2014).
[451] COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS; ZIEGLER, Jean. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. A/62/289. 2007. P. 4.

.

Niño o la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*; bien regionales, como el *Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (denominado "Protocolo de San Salvador"), la *Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño* o el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.*

De acuerdo con la *Observación General N° 12* del Comité DESC, el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad humana, es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos y es inherente a la justicia social. El concepto de *adecuación* es particularmente importante en este caso y se refleja en que los alimentos consumidos por una población dada sean idóneos para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas y ecológicas de esta población; además de ser disponibles en cantidad y calidad suficientes, sin sustancias nocivas, en formas sostenibles y sin dificultar el goce de otros derechos humanos.[452]

Mientras que la *disponibilidad* requiere que los productos para el consumo se puedan obtener –sea mediante la producción propia, sea mediante la compra–, la *accesibilidad* comprende la posibilidad económica y física de conseguirlos. La accesibilidad física reviste una importancia particular en los casos de desastres, e implica que el alimento adecuado debe ser accesible para todos, incluyendo a las personas que viven en zonas propensas a los desastres, sobre todo, en regiones remotas.[453]

Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia de dar pleno respeto al derecho a una alimentación adecuada, existe una disparidad inquietante entre las enunciaciones formales y la realidad imperante en muchas partes del mundo, donde vastos estratos de población sufren de hambre crónica y malnutrición, y donde millones de personas se ven afectadas por hambrunas, también las causadas por desastres. Para justificar tal situación, los Estados argumentan que el derecho a la alimentación adecuada se alcanza progresivamente. No obstante, es necesario recordar también que, conforme la redacción del PIDESC, los Estados Parte tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para

[452] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11 PIDESC). E/C.12/1999/5.* 1999. Párr. 4, 7, 8.
[453] *Ibidem*. Párr. 12, 13.

.

garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre; así como el deber de mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastres.[454]

Por lo que concierne al tema de las obligaciones jurídicas que los Estados tienen en el ámbito analizado, el Pacto impone tres tipos de obligaciones: de *respetar* (no adoptar medidas que impidan el acceso existente a una alimentación adecuada); *proteger* (velar por que los terceros no priven a nadie del acceso a la alimentación); *realizar* (procurar fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria –*facilitar*– y garantizar ese derecho directamente a los individuos y grupos incapaces, por razones que escapen a su control, de disfrutar del mismo –*hacer efectivo este derecho*–). Este último, como lo indica claramente el Comité, también se aplica a las víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.[455]

Las obligaciones del PIDESC no están siendo cumplidas cuando no está satisfecho al menos el nivel esencial de la protección contra el hambre. Un gobierno que aduzca que la limitación de sus recursos o razones fuera de su control le impiden proporcionar el acceso a la alimentación a las personas incapaces de obtenerla por sí mismas, ha de demostrar que ha hecho cada esfuerzo posible por utilizar todos los medios a su disposición con el fin de cumplir con esa obligación mínima. Simultáneamente, tiene que comprobar que no ha logrado recabar apoyo internacional oportuno para tal fin; los Estados reconocen el papel fundamental de la cooperación internacional al respecto, y tienen la responsabilidad conjunta e individual, de colaborar y suministrar asistencia –cuando sea preciso y de conformidad con sus propias capacidades– en casos de calamidad y emergencia.[456]

Por otro lado, aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y, por lo tanto, los responsables últimos de su cumplimiento, todos los miembros de la sociedad –los particulares, las familias, las comunidades locales, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado– son responsables por la realización del derecho a una alimentación adecuada. Además, tienen particular importancia en esta área instancias tales como el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

[454] *Ibidem*. Párr. 5, 6, 14.
[455] *Ibidem*. Párr. 15.
[456] *Ibidem*. Párr. 17, 36, 38.

.

Refugiados, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.[457]

Los requisitos válidos para los tiempos de normalidad son los mismos que los previstos para las situaciones de calamidad –aunque aplicados de un modo particular–. En casos de desastres, las intervenciones relacionadas con alimentos deben garantizar la máxima participación de las comunidades afectadas en la planificación, diseño e implementación de las actividades de distribución de alimentos; y velar por que haya una información clara y accesible para todos los beneficiarios, sobre la frecuencia, horarios de las distribuciones de alimentos y cantidades que van a suministrarse. Además, hay que asegurar que las personas con necesidades específicas –niñas y niños no acompañados, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y personas que padecen enfermedades crónicas, que requieren ayuda o que han perdido a sus cuidadores durante el desastre– tengan acceso sin impedimentos a los alimentos; si conviene, se puede efectuar una distribución directa de alimentos a los grupos más frágiles. En todo caso, los víveres provistos han de cumplir con las normas internacionales de nutrición y tomar en cuenta la cultura, la tradición y las prácticas alimenticias de la población concernida; así como incluir los productos que corresponden a las necesidades de las mujeres embarazadas, madres lactantes, bebés, niños, personas de la tercera edad y personas que padezcan ciertas enfermedades. Evidentemente, se debe limitar el riesgo de desviar los alimentos hacia otros fines.[458]

C. Derecho a la educación

El derecho a la educación está contenido en una variedad de instrumentos universales y regionales de derechos humanos, tanto generales –entre ellos, la DUDH (art. 26), el PIDCP (art. 18.4), el PIDESC (art. 13, 14), el CEDH (Protocolo 1, art. 2), la CSE (art. 1.4, 9, 10, 15), la CDFUE (art. 14), la DADH (art. XII), la CADH (art. 12.4) y la CAFDH (art. 17.1)– como referentes a los grupos de población específicos –a saber, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (art. 10), la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (art. 5, 7) y la *Convención sobre los Derechos del Niño* (art. 28, 29)–.

[457] *Ibidem*. Párr. 20, 38.
[458] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 33-34.

.

En contextos de desastres, el derecho a la educación es indiscutible. Se entiende de forma semejante que en los tiempos de normalidad, como una garantía de gozar, sin discriminación alguna, de una educación accesible, aceptable e inclusiva, en todas sus formas y en todos los niveles disponibles. Las intervenciones en actividades escolares realizadas en estos momentos, deben velar porque los niños y jóvenes afectados regresen a la escuela o a programas educativos, en entornos de aprendizaje seguros e igualitarios, y con la mayor rapidez posible, incluso si la documentación normalmente requerida para este fin ha sido destruida en la calamidad. Asimismo, en todo caso, se tiene que evitar que los edificios y terrenos escolares sirvan de alojamientos provisionales tras las catástrofes; las escuelas solamente se utilizarán como refugios colectivos como último recurso, solamente durante el tiempo necesario, y bajo la condición que se proporcionarán aulas alternativas, por ejemplo carpas, para realizar el ciclo educativo sin interrupciones. Además, la educación en tiempos de excepción –frecuentemente, suministrada por actores no gubernamentales y/o extranjeros– ha de respetar la identidad cultural, el idioma y las tradiciones de los menores. Por último, un acceso pleno e igualitario a la educación tiene que garantizarse de un modo particular, a ciertas categorías de personas, sobre todo, a las niñas, las mujeres y los niños pertenecientes a grupos marginados por su etnicidad, origen, estado de salud, condición económica, etc.[459]

Claramente, tales supuestos no siempre son realizables en el momento de producirse un desastre. Entre varios impedimentos que lo obstaculizan, los más comunes se refieren a:

– la falta de instalaciones educativas adecuadas: es el caso de los edificios escolares dañados a raíz de un desastre o carentes de instalaciones básicas de electricidad, saneamiento o calefacción. También se puede tratar de establecimientos ocupados por personas desplazadas o utilizados para otros fines que interrumpen el ciclo educativo;

– la falta de recursos: la pérdida del hogar, los ahorros, la tierra y los medios de subsistencia a menudo conducen a la pobreza y la marginalización que impiden cubrir los costos de la enseñanza como son los libros, el material escolar, los uniformes o las comidas. Además, frecuentemente, los adolescentes, los niños y –especialmente– las niñas se ven obligados a trabajar o asistir en las tareas domésticas, lo que les imposibilita asistir las clases;

– la discriminación: el trato diferenciador injusto, cualquier sea su motivo, puede restringir significativamente el acceso a la educación. Asimismo, el desplazamiento causado por una

[459] *Ibidem*. P. 38.

.

calamidad, puede exacerbar las pautas de la discriminación pre-existentes y dar lugar a nuevas, por ejemplo, endureciendo las dificultades en inscribir en las escuelas a los niños desplazados que carecen de la documentación necesaria;

– la inseguridad: la niñez puede verse expuesta a diferentes riesgos relativos a la educación en tiempos de desastre, sea en el camino a los centros de formación y desde los mismos, sea durante las actividades escolares.[460]

Desde la óptica operativa, las acciones indicadas para sobrepasar los inconvenientes en el goce pleno del derecho a la educación incluyen: abordar en las evaluaciones de necesidades en materia de educación realizadas tras los desastres, los aspectos de seguridad de los edificios e instalaciones escolares y el impacto de la calamidad en el cuerpo docente y los estudiantes; en consulta con las personas afectadas y/o desplazadas, identificar alojamientos temporales alternativos para la gente que se haya refugiado en escuelas, a fin de facilitar la apertura de éstas con la mayor rapidez posible; proporcionar los recursos y ayuda necesarios, incluso los programas de apoyo psicosocial, para que los niños puedan regresar al ciclo de formación lo antes posible.[461] La educación es tanto un derecho humano como una herramienta vital de protección. Impartida en un ambiente seguro, puede ser un medio idóneo para transmitir información sobre amenazas y problemas de seguridad (por ejemplo, sobre las cuestiones relacionados el saneamiento, la higiene o la nutrición); ayudar a mitigar graves riesgos de la violencia, el abuso sexual, la explotación laboral y la trata de personas, entre otros muchos; servir de base para desarrollar formas sostenibles de subsistencia y la (re)integración social y económica de los afectados por desastres; y contribuir a la reconciliación, entendimiento mutuo y tolerancia.[462]

De un modo análogo a los apartados precedentes, indiquemos brevemente cómo han clarificado el derecho en cuestión las Observaciones Generales. Concretamente, en la *OG N° 11 Planes de acción para la enseñanza primaria*, el Comité DESC indica que el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, puesto que junta en sí los matices de un derecho civil, cultural, económico, político

[460] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 303.
[461] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 39.
[462] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 302.

.

y social.[463] Asimismo, en la *OG N° 13 El derecho a la educación*, subraya que la educación es un medio indispensable para realizar otros derechos y permitir a las personas marginadas salir de la pobreza y participar plenamente en sus sociedades. También, desempeña un rol decisivo en el empoderamiento de la mujer y en la protección de los niños, así como en la promoción de los derechos humanos y difusión de conocimientos, incluso –que es de interés para nuestro trabajo– los conocimientos relativos a la prevención, preparación, mitigación y reducción del riesgo de desastres.[464]

D. Derechos del niño

Aparte de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, las garantías referidas a la niñez se encuentran también en la DUDH (art. 25.2), el PIDCP (art. 24, art. 10.2.b, art. 10.3, art. 14.4), el PIDESC (art. 10.3, art. 12.2.a), la CSE (art. 7, art. 10.2, art. 10.4.d, art. 17), la CDFUE (art. 24, art. 32), la DADH (art. VII) o la CADH (art. 19, art. 4.5, art. 5.5, Art. 13.4, art. 17.5). Para nuestros fines, el instrumento de más relevancia es la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* que –como ya se ha mencionado– explícitamente consagra la obligación del Estado de garantizar la protección y la asistencia humanitaria adecuadas a los menores que soliciten la condición de refugiado o que se encuentren desplazados internamente o separados de su entorno familiar por causa de desastres.[465]

Cuando acontece una calamidad, normalmente, los niños, adolescentes y jóvenes quedan excluidos de los mecanismos de toma de decisiones; por consiguiente, los riesgos específicos que afrontan, a menudo, no se tienen en cuenta. Mientras tanto, especialmente en caso de que resulten separados de sus padres, quedan expuestos a un amplio abanico de peligros, entre los cuales se hallan las situaciones de desamparo, abuso y explotación, los trabajos forzados y la falta de alimentos, alojamiento, educación o servicios de salud, que constituyen una amenaza seria para su bienestar y comprometen su desarrollo cognitivo, emocional y social.[466]

Por ello, hay que tomar medidas concretas para que los niños y adolescentes afectados sean protegidos de los daños secundarios y tengan acceso equitativo a los servicios básicos

[463] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 11, Planes de acción para la enseñanza primaria (art. 14 PIDESC). E/C.12/1999/4*. 1999. Párr. 2.
[464] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 13, El derecho a la educación (art. 13 PIDESC). E/C.12/1999/10*. 1999. Párr. 1.
[465] ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA. *Carta Africana…, op. cit.* Art. 23 *Niños refugiados* y 25 *Separación de los padres*.
[466] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 14.

.

ofrecidos tras las calamidades. Dado que los jóvenes constituyen una parte numerosa de la población mundial, es fundamental que se tenga conocimiento de sus necesidades y opiniones en la planificación de respuestas a la emergencia, en las evaluaciones iniciales de daños, en la prestación de servicios humanitarios y en su seguimiento y valoraciones finales. Además, aunque la definición del *niño* varíe según el contexto cultural y social, es necesario analizar detenidamente el significado de dicha noción dentro de la sociedad afectada para asegurar que no se excluya a ningún niño o adolescente de la asistencia requerida.[467]

Las Observaciones Generales –en particular, la *OG N° 17 Derechos del niño*, del Comité de Derechos Humanos– confirman que se debe reconocer el derecho de todo niño, sin discriminación alguna, las medidas de protección que su condición de menor requiere. Tal disposición entraña la adopción de medidas especiales; sin embargo, en la mayoría de los casos, éstas no están explícitas en el Pacto. De ahí que cada país debe determinarlas por su cuenta propia y en función de las exigencias específicas de protección de los niños que se encuentran al amparo de su jurisdicción. El Comité hace notar que dichas soluciones pueden ser de orden social, político, económico, cultural y civil; y deberían destinarse, sobre todo, a disminuir la mortalidad infantil, eliminar la malnutrición de los menores, prevenir actos de violencia, tratos crueles o explotación mediante trabajos forzados o la prostitución –muchos de los cuales ocurren o se ven exacerbados en los contextos de desastres–.[468]

Para concluir, añadamos que otras Observaciones del Comité de Derechos Humanos que hacen referencia a los derechos de la niñez son: la *OG N° 19 La familia* y la *OG N° 28 La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*. También, encontramos provisiones correspondientes en numerosas *Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, entre ellas, la *OG N° 4 El derecho a una vivienda adecuada*, la *OG N° 7 Los desalojos forzosos*, la *OG N° 11 Planes de acción para la enseñanza primaria*, la *OG N° 12 El derecho a una alimentación adecuada*, la *OG N° 13 El derecho a la educación*, la *OG N° 15 El derecho al agua*.

Cabe mencionar igualmente, que –además del detentador principal de la responsabilidad por los derechos del niño, o sea, el Estado correspondiente– las principales agencias que se ocupan de la protección de la niñez en situaciones de desastre son: el *Fondo de las Naciones*

---

[467] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.* P. 15.
[468] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 17, Derechos del niño (art. 24 PIDCP). HRI/GEN/1/Rev.7 at 165.* 1989. Párr. 1-3, 5.

.

Unidas para la Infancia (Unicef), la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), *Child Rights Information Network* (CRIN), *International Rescue Committee* (IRC), *International Save the Children Alliance*, *Plan International*, *Terre des Hommes*, *Defense for Children International* (DCI).[469]

E. Derechos de las personas mayores

Los derechos y el principio de la no discriminación de las personas de edad, están contenidos en los preceptos genéricos sobre igualdad que constituyen los ejes transversales de la DUDH, del PIDCP, del PIDESC, del CSE o de la DADH. Por su parte, la CDFUE reconoce el derecho de los mayores a llevar una vida digna e independiente, a participar en la vida social y cultural, y a acceder a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales (art. 25 y art. 34.1); y los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* (Resolución 46/91 de la Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1991) consagra un amplio abanico de garantías y libertades de las que este grupo debe gozar. Desafortunadamente, ninguno de los instrumentos citados se refiere manifiestamente a la situación de las personas de edad en el momento de acontecer un desastre, ni al trato requerido por ellas una vez se presente el caso.

A menudo, en las circunstancias de excepción, los mayores enfrentan serias problemáticas sociales y económicas, sobre todo, cuando se ven separados de sus familiares o pierden otras estructuras de apoyo. En algunos casos, no pueden trasladarse de zonas afectadas por la calamidad junto al resto de su familia, pierden su rol o posición tradicional en la comunidad, suelen ser expuestos a violencia, explotación y abuso.[470] Su condición especial exige que se emprendan acciones concretas por parte de las autoridades responsables, con apoyo de otros agentes de asistencia. En la práctica, dichas medidas pueden reflejarse en garantizarles la evacuación de áreas de peligro así como la seguridad durante y después de la etapa de emergencia; incluirlos en el proceso de planificación, decisión e implementación de la respuesta al desastre; organizar un sistema de distribución de la asistencia humanitaria que les asegure y facilite el acceso a los bienes y servicios necesarios; y tomar en cuenta sus opiniones, capacidades y limitaciones en cuanto al alojamiento en los campamentos y refugios colectivos,

[469] HARPER, Erica. *International Law…, op. cit.* P. 164.
[470] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 14.

.

para que el diseño, la ubicación, los servicios y la infraestructura de éstos sean adecuados a sus exigencias.

Los requisitos arriba enunciados, aunque no emanen explícitamente de los instrumentos internacionales vinculantes, se pueden derivar de ellos. Como hace notar el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su *OG N° 6 Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*, la población mundial está envejeciendo a un ritmo progresivo y la mayoría de los gobiernos tienen que adaptar sus políticas sociales y económicas a esta tendencia. Dicha situación es particularmente grave en los países desarrollados, pero también en los Estados pobres, donde la falta o deficiencias de la seguridad social se ven agravadas con la emigración de la población más joven, la cual debilita el papel tradicional de la familia, el principal apoyo para las personas de edad avanzada.[471] Evidentemente, cuando acontece una calamidad, las dificultades indicadas se acrecientan, toman nuevas formas y revisten una importancia singular. Por ello, es crucial disponer de mecanismos efectivos para enfrentar estos desafíos, siempre tomando en consideración que la gente de tercera edad conforma un grupo heterogéneo, dependiente tanto de la condición socio-económica y de varios factores demográficos, medioambientales, culturales y laborales de su país de proveniencia, como de su propia situación familiar, del grado de estudios, del hecho de habitar en el medio urbano o rural y de la profesión, entre varios otros.[472]

Finalmente, señalemos que –junto al Estado– hay agencias internacionales dedicadas a proteger a las personas mayores en situaciones de desastre; las principales son *Help Age International* y el *Programa de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento (United Nations Programme on Ageing).*[473]

F. Derechos de las personas con discapacidad

Los preceptos genéricos sobre igualdad y no discriminación contenidos en la DUDH, el PIDCP, el PIDESC, el CEDH, la DADH y la CADH se extienden también a las personas con discapacidad, ofreciéndoles un cierto grado de protección. Además, de un modo más específico y puntual, sus derechos están enunciados en la CSE (art. 9 y 15), la CDFUE (art. 26) y la CAFDH (art. 18.4); así como en instrumentos normativos internacionales y regionales

[471] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 6…, op. cit*. Párr. 1-3.
[472] *Ibidem*. Párr. 1-5, 16.
[473] HARPER, Erica. *International Law…, op. cit.* P. 108.

.

consagrados únicamente a esta categoría de población, como las *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* (1993), los *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental* (1991), la *Declaración de los Derechos de los Impedidos* (1975), la *Declaración de los derechos del Retrasado Mental* (1971) y la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad* (1999).

Es de interés particular de la presente investigación la, ya mencionada, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006), uno de los pocos documentos legales vinculantes de alcance global que hacen una referencia explícita a los derechos humanos en situaciones de desastres. Precisamente, la Convención en cuestión obliga a los Estados contratantes a garantizar la seguridad y la protección a las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas emergencias humanitarias y desastres.[474]

Cuando se produce una catástrofe, las personas con discapacidades se ven afectadas de una manera desproporcionada; su alto grado de vulnerabilidad provoca que la alteración de las redes sociales, económicas, físicas y de apoyo debida a la calamidad, los impacta más seriamente que a las demás víctimas. Frecuentemente, las medidas y formas de evacuación, de suministro de alojamientos provisionales, de distribución de alimentos y de recuperación, les resultan inadecuadas. Su estado de salud es uno de los factores que les conlleva riesgos adicionales y genera desigualdades –tienen más probabilidades de quedarse atrás o ser abandonadas durante la evacuación; de estar alojados en los refugios colectivos o campamentos temporales desprovistos de facilidades necesarias para ellos; de no poder acceder a las instalaciones, los servicios y los bienes básicos; y de no estar dispuestos a reestablecer fácilmente sus medios de sustento.

Los datos disponibles revelan que los errores en varias etapas de la gestión de desastres –en la preparación, planificación, socorro, coordinación, rehabilitación, evaluación, etc.– provocan que las personas pertenecientes a este grupo sufran de diferentes amenazas durante todo el del ciclo del desastre. Por ello, el trabajo humanitario debe integrar una perspectiva de diversidad que tome en cuenta las condiciones particulares de las personas con habilidades físicas o mentales limitadas. Tal enfoque implica comprender que un desastre las afecta de una manera diferente que al resto de la sociedad y que encuentran más obstáculos para hacer cumplir

[474] NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. 2006. Art. 11.

.

sus derechos que los demás habitantes del país afectado. Por ende, se tiene que dar visibilidad a las cuestiones de discapacidad en los planes de acción y las políticas nacionales e internacionales correspondientes; se debe incorporar un análisis especial en las evaluaciones tras las calamidades, en la elaboración de estrategias de respuesta y en la implementación y monitoreo de las actividades de protección; se ha de trabajar en colaboración con las personas que sufren una discapacidad para identificar los riesgos que pueden afrontar los más desfavorecidos, abordar estos desafíos y garantizar que las estrategias y programas de acción humanitaria no originen ni exacerben la discriminación o la marginalización.[475]

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resume, en su *OG N° 5 Las personas con discapacidad*, que la palabra *discapacidad* abarca un gran número de diferentes limitaciones funcionales que pueden revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental; todas ellas, de carácter permanente o transitorio. El Comité subraya también, que si bien el PIDESC no se refiere explícitamente a personas con discapacidad, sus disposiciones se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, incluidas claramente dichas personas. Tal presupuesto también deriva del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, que prohíbe discriminación alguna, basada –entre otros motivos– en cuestiones relacionadas con discapacidad.[476]

Para cerrar la exposición de este derecho, solamente cabe señalar que los actores que se responsabilizan por las personas con discapacidades –aparte de las autoridades estatales correspondientes– son: *Handicap International*, *Platform Disability and Development Cooperation* (*PHOS*), *Rehabilitation International* (*RI*), *United Nations Global Program on Disability* (*Enable*), *World Federation for Mental Health* (*WFMH*), la *Organización Mundial de la Salud* (*OMS*) y la *Organización Internacional del Trabajo* (*OIT*).[477]

[475] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 15.
[476] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 5, Las personas con discapacidad. E/C.12/1994/13*. 1994. Párr. 3-5.
[477] HARPER, Erica. *International Law…, op. cit.* P. 92.

.

G. Derechos relativos a la familia y a la intimidad

Los derechos a la vida familiar y privada, reconocidos en numerosos instrumentos internacionales –para citar los principales, en el art. 12 de la DUDH, art. 17 del PIDCP, art. 8 del CEDH, art. 7 de la CDFUE, art. V de la DADH, art. 11.2 y 11.3 de la CADH– pueden verse seriamente impactados durante una catástrofe.

Desde el acontecimiento de un evento calamitoso, el primer riesgo que se suele producir en este ámbito, es la separación de las familias –grave, más que todo, para los niños, los mayores, las personas con discapacidad y otra gente que depende del apoyo de sus parientes para sobrevivir–. Por ello, la protección de los lazos familiares ha de empezar ya desde el comienzo de las evacuaciones y permanecer presente hasta las fases finales de la emergencia o del desplazamiento.

Todas las operaciones de socorro se tienen que diseñar de manera que se preserve la unidad familiar y evite los abusos e injerencias a la vida privada. Existe todo un abanico de soluciones prácticas que pueden tomarse para lograr dicho objetivo. Las más sencillas tratan de velar porque los niños sean trasladados en compañía de uno de sus padres o de un guardián; que se utilicen tarjetas, brazaletes u otras formas de identificación de los menores; y que se rastreen los niños no acompañados, a los cuales hay que ofrecer protección y cuidados provisionales. Otras, proponen diseñar los refugios temporales de manera que permita a los parientes más próximos permanecer juntos y guardar un cierto grado de intimidad; o procuran que en los campamentos haya servicios de salud y aseo culturalmente apropiados y no compartidos entre hombres, mujeres, niños y niñas.[478]

Los miembros de las familias desplazadas han de recibir asistencia para estar juntos, lo que puede lograrse mediante una organización de la asistencia que no induzca a la separación de los parientes. Además, se debe proporcionar apoyo –también psicosocial y material, si así se requiere– para facilitar la reunificación de las familias y permitir a las víctimas averiguar el destino de sus parientes desaparecidos durante el desastre. Es posible alcanzar este fin, por ejemplo, estableciendo inmediatamente los procedimientos rápidos de rastreo; realizando censos para determinar los datos y números exactos de las personas desaparecidas; desarrollando estrategias de comunicación pública y divulgación de información sobre los

[478] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 19-20.

.

familiares separados (con la debida consideración a la protección de datos personales confidenciales); y evitando demoras y obstáculos burocráticos innecesarios.[479]

En el caso de que una persona fallezca en el desastre, sus restos mortales deberían ser recogidos, identificados y devueltos al pariente más próximo. Debe dárseles un trato que respete la dignidad y privacidad del fallecido y de sus familiares. Asimismo, los familiares deben estar informados sobre la ubicación de las tumbas y lugares donde se encuentren los restos, y tener pleno acceso a ellos.[480]

Al querer localizar las reglas enunciadas arriba en las *Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos*, empecemos por la *OG N° 19 La familia*, que hace notar que la familia –el elemento natural y fundamental de la sociedad– no puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, por lo que es preciso que los Estados apliquen soluciones de carácter legislativo, administrativo o de otro tipo para ofrecer de una manera eficaz la protección prevista en el Pacto. El Comité clarifica, que el derecho a fundar una familia implica, en principio, la posibilidad de vivir juntos, lo que requiere, por su parte, que el Estado adopte las medidas apropiadas –internas y de cooperación internacional– para asegurar la unidad o la reunificación de los parientes, sobre todo, en casos de separación debida a razones de tipo político, económico o similares.[481]

También en la *OG N° 16 Derecho a la intimidad*, se determina que toda persona tiene derecho a ser protegida de dichas injerencias, su familia y su domicilio, provenientes de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas. Esto quiere decir, que los propios Estados deben abstenerse de intervenciones incompatibles con el PIDCP, y han de establecerse marcos legislativos que prohíban tales actos a los terceros.[482]

La defensa de los derechos en cuestión, también es relevante a la hora de recopilar y registrar información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos –ya sea por parte de las autoridades públicas, ya sea por parte de las entidades privadas o de los particulares–. Dichas prácticas deben estar reglamentadas por la ley y deben adoptarse medidas eficaces para asegurar que la información sensible o confidencial no caiga en manos de personas

[479] *Ibidem*. P. 52.
[480] *Ibidem*. P. 27-28.
[481] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 19, La familia* (art. 23 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 171. 1990. Párr. 1, 3, 5.
[482] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 16, Derecho a la intimidad* (art. 17 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 162. 1988. Párr. 1, 9.

.

no autorizadas, ni se utilice para fines incompatibles con el Pacto. En contextos de desastre, este precepto es relevante, sobre todo, en cuanto los actores humanitarios que tienen acceso a fichas personales, por ejemplo, las organizaciones o agencias involucradas en programas de registro y la administración de alojamientos de emergencia y los planes de reasentamiento. En las situaciones señaladas, deben estar protegidas todas las bases de datos y las comunicaciones, en particular aquellas relativas a los grupos más vulnerables, como las mujeres y los menores no acompañados.[483]

H. No discriminación e igualdad

La (no) discriminación y la (des)igualdad son temas transversales que se manifiestan en formas de trato excluyente, desfavorable o perjudicial, que se da a ciertas personas debido a su sexo, edad, etnicidad, origen nacional, convicciones o religión profesada, estado de salud, orientación sexual o identidad de género. En las líneas que siguen, analizamos las disposiciones genéricas sobre las dos nociones en cuestión, así como las exponen los instrumentos legales internacionales vinculantes: la DUDH (art. 1, art. 2, art. 7), el PIDCP (art. 2.1, art. 4.1, art. 24.1, art. 25, art. 26), el PIDESC (art. 2.2, art. 7.a.i, art. 7.c, art. 10.3), el CEDH (art. 14, Protocolo Nº 12), la CDFUE (Título III), la DADH (art. II), la CADH (art. 24, art. 23.1.b, art. 23.1.c, art. 23.2), la CAFDH (art. 2, art. 3, art. 13.3); y no obligatorios: las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* del IASC y la *Carta Humanitaria* del *Proyecto Esfera*, principalmente.

Al final del apartado, estudiaremos más a fondo el contenido de los conceptos de igualdad y no discriminación en cuanto a las mujeres. Es una materia de gran interés para nosotros, contenida en numerosos documentos internacionales –ya sean generales, como la DUDH (art. 16.1), el PIDCP (art. 3, art. 23.4), el PIDESC (art. 3, art. 7.a.i), la CSE (art. 4.3, art. 10.2), la CDFUE (art. 23), la CADH (art. 17.2), la CAFDH (art. 18.3), ya sean específicos, como la *Convención sobre los derechos políticos de la mujer* (de 1952), *la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer* (de 1967), la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (de 1979) y su *Protocolo facultativo* (de 1999), la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (de 1993)– y significativa en los contextos de calamidades.

[483] HARPER, Erica. *International Law…, op. cit.* P. 37.

.

Para empezar por los preceptos generales, partimos del *Manual para la protección de los desplazados internos*, que indica que tras un desastre toda estrategia de protección sobre el terreno, que aspira a ser adecuada y eficaz, debe basarse en tres acercamientos interconectados, todos de los cuales hacen referencia a la igualdad y no discriminación. El primero –enfoque de derechos– subraya que la protección trata de asegurar el respeto de los derechos humanos, por lo que su fundamento y objetivo principal debe ser el de garantizar el disfrute pleno e igualitario de dichos derechos. El segundo –enfoque comunitario– establece que las personas y las comunidades deben ser participantes activos de las iniciativas de protección, en pie de igualdad con los demás actores involucrados, lo que implica reconocer que las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de cualquier edad, origen, creencia y condición socio-económica, pueden tomar parte en varios aspectos de trabajo humanitario; reafirma su resiliencia y aptitud de recuperarse ante la adversidad, mediante movilización y fortalecimiento de sus propios recursos y capacidades; y enfatiza su dignidad y capacidad de valerse por sí mismos. El tercero –enfoque de edad, género y diversidad– supone que la protección debe promover el pleno goce de los derechos humanos de toda persona, en igualdad y sin discriminación alguna. Por ende, incorpora la perspectiva de pluralidad y reconoce que los miembros de una comunidad afrontan desigualdades, riesgos y carencias diferentes, dependientes de su edad, sexo, origen social o de otro tipo; procura identificar medidas concretas para prevenir o eliminar estos peligros, disparidades y privaciones, y fortalecer la capacidad de los diferentes grupos de la comunidad para reivindicar sus propios derechos.[484]

El hecho de que un eje común de las tres aproximaciones expuestas es, precisamente, la cuestión de la igualdad y la no discriminación, obliga a pensar que ambos principios han de tomarse siempre en cuenta a la hora de realizar la programación y la acción humanitaria. En la práctica operacional, esto significa que durante las actividades de asistencia no se puede negar acceso a los bienes y servicios suministrados, obstaculizar la realización de los derechos, ni tratar con desventaja a ninguna persona, por motivos de color, discapacidad, edad, idioma, nacimiento, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, raza, religión, sexo o cualquier otra condición, estado o situación–según indica el Comité Permanente entre

[484] GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. *Manual…, op. cit.* P. 11-15.

.

Organismos, en las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*–.[485]

Ahora bien, en períodos de excepción, el compromiso de evitar cualquier comportamiento discriminatorio –que debe ser asumido tanto por las autoridades estatales como por otros actores correspondientes, sobre todo, las agencias y organizaciones humanitarias– es un corolario de las responsabilidades análogas, pertinentes en los tiempos de normalidad. En los contextos de normalidad, el PIDESC obliga a los Estados a abstenerse de cualquier práctica de discriminación; de modificar las leyes que las permitan; de impedir a terceros (tanto a particulares como a organismos) de cometer actos de discriminación en cualquier esfera de la vida pública; y de garantizar procedimientos judiciales y de otra índole en caso de que se produzcan. De manera no exhaustiva, el Pacto enumera los motivos prohibidos de discriminación y reitera que ésta debe eliminarse, cualquiera que sea su motivo, cuando perjudique el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.[486]

También el PIDCP establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar los derechos civiles y políticos a todos los individuos sujetos a su jurisdicción, sin distinción alguna por cualquier motivo. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos añade, que la igualdad exige algunas veces que los gobiernos adopten disposiciones positivas para reducir o eliminar las circunstancias que originan o facilitan la discriminación; y señala, por otra parte, que no toda diferenciación de trato constituye una discriminación –es el caso en que los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos, y persiguen un propósito legítimo–.[487]

De modo especial, tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, subrayan la prohibición de discriminación entre hombres y mujeres. Ambos afirman que todos los seres humanos deben disfrutar íntegramente y en pie de igualdad de todos los derechos enunciados en los Pactos.[488] En consecuencia, exhortan a que

---

[485] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 7.
[486] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. [s.n.], 2004. P. 15.
[487] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 18, No discriminación*. *HRI/GEN/1/Rev.7* at 168. 1989. Párr. 1, 10, 13.
[488] *Ibidem*. Párr. 2; COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los DESC (art. 3 PIDESC). E/C.12/2005/4*. 2005. Párr. 1.

.

los Estados garanticen a los dos géneros por igual el disfrute efectivo de todos los derechos previstos en los Pactos, mediante la adopción de las medidas necesarias.[489]

Con frecuencia, la desigualdad que padecen las mujeres está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, o se debe a los roles que las costumbres o las actitudes religiosas asignan a los géneros. El papel subordinado que tiene la mujer en algunas regiones del mundo se combina, a veces, con otros factores como la raza, el color, el idioma, la religión, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento, la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la situación de refugiado o migrante, las opiniones o demás elementos que agravan la situación de desventaja. Los Estados –a la par que los actores humanitarios– deben cerciorarse de no utilizar las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para vulnerar los derechos de la mujer.[490]

El disfrute igualitario de los derechos humanos por los dos sexos debe entenderse en *lato sensu*. Primero, tienen que contrarrestarse todas las formas de discriminación *abierta* (llamada también *directa*, que se funda expresa y exclusivamente en distinciones basadas en el género) y *encubierta* (o *indirecta*, que se produce cuando una ley, un principio o un programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación). Segundo, han de proveerse las garantías de igualdad. Se trata tanto de una igualdad *de iure* (denominada también *formal*, que se enfoca en que las normas jurídicas o de otra naturaleza traten a hombres y mujeres de una manera neutra), así como una igualdad *de facto* (o *sustantiva*, que se ocupa de los efectos de las normas y prácticas correspondientes al tema, y trata de conseguir que éstas no mantengan sino alivien las situaciones desfavorables). Tercero, el legislador debe respetar el principio de la igualdad *en* la ley y *ante* la ley, así como, por otro lado, tomar medidas de discriminación inversa, cuando sea necesario, con objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado o que sustentan la discriminación.[491]

Por lo que nos concierne, ciertas Observaciones Generales revisten un sentido particular en contextos de desastre, por ejemplo, las que afirman que no se puede restringir por ninguna causa discriminatoria la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar

---

[489] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres* (art. 3 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 207. 2000. Párr. 3.
[490] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 16…, op. cit*. Párr. 5; COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 28…, op. cit*. Párr. 5.
[491] *Ibidem*. Párr. 7, 9, 12, 13, 15.

.

un contrato o ejercer otros derechos civiles; que las mujeres el derecho a participar en la vida pública; o que se debe aceptar el concepto de las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y de las familias monoparentales, así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos.[492] De modo más explícito, el Comité de Derechos Humanos, en la *OG N° 28 La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, hace notar que es preciso proteger el disfrute, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos por la mujer durante los estados de excepción y en tiempos de emergencia pública;[493] y en la *OG N° 18 No discriminación*, se retoma lo señalado por el PIDCP –si bien faculta a los Estados de suspender en situaciones excepcionales determinadas obligaciones contraídas en virtud del Pacto– y se exige que dichas disposiciones no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de sexo, así como tampoco en raza, color, idioma, religión u origen social.[494]

El concepto de discriminación es un nexo relevante entre los derechos humanos y la asistencia humanitaria.

3.2.3. Amenazas para los derechos durante los estados de excepción

Además de los derechos analizados en los párrafos precedentes –elegidos bajo el criterio de utilidad para nuestro estudio de caso– hay otros muchos que pueden resultar gravemente afectados durante los desastres.[495] Entre ellos, el derecho a la libertad de circulación; a la seguridad; a la participación en los asuntos públicos; a comunicar o recibir informaciones; a la propiedad; o a un sistema judicial imparcial y eficiente, por mencionar algunos. Aunque el alcance del trabajo nos imposibilite hacer referencia a cada uno de ellos, dedicaremos ahora algunas líneas más a un repaso breve sobre la situación de los derechos humanos durante los estados de excepción. La intención del presente subcapítulo es de determinar:

– si la ocurrencia de un desastre puede desencadenar medidas con las cuales un Estado oficialmente restringe o suspende los derechos de sus ciudadanos y, en caso positivo, qué características deberá presentar un desastre para conllevar tales medidas;

---

[492] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 28…, op. cit*. Párr. 19, 27, 29.
[493] *Ibidem*. Párr. 7.
[494] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 18…, op. cit*. Párr. 2.
[495] SÁNCHEZ RUBIO, David. "Reflexiones e (im)precisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos." [s.n.]: CENEJU, 2004. Artículo publicado originalmente en *Documentos de Estudio*. N° 21. Costa Rica: Universidad Nacional de Heredia, 2003. P. 1.

.

— qué pasos formales y sustanciales deben llevarse a cabo cuando las autoridades estimen necesario reducir los derechos mientras hacen frente a una calamidad y, finalmente;
— cuál es la diferencia entre diferentes soluciones de emergencia que se pueden aplicar en tiempos de excepción, a saber, entre las limitaciones y las derogaciones de los derechos, así como, cuál es el alcance de éstas en dichas situaciones.

A. Desastre como un factor desencadenante de las restricciones de derechos

Tanto el derecho internacional de los derechos humanos como varias disposiciones constitucionales internas consideran legítimo, en ciertos tipos de eventos y bajo condiciones nítidamente definidas, introducir determinadas limitaciones al ejercicio de los derechos.[496] Mientras que, en la realidad, el recurso a tales medidas de excepción se ha justificado, en la gran mayoría de los casos, en las situaciones de conflicto armado, conmociones o disturbios internos graves, actos terroristas u otros tipos de violencia, también los desastres más severos y con un potencial de socavar seriamente el funcionamiento correcto de una sociedad, pueden ascender a la categoría de causantes que justifican la restricción de algunos derechos humanos. Aunque la práctica estatal en reducir a los derechos sobre la base de calamidades, así como la jurisprudencia al respecto, son relativamente recientes y escasas, nos unimos a las voces que sostienen que dicha maniobra puede ser, en principio, lícita.[497]

Varios investigadores y académicos respaldan la admisibilidad del recurso a restricciones o suspensiones temporales en caso de severas catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.[498] Las menciona explícitamente el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y los estados de excepción, Leandro Despouy, al ubicarlas entre los supuestos que autorizan la declaración de estado de excepción.[499] Asimismo, Jaime Oráa Oráa, las trata –al igual que las crisis políticas o económicas– "como ilustración del tipo de

[496] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Serie Doctrina Jurídica, Nº 156. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. P. 141.
[497] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 328, 350.
[498] JOSEPH, Sarah; SCHULTZ, Jenny; CASTAN, Melissa. *The international covenant on civil and political rights. Cases, materials and commentary.* Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 825; FITZPATRICK, Joan. *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights during States of Emergency*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994. P. 56.
[499] DESPOUY, Leandro. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Buenos Aires: El Mono Armado, 2010. Párr. 42. P. 86.

.

circunstancias concretas que suelen legitimar una declaración de emergencia y derogaciones de derechos humanos, naturalmente siempre que revistan suficiente gravedad".[500]

De hecho, hasta la fecha, al menos tres Estados han invocado el artículo correspondiente del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* –artículo 4– para justificar las excepciones al ejercicio de los derechos de la población bajo su jurisdicción, en casos de desastres naturales. En 1998, Guatemala notificó su intención de suspender varias garantías constitucionales, con el fin de hacer frente a la calamidad pública generada por el paso del huracán Mitch; en 2005, el mismo país invocó nuevamente esta solución para contraer los efectos del huracán Stan; lo repitió en 2009, en la vista de la pandemia de la gripe porcina y en 2010, tras la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha. Por su parte, Chile presentó un aviso de derogación referente a la libre circulación y reunión, para enfrentar la devastación ocasionada por el fuerte terremoto que azotó al país en 2010. Por último, Georgia hizo uso de la facilidad de suspender las garantías relativas a la libertad de movimiento y al derecho a la propiedad, con el propósito de evitar una mayor propagación del virus de la gripe aviar, en 2006.[501]

Ahora bien, cuando un desastre golpea a un país, la capacidad del gobierno para garantizar el pleno respeto de un conjunto de derechos puede verse seriamente perjudicada. Además, algunas libertades pueden resultar incompatibles con la gestión del socorro y asistencia.[502] En ese momento, los Estados disponen de facilidades jurídicas para legitimar las excepciones –sólo en lo estrictamente necesario para superar las condiciones de irregularidad– al ejercicio de algunos derechos, precisamente, mediante el establecimiento de un estado de excepción.

La doctrina y las distintas leyes internas emplean una terminología muy variada al referirse a las situaciones de excepción; se suelen utilizar términos que abarcan una pluralidad de realidades, entre ellos: *emergencia nacional*, *estado de guerra interna*, *estado de alarma*, *estado de emergencia*, *estado de prevención*, *estado de sitio*, *estado de urgencia*, *ley marcial*, *poderes de crisis*, *poderes especiales*, *poderes de emergencia*, *suspensión de garantías constitucionales*, *toque de queda*, etc. Las más precisas, más extendidas internacionalmente y más corrientes en la ciencia jurídica contemporánea, son los de *estado de emergencia* y *estado*

---

[500] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos, Estados de Emergencia y Derecho Internacional*. Ponencia en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria - Gasteiz. Madrid: Tecnos, 1996. P. 25.
[501] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 328-329.
[502] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 50.

.

de excepción.[503] Sin importar tanto la expresión que se utilice, lo que nos interesa son las razones y consecuencias de la introducción de este tipo de regímenes.

Las calamidades de gran envergadura presentan una serie de dificultades para los gobiernos, los cuales han de superar los múltiples desafíos provocados por el desastre y restaurar el orden público alterado en el país, simultáneamente, respetando los derechos humanos de sus ciudadanos.[504] Por este motivo, les está permitido recurrir a la figura del estado de emergencia, que otorga competencias vastas e inhabituales a los poderes estatales, sobre todo al poder ejecutivo. Aunque, con frecuencia, se han empleado estas competencias para reforzar a los gobiernos autoritarios, su finalidad esencial debe ser precisamente opuesta –la de defender a las instituciones constitucionales democráticas y de proteger los derechos de las personas afectadas–.[505]

Afortunadamente, se va consolidando recientemente la idea de que los regímenes de excepción son una institución del estado de derecho y, como tal, deben reunir determinados requisitos que obran a la manera de garantías para preservar las leyes y las libertades fundamentales en contextos irregulares.[506] Tal presunción deriva bien del derecho internacional público –donde se han establecido ciertos principios generales que regulan los supuestos de nuestro interés–, bien de los tratados pertinentes, sobre todo, del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP, 1966), del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (CEDH, 1950) y de la *Convención Americana de Derechos Humanos* (CADH, 1969), que contienen cláusulas derogatorias específicas para situaciones de emergencia y que nos servirán de punto de referencia para análisis.

Las provisiones correspondientes de los tratados indicados, son bastante similares entre sí. En el artículo 4 del PIDCP consta que los Estados Partes, en "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación (...) podrán adoptar disposiciones que (...) suspendan las obligaciones contraídas (...)" en virtud del Pacto[507]; el artículo 15 del CEDH advierte que

---

[503] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 22; DESPOUY, Leandro. *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*. *E/CN.4/Sub.2/1997/19*. Comisión de Derechos Humanos, 1997. Párr. 5.20.

[504] FISCHER, Horst; ORAÁ ORAÁ, Jaime. *Derecho Internacional y ayuda humanitaria.* Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 7. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000. P. 46-47; ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 21.

[505] FIX-ZAMUDIO, Héctor. En: DESPOUY, Leandro. *Los derechos…, op. cit.* P. 25.

[506] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 8.

[507] NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles…, op. cit.* Art. 4. 1.

.

cualquier Parte Contratante, en caso de "peligro público que amenace la vida de la nación (...) podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas (...) por el Convenio"[508]; y el artículo 27 de la CADH exhorta que en caso "de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que (...) suspendan las obligaciones contraídas en virtud de la Convención (...)."[509]

Para resumir, en el presente trabajo, intentamos demostrar que algunos desastres pueden tener consecuencias particularmente graves que exigen y justifican la adopción de medidas extraordinarias. Bajo estas medidas, puede considerarse el recurso de limitar o, tal vez, hasta suspender –bajo condiciones rigurosas y con un alcance temporal, geográfico y material estrictamente definido– los derechos protegidos internacionalmente. Como veremos a continuación, incluso en este tipo de situaciones extremas, los Estados no poseen plena discrecionalidad en cuanto a sus modos de (re)acción; bien al contrario, deber seguir varios procedimientos y cumplir con parámetros formales y sustanciales para acreditar la validez y la necesidad de los medios al que acuden.[510]

En todo caso, hay que recordar que no cada "disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación".[511] De ahí que la declaración del estado de emergencia y la restricción de derechos de los ciudadanos en el momento en que ocurra un evento insólito y peligroso, no son automáticas ni evidentes. Para que sean clasificados necesarios y lícitos, la calamidad debe sobrepasar un umbral determinado de gravedad, y el Estado debe proceder con pasos formales determinados para justificar y legitimarlos. Veremos ahora estos requisitos más de cerca.

B. Requisitos sustanciales y procesales

La existencia de una emergencia pública de gran magnitud puede exonerar temporalmente a los Estados de la obligación de respetar plenamente sus compromisos de derechos humanos, ya sea a través de las cláusulas específicas de los tratados pertinentes, las

---

[508] CONSEJO DE EUROPA. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (Convención Europea de Derechos Humanos). Estrasburgo, 1950. Art. 15.1.
[509] ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana…, op. cit.* Art. 27.1.
[510] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 323, 327.
[511] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 29, Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (art. 4 PIDCP). HRI/GEN/1/Rev.7 at 215*. 2001. Párr. 3.

.

llamadas *cláusulas derogatorias* o *de suspensión*; ya sea mediante la invocación de ciertos argumentos reconocidos en el derecho internacional como válidos para razonar el incumplimiento de las obligaciones legales.[512]

Un panorama completo de los parámetros que las autoridades deben respetar al restringir las libertades y los derechos de sus pueblos, nos está provisto por el Relator Especial sobre los derechos humanos y los estados de excepción, que durante doce años de labor –estudiando las prácticas estatales y apoyándose en distintos precedentes de los órganos de control internacional– ha consolidado una suerte de estándar internacional de reglas y criterios aplicables a los regímenes de emergencia y ha constituido un válido marco jurídico de referencia.[513] Entre las normas esenciales recopiladas por Leandro Despouy se encuentran las de: *legalidad*, *proclamación*, *notificación*, *temporalidad*, *amenaza excepcional*, *proporcionalidad, no discriminación*, *compatibilidad*, *concordancia* y *complementariedad*, que exponemos a continuación.

Cabe mencionar que los principios fundamentales aquí enumerados, emanan claramente de las cláusulas derogatorias de los tres tratados correspondientes claves que ya hemos indicado, a saber, del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* y la *Convención Americana de Derechos Humanos*. Éstos indican que los Estados pueden suspender ciertas obligaciones convencionales solamente en situaciones excepcionales, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, siempre que tales disposiciones no sean discriminatorias, incompatibles o en contradicción con el derecho internacional, e informando inmediatamente a los demás Estados de las obligaciones suspendidas y de los motivos que lo hayan suscitado (artículo 4 del PIDCP[514], artículo 15 del CEDH[515], artículo 27 de la CADH[516]). Además, dichos criterios se han convertido, o están en proceso de convertirse, en una suerte de principios de derecho internacional general y sirven en

---

[512] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 323-327.

[513] A partir de 1985, el Relator Especial actualizó la lista y analizó los informes de países que proclamaron, prorrogaron o suspendieron el regimen de estado de excepción; estudió la legalidad y las repercusiones de estas medidas sobre los derechos humanos; y recomendó soluciones adecuadas al respecto. En lo que nos interesa, Leandro Despouy analizó los derechos humanos susceptibles a suspensión durante los estados de excepción y presentó las conclusiones y recomendaciones finales sobre su protección. *Vide*: DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 13-17.

[514] NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles…, op. cit.* Art. 4. 1 y 4. 3.

[515] CONSEJO DE EUROPA. *Convenio Europeo…, op. cit.* Art. 15.1 y 15.3.

[516] ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana…, op. cit.* Art. 27.1 y 27.3.

.

situaciones donde un tratado carece de una cláusula explícita al respecto, o cuando un país dado no es signatario del documento pertinente que contenga tal disposición.[517]

B.1. Principio de legalidad

Inherente a la naturaleza de la institución del estado de excepción –visto como una modalidad del estado de derecho–, el requisito de legalidad exige que preexistan en el país normas que regulen los regímenes de emergencia, así como mecanismos de control, internos e internacionales, que verifiquen la conformidad de este tipo de regímenes con las normas correspondientes. Es un principio que reviste hoy en día una relevancia universal y según el cual los estados de excepción, cualquiera que sea su denominación, pueden declararse o prorrogarse sólo en conformidad con la constitución o la ley fundamental del país dado, y con las obligaciones del derecho internacional en la materia. De ahí que los gobiernos deben: adecuar su legislación interna a los instrumentos internacionales correspondientes, otorgar a la regulación en cuestión el rango más alto posible y regular todas aquellas situaciones excepcionales susceptibles de entrañar limitación al ejercicio idóneo de los derechos humanos.[518]

Las restricciones a los derechos solamente se pueden concretar de acuerdo con las leyes y a través de las leyes.[519]

B.2. Principio de proclamación

Se trata de una condición formal y jurídica, consistente en que la entrada en vigor del estado de excepción debe ir precedida de una declaración pública y oficial. Su función es asegurar que la población afectada tenga conocimiento de la exacta amplitud material, territorial y temporal de las medidas de emergencia aplicadas y de su impacto en el goce de los derechos. La proclamación es una condición indispensable para la validez y legalidad del estado de emergencia y las legislaciones nacionales deben exhortar la nulidad de la declaración de tal régimen si la misma no es ratificada por el poder competente.[520]

---

[517] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 22.
[518] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 50-52.
[519] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría…, op. cit.* P. 142.
[520] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 53-58.

.

Si bien el artículo 4 del PIDCP es la única provisión que exige expresamente la proclamación por un acto oficial, los órganos de control de varios tratados lo han interpretado también como un requisito *sine qua non*. Para dar un ejemplo, la Comisión Europea en el *caso Chipre contra Turquía*[521] estimó, que para poder invocar el derecho de derogación, con base en el artículo 15 de la CEDH, el Estado derogante debía demostrar la existencia de un acto de proclamación oficial.[522]

B.3. Principio de notificación

A diferencia de la proclamación, dirigida fundamentalmente a informar a la comunidad nacional, la notificación tiene como ámbito la comunidad internacional. Su objetivo sustancial es de comunicar a los demás Estados la imposibilidad transitoria de cumplir ciertas obligaciones internacionales. El aviso debe ser inmediato, debe señalar expresamente las disposiciones que se verán afectadas o suspendidas, debe exponer las razones y las medidas que se autorizan bajo el régimen de excepción, así como su alcance territorial y temporal. Por el mismo conducto, los Estados deben notificar también el levantamiento del estado de excepción, cuando proceda.

Aunque se trata de un parámetro formal, la notificación juega un papel sumamente importante como prerrequisito cuya negligencia inhabilita a los Estados a prevalerse de las cláusulas de derogación legalmente admitidas.[523]

B.4. Principio de temporalidad

Este criterio –implícito en la naturaleza misma del concepto de estado de excepción– apunta básicamente a su limitación obligatoria en el tiempo y a la prohibición de la indebida permanización del mismo.[524] Se encuentra expuesto manifiestamente en el artículo 27 de la CADH, así como está confirmado por las antecedentes jurisprudencias europeas (ejemplo: *caso Lawless*[525]) y los precedentes de otros órganos de supervisión internacional (ejemplo: *Grupo de Trabajo especial sobre Chile*[526]).

---

[521] COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Chipre contra Turquía*. Denuncias números 6780/74 y 6950/75. 1976.
[522] DESPOUY, Leandro. *Los derechos…, op. cit.* P. 95.
[523] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 59-68.
[524] DESPOUY, Leandro. *Los derechos…, op. cit.* P. 100-101.
[525] TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Lawless.* Ser A: Judgments, 1961.
[526] NACIONES UNIDAS. *Informe del Consejo Económico y Social: Protección de los Derechos Humanos en*

.

Para asegurar una adecuada regulación de este principio, se sugiere que la legislación nacional impida que un estado de excepción esté vigente más allá del período estrictamente necesario; que las autoridades competentes le pongan término inmediatamente si las circunstancias que lo provocaron dejan de existir; y que se realicen revisiones periódicas, por parte del órgano de control, de las razones que justifican su mantenimiento o prórroga.[527]

B.5. Principio de amenaza excepcional

Uno de los problemas primordiales en la regulación jurídica de los derechos en emergencias es la definición precisa del tipo de eventos que justifican su introducción. En las regulaciones internas se encuentra una gran variedad de descripciones de supuestos que autorizan la declaración del estado de excepción, algunos de los cuales no representan realmente una amenaza grave para el Estado. Actualmente, se ha consolidado la opinión de que las condiciones que efectivamente pueden autorizar las restricciones de los derechos humanos se dan cuando ocurre un peligro público que amenace la vida de la nación. Por ende, sólo se puede calificar como emergencia a una situación en la cual el umbral de gravedad ha sido sobrepasado. De tal manera se procura evitar abusos en esta área por parte de los Estados.[528]

El principio en cuestión define entonces la naturaleza y los hechos que conforman el término de *circunstancias excepcionales*. A este respecto, los pronunciamientos jurisprudenciales han sido claros al estimar que la autoridad competente podrá declarar el estado de excepción sólo cuando se cumplen los siguientes requisitos: el peligro es real, actual o al menos inminente (lo que invalida toda limitación con fines meramente oportunistas o especulativos); sus efectos involucran a toda la nación; se ve afectada la totalidad o una parte del territorio (si amenaza al conjunto de la población); el evento es insólito y pone en riesgo la continuidad de la vida organizada de la comunidad.[529]

Cabe mencionar, que el régimen de emergencia se puede declarar únicamente cuando las medidas restrictivas permitidas por la constitución y las leyes en circunstancias ordinarias

---

Chile. A/33/331. 1978. P. 7.

[527] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 74-75.

[528] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 23-24.

[529] *Vide*: TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Lawless…, op. cit*. Párr. 90, P. 82; TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. *El Caso Griego*. Informe de la Comisión, 12 YBECHR, 1969. Párr. 165, P. 76; Párr. 207, P. 100.

.

resultan manifiestamente insuficientes; cabe añadir que la carga de la prueba recae en el gobierno replicante.[530]

B.6. Principio de proporcionalidad

Este requisito apunta a la necesaria adecuación que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis ocurrida; implica que las restricciones o suspensiones impuestas lo sean en la medida estrictamente limitada, tanto en su extensión geográfica como en duración, a la exigencia de la situación, habida cuenta de las demás exigencias establecidas en el orden interno e internacional. Cuando un régimen de excepción afecta el goce de los derechos humanos susceptibles de derogación, el Estado debe adoptar medidas administrativas o judiciales destinadas a atenuar o reparar, en la medida de lo posible, estas consecuencias adversas.[531]

Existe una amplia coincidencia en la interpretación de la *proporcionalidad* y de los elementos que la gobiernan. Sobre todo, se enfatiza que las suspensiones sólo pueden decidirse cuando las medidas ordinarias previstas para los tiempos de normalidad no son suficientes o adecuadas para enfrentarse a la situación de excepción; que la mera existencia de una emergencia no justifica cualquier derogación de los derechos, por lo que cada solución tomada debe ser necesaria, conforme a la amenaza y relacionada con ésta; y que es importante vigilar tanto el contenido de las medidas de suspensión como el modo en que las mismas se ponen en práctica.[532]

Además, como hemos indicado, el principio se refiere no sólo a la amplitud territorial y el contenido material de la derogación misma, sino también al período durante el cual ésta se vea justificada, de tal manera que una vez que la fase de emergencia haya terminado, o su gravedad haya disminuido, las soluciones excepcionales tienen que revocarse.

---

[530] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 76-82.
[531] *Ibidem*. Párr. 82-91.
[532] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 33-35.

.

B.7. Principio de no discriminación

Análogamente a los tiempos de normalidad, se exige que las disposiciones impuestas en el momento de emergencia no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.[533]

Aunque la prohibición de toda forma de discriminación no figura entre los derechos inderogables enumerados en artículo 4. 2 del PIDCP, en artículo 27. 2 de la CADH ni en artículo 15. 2 del CEDH, no se permite suspender el principio de no discriminación, en ningún momento y bajo ninguna condición, dada su función esencial a la hora de ejercer todos los demás derechos consagrados en los instrumentos internacionales.[534]

B.8. Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad

Estos tres principios tienden a armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados en el orden internacional y regional, a prevenir la existencia de disposiciones inconsistentes en los marcos legales nacionales e internacionales, y a reforzar la salvaguarda de los derechos humanos en los contextos de excepción. Tienen como finalidad también, compatibilizar las distintas normas que regulan la materia y dar preeminencia a las regulaciones más favorables a la protección de las personas afectadas; garantizar que varios cánones se complementen y refuercen recíprocamente; y asegurar la concordancia entre la finalidad de la derogación y los derechos reconocidos en el plano internacional.[535]

***

El actual sistema de protección de los derechos humanos en situaciones de excepción, por una parte, autoriza a los Estados a suspender unilateralmente algunas de las obligaciones que les incumben en virtud de los instrumentos internacionales y legislaciones internas correspondientes. Por otra parte, somete no sólo la adopción de las medidas de suspensión, sino también las consecuencias materiales de la misma, a un régimen específico de salvaguardias,

---

[533] V*ide*: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. *E/CN.4/1984/4*. 1984. Parte I. A. 9; LILLICH, Richard B. "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency" ("Estándares Mínimos de París para las Pautas de Derechos Humanos en un Estado de Emergencia"). En: *American Journal of International Law*, Vol. 79. Washington D.C.: American Society of International Law, 1985. SECTION B. 1. d. y los proyectos de artículos 3, 7 y 10.

[534] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 29…, op. cit*; DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 92-94.

[535] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Párr. 95-101.

.

requisitos procesales y delimitaciones sustanciales en cuanto al contenido y alcance temporal, geográfico y práctico de las soluciones adoptadas.[536]

Las autoridades competentes deben justificar escrupulosamente tanto su decisión de declarar el estado de emergencia, como todas las disposiciones concretas que se introduzcan sobre la base de esa proclamación, es decir, han de demostrar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las provisiones que se suspenden son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación.[537]

C. Limitaciones, suspensiones y derechos non-derogables

En las líneas anteriores describimos los requisitos y procedimientos relativos a las suspensiones y restricciones de los derechos humanos en casos de introducir el estado de emergencia. Dado el alcance de nuestra investigación, hemos recurrido a una simplificación y hemos hablado indiferentemente sobre las *limitaciones* y sobre las *suspensiones* de ciertas disposiciones convencionales. Sin embargo, es propicio enfatizar que las dos nociones son sumamente distintas, ya sea en cuanto a los presupuestos que pueden encadenar su aplicación, ya sea en cuanto a las repercusiones que conllevan.

Observemos entonces que el ejercicio de una gran parte de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales puede estar sujeto a restricciones. El fundamento de este razonamiento es que –salvo unos pocos derechos absolutos, no derogables bajo ninguna circunstancia– el ejercicio de la mayoría de derechos debe tomar en consideración los derechos y libertades de las demás personas y equilibrar el bien del individuo con los intereses colectivos generales, tales como la protección de la seguridad nacional, la salud, la moral o el orden públicos. Es decir, existen limitaciones ordinarias que se aplican en tiempos de normalidad.[538]

En situaciones de anormalidad, el orden constitucional e internacional de los derechos humanos posibilita, como vimos en los párrafos precedentes, el establecimiento de estados de excepción, bajo los cuales los gobiernos están autorizados para introducir temporalmente limitaciones extraordinarias que implican restricciones de mayor magnitud a la realización de determinadas obligaciones legales.[539]

---

[536] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 29…, op. cit*. Párr. 1.
[537] *Ibidem*. Párr. 5.
[538] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 326.
[539] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Serie Doctrina Jurídica,

.

Los principales tratados en la materia de derechos ofrecen un margen de maniobra significativo para que los Estados aborden situaciones de desastre mediante la limitación –en lugar de suspender por completo– determinadas garantías específicas. Por ejemplo, la prohibición de acceso a las áreas contaminadas como consecuencia de una catástrofe probablemente constituiría una restricción legítima de la libertad de movimiento, ya que tiene por objeto proteger la salud pública de la población; la libertad de circulación y de residencia podrían ser reducidas para efectuar evacuaciones de las zonas en peligro o afectadas; la libertad de trabajo forzoso podría ser contenida para obligar a las personas a participar en la construcción de refugios o realizar otro tipo de tareas; y las limitaciones en el derecho de propiedad se podrían introducir para facilitar la requisa de bienes privados para suministrar alojamientos temporales; la libertad de expresión podría ser limitada con el fin de evitar el pánico, etc.[540]

Las características esenciales y las reglas interpretativas de las llamadas ***cláusulas de limitación***, están recogidas y detalladas en los *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. A grandes rasgos, se acentúa aquí que todas las restricciones deben ser establecidas por la ley y compatibles con los objetivos y propósitos del PIDCP, no pueden ser arbitrarias, abusivas ni disconformes a las disposiciones del Pacto.[541] Asimismo, se desglosan varios términos cruciales al respecto, como las ya citadas ideas de *orden público*, *salud pública*, *moral pública*, *seguridad nacional*, *seguridad pública*, *derechos y libertades de los demás*, para de este modo contrarrestar las opiniones de que las "limitaciones ordinarias a los derechos se basan en conceptos jurídicos indeterminados, (...) susceptibles de interpretaciones".[542]

Por su parte, la suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del PIDCP en contextos de excepción es claramente distinta de las restricciones permitidas en circunstancias normales (por ejemplo, con base en los artículos 12 y 19 del Pacto en cuestión).[543] El uso de las ***cláusulas de suspensión*** exonera al Estado que las invoca –

Nº156. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. P. 141.

[540] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 326-327.

[541] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Principios de Siracusa…, op. cit.* Parte I *Las Clausulas de Limitación del Pacto*.

[542] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría…, op. cit.* P. 141.

[543] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 29…, op. cit*. Párr. 4.

.

evidentemente, siempre a condición de que se cumplan ciertas normas sustanciales y procesales– de la responsabilidad internacional por no respetar plenamente sus obligaciones en virtud de los tratados y normas pertinentes.[544] Las explicaciones acerca de las especificidades de la prerrogativa derogatoria se hallan en la segunda parte de los *Principios de Siracusa*, donde se define cuándo, por cuáles medios, con qué propósito y de qué forma puede reaccionar un gobierno que se enfrente con una situación de excepción.[545]

La cláusula derogatoria comprendida en algunos instrumentos internacionales claves, establece un régimen jurídico regulador del problema que nos ocupa, con miras a prevenir que los Estados utilicen la emergencia como excusa para denegar la aplicación de las normas fundamentales y tomar medidas excesivas e ilegales.[546] Simultáneamente, exponen las obligaciones cuyo ejercicio no puede verse sometido a ninguna suspensión –bien porque son indispensables para la protección de la vida y dignidad humana, bien porque su suspensión no puede nunca considerarse necesaria en tiempos de emergencia–.

Por un lado, hay garantías no derogables en virtud del artículo 4. 2 del PIDCP, artículo 15. 2 del CEDH y el artículo 27. 2 de la CADH.[547] Aunque las listas incluidas en los tres documentos invocados no son análogas, podemos concluir que bajo ninguna condición se puede autorizar la suspensión de los derechos: a la vida; al reconocimiento de la personalidad jurídica; al nombre; a la nacionalidad; a la integridad personal; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser sometido a la esclavitud, al servidumbre o al trabajo forzado; a que no se apliquen penas retroactivas; al encarcelamiento por no poder cumplir una obligación contractual; a ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos; y a la protección a la familia. La *Sociedad Americana de Derecho Internacional*, recopila estos derechos no derogables en los *Estándares Mínimos de París para las Pautas de Derechos Humanos en un Estado de Emergencia*[548]*;* y el Relator Especial de la ONU les consagra un apartado separado de su *Informe sobre los derechos humanos y los estados de excepción*.[549]

---

[544] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 327.
[545] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Principios de Siracusa…, op. cit.* Parte II *Derogaciones en Situaciones Excepcionales*.
[546] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 21.
[547] LILLICH, Richard B. "The Paris Minimum Standards…" *op. cit.* P. 1072-1081.
[548] *Ibidem*. P. 1072-1081.
[549] DESPOUY, Leandro. *Informe…, op. cit.* Apartado III.

.

Por otro lado, la práctica estatal y la jurisprudencia de los órganos internacionales de supervisión han consolidado la nómina de los derechos no susceptibles de suspensión, así que hoy en día podemos identificar los principios generales que regulan esta cuestión en el derecho internacional no convencional. La importancia de dichos criterios reside en dos supuestos. En primer lugar, algunos Estados no son partes de los tratados provistos de una cláusula derogatoria y, sin embargo, también declaran estados de excepción y suspenden los derechos humanos. En segundo lugar, no todos los tratados de derechos humanos contienen tales cláusulas y por tanto no indican explícitamente el régimen jurídico aplicable en emergencias –por ejemplo, carece de tal enunciación la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*; la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;* la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño;* la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*; algunas de las Convenciones de la *Organización Internacional del Trabajo* que regulan el ámbito de nuestro interés; e incluso el mismo *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*–.[550]

Ahora bien, las exigencias legales pertinentes a la suspensión de garantías están definidas minuciosamente en lo que concierne a los denominados derechos civiles y políticos, bien porque los instrumentos referentes a éstos incluyen las provisiones explícitas al respecto, bien porque se cuenta con una jurisprudencia de los organismos internacionales suficientemente desarrollada en la materia. El caso de los llamados derechos económicos, sociales y culturales es diferente. Los tratados que los abarcan suelen carecer de una cláusula derogatoria. Las razones de esta omisión pueden relacionarse con el hecho de que suspender en contexto de emergencia el derecho a la alimentación o a la salud es evidentemente menos convincente que en el caso del derecho al voto o de la libertad de reunión. De ahí que, en tales situaciones, la suspensión podría ser contraproducente y una mera limitación, al ofrecer a los Estados el margen conveniente de maniobra y reacción requerido, sería suficiente.[551]

Podría extraerse entonces una conclusión de que los DESC deben permanecer vigentes en cada momento. Evidentemente, esto sería lo ideal, sin embargo, la obligación de lograr su realización plena puede verse fuertemente condicionada en presencia de un desastre que socava gravemente la capacidad de las autoridades para reaccionar. De hecho, sería irreal exigir que

[550] ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos…, op. cit*. P. 22, 36-37; SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 343.
[551] SOMMARIO, Emanuele. "Derogation…" *op. cit*. P. 343-344, 347-350.

.

los Estados satisfagan todos los aspectos de los derechos en los momentos cuando sus recursos personales y económicos quedan destruidos o disfuncionales. Probablemente, es sensato asumir una perspectiva más prudente sobre este asunto reconociendo que las conductas incompatibles con los principios y normas ampliamente aceptadas en cuanto a los estados de excepción contravienen el derecho internacional; y enfatizando la necesidad indiscutible de respetar en las emergencias, un catálogo de obligaciones mínimas. Se debe velar por satisfacer los niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en los tratados pertinentes y asegurar la existencia de un núcleo fundamental de los derechos que nunca pueden suspenderse. En la mayoría de los casos, las limitaciones ordinarias a estos derechos deberían ser suficientes para hacer frente a los efectos de las calamidades.[552]

Desde la perspectiva de nuestra investigación, es interesante notar que algunos académicos están proponiendo que el derecho relativo a los desastres construya su propio catálogo de derechos no derogables. Claramente, al hacerlo, debería tener en cuenta las normas vigentes contenidas en los tratados de derechos humanos actualmente en vigor. Desde una serie de derechos (tradicionalmente conocidos como) sociales, económicos y culturales, que revisten una relevancia particular para las víctimas de desastres, se habría de extraer el núcleo de los derechos que, de acuerdo con las normas constitutivas del IDRL, no puedan ser suspendidos nunca y bajo ninguna excusa. En la práctica, tal iniciativa podría reflejarse en que se obligue a los actores responsables a satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos, en cuanto a la comida, el agua, la salud y la protección de los grupos vulnerables.[553]

[552] *Ibidem*. P. 343-350.
[553] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 50.

.

3.3. Los derechos humanos y la dignidad en la asistencia humanitaria: encuentros y desencuentros

Hasta hace aproximadamente dos décadas, los derechos humanos y la gestión de desastres eran considerados como esferas totalmente diferenciadas; los dos han "transcurrido por caminos paralelos, sin articularse conjuntamente."[554] Para una gran parte de los activistas y trabajadores de los dos ámbitos, hubiera sido difícil o incluso impensable identificar las relaciones directas entre ambos o, mucho menos, establecer un marco de cooperación entre el uno y el otro.[555] Al observar las tendencias recientes en la respuesta a las calamidades y al extraer de ellas conclusiones y lecciones aprendidas, hoy en día, se reconoce cada vez más que los derechos humanos y la asistencia humanitaria tienen varios puntos de encuentro y no pueden seguir entendiéndose separadamente. Las líneas entre ellos se cruzan y entrelazan continuamente.

Por mucho tiempo, los espacios de los derechos humanos y de la ayuda humanitaria estuvieron divididos por clichés: los defensores de los derechos fueron vistos como intelectuales con poco o nulo conocimiento de la realidad del campo, como teóricos incapaces de pasar de las palabras a los hechos; por su parte, los humanitarios solían ser etiquetados como irreflexivos, impulsivos y orientados a una acción rápida aun a costa de descuidar las consecuencias a largo plazo de sus intervenciones. En el presente, estos estereotipos han ido desapareciendo gradualmente y los dos grupos, cada vez más, están actuando juntos y usando un lenguaje común.

Nuestra convicción es que la integración de los derechos humanos con la asistencia humanitaria es no solamente posible sino también indispensable. En el presente capítulo intentamos justificar esta posición. Aunque reconocemos que hay, en ciertos contextos, impedimentos que obstaculizan o incluso inhiben la aplicación efectiva del enfoque de los derechos humanos en casos de desastres, consideramos que las dos agendas son compatibles y se refuerzan mutuamente.

---

[554] BERRAONDO, Mikely; MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. *La integración…, op. citla* . P. 22. Se hace la acotación de que los autores citados se refieren a la relación entre los derechos humanos y el desarrollo, mientas nosotros lo trasladamos al vínculo entre los derechos humanos y los desastres.

[555] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Integrating human rights in natural disasters management in the Pacific.* Opening statement by Paulo David. Fiji Islands, 2007.

.

Empecemos por indicar que hay, a grandes rasgos, dos formas de aproximarse al tema en cuestión. La primera, que podríamos denominar *analítica*, consiste en explorar si las exigencias de la doctrina de los derechos humanos están en consonancia o en contradicción con las exigencias de los principios humanitarios. El acercamiento analítico implica estudiar las discrepancias y compatibilidades a nivel de valores, misiones y objetivos entre las dos esferas; así como sus semejanzas y tensiones estructurales. La segunda óptica podría ser descrita como *operacional*. Bajo ésta, se da por supuesta la complementariedad conceptual de los campos en cuestión –se enfatiza que varios elementos de los dos se superponen o incluso son equivalentes, se observa que sus fines son sustancialmente los mismos–. Conforme a esta perspectiva, las deliberaciones sobre las bases ideológicas y teóricas son excluidas, para sólo centrarse en la reflexión sobre los medios de acción práctica, las estrategias, los modos y mecanismos para mejorar el funcionamiento y cooperación entre los actores de asistencia y de derechos, ambos clave para la protección de las personas que enfrentan situaciones de excepción.[556]

3.3.1. Aproximación analítica

Comenzando por el análisis de las cuestiones conceptuales y la *raison d'être* de los actores humanitarios y de los derechos humanos, podemos identificar ciertas contradicciones entre sus principios, objetivos organizacionales y programación. Sobre todo, hay que tener en cuenta que la meta principal de la acción humanitaria es salvar las vidas humanas y reducir el sufrimiento inmediato. De ahí que su agenda es paliativa (dirigida a aliviar el sufrimiento inminente), correctiva (encaminada a restaurar la dignidad, salud, capacidad de recuperarse) y, hasta cierto punto, preventiva (centrada en evitar la exposición a ciertas amenazas, por lo general, dentro de un corto plazo). Se orienta esencialmente hacia el futuro, aunque tiende a priorizar los resultados probables de obtener dentro de días o semanas en lugar de meses o años. Tiene que ver con aliviar los síntomas y hacer frente a las causas directas de la vulnerabilidad y carencias de las víctimas del desastre –por el contrario, la preocupación por las raíces y razones de fondo, generalmente, queda fuera del alcance de la acción humanitaria tradicional–.

[556] DARCY, James. *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues.* A background paper prepared for the workshop on Human Rights and Humanitarian Action convened by the IASC Sub-Working Group and co-hosted by UNICEF, the UN High Commission for Human Rights and ICVA. Geneva, 2004. P. 3.

.

Por su parte, la agenda de los derechos humanos aborda, primordialmente, las causas profundas de desigualdades, la justicia social, la responsabilidad política y la protección contra la opresión. Es correctiva y preventiva a largo plazo; subraya la importancia de poner en evidencia los abusos ya cometidos o en curso; y enfatiza la necesidad de realizar campañas públicas y otras actividades contra eventuales violaciones futuras. Su mirada apunta tanto hacia atrás como hacia adelante.[557]

En cercanía directa con el dilema expuesto, se encuentra el de la politización. De acuerdo con éste, la introducción en el espacio humanitario apolítico de un enfoque basado en los derechos, constituye un 'caballo de Troya' y debe ser vista con sospecha o rechazada por completo. La combinación de la retórica de los derechos con el lenguaje del humanitarismo, puede ser usada para producir justificaciones híbridas de ciertas acciones políticas, lo que socava la base de la acción humanitaria y, al mismo tiempo, corrompe el concepto de derechos. El mismo efecto puede observarse en caso de servirse de los derechos de una forma selectiva, es decir, invocarlos cuando es conveniente o negarlos cuando no conllevan un beneficio añadido.

No obstante estas divergencias, los derechos humanos y la cuestión humanitaria se encuentran muy cerca entre sí en lo que concierne a las de finalidades y la esfera de sus ideales. Cabe recordar que la meta principal de los dos es la misma: preservar la dignidad humana y atender a las personas en necesidad. Asimismo, ambos se rigen por principios ampliamente compatibles que, en realidad, representan el denominador común para ambos.[558] Se trata del principio de *humanidad*, que se traduce en la búsqueda de todos los seres humanos de un conjunto de valores comunes, de igualdad, justicia y dignidad; del principio de *independencia*, que señala que ni los actores humanitarios ni los de los derechos humanos quieren ser percibidos como vinculados con un grupo de influencia sea política, económica, religiosa o de diferente índole; o del principio de la *imparcialidad* humanitaria que tiene una contrapartida directa en la *no discriminación* enfatizada en la doctrina de los derechos humanos.

Como hemos visto, no hay antagonismos ni incompatibilidades entre los objetivos principales de los actores que luchan por los derechos humanos y los que suministran la asistencia en casos de desastres. Aunque es importante ser conscientes de las diferencias entre

[557] *Ibidem*. P. 6-15.
[558] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 53.

.

sus enfoques y las posibles tensiones derivados de estos, desde la óptica analítica, una colaboración efectiva y armoniosa de los dos es, además de recomendable y oportuna, factible.

3.3.2. Aproximación operacional

Si bien podemos confirmar una convergencia de las agendas en cuestión en el plano conceptual, a nivel operativo, la relación y la cooperación de los dos tipos de actores pueden resultar más complicadas. El primer conflicto ocurre al momento de establecer prioridades y construir jerarquías de tareas. El humanitarismo reconoce que ciertas necesidades de las personas afectadas por desastres tienen primacía sobre las demás; en otras palabras, que salvar la vida siempre prevalece sobre otras funciones de asistencia. En cambio, la misión de los defensores de los derechos humanos, se basa en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos –son considerados como un paquete íntegro y no se favorece unos frente otros–. Evidentemente, en la práctica, tanto los actores de los derechos humanos adjudican diferentes grados de prioridad según la gravedad del abuso y sus consecuencias para el bienestar de las personas, como los agentes humanitarios incluyen en sus estrategias las acciones que comprenden muchos más aspectos que el mero rescate de la existencia física. Sin embargo, la cuestión de las prioridades puede constituir una fuente potencial de discrepancias.[559]

El segundo desencuentro, aparece en los modos de acción, no siempre compatibles y a veces incluso conflictivos. Es decir, aunque las metas de ambos grupos de actores son en una gran parte las mismas, no es inusual que los medios adoptados para alcanzarlas provoquen discusiones y desacuerdos. Entre las herramientas frecuentemente utilizadas por los activistas de los derechos humanos están: la investigación y exposición de los abusos, la denuncia pública, las actividades de evidenciar a los perpetradores de violaciones.[560] En la esfera humanitaria, en cambio, tales acciones se ejercen escasamente o se relegan completamente, puesto que pueden conllevar efectos adversos para la asistencia –entre los resultados perjudiciales está la reducción al acceso a las víctimas, la limitación del espacio de trabajo debida a la injerencia

[559] DARCY, James. *Human Rights…, op. cit.* P. 7-8.
[560] Por ejemplo, la *Amnistía Internacional* se ha especializado en publicitar informaciones sobre lo que consideraba encarcelamientos ilegítimos y abusivos, e ha movilizado la opinión pública, directamente o por intermediación de otros gobiernos, para inducir cambios en las políticas de los gobiernos acusados. *Vide*: WALLERSTEIN, Immanuel. *Universalismo…, op. cit.* P. 28-29.

.

gubernamental y de grupos de presión, y las restricciones en cuanto a la seguridad, por mencionar algunos–.[561] Los intentos por incorporar en la asistencia las cuestiones de justicia, de desarrollo, de orden público, jurídico y social pueden considerarse intervencionistas por algunos sectores, convertir a los actores humanitarios en blancos fáciles para la difamación o persecución y afectar el suministro de apoyo.[562] Por ende, separar lo humanitario de lo político, económico y, obviamente, de lo militar, es imperioso.

Lo anterior, se relaciona íntimamente con el tercer dilema relativo al contexto operacional –con la ya mencionada cuestión de la neutralidad–. Aunque no todas las agencias humanitarias se adhieren a este principio[563], para la mayoría de ellas, la neutralidad conforma una guía a seguir. La abstención de tomar parte en controversias de orden político, racial, religioso o ideológico es decisiva para conservar la confianza de todas las partes involucradas en la respuesta al desastre; es una prueba y salvaguardia de la credibilidad así como un estímulo para mantener las relaciones amistosas y de comprensión general. Además, dado el carácter de los flujos de información en nuestros días, el hecho de expresar imprudentemente la simpatía por un movimiento, causa o figura política, o de exhibir una afiliación religiosa, puede afectar gravemente la imagen tanto de la propia organización así como del conjunto del sistema de asistencia y, por consiguiente, impactar negativamente en la capacidad de llevar adelante el cometido humanitario.[564] A veces, la simple percepción de la falta de neutralidad puede ser un factor determinante que mine las tareas de asistencia, –ya sea en la actualidad, ya sea en el futuro–, que resulte en sanciones burocráticas, que ponga en riesgo la seguridad del personal y/o beneficiarios y que incluso cause expulsión de los humanitarios del país de acogida.[565]

---

[561] CURREA-LUGO, Víctor de. "Cómo hacer «advocacy» y no morir en el intento. Una mirada desde las ONG humanitarias." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2008*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2008. P. 73-85; MARTÍN ERESTA, Ignacio. "Desafíos a la seguridad y protección de los trabajadores humanitarios. El compromiso de los donantes." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2010*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2010. P. 15-32.

[562] DONINI, Antonio. "Disasters…" *op. cit.* P. 527-538.

[563] Un ejemplo de la organización que ha cuestionado el principio de la *neutralidad* es Médicos Sin Fronteras. *Vide*: WALLERSTEIN, Immanuel. *Universalismo…, op. cit.* P. 28-29.

[564] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Human rights in humanitarian emergency response: A contribution from the special procedures mechanisms*. [s.n.], 2010. P. 5.

[565] Una vez instalada la percepción de falta de neutralidad, es difícil de revertirla, tanto con respecto a la organización considerada como 'colaboradora', como para la comunidad humanitaria en su conjunto. Si bien resulta complicado realizar una medición empírica al respecto, el debilitamiento de la percepción de neutralidad puede afectar negativamente la labor humanitaria. *Vide*: WILLIAMSON, Jamie A. *Utilizar la ayuda humanitaria*

.

Por último, hay quienes argumentan que invocar los derechos humanos en las situaciones dentro de las cuales se realiza la acción humanitaria es fútil, ya que el portador primario de los deberes –el Estado territorial– se encuentra en una situación de incapacidad para cumplir plenamente con sus obligaciones. Igualmente, según algunas críticas, el enfoque de derechos sobrecarga a los humanitarios con objetivos poco realistas, a saber, les adjudica la tarea de ampliar sus programas con todo un espectro de derechos, lo que convierte sus metas en inalcanzables.[566]

En vista de lo arriba indicado, es comprensible que la disyuntiva sobre si incluir o no el enfoque basado en los derechos humanos se encuentra en el centro de los debates en el seno del sistema humanitario. Para garantizar la eficacia e idoneidad de su trabajo, inevitablemente, los humanitarios deben tener mucha precaución al respecto y dar una consideración profunda a los argumentos –tanto a los pragmáticos como a los conceptuales– indicados en los párrafos anteriores. Eso no quiere decir, sin embargo, que los dos campos no se pueden integrar. Por el contrario, hay que explorar sus complementariedades con el fin de generar sinergias. De ahí que, en el presente trabajo, defendemos la posición que la protección de los derechos humanos es un elemento intrínseco para una acción humanitaria integral y comprensiva. El objetivo humanitario está anclado en el derecho internacional de derechos humanos.

3.3.3. Enfoque de los derechos humanos en la asistencia humanitaria

No podemos asumir que la asistencia humanitaria es una actividad neutral que afecta de forma igual y positiva a todos los beneficiarios. La manera en que se suministra, utiliza y adjudica tiene repercusiones en cuanto a si se respetan o no los derechos humanos de las personas afectadas por un desastre. Un enfoque basado en los derechos humanos proporciona el marco necesario y los fundamentos para una acción humanitaria sujeta a los principios de dignidad humana y no discriminación, así como un conjunto de derechos humanos ampliamente aceptados. “Las personas afectadas por los desastres se convierten en sí mismos titulares de

para ‘ganar mentes y corazones’: ¿un costo perjudicial? En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 13.

[566] DARCY, James. *Human Rights…, op. cit.* P. 11-12.

.

derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones, en vez de simplemente convertirse en meros beneficiarios pasivos de la asistencia."[567]

Una mirada al pasado, permite argumentar que los intentos de incorporar el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) en la gestión de los desastres naturales han sido emprendidos en el plano internacional relativamente recientemente. Podemos considerar como un punto de partida el momento cuando se abordó esta problemática en el foro de la ONU. Fue en el año 1997 cuando, dentro de la reforma de las Naciones Unidas concebida por Kofi Annan, se propuso incluir el lineamiento de los derechos en todo el trabajo de la organización.[568] Según el planteamiento expresado en aquel entonces por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y confirmado luego en la *Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas*[569], el enfoque de los derechos humanos buscó servir de marco conceptual para el proceso de desarrollo humano. Legalmente basado en las normas internacionales de derechos humanos, y operativamente dirigido a promover y proteger estos derechos, el EBDH conformó una experiencia que fue útil para corregir las prácticas discriminatorias y el reparto injusto de poder que impedían el progreso. Previó que todos los programas de desarrollo y asistencia persiguieran la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal y otros instrumentos internacionales; enfatizó que los estándares y principios de los derechos guiaran en todas las fases del proceso de programación y en todos los sectores.

Primero conceptualizado dentro del campo del desarrollo, el EBDH pronto se transformó en un tema prioritario para todos los componentes de las Naciones Unidas y otros actores internacionales, incluso los humanitarios, gobiernos, donantes oficiales de ayuda financiera y las ONG, tales como *ActionAid*, *CARE* y *Oxfam*. Se ha visto como una modalidad para abordar los problemas estructurales y las causas profundas de la marginación y la pobreza, como una base más adecuada para el análisis, reflexión y respuesta a las raíces políticas, sociales y económicas tanto de vulnerabilidad aguda y prolongada, como de necesidades humanitarias urgentes.[570]

---

[567] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 2-3.
[568] NACIONES UNIDAS. *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del Secretario General. A/51/950*. 1997.
[569] NACIONES UNIDAS. *El Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación del Desarrollo. Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de la ONU*. Nueva York, 2003.
[570] COTTERRELL, Lin. *Human Rights and Poverty Reduction Approaches to human rights in humanitarian crises*. London: Overseas Development Institute (ODI), 2005. P. 6.

.

La OACDH ha trabajado en la integración de los derechos humanos en la gestión de desastres desde finales de los años noventa. Al principio, se centró principalmente en la incidencia y el establecimiento de las normas. Su primera experiencia operacional completa se remonta al terremoto que azotó Pakistán en 2003. Posteriormente, en 2004, el tsunami del Océano Índico fue un acontecimiento que evidenció claramente que una catástrofe natural supone enfrentar numerosos desafíos concernientes a los derechos humanos.[571] En muchos aspectos, el tsunami de 2004 marcó un punto de inflexión en la percepción de los desastres por la comunidad internacional. Antes de éste, las calamidades se concebían esencialmente en términos de la necesidad de movilizar una ayuda humanitaria rápida; después de él, creció la conciencia de que los derechos humanos tienen que ser incorporados en todas las fases de la gestión de desastres –desde la prevención y reducción de riesgos hasta la respuesta y recuperación–.[572]

La consolidación del EBDH ha sido un paso relevante: ha convertido, por así decirlo, a las *víctimas de desastres* o *beneficiarios de la caridad* en *titulares de derechos*. En otras palabras, el nuevo acercamiento ha hecho hincapié en que no sólo se cubran las necesidades más agudas de las personas afectadas por catástrofes, sino que además se satisfagan sus derechos; tomando en cuenta las necesidades específicas de los grupos y los particulares más vulnerables, ha enfatizado la facultad de los afectados de presentar reclamaciones legítimas de protección y asistencia, los he empoderado y ha garantizado su participación activa en las labores de respuesta y recuperación frente a una calamidad.[573]

El EBDH ha subrayado que en contextos de calamidades es crucial recordar que existen, por un lado, los detentadores de derechos –la gente afectada por el desastre– y, en el lado opuesto, los portadores de deberes –los Estados–. Ha enfatizado, por ello, la necesidad de desenvolver las capacidades de los primeros para que reivindiquen y exijan el cumplimiento de sus derechos, y ha reforzado la responsabilidad de los segundos para que cumplan con sus obligaciones legales.[574] Fue un paso relevante, puesto que en el escenario de una catástrofe, la

---

[571] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Integrating human rights…, op. cit.*
[572] FERRIS, Elizabeth. *How can…, op. cit.* P. 1.
[573] ZORZI GIUSTINIANI, Flavia. "The Works…" *op. cit.* P. 70.
[574] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises.* A Joint Background Paper by OHCHR and UNHCR IASC

.

delimitación del contenido de un derecho y la facultad por parte del titular para reclamarlo es esencial.

En virtud de lo anteriormente indicado, resulta que uno de los asuntos más complejos no es tanto si y cómo la acción humanitaria se refiere a los derechos humanos, sino más bien en qué medida las reclamaciones de los derechos de las personas afectadas pueden hacerse efectivas y sobre qué base.[575] Ante todo, es importante ubicar en quién recae la responsabilidad por la protección; si los derechos humanos pueden ser descritos como reclamos ante necesidades fundamentales, cabe preguntar contra quién se pueden presentar estos reclamos. En términos legales, se trata de demandas exigibles frente al Estado –la mayoría de los países han reconocido pues la validez de dichas reclamaciones y ha aceptado formalmente la obligación de hacerlas efectivas, bien mediante la ratificación de los tratados internacionales correspondientes, bien a través de sus propias legislaciones internas.[576] Sin embargo, realmente, las personas afectadas por las calamidades no están protegidas por el solo hecho de que las leyes lo establecen e identifican a las autoridades encargadas la protección. Frecuentemente, en contextos de desastres, las normas relevantes al respecto son desconocidas o los Estados no tienen el poder o los medios adecuados o disponibles para acatarlas. A pesar de que existan las leyes, la gente no disfruta de la protección que les deben brindar las autoridades competentes.[577]

El cambio conceptual de considerar a las personas afectadas por calamidades no como víctimas o beneficiarios sino como titulares de derechos, ha conducido a una interrogante adicional: al implicar una visión de los derechos cuasi-contractual, ha provocado que algunas organizaciones humanitarias se entiendan a sí mismas como portadoras directas de obligaciones legales frente a los afectados. Ahora bien, si bien se puede considerar a las organizaciones como defensores y promotores de derechos, como observadores y agentes de incidencia, o incluso como proveedores de servicios esenciales a sus clientes–beneficiarios[578], no se puede decir que asumir tales responsabilidades las responsabiliza automáticamente por el cumplimiento de los derechos. El mandato principal de los actores no estatales que operan en situaciones de

---

Principals. 2013. P. 2-7.

[575] COTTERRELL, Lin. *Human Rights…, op. cit.* P. 6-7.

[576] DARCY, James. "Human rights and international legal standards: what do reliefworkers need to know?" En: *Relief and Rehabilitation Network Paper Nº 19*. February 1997. London: Overseas Development Institute, 1997. P. 9.

[577] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias.* España: Intermón Oxfam, 2006. P. 45-46.

[578] DARCY, James. *Human Rights…, op. cit.* P. 4.

.

emergencia humanitaria es proporcionar ayuda urgente y servicios esenciales, no de proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos a las personas; su tarea es tratar de asegurar que los obligados por proporcionar la protección lo hagan. No obstante, si bien la mayoría de las organizaciones humanitarias internacionales –y muchas nacionales– no son directamente responsables a acatar los tratados internacionales de derechos humanos, varias aceptan que los mismos son el fundamento de sus actividades.

Veamos dos problemas que surgen al respecto. El primero consiste en la falta de mecanismos directos de rendición de cuentas de los organismos humanitarios frente a los destinatarios de la ayuda. Un *leitmotiv* de los estándares adoptados por estos organismos es, de hecho, que mientras que el contenido de los derechos que pretenden satisfacer es relativamente claro, la obligación correspondiente no está articulada como vinculante en ningún cuerpo jurídico referente.[579]

En segundo lugar, existe el riesgo de un posible traslado de la responsabilidad de cumplir con los derechos de las personas afectadas del Estado hacia las organizaciones. De hecho, mientras que la capacidad del país receptor puede ser disminuida a causa de la emergencia, el mismo sigue siendo el principal garante de los derechos de la gente bajo su jurisdicción. Por lo tanto, las organizaciones humanitarias no pueden y no deben asumir obligaciones correspondientes al Estado territorial.[580]

Cabe enfatizar, además, que aun asumiendo tal compromiso, los actores humanitarios no pueden esperar abordar eficazmente las violaciones de los derechos de las personas afectadas si los gobiernos respectivos carecen de capacidad suficiente. El cumplimiento de los derechos depende de la eficacia de mecanismos de aplicación operantes y de las posibilidades de respuesta nacional –o, en ciertos casos, internacional– a las reivindicaciones provenientes de los titulares de derechos.[581] A menudo, para los actores de asistencia esto significa tener que maniobrar en un ámbito fuertemente politizado, frente a una serie de cuestiones sensibles. Además, como se ha visto muchas veces, un desastre natural revela las divisiones políticas,

[579] ZORZI GIUSTINIANI, Flavia. "The Works…" *op. cit.* P. 71.
[580] *Ibidem*. P. 71.
[581] COTTERRELL, Lin. *Human Rights…, op. cit.* P. 1, 6-7.

.

sociales y económicas de la sociedad.[582] Por ello, es de gran importancia que las dificultades y dilemas identificados se articulen explícitamente y se abarquen de manera adecuada.[583]

En la práctica, la asistencia humanitaria ha sido, en ocasiones, criticada por generar repercusiones negativas en cuanto a las relaciones entre los titulares de derechos y el portador de deberes. En nuestra opinión, sin embargo, hay que tener en consideración que el apoyo al Estado afectado o incluso la sustitución de ciertas funciones suyas por parte de las organizaciones de ayuda, no son de por sí una negación de las obligaciones legales entre los ciudadanos y las autoridades, sino un reconocimiento de que, en ciertos contextos, el Estado no puede proteger y asegurar el porvenir de su propio pueblo. En sí, la asistencia humanitaria puede ser vista como un intento de llenar el vacío entre la retórica y la realidad de los derechos humanos, como una forma rápida y temporal de colmar las lagunas y ausencias que se presentan en una situación de excepción. En cambio, lo que no suele ni debe hacer, es atribuir a los actores auxiliares el compromiso de garantizar el cumplimiento de los derechos mismos.[584]

3.3.4. Encuentros y desencuentros entre los derechos humanos y la esfera humanitaria

En el presente estudio argumentamos que la prestación de la asistencia humanitaria siempre –en un modo u otro– está basada en los derechos humanos, en el sentido que responde a un conjunto de reivindicaciones con estos derechos relacionadas (puede servir de ejemplo el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, etc.). Es evidente por lo tanto, que las agendas de los actores de derechos humanos y humanitarios se superponen.

Sin embargo, como hemos indicado, los agentes de asistencia se enfrentan a una serie de dificultades en la aplicación operacional tanto de los principios humanitarios, como del enfoque de derechos. En contextos de crisis y bajo la presión de responder con rapidez y satisfacer las necesidades más urgentes, la indivisibilidad de los derechos humanos presenta importantes

---

[582] SCHAAR, Johan. "The protection of human beings in disaster situations –the tsunami tragedy– international solidarity." En: *Application of..., op. cit.* P. 168-169.
[583] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection…, op. cit.* P. 2.
[584] COTTERRELL, Lin. *Human Rights…, op. cit.* P. 6-7.

.

desafíos, dado que algunos de dichos derechos tienden a ser priorizados sobre los demás en función de la disponibilidad y asignación de recursos.[585]

Desde nuestro punto de vista, no obstante, a nivel operativo, un marco de derechos humanos es de gran utilidad y valor. Sobre todo, porque puede ayudar a hacer frente a los principales desafíos ocurrentes en el contexto de desastre y contribuir a identificar: a los titulares de los derechos y detentores de obligaciones; las necesidades e intereses vitales de las víctimas; las limitaciones en lo que se puede exigir; y las formas de garantizar que la acción humanitaria respalde la dignidad de las personas afectadas.[586] También, presenta beneficios al favorecer la participación local, el empoderamiento y el desarrollo de capacidades, la sostenibilidad y la responsabilidad, la no discriminación y la transparencia.[587] La protección de los derechos humanos es fundamental para garantizar una respuesta humanitaria eficaz. Si la asistencia humanitaria no se basa en ella, corre el riesgo de que ser demasiado limitada y no integrar todas las necesidades específicas de las víctimas en el proceso de planificación, suministro de socorro, recuperación y rehabilitación. [588]

Curiosamente, ya que todos los derechos humanos son iguales, en la práctica, las decisiones sobre establecer prioridades entre ellos se realizan justamente con base en las necesidades (humanitarias), por lo cual, en realidad, la adopción de un enfoque de derechos humanos puede cambiar poco en cuanto a lo que comprende la asistencia inmediata. Al ser imposible –por los límites materiales– la plena satisfacción de todas las necesidades, según cada contexto –y sobre todo en las situaciones en donde la supervivencia es el problema principal– se tendrá que establecer una jerarquización de los derechos humanos, en tanto bienes, que priorice aquellas necesidades que están relacionadas con la vida humana y su procura existencial. Tal orden debería estructurarse de modo que mejor proteja y ponga en práctica la dignidad humana.[589]

---

[585] *Ibidem*. P. 1, 6-7. Sobre otorgar prioridad a la satisfacción de determinadas necesidades sobre otras, *vide*: HELLER, Ágnes. *Una revisión..., op. cit.* P. 61.
[586] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 2-3.
[587] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Human rights guidance note for humanitarian coordinators*. [s.n.], 2006. P. 2.
[588] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 2-3.
[589] SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía,…, op. cit.* P. 230-234. *Vide* también: ETXEBERRIA, Xabier. "Justicia distributiva internacional." En: ETXEBERRIA, Xabier; NAVARRO MARTÍNEZ, Emilio; TEITELBAUM, Alejandro. *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Nº 17. Bilbao, Universidad de Deusto, 2002. P. 17-22.

.

Por consiguiente, razonar que hay una incompatibilidad entre la aproximación de las necesidades y la de los derechos, genera una dicotomía inútil y engañosa. Creemos que ambos enfoques, son dos caras de la misma moneda.[590] El reto es diseñar estrategias y modos de acción que aseguren que en todas las circunstancias la protección de los derechos humanos y el compromiso de la acción humanitaria se refuerzan mutuamente.

Es una pregunta abierta si, en el plano político, la agenda de protección, así como la interpretan los humanitarios, exige implicarse en los procesos de justicia y, en caso afirmativo, cuál debería ser la naturaleza de tal compromiso. La adhesión a los principios de neutralidad e imparcialidad no significa que los trabajadores humanitarios deben adoptar una posición pasiva frente a las violaciones del derecho internacional. Al contrario, pueden y deben ayudar a detectar y prevenir las violaciones, así como paliar sus efectos, a través de acciones concretas en el campo, ya sea a través de juntar sistemáticamente las pruebas de los abusos, desempeñar un papel de observador activo o dar testimonio.[591] Sus actividades en la esfera de los derechos humanos no necesariamente tienen que adoptar la forma de denuncias públicas u otras acciones que pueden provocar repercusiones por parte del gobierno y, consecuentemente, poner en riesgo, obstaculizar o hasta imposibilitar el suministro de la asistencia. Pueden darse bajo las modalidades mucho más mesuradas y discretas, como la negociación diplomática o la mediación más personalizada y específica. Frecuentemente, tales formas pueden traducirse en efectos muy valorados, por ejemplo, las negociaciones contenidas en la prestación de asistencia material se pueden usar para crear una apertura para al diálogo a largo plazo.[592]

***

En definitiva, podemos resumir que el humanitarismo y los derechos humanos provienen de dos tradiciones diferentes: el primero nace en contexto de conflictos armados y ha tendido a depender de un impulso de la caridad privada; el segundo, deriva de esfuerzos realizados en tiempos de –relativa– paz y siempre ha tenido un aspecto público y político. Una relación entre ambos es evidente: se basan en el reconocimiento de ciertas exigencias que la humanidad compartida impone a todos nosotros; se vinculan a un análisis de las necesidades humanas

[590] ZORZI GIUSTINIANI, Flavia. "The Works…" *op. cit.* P. 71-72.
[591] DARCY, James. *Human Rights…, op. cit.* P. 6-9.
[592] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Growing the Sheltering Tree. Protecting Rights Through Humanitarian Action*. Thailand: UNICEF, on behalf of the Inter-Agency Standing Committee, 2002. P. 5-8.

.

esenciales; y buscan ser universales en su aplicación. Las acciones humanitarias deben verse a sí mismas como una parte del espectro de actividades de derechos humanos; se trata de dinámicas estrechamente interrelacionadas que pueden y deben ser justificadas en términos comunes de luchas por la existencia y la dignidad humana.[593]

La experiencia ha demostrado que en las crisis humanitarias, los derechos humanos están en riesgo. Por ende, es fundamental explorar las posibilidades de crear vínculos institucionales más fuertes entre las dos agendas; de abordar las necesidades específicas de protección de los grupos en situación de vulnerabilidad en el socorro, recuperación y reconstrucción; de confrontar los patrones de discriminación, riesgos y temores de las poblaciones afectadas. Los actores humanitarios necesitan integrar conscientemente las cuestiones de derechos humanos en su labor y, de ninguna manera, pueden justificar con la neutralidad una postura indiferente hacia el sufrimiento o el abuso de los derechos.[594] No deben preguntarse más si, sino cuál es la mejor manera de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos en práctica. Se vio en el pasado que si los derechos humanos no se han integrado desde el principio en las acciones de asistencia, las vulnerabilidades se multiplican; en cambio, si se ha aplicado adecuadamente, la labor humanitaria contribuye a hacer frente a los desafíos que pudieron haber existido y haber sido ignorados durante mucho tiempo, mediante el fortalecimiento de prácticas conforme el derecho internacional de los derechos humanos.[595]

Hasta la fecha, sin embargo, ha habido relativamente poca investigación sobre hasta qué punto los derechos humanos pueden –o deben– contribuir a los resultados humanitarios.[596] Asimismo, la protección de los derechos no ha sido tomada en cuenta adecuadamente y sistemáticamente como una consideración estratégica de análisis y planificación en los foros de toma de decisiones.[597]

---

[593] DARCY, James. "Human rights…, op. cit. P. 7-8.
[594] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Human rights…, op. cit.* P. 6.
[595] *Ibidem*. P. 5.
[596] COTTERRELL, Lin. *Human Rights…, op. cit.* P. 6-7.
[597] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection…, op. cit.* P. 2.

.

CONCLUSIONES

En el presente capítulo, procuramos mostrar que reflexionar sobre el tema de los derechos y de la dignidad humana en las situaciones de desastres es necesario y de importancia. Las personas afectadas por las calamidades no se encuentran desprotegidas por el derecho. Aunque, hasta la fecha, no se haya formulado un régimen jurídico-institucional internacional ampliamente reconocido e implementado, que abarque esta cuestión de una forma integral y adecuada, evidentemente se sigue desarrollando y consolidando un cuerpo de leyes y normas de diversa índole, ligadas a dicha problemática.

Subrayando que las personas afectadas por calamidades sufren de varios abusos y enfrentan serios desafíos en satisfacer sus necesidades, los procesos e instrumentos señalados adoptan un enfoque basado en los derechos humanos; inclusive si no contienen referencias explícitas, reafirman e indirectamente refuerzan los derechos de las personas afectadas. Asimismo, reconocen que los derechos humanos constituyen un fundamento legal propicio para emplearse en toda la labor humanitaria, puesto que recurrir a ellos permite asegurar que la asistencia sea apropiada, dirigida a efectivamente satisfacer las necesidades de las víctimas y a proteger su dignidad.

Si bien el reto de incluir la óptica de los derechos humanos en la ayuda humanitaria está, por ahora, respondido parcialmente, las tendencias actuales permiten confiar que se continuará reforzando el marco normativo e operativo correspondiente y, por consiguiente, los derechos de los afectados por los desastres conseguirán un lugar debido en el panorama internacional y nacional pertinente.

En la práctica, tradicionalmente, los desastres se solían ver por el prisma de los problemas de la provisión de la ayuda de emergencia. De ahí que se ha prestado menos atención a la realización plena de los derechos humanos en dichos momentos. Sin embargo, los retos que surgen entonces suelen ser numerosos y serios, por lo que es primordial consagrarles una reflexión adecuada. Como hemos subrayado, ciertos derechos pueden resultar especialmente afectados durante los desastres. Del mismo modo, hay derechos cuyo cumplimiento se ve seriamente limitado durante los estados de excepción.

Hay que tener presente que los afectados por las catástrofes no son beneficiarios inactivos de asistencia, sino portadores de derechos, cuya satisfacción pueden reclamar frente al responsable primordial por su cumplimiento: el Estado. Igualmente al Estado, también las

.

organizaciones y otros actores que prestan ayuda, deben tratar a las personas afectadas con el debido respeto y velando por empoderarlos y fomentar su resiliencia. Esta aproximación está ganando terreno en la realidad humanitaria de hoy.

Otro cambio –paulatino pero constante– que resulta interesante de observar, se ha producido en la relación entre los actores humanitarios y los actores de los derechos humanos. En actualidad, se reconoce cada vez más que los derechos y la asistencia tienen varios puntos de encuentro y no deben verse separadamente sino que a través de las líneas comunes entre ellos. Al final de cuentas, ambos se rigen por principios compatibles y tienen por denominador común el objetivo de preservar la dignidad humana y atender a las personas en necesidad.

Por ello, si bien se pueden identificar ciertas contradicciones entre sus enfoques, reglas de programación y modos de operación, la cercanía conceptual de los derechos humanos y de la cuestión humanitaria permite argumentar que una cooperación efectiva y armoniosa entre los dos es factible. Además de factible, es también recomendable, a saber, los derechos humanos proporcionan un marco adecuado para una acción humanitaria sujeta a los principios y normas ampliamente aceptados. Por su parte, la asistencia humanitaria es el momento cuanto la necesidad de satisfacer los derechos humanos se materializa de una forma directa, evidente y urgente.

De ahí, aunque la preocupación sobre los riesgos de fortalecer la perspectiva de los derechos humanos en la labor humanitaria sigue siendo palpate, defendemos la posición según la cual los dos campos pueden generar sinergias. Nuestra convicción es que el fin humanitario está anclado en los derechos humanos, que, por su parte, constituyen un componente intrínseco de una acción humanitaria adecuada y comprensiva. La integración de ambas esferas es posible e indispensable.

Ahora bien, en las líneas anteriores, hemos intentado demostrar que la perspectiva de la teoría crítica puede servir de base para entender mejor y abordar los derechos humanos en los contextos de catástrofes. Aunque las aportaciones desde la teoría crítica no se refieran estrictamente a las situaciones de calamidades, creemos que se pueden extender también a tales circunstancias, proporcionando una contribución valiosa al respecto.

.

4. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA DIGNIDAD HUMANA EN CASOS DE DESASTRE

"Toda acción (en la medida en que se refiere a las relaciones humanas esenciales) (…) tiene un contenido moral."
Ágnes Heller. *Sociología de la Vida Cotidiana*.

El derecho relativo a los desastres tiene el objetivo primordial de dar una respuesta oportuna y adecuada en los momentos de ocurrencia de una calamidad. A su vez, dicha respuesta debe ir más allá de la asistencia física y dirigirse a proteger al ser humano en su totalidad, lo cual implica interés por la seguridad, integridad, dignidad y empoderamiento de las personas afectadas.[598] Si concordamos con tal supuesto, podemos trazar la protección en aquellas tareas humanitarias que velan por que los derechos de los afectados sean respetados y cumplidos en todas las fases de la respuesta al desastre, sin discriminación ninguna y de conformidad con los estándares y normas vigentes.

De ahí que dedicamos el presente capítulo a la noción de *protección*. Como punto de partida, revisamos los antecedentes y desarrollo de dicho concepto –desde el momento en que emergió, en los entornos de guerra, hasta su extensión posterior a situaciones diferentes a los conflictos armados, cuando se iba convirtiendo en una pieza clave en el engranaje integral de la gestión de a los desastres–. Con esta base, delimitamos el contenido y significado del término en cuestión y hacemos referencia a sus contextos de aplicación, para después profundizar sobre los sujetos de la protección en los entornos que nos atañen, es decir, sobre las personas afectadas en situaciones de calamidades–. Al respecto, en el subcapítulo siguiente, nos enfocamos en las modalidades y medidas concretas que se ejercen ante una catástrofe, con la finalidad de proteger a las víctimas.

Con la clarificación sobre los elementos arriba expuestos, estamos en posición de concluir, por un lado, que la protección es considerada actualmente como la otra cara de la asistencia y, por otro lado, que se enmarca en el lenguaje de los derechos; de ahí, puede

[598] MUGURUZA. Cristina Churruca. "Human Security as the Link Between Humanitarian Action and Peacebuilding." En: GIBBONS, Pat; HEINT, Hans-Joachim. *The Humanitarian Challenge 20 Years European Network on Humanitarian Action (NOHA)*. Switzerland: Springer International Publishing, 2015. P. 38-39; SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 38.

.

constituir un nexo que une el quehacer humanitario con los derechos humanos. Por consiguiente, como eje de nuestra exposición, nos aproximamos a lo largo del capítulo a la relación compleja existente entre las tres esferas citadas: entre la asistencia, la protección y los derechos humanos precisamente.

En la segunda parte del capítulo nos enfocamos con más detalle en los actores responsables de la protección, es decir, los agentes que desde el Estado y fuera de él realizan las funciones principales en auxiliar a las poblaciones afectadas por catástrofes. De acuerdo con la metodología utilizada en nuestro trabajo, las explicaciones sobre los actores están acompañadas por la mención del aparato jurídico que sostiene y regula su funcionamiento. Comenzamos de esta forma por un acercamiento sobre los documentos que dan origen a la responsabilidad primaria del Estado territorial de hacerse cargo de la asistencia y protección al interior de sus fronteras, así como sobre las posibilidades y mecanismos existentes para recibir ayuda del exterior. En esta parte nos adentramos al análisis del vínculo entre los países que enfrentan un desastre y los países que prestan la asistencia: los primeros tienen ciertas prerrogativas y obligaciones reconocidas en los instrumentos nacionales e internacionales, mientras que los segundos poseen un deber moral de cooperación y solidaridad con sus contrapartes.

Aunado a lo anterior, encontramos a los agentes no estatales, quienes se han convertido en importantes impulsores del derecho relativo a los desastres y actores clave de la acción humanitaria. La ayuda proveniente de las organizaciones supone un refuerzo a las actividades que lleva a cabo el gobierno afectado. En recientes fechas, el crecimiento cualitativo y cuantitativo de esta categoría de actores ha permitido una especialización en la respuesta ante las emergencias y crisis, no obstante, ha significado también la aparición de diversas complejidades. De ahí que en el subcapítulo correspondiente, presentamos la crítica respectiva a las limitaciones y problemáticas que surgen en el interior del propio sistema humanitario y que constituyen los obstáculos que se ha de superar para que los esfuerzos de asistencia y protección sean realmente efectivos y adecuados. En nuestro enfoque retomamos las consideraciones sobre *Norte* y *Sur*, para evidenciar las dinámicas transmitidas desde el primero hacia el segundo. Si bien no podemos negar que las visiones alternativas a la occidental han sido tomadas en cuenta y han aportado contribuciones de gran valor y utilidad para los avances del derecho relativo a los desastres, es notorio que, aunque el tema de calamidades atañe de

.

manera especial a los países del Sur, su participación en las decisiones y procesos dirigidos a enfrentar esa cuestión ha sido supletoria y dominada por el Norte.

La preponderancia de los países occidentales, junto con la toma de posición cada vez más fuerte por parte de los actores emergentes en el panorama de ayuda internacional, ha generado una serie de comportamientos en los que no hay plena claridad en cuanto a si los motivos y razones de prestar ayuda son siempre puramente humanitarios. Es por ello que existen ciertas ambigüedades y contradicciones al respecto –las revisamos a continuación para poder tener una visión integral de las implicaciones y posibles riesgos que la asistencia extranjera supone–.

En el siguiente paso, enfatizamos que la sociedad civil del Estado afectado puede ser un contrapeso a la influencia exterior en los contextos que analizamos. Los actores locales tienen una relevancia particular en todas las etapas del ciclo de gestión de desastres y deben siempre estar en su centro, participando activamente en el diseño, implementación y evaluación de las actividades relacionadas con dicha materia. Dedicamos a su papel el penúltimo apartado de esta parte de la investigación.

Al final del presente capítulo, nos referimos a la asistencia proveniente del ámbito militar, tanto a escala nacional como internacional. Consideramos relevante reflexionar sobre este asunto, en vista tanto de la importancia de las intervenciones de las fuerzas armadas en la esfera humanitaria como del gran riesgo y varios desafíos vinculados a dicha práctica.

4.1. Concepto de protección

En el presente subcapítulo, se examina el concepto de protección, estrechamente asociado con el tema central de este trabajo –los derechos humanos y su realización en las circunstancias de desastres–. La protección es una idea que sigue ganando terreno en la práctica y los debates humanitarios en los últimos años, y que puede considerarse el eslabón entre el ámbito humanitario y el de los derechos humanos. Desde el punto de vista conceptual, político y operacional, los actores involucrados en el campo de la ayuda humanitaria han frecuentemente considerado más oportuno hablar de *protección* que de *derechos humanos*, dado que estos últimos están impregnados de valoraciones con una carga histórica e ideológica de difícil compatibilidad con el conjunto de los principios disposiciones del sistema humanitario internacional. Sobre estas cuestionas profundizamos en el apartado 3.1.3.

.

4.1.1. Antecedentes

En la historia de la humanidad, los desastres han estado siempre presentes; han dejado su huella en la memoria colectiva llegando desde los tiempos remotos hasta la época moderna mediante la mitología, las leyendas, las crónicas y los textos religiosos. Desde el inicio de nuestra era, la ocurrencia de las catástrofes ha sido documentada e investigada más ampliamente, por lo que hoy en día se conocen tales eventos del pasado como la erupción del volcán Vesubio, en el año 79, que sepultó bajo sus cenizas a Pompeya y destruyó con una avalancha de lodo la ciudad de Herculano; o la epidemia de peste de la Edad Media, cuyos primeros síntomas comenzaron a manifestarse en 1348, en la urbe comercial de Florencia. Con la aparición del Estado-nación, empezaron a producirse los primeros textos relativos a la cooperación internacional en casos de presentarse una calamidad, entre ellos el del filósofo, diplomático y jurista suizo Emer de Vattel quien escribió en su obra más destacada –*El Derecho de Gentes ó Principios de la Ley Natural, Aplicados a la Conducta, y a los Negocios de las Naciones y de los Soberanos*– que prestar ayuda es un acto de humanidad tan instintivo que se haría difícil encontrar una nación civilizada que se negara por completo a hacerlo.[599]

Ahora bien, no fue hasta mediados del siglo XIX cuando se establecieron las primeras normas internacionales destinadas al suministro de la asistencia a las víctimas de desastres. En aquel entonces, los esfuerzos de Henri Dunant –el primer Premio Nobel de la Paz, filántropo y activista suizo, autor de *Un recuerdo de Solferino* y fundador de lo que se convirtió posteriormente en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja– se tradujeron en la aprobación del primer Convenio de Ginebra (de 1864) y en la formulación de los fundamentos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Con estos hitos, se instauró una base elemental para la protección de los afectados por los conflictos armados, vistos estos últimos como una forma de desastre.[600]

---

[599] VATTEL, Emer de. *El Derecho de Gentes ó Principios de la Ley Natural, Aplicados a la Conducta, y a los Negocios de las Naciones y de los Soberanos*. París: Impreso por Casa de Masson y hijo, 1824.
[600] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 4; VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 15. P. 6-7.

.

Cabe observar que los primeros acuerdos de relevancia[601] para la asistencia y protección de las personas en las situaciones excepcionales, surgieron en el contexto de la guerra.[602] Por esta razón, la rama del derecho dedicada a este tipo de circunstancias –a saber, el derecho internacional humanitario– ha tenido el tiempo requerido y la consideración oportuna para poder desarrollarse y estar hoy en día detalladamente definida, mientras que las normas que regulan el trato de los perjudicados por las catástrofes humanitarias diferentes que los conflictos armados, siguen siendo escasas, dispersas y poco unificadas. Aunque sucesivamente se iba reconociendo la importancia de prestar socorro en tiempos de paz, tal tipo de acciones adquirió alcance internacional sólo a principios del siglo XX, principalmente, a causa del aumento de la frecuencia, intensidad y complejidad de los desastres.

A este respecto, evidentemente, contribuyeron los avances promovidos por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja –sobre todo la creación, en el año 1919, de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja[603]– y el establecimiento de la Unión Internacional de Socorro en el año 1927. Con las aportaciones de ambas iniciativas, se abrió el camino para regularizar ciertos aspectos de la cooperación internacional, solidaridad y protección de las víctimas en los casos de desastres propiamente dichos –o sea, no relacionados con conflictos armados–, en el derecho internacional público. Al percatarse de la multiplicidad de cuestiones jurídicas y operacionales relativas al tema, los Estados y las organizaciones de diversa índole encaminaron sus intentos hacia lograr una mayor regulación de este ámbito, estimulando una gradual evolución de los marcos normativos y organizativos en el área de desastres a nivel internacional.[604]

En la actualidad, la asistencia a las personas afectadas por los desastres se aprecia cada vez más efectiva, eficiente y elaborada. Sin embargo –puesto que hasta los finales del siglo XX, solía considerarse como un desafío de carácter preponderantemente humanitario–, ha estado orientada sobre todo a garantizar la supervivencia y seguridad física de las víctimas y relegaba

---

[601] Si bien ya en los años 1800, se firmaron los primeros acuerdos sobre el control de enfermedades; la primera de las Convenciones Sanitarias Internacionales data del año 1892.

[602] Aunque algunos autores hacen notar que es impreciso vincular los principios del humanitarismo moderno únicamente con los esfuerzos del Movimiento de la Cruz Roja para atender a los heridos. *Vide:* CALHOUN, Craig. "The Imperative to Reduce Suffering. Charity, Progress, and Emerencias in the Field of Humanitarias Action." En: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (ed). *Humanitarianism in Question…, op. cit*. P. 76.

[603] Rebautizada, en 1983, como la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y después, en 1991, como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

[604] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr.16, 17. P. 7.

.

a un segundo plano, desatendía o descuidaba por completo los aspectos relativos a la protección integral.[605] Dentro de los últimos años, empero, la protección ha pasado de ser un tema supletorio y atendido por unos pocos organismos especializados, a convertirse en una pieza clave de la ayuda internacional y uno de los elementos centrales y pilares fundamentales de la reacción a las crisis y emergencias.[606] Desgraciadamente, los componentes de la protección no han sido aún plenamente identificados y sistemáticamente abordados en la respuesta humanitaria.[607] La comprensión de este concepto –de su significado, formas, razones, objetivos y retos– sigue siendo limitada tanto por parte de algunos gobiernos nacionales (pese a su papel de detentadores primordiales de obligaciones antes los ciudadanos y otras personas bajo su jurisdicción), como por parte de algunas agencias humanitarias (no obstante su tarea de apoyar y complementar, en determinados contextos y bajo ciertas condiciones, las funciones de los Estados afectados).[608] La formulación de un cuerpo adecuado y exhaustivo de normas y prácticas profesionales para la labor de protección, sigue siendo difícil de alcanzar.

4.1.2. Delimitación de la noción

Para proporcionar una definición adecuada de la noción de protección y determinar los estándares profesionales que la guíen y fortalezcan, en los años noventa, el CICR realizó una serie de talleres, donde los representantes de aproximadamente cincuenta agencias humanitarias, organizaciones de derechos humanos e instituciones académicas debatieron sobre este tema. La finalidad fue promover los principios y prácticas comunes en el área de protección, aumentar los niveles de conocimiento y mejorar la eficacia de las acciones emprendidas al respecto. Las aportaciones de una centena de profesionales quienes participaron en la iniciativa, se compilaron en un volumen titulado *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards* (*Fortalecimiento de la protección en guerra: una búsqueda*

---

[605] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección…, op. cit.* P. 5-11.
[606] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection…, op. cit.* P. 5-11. *Vide* también*:* REY MARCOS, Francisco. *¿Es posible…*" *op. cit*. P. 168-170.
[607] DUBOIS, Marc. "Protection: fig-leaves and other delusions." En: *Humanitarian Practice Network. Humanitarian Exchange*. Nº 46. London: Overseas Development Institute, 2010. P. 1-2.
[608] KÄLIN, Walter. "The role of the Guiding Principles on Internal Displacement." En: *Forced Migration Review*. IDP Supplement. Oxford, Refugee Studies Centre; Inter-Agency Internal Displacement Division; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2005. P. 8-9.

.

de estándares profesionales)[609], publicado en 2001. Aunque durante los talleres se debatió primordialmente aquellas dimensiones de la protección que concernían a los civiles en situaciones de conflictos armados y violencia interna, la iniciativa permitió forjar un número de referencias conceptuales útiles que podían aplicarse, por analogía, también en casos de crisis humanitarias no relacionadas con la guerra. Sobre todo, se propuso una delimitación de los principios básicos, modos y mecanismos de acción en torno a la protección, así como una división de las funciones desempeñadas en esta área por los Estados y por las organizaciones correspondientes. Asimismo, se consensó el contenido del término de protección, lo que ha contribuido a impulsar la adopción sucesiva de un enfoque basado en los derechos en el campo humanitario y a establecer un mayor entendimiento entre los actores humanitarios y los de derechos humanos.[610]

Según la definición elaborada bajo la dirección del CICR –posteriormente respaldada y difundida por el IASC y en actualidad ampliamente reconocida en el ámbito internacional[611]– el concepto de protección engloba todas las actividades tendientes a lograr el pleno respeto de los derechos, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa correspondiente de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados.[612] Las actividades de protección pueden ser reactivas (encaminadas a prevenir las violaciones inminentes); remediales (orientadas a enfrentar las violaciones y sus secuelas, y a restaurar la dignidad de las personas); o de creación de un entorno (dirigidas a instaurar un marco jurídico-institucional propicio y la capacidad, conciencia y conocimientos necesarios para promover la satisfacción de los derechos fundamentales y prevenir eventuales abusos en el futuro).[613] Tanto los Estados, como las organizaciones humanitarias y de los derechos humanos deben conducir las actividades de protección de una manera imparcial y no discriminatoria en cuanto a la raza, el origen nacional o étnico, el idioma, el género, etc. de las víctimas asistidas.

Como podemos ver, la exposición citada arriba es muy amplia: incluye *todas* las actividades y aspira a conseguir el *pleno* respeto de los derechos de las personas afectadas.

---

609 GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie. *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*. Geneva: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2001. [Traducción propia]

610 INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Professional standards for Protection Work carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence*. Geneva, 2013. P. 12.

611 GENTILE, Pierre. "Organizaciones humanitarias que participan en actividades de protección: una historia de introspección y profesionalización." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 9.

612 GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie. *Strengthening…, op. cit.* P. 19.

613 COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 5.

.

Entendida así, la protección puede reflejarse en prácticamente cada aspecto de la acción humanitaria, no sólo en el fomento de la seguridad física, sino también en el apoyo legal, el seguimiento y la reunificación familiar, los programas de capacitación en materia de derechos humanos, la educación, el aprovisionamiento de cuidado de salud, la restauración de medios de subsistencia o incluso la colocación de servicios sanitarios. De hecho, difícilmente se puede pensar en cualquier empeño que no sería –más o menos directamente– vinculado con la protección.[614] Evidentemente, lo anterior no implica que cada actividad llevada a cabo por las organizaciones humanitarias pertenezca a la esfera de la protección. No obstante, puesto que tales actividades no se ejecutan de forma aislada, a fin de cuentas, todas pueden aumentar o disminuir la exposición de las personas afectadas a los riesgos secundarios, e influir de esta manera en la necesidad de dichas personas de estar protegidos.[615]

La aproximación maximalista tiene numerosas ventajas. Primero, proporciona un marco basado en los derechos, suficientemente comprensivo para acomodar diferentes –a veces complementarias, a veces contradictorias– perspectivas en materia de protección.[616] Segundo, facilita conseguir un consenso en torno a las actividades y los derechos entendidos bajo la noción de protección, sin que sea requerido priorizarlos o jerarquizar caso por caso. Tercero, combina los conceptos de seguridad humana con los derechos económicos, sociales y culturales, siendo por lo tanto más atractiva que un enfoque exclusivo en la seguridad física. Cuarto, es especialmente adecuada para los trabajadores humanitarios que, por lo general, no pueden proteger físicamente a las personas en riesgo, pero sin duda pueden procurar que algunos de los derechos de los afectados sean respetados. Quinto, una gran cantidad de trabajo conceptual y operativo ya se ha realizado sobre la base de esta definición, lo que consolida su posición única y dominante en el ámbito internacional.[617]

---

[614] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Protección.* OCHA, 2012. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_protection_vSP.pdf [Acceso: 18.08.2015]*;* FERRIS, Elizabeth. *The Politics of Protection. The Limits of Humanitarian Action*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011. P. 17-18.

[615] GENTILE, Pierre. "Organizaciones…" *op. cit*. P. 10.

[616] BONINO, Francesca. *Evaluating protection in humanitarian action: Issues and challenges*. ALNAP Working Paper. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014. P. 12-13.

[617] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 274-275.

.

Sin embargo, la delimitación amplia de la noción de protección tiene también varias desventajas. Sobre todo, extiende el concepto estudiado hasta el momento en que este incorpore virtualmente todo el empeño de asistencia y desarrollo, y se convierta en un lema inútil y disfuncional. Además, provoca que el personal humanitario –que trabaja dentro del mismo sector o, incluso, la misma organización– carezca, a veces, de un entendimiento común de lo que la protección significa en práctica.

Las diversas interpretaciones de este término, tienen consecuencias negativas para las poblaciones afectadas y minan la respuesta humanitaria eficaz.[618] No es entonces una cuestión de semántica; la pérdida de especificidad por la definición de protección ha mostrado sus resultados perjudiciales en las experiencias de desastres pasados. Por ejemplo, tras el terremoto en Sri Lanka (2004), los actores humanitarios generaron confusión sobre el alcance –en realidad bastante limitado– de las acciones que efectivamente sirvieron para proteger a las personas afectadas contra los riesgos secundarios más graves, denominando como 'protección' a un abanico excesivamente amplio de actividades. Se debe tener en cuenta, por lo tanto, que si bien la vertiente de la asistencia puede tener cierto efecto protector, sus actividades concretas no son necesariamente equivalentes a las de la protección.[619]

Si bien hay que ser mucho más precisos acerca de lo que significa la protección, no se puede olvidar que una delimitación excesivamente estrecha y minimalista de esta idea tampoco sería beneficiosa. Podría ser percibida como un paso atrás o una retirada del acercamiento holístico a los derechos humanos, que muchos actores desde hace muchos años han ido incorporado en su labor. La definición demasiado estricta podría restablecer las antiguas divisiones entre la protección y la asistencia.[620]

Al querer encontrar soluciones óptimas para esta disyuntiva, se puede proponer mantener, a nivel teórico, el amplio marco de la definición del CICR, con sus sólidas raíces en las normas de los derechos humanos, simultáneamente reconociendo que, a nivel operativo, se necesita especificar los tipos de actividades concretas de protección, asignar las prioridades para su realización e identificar a los actores que las ejercen. Además, parece conveniente distinguir entre la *protección física* (asociada a la integridad física o la seguridad) y la *protección*

---

[618] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 19-23.
[619] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection…, op. cit.* P. 4.
[620] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 274-277.

.

humanitaria entendida como el acceso a la ayuda para salvar la vida (sin que esto necesariamente incluya la satisfacción plena de todos los derechos económicos, sociales y culturales). La *protección de los derechos humanos*, que incorpora toda la gama de derechos humanos legalmente reconocidos, sería en este caso un concepto todavía más amplio. Por cierto, trazar las líneas de distinción entre diferentes clases de protección, resulta conceptualmente problemático.[621]

En un estudio encargado recientemente por el Clúster Global de Protección (GPC), se capturó acertadamente la naturaleza multifacética de la protección. Los autores han hecho notar que la protección "desafía un etiquetado nítido, ya que es, al mismo tiempo, una meta subyacente a toda la respuesta humanitaria (la razón de la acción humanitaria), una aproximación de la respuesta humanitaria (una forma de entender todas las dimensiones del quehacer humanitario) y una familia más restringidamente definida de actividades que apuntan a prevenir y mitigar las amenazas para las personas vulnerables".[622]

En todo caso, la ausencia de un entendimiento común del término aquí analizado, que se ha vuelto tan esencial para el sistema humanitario de hoy, es grave –dada la brecha actual entre la retórica y la realidad en materia de protección–.[623] Con el fin de comprender mejor su contenido, a continuación, exploramos diversos aspectos relacionados con la protección, a saber, los contextos en que se aplica, los sujetos a los cuales está destinada y las modalidades bajo las cuales se realiza.

4.1.3. Contextos de aplicación

Antes de pasar a un análisis profundizado del contenido del concepto, cabe señalar que el requisito de la protección especial, referida a las situaciones de excepción, puede surgir en varios contextos.[624] Como se indica arriba, las raíces del debate acerca del tema que nos atañe

---

[621] *Ibidem*. P. 274-279.
[622] MURRAY, Julian; LANDRY, Joseph. *Placing protection at the centre of humanitarian action. Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies*. Ottawa: Julian Murray Consulting, 2013. P. 4 [traducción propia]; BONINO, Francesca. *Evaluating…, op. cit.* P. 15.
[623] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P 10-11.
[624] Hacemos referencia a la *protección especial en situaciones de excepción* para diferenciarla de la protección en situaciones de normalidad, la cual, es una función permanente de los gobiernos nacionales que evidentemente, debe estar presente en los contextos donde no existe un desastre, de acuerdo con los instrumentos internacionales y las leyes nacionales en consonancia con éstos. La protección especial no excusa a los gobiernos de esta

.

ahora, se relacionan con los conflictos armados. De ahí provienen también las primeras observaciones al respecto, incluidos los clásicos comentarios de Jean Pictet –jurista suizo, experto en derecho internacional humanitario– quien formuló las interpretaciones de los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En sus observaciones acerca del principio de *humanidad*, Pictet especifica que "proteger la vida y la salud, así como hacer respetar a la persona humana"[625] es una de las tareas esenciales de la labor humanitaria que reconoce a los seres humanos en su plenitud y pone de manifiesto que garantizar la seguridad física y cumplir las necesidades elementales de una persona es tan importante como preservar su dignidad e integridad.

Desde los contextos de guerras, la idea de protección se difundió a otros espacios y circunstancias donde la asistencia internacional es requerida, particularmente a: los conflictos sociales prolongados (donde la opresión política o los disturbios civiles no alcanzan niveles y factores determinantes de un conflicto armado propiamente dicho, pero implican una crisis en la que la discriminación, la violencia, la explotación y el empobrecimiento constituyen un riesgo constante); a las situaciones posteriores a los conflictos (cuando se ha acordado la paz, pero el imperio efectivo de la ley aún no se ha completado, por lo que las violaciones persisten y las condiciones de vida siguen siendo peligrosas y degradantes); a las hambrunas[626] (cuando las condiciones naturales se superponen a las políticas inadecuadas, discriminatorias, deliberadas o negligentes, provocando una grave escasez de alimentos, indigencia y serios riesgos económicos, sociales y personales); y a los desastres (naturales o antrópicos; donde una amenaza natural o actividades humanas se combina con la pobreza y la vulnerabilidad social poniendo a las comunidades en un riesgo extremo).[627]

Resumiendo, la protección, así como la entienden y realizan los actores involucrados en la respuesta a las crisis humanitarias, es aplicable a todos los contextos aquí indicados, siempre

---

responsabilidad sino que la complementa.

[625] PICTET, Jean. *The Fundamental Principles of the Red Cross: a Commentary*. Geneva: Henry Dunant Institute, 1979. P. 18; MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Estatutos…, op. cit.*

[626] Según la opinión de varios especialistas –posición que compartimos– las hambrunas pertenecen a un tipo de desastres, concretamente, un desastre de evolución lenta, complejo y con múltiples causas subyacentes. *Vide*: BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. *Vulnerabilidad…, op. cit*. P. 2; Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/hambrunas-inseguridad-alimentaria/ [Acceso: 13.09.2015].

[627] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 30.

.

y cuando se tome en cuenta que la enumeración propuesta no es exhaustiva y no perjudica de ningún modo la posibilidad de que se presenten otras circunstancias donde la necesidad de proteger se haga necesaria.

4.1.4. Sujetos de la protección

Una vez advertido *cuándo* la protección humanitaria reviste una relevancia especial, corresponde indicar *quiénes* son los destinatarios de esta protección. Como se ha mencionado en las líneas anteriores, a grandes rasgos, los destinatarios son las personas afectadas por las catástrofes; específicamente –puesto que la responsabilidad primordial de proteger recae en el Estado territorial– son todos los residentes del país donde se produjo la calamidad, tanto los ciudadanos que viven en el territorio, incluidos los desplazados internos, como cada persona que se encuentre bajo la jurisdicción de las respectivas autoridades estatales. Desde una perspectiva de protección, según el Comité Permanente entre Organismos, las "personas afectadas por los desastres se convierten en titulares de derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones".[628]

Tras un desastre, es de suma importancia identificar debidamente a los que más necesitan ser asistidos y protegidos. Particularmente, hay que tener en cuenta a los miembros más vulnerables y marginados de la sociedad en cuestión, que pueden ser las minorías, los pueblos indígenas, los desplazados internos, las personas con discapacidades o enfermedades crónicas, los adultos mayores, las mujeres, los miembros de hogares monoparentales o encabezados por menores de edad, los niños y adolescentes –sobre todo no acompañados o separados de sus familiares–.[629] La práctica de brindar un trato particular a los representantes de los grupos enumerados está confirmada en los documentos internacionales; a modo de ejemplo, citemos la *Convención sobre los Derechos del Niño*, que señala que todo niño tiene derecho a que su interés superior sea de consideración primordial en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas, los tribunales, y los órganos legislativos o administrativos.[630]

---

[628] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 2.
[629] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección…, op. cit.* P. 18, 22, 63.
[630] NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos del Niño*. *A/RES/44/25*. 1989. Art. 3. *Vide* también: COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 5.

.

Además, es indispensable la consolidación y el empoderamiento de los actores locales, tanto a través de su participación en el diseño y la implementación de la respuesta humanitaria, como mediante las actividades de prevención, preparación, mitigación, recuperación y rehabilitación. De la misma forma, es de gran relevancia mantener la comunicación entre la población afectada y los agentes internacionales que proporcionan la asistencia y protección –mediante las consultas, reuniones, entrevistas u otros– desde el comienzo hasta las etapas finales de la prestación de ayuda. Este enfoque dejaría atrás aquellas conductas que no consideran a la sociedad civil como un agente principal de la asistencia y protección, sino solamente como un receptor pasivo de éstas, para entonces reconocer que los afectados son sujetos de derechos y los actores que les suministran auxilio, deben siempre ponerlos en el centro y respetar sus tradiciones, religiones, costumbres y modos de responder frente a los eventos que desestabilizan su existencia cotidiana.

4.1.5. Modalidades de la protección

Donde la población afectada por un desastre está en riesgo de sufrir daños secundarios, discriminación, violencia, coerción, restricciones de acceso o privación de bienes y servicios básicos, es necesario encaminar medidas urgentes de protección. De las experiencias de las organizaciones humanitarias se puede rastrear las siguientes acciones en este ámbito: *de respuesta* (las más inmediatas y cercanas a las víctimas; consisten en estrategias orientadas a detener las violaciones de derechos en curso o aliviar sus secuelas); *remediales* (las que buscan cómo restaurar la dignidad de la gente afectada, a través de actividades correctivas; implica atender las necesidades básicas y asegurar asistencia, rehabilitación y apoyo mientras persisten las consecuencias de abusos anteriores); y *de construcción del entorno* (las que se enfocan en fundamentar un ambiente favorable a largo plazo, lo que supone tanto la creación de un entorno social, cultural, institucional y legal que propicie el respeto a los derechos y consolide las normas pertinentes; como el empeño de evitar o limitar las violaciones actuales y faltas futuras).[631]

[631] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 47-49; BAGSHAW, Simon; PAUL, Diane. *Protect or neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*. Washington D.C. and Geneva: The Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004. P. 27-29.

.

A su vez, el Comité Permanente entre Organismos, cataloga las actividades de protección a las que son dirigidas a: afrontar los daños pasados, presentes o futuros ocasionados por la falta de atención a las personas afectadas; garantizar a las personas necesitadas el acceso a bienes y servicios y/o a eliminar los impedimentos a tal acceso; asegurar el ejercicio de los derechos y reafirmarlos en caso de vulneraciones; y avalar que las personas no sean tratadas de maneras discriminatorias o con desventaja por motivos de cualquier índole.[632]

Por último, según indica la *Carta Humanitaria* del Proyecto Esfera, hay cuatro principios básicos de protección que inspiran la acción humanitaria, a saber, evitar exponer a las personas a daños adicionales; velar por el acceso de los afectados a una asistencia imparcial, no discriminatoria y basada en necesidades; proteger a las personas de los daños físicos y psicológicos causados por la violencia y la coerción; y ayudar a las víctimas a reclamar sus derechos, conseguir reparación y recuperarse de los sucesos sufridos.[633]

Aunque el contenido exacto de las prácticas de protección varíe dependiendo de la situación, oportunidades y restricciones encontradas en el contexto concreto, las herramientas de protección normalmente encierran tales aspectos como monitoreo, identificación y priorización de las formas de protección más adecuadas; promoción de las normas vigentes y prácticas apropiadas con los actores relevantes; desarrollo de la capacidad de las partes interesadas pertinentes y comunidades afectadas; y suministro directo de protección en firma de bienes y servicios requeridos.[634]

En el contexto de desastre, la protección puede englobar numerosas y muy diversas iniciativas, desde la distribución de alimentos y agua potable, a través de la capacitación a las comunidades afectadas, hasta el monitoreo e incidencia de las políticas gubernamentales. "En la respuesta al desastre, la noción de protección se desprende de toda formalidad para tornarse flexible y abarcar una pluralidad de medidas esencialmente pragmáticas que tienen como objetivo prevenir la violación o restablecer el ejercicio de derechos fundamentales que pudieron verse afectados a consecuencia del desastre."[635]

Hay que tomar en cuenta que varias actividades efectuadas durante la asistencia humanitaria pueden tener un efecto protector, pero no necesariamente son las mismas que las

[632] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 7.
[633] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.* P. 33.
[634] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 7-8.
[635] TERMINIELLO, Juan Pablo. "Hacia un cambio…" *op. cit.* 2013. P. 8.

.

actividades de protección.[636] Para explicar esta relación, el IASC apunta que los agentes humanitarios están comprometidos a respetar los derechos humanos, lo que pueden efectuar mediante la provisión de alimentos, agua, servicios de saneamiento, alojamiento, atención de la salud y educación, etc. "Sin embargo, la distribución de los bienes humanitarios y la provisión de servicios humanitarios, si bien contribuye en gran medida a que las personas afectadas gocen de sus derechos humanos, no son como tales actividades de protección. Se convierten en ello, en tanto que se dirigen específicamente a prevenir futuras violaciones, atajar las violaciones en curso, o reparar violaciones anteriores de tales derechos." [637]

Ahora bien, existe una estrecha relación entre la asistencia humanitaria y la defensa de los derechos humanos de las personas afectadas, en el sentido que la asistencia constituye un punto de partida para la protección, la cual, por su parte, conduce al fortalecimiento de los derechos. La protección es entonces una pieza clave que vincula la ayuda humanitaria con los derechos humanos; es un concepto que puede entenderse como la tarea de los actores correspondientes de garantizar que los derechos de las víctimas de las calamidades sean respetados, protegidos y cumplidos sin discriminación y de conformidad con las normas y estándares internacionales. En la práctica, mediante la protección se trata de reforzar los derechos humanos y estimular una respuesta humanitaria adecuada.[638]

Para sostener tal enfoque, se puede argumentar que la acción humanitaria –como una clase de apoyo que concierne primordialmente al suministro de servicios, conocimientos y bienes que satisfacen las necesidades básicas de las víctimas de desastres– en gran medida contribuye a la realización de los derechos humanos de las personas afectadas. La asistencia y la protección están íntimamente unidas, así que los programas relativos a la primera pueden proporcionar una excelente base para diseñar, desarrollar y ejecutar la segunda.[639] Una perspectiva de derechos en los contextos humanitarios implica que luchar por la mera supervivencia de las víctimas es insostenible si no va en paralelo con el objetivo de garantizar

---

[636] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection…, op. cit.* P. 4.
[637] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 5-7.
[638] *Ibidem*. P. 5-7.
[639] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 92-93.

.

la dignidad de las personas, mientras que la dignidad, obviamente, no se puede disfrutar sin que esté asegurada la supervivencia.[640]

Además, hay que tener en cuenta, que los principales desafíos de la protección son aquellos de orden práctico –no tienen que ver tanto con la inexistencia de normas requeridas, sino con su aplicación insuficiente en el terreno–.[641] Por consiguiente, el reto actual consiste no sólo en diseñar las estrategias para asegurar que la protección de los derechos y el compromiso humanitario se consoliden mutuamente, sino también en garantizar que en todas las circunstancias estas estrategias se cumplan en la realidad, permitiendo a las dos agendas en cuestión complementarse en vez de interferir entre sí.[642]

***

A modo de resumen, podemos decir que la idea de protección no es nueva, sino que está enraizada en las garantías pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos; del derecho internacional humanitario; del derecho de los refugiados y los desplazados internos; de los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad, humanidad y no discriminación; y de otros instrumentos pertinentes tanto existentes, como emergentes. Las garantías derivadas de estos regímenes y marcos normativos pueden y deben aplicarse simultáneamente en un caso específico si así lo requiere, puesto que se complementan entre sí y están orientados hacia un mismo propósito básico: el de proteger a los seres humanos en absolutamente todas las circunstancias.[643] Los contextos en los cuales el concepto de protección se invoca particularmente, son los conflictos armados y situaciones de violencia prolongada –que, sin embargo, están fuera del alcance de la presente investigación– así como las situaciones de desastres y crisis humanitarias. Al respecto, los principales responsables de proteger son las autoridades estatales correspondientes. En caso de que se demuestre una falta de capacidad o voluntad de responder plenamente a las necesidades de los afectados, otros Estados y determinadas organizaciones inter- y no gubernamentales pueden apoyar o, bajo circunstancias

[640] KÄLIN, Walter. "The role…" *op. cit*. P. 8-9.
[641] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 46.
[642] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection…, op. cit.* P. 8.
[643] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar…, op. cit.* Párr. 50-55. P. 19-21.

.

extraordinarias, incluso asumir temporalmente la ejecución de ciertas funciones efectuadas normalmente por los gobiernos.

Como subrayamos en este estudio, las personas afectadas por el desastre, actualmente, no constituyen una categoría jurídica específica ni separada, sino que gozan de los mismos derechos que las demás personas bajo la jurisdicción del Estado territorial. Al mismo tiempo empero, puesto que enfrentan una situación muy particular, tienen necesidades especiales y muy concretas que deben ser atendidas.[644] La satisfacción de estas necesidades, y la protección de las personas afectadas están estrechamente relacionadas con la observancia y defensa de los derechos humanos y pueden servir de punto de partida para fundamentar la relación necesaria de las actividades de la asistencia humanitaria con las cuestiones de derechos humanos.

Ahora bien, puesto que hemos revisado los antecedentes y el contenido del concepto de protección, hemos aclarado los contextos y modalidades de su aplicación y hemos indicado quiénes son los sujetos de la protección, corresponde delimitar ahora en quién recae la responsabilidad de proteger en contextos de desastres. En vista de que es un tema amplio y complejo, le dedicamos un subcapítulo específico y lo estudiamos con más detalle en la siguiente parte del presente trabajo. Desde luego, la manera en que las personas afectadas están protegidas depende altamente de los actores que las están protegiendo y de su interpretación de lo que la protección implica.[645]

[644] BAGSHAW, Simon; PAUL, Diane. *Protect or neglect…, op. cit*. P. 27.
[645] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 62.

.

4.2. Actores responsables por la protección

En situaciones de calamidades, los responsables primordiales de proveer la asistencia y asegurar la protección a la población, son las autoridades nacionales del país afectado.[646] En un principio, las víctimas del desastre gozan de la protección y garantías reconocidas en las leyes internas correspondientes. Además, los Estados están legalmente obligados a cumplir con las provisiones vinculantes de las normas internacionales de los derechos humanos pertinentes. De ahí que deben sin discriminación alguna: respetar y abstenerse de infringir los derechos fundamentales de cada persona que vive en su territorio o se encuentra bajo su jurisdicción, incluidos los desplazados internos; proteger tales derechos, interviniendo y tomando medidas adecuadas contra las eventuales amenazas provenientes de terceros; y garantizar su pleno disfrute y ejercicio, proporcionando los bienes y servicios necesarios para tal fin. Aún en el marco del desastre, o quizás especialmente en tal marco, las autoridades no pueden desatender sus obligaciones de protección.[647]

En caso de que un Estado carezca de la capacidad suficiente o, por cualquier razón, se niega de efectuar sus responsabilidades, la llamada *comunidad internacional* desempeña un papel sustancial en apoyar y complementar su respuesta. En este punto, conviene aclarar que dicha comunidad no es un ente concreto, sino más bien un conjunto de actores que tienen algún tipo de influencia en materia internacional y al que se hace alusión dependiendo del contexto de que se trate. Es un personaje "nebuloso, casi ficticio"[648] –para citar a Wallerstein–, comparado a un coro griego que nunca nadie ha visto, pero que está en el fondo y todo el mundo se mueve a su ritmo –como lo ilustra irónicamente Trouillot–.[649] Una vez hecha esta

---

[646] En situaciones de conflicto armado, en cambio, "todas las partes involucradas en el conflicto, (i.e. los Estados y los grupos armados organizados) deben respetar y proteger a los civiles. Esto incluye asegurar que los civiles están a salvo de los efectos de las hostilidades y que tienen acceso a alimentos, servicios médicos y otros servicios básicos. Cuando las autoridades nacionales u otras partes involucradas en el conflicto no pueden o no tienen la voluntad de cumplir con estas obligaciones, las organizaciones humanitarias pueden, proveer asistencia a la población afectada –con el previo consentimiento de las partes–. Estas organizaciones pueden incidir para promover los derechos de la población y alentar a los responsables para que cumplan con sus obligaciones." OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Protección…, op. cit.*

[647] TERMINIELLO, Juan Pablo. "Hacia un cambio…" *op. cit.* 2013. P. 107-109.
[648] WALLERSTEIN, Immanuel. *Universalismo…, op. cit.* P. 37.
[649] TROUILLOT, Michel-Rolph. *Transformaciones globales la antropología y el mundo moderno.* Colombia: Editorial Universidad del Cauca/ CESO, Universidad de los Andes, 2011. P. 209.

.

observación podemos continuar la exposición, teniendo presente que la utilización del concepto en cuestión reviste una seria imprecisión a considerar.

Ahora bien, considerando la complejidad y magnitud de algunas catástrofes, la comunidad internacional –compuesta por múltiples actores de distinta índole– puede ser de gran ayuda para los esfuerzos del Estado territorial de enfrentar las secuelas de una calamidad y de proteger a la población afectada. En este sentido, tanto la movilización de recursos y conocimientos técnicos especializados, como la participación activa de otros Estados y organizaciones, resultan ser de suma importancia.[650] De hecho, en vista del desarrollo de este tipo de acciones en las últimas décadas, se puede argumentar, en términos generales, que se ha conformado una *arquitectura de protección mundial* o un *sistema humanitario global*. Es primordial que los componentes de esta amalgama estén en una estricta cooperación entre sí para poder efectuar su labor de una manera eficiente y adecuada. Sus funciones y responsabilidades en cuanto a la protección son diversas y derivan de una variedad de fuentes, incluidos los tratados internacionales, las resoluciones de las Naciones Unidas, los documentos adoptados en el seno del Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja y las leyes, normatividades, estatutos y reglamentos internos. Asimismo, se han propuesto numerosas iniciativas, que han contribuido a la sistematización y establecimiento de las reglas y cánones profesionales en el ámbito de la protección.[651]

Aunque cualquier entidad involucrada en las actividades de protección es responsable de sus propias acciones, ninguna opera en un vacío institucional. De ahí que todas deben conocer sus mandatos y situarse en la posición adecuada dentro de la configuración internacional.[652] Las entidades en cuestión, deben: entender los diferentes papeles atribuidos a diferentes actores que operan en este ámbito y procurar garantizar la complementariedad de sus esfuerzos colectivos para lograr mejores resultados; abogar para que los detentadores primarios de derechos cumplan con sus deberes plenamente; procurar no interferir con los gobiernos cuando éstos tienen la capacidad necesaria y la voluntad de asumir sus responsabilidades y funciones; y evitar en todo momento que su labor socave la capacidad de las autoridades estatales de cumplir con sus obligaciones.[653]

---

[650] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 5-7.
[651] Entre otras: el *Proyecto Esfera* (2011), las *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales* (2011), *Minimum Standards for Protection Mainstreaming* (2012).
[652] INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Professional standards…, op. cit.* P. 12, 45.
[653] *Ibidem*. P. 46-47.

.

Recapitulando, desde el punto de vista legal, la responsabilidad general y principal para la protección reside en los Estados territoriales, conforme a las leyes nacionales y en su función de signatarios de diversos instrumentos de derecho internacional público. Por consiguiente, las personas afectadas no quedan desamparados tras la ocurrencia de un desastre, sino que pueden esperar la respuesta y ayuda de su propio Estado. Cuando éste no aspira o no puede cumplir con sus obligaciones humanitarias utilizando los recursos propios, puede recurrir al apoyo de otros países y organizaciones locales, nacionales, regionales e internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales,[654] que en conjunto, forman una arquitectura de protección o un sistema humanitario mundial –un cuerpo multifacético, complejo y en permanente transformación–. En el presente subcapítulo tenemos por objetivo identificar y describir a los componentes clave de este sistema, revisar sus mandatos, funciones y responsabilidades, estudiar sus *modus operandi* y conocer los avances que han realizado y los desafíos que van encontrando al efectuar la labor humanitaria hoy en día.[655]

4.2.1. Estado afectado

El derecho internacional público es inequívoco y firme en reconocer que la responsabilidad primordial de proporcionar la protección de los derechos humanos y la asistencia a las víctimas de desastres recae en el Estado territorial bajo cuya jurisdicción se hallan los afectados.[656] Un análisis de los instrumentos legales correspondientes a contextos de las calamidades, revela que tal responsabilidad es un concepto amplio; varios documentos enumeran diversas obligaciones y facultades de las autoridades nacionales, relacionadas con prevenir y prepararse a las eventuales catástrofes; determinar el acaecimiento de un desastre; reaccionar y responder a las calamidades ocurridas; solicitar o proporcionar consentimiento a la provisión de ayuda del extranjero, si resulte necesaria; facilitar, coordinar y supervisar las

---

[654] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 20, 43-44.
[655] GENTILE, Pierre. "Organizaciones…" *op. cit*. P. 8.
[656] Por *Estado* ***territorial*** entendemos el país donde se produjo el desastre. Si bien los términos empleados para denominar a tal Estado son diversos, los más comunes son: ***solicitante*** (el *Convenio de Tampere*, 1998. Art. 1.3); ***receptor*** (las *Normas modelo para las operaciones de socorro* del UNITAR, 1982. Párr. A.2; y *Acuerdo sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencia*s del ASEAN, 2005. Art. 1.11); ***beneficiario*** (el *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*, 2000. Art. 1.e); ***auxiliado*** *(Convención Interamericana…, op. cit.* Art. IV.*);* ***afectado*** (*Resolución 46/182…, op. cit.* Párr. 4 del Anexo; *Resolución 57/153…, op. cit.* Párr. 4 del Preámbulo; el *Código de conducta…, op. cit.* Anexo VI; la *Introducción a las Directrices…, op. cit.* Párr. 2.8). En el presente trabajo, estas nociones se usan intercambiablemente.

.

operaciones de socorro nacionales y provenientes del exterior; así como asumir las tareas de mitigación, reconstrucción y reparación de daños.

En el plano internacional, un documento de relevancia es la *Resolución 46/182 Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas.* Dicha resolución, aprobada por la ONU en 1991, establece un marco para la asistencia humanitaria, agrupa el conjunto de principios rectores que la gobiernan y enuncia que cada "Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio".[657]

Tal responsabilidad está reflejada en otros muchos documentos de diferente índole y alcance temático y territorial. Empezando por los instrumentos vinculantes en el plano internacional, podemos indicar, la *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*, que afirma que "la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia será responsabilidad, dentro de su territorio, del Estado solicitante"[658]; y la *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, que exhorta a los Estados a aplicar "medidas preventivas, de preparación y de respuesta, incluidas las de rehabilitación"[659], con el fin de proteger a los seres humanos y al medio ambiente contra los accidentes industriales.

También, en los tratados regionales se encuentran formulaciones que enfatizan tanto la facultad del Estado afectado de mantener el control sobre la asistencia del exterior, como las responsabilidades que de dicha facultad derivan. En el continente americano, la *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre* señala que "la responsabilidad general de la dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia, dentro de su territorio, corresponderá al Estado auxiliado"[660]; en África, la *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África*, advierte que en "los

[657] NACIONES UNIDAS. *Resolución 46/182…, op. cit.*
[658] ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA. *Convención sobre asistencia…, op. cit.* Art. 3.a.
[659] COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA. *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*. Helsinki, 1992. Art. 3.1.
[660] ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana…, op. cit.* Art. IV.

.

Estados Parte recae el deber primordial y la responsabilidad de brindar protección y asistencia humanitaria"[661]; en Asia, el *Acuerdo sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia de la ASEAN* precisa que la Parte Solicitante o Receptora "ejercerá la dirección, control, reglamentación y supervisión generales de la asistencia dentro de su territorio"[662]; y en Europa, la legislación de la Unión Europea garantiza que el *Mecanismo de Protección Civil de la Unión* no afectará "a la responsabilidad de los Estados miembros de proteger a las personas, los bienes y el medio ambiente en su territorio".[663]

Asimismo, encontraremos redacciones análogas en múltiples instrumentos no vinculantes, provenientes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, o de instituciones académicas y otras entidades independientes. Para indicar los más relevantes, empecemos con los que provienen del seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante: Movimiento). En primer lugar, el Anexo I del *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales*, de 1995, acentúa que los gobiernos de acogida facilitarán y proporcionarán un servicio coordinado de información y planificación consonante de la asistencia a las víctimas.[664] También, los enmendados *Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre* estipulan que a los Estados "incumbe la responsabilidad primordial en la atención de las necesidades de las personas afectadas por los desastres en sus respectivos" territorios[665]. Además, las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* establecen que los Estados afectados deben asumir "la responsabilidad primordial de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio"

---

[661] UNIÓN AFRICANA. *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)*. Cumbre extraordinaria de la Unión Africana. Kampala, Uganda, 2009. Art. 5.1.
[662] ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO. *Acuerdo sobre la gestión…, op. cit.* Art. 3.2.
[663] UNIÓN EUROPEA. *Decisión Nº 1313/2013/UE…, op. cit.* Preámbulo (5) y art. 1 (3).
[664] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Código de conducta…, op. cit.* Anexo I, Art. 2, 3, 4.
[665] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*. Aprobados en la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Estambul (1969) y enmendados en las XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI Conferencias Internacionales en Teherán (1973), Bucarest (1977), Manila (1981) y Ginebra (1986, 1995, 2013). Principio 4.

.

y "tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional".[666]

Fuera del marco del Movimiento, el carácter fundamental de la responsabilidad del Estado está recogido, entre otros, en los *Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria* (Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 1993)[667]; en la *Resolución sobre asistencia humanitaria* (Instituto de Derecho Internacional en Brujas, 2003)[668]; en los *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja* (Conferencia Mundial sobre la Religión y la Paz, 1994)[669]; en los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (Naciones Unidas, 1998)[670]; o en el valioso proyecto conjunto de los actores humanitarios clave –la *Carta Humanitaria*– (Proyecto Esfera, la última versión de 2011)[671].

Sin embargo, positivizar la responsabilidad del Estado en los documentos legales, normativos y de orientación política y estratégica, obviamente no es suficiente para lograr su eficacia. "Un determinante clave para el fortalecimiento de la colaboración entre el sistema humanitario internacional y el Estado es el interés de este último en brindar asistencia a sus ciudadanos en caso de desastre y su capacidad para hacerlo de modo efectivo."[672] En la práctica, ocurren numerosas cuestiones problemáticas en este ámbito, de las que haremos un breve repaso a continuación.

Examinando frente a quién el soberano asume la responsabilidad de garantizar los derechos esenciales en contextos de desastres, cabe señalar dos ejes: el de las obligaciones de

---

[666] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices…, op. cit.* Parte I, art. 3, párr. 1 y 3.
[667] CONSEJO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO. *Principios rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria*. Birmingham, 1993.
[668] INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución…, op. cit.* P. 133-250.
[669] Según los *Criterios de Mohonk,* la responsabilidad primaria por la protección y el bienestar de la población civil recae en el gobierno del Estado o bien en otras autoridades que controlen el territorio en el que se encuentran las personas en peligro. *Vide: Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*. Roma: Conferencia Mundial sobre la Religión y la Paz, 1994. Reimpresos en: EBERSOLE, Jon. "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance". En: *Human Rights Quarterly*. Vol. 17, Nº 1, 1995. Párr. II, Art. 1.
[670] DENG, Francis M. *Principios Rectores…, op. cit.*
[671] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.*
[672] FEATHERSTONE, Andy. *Aprendiendo de los desastres: Cómo los gobiernos obtienen mayor conocimiento y cómo los organismos regionales e internacionales pueden ayudar*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014. P. 13.

.

los Estados entre sí, y el de las obligaciones de los Estados hacia las personas que requieren su asistencia. Tal dualidad muestra la doble naturaleza del papel efectuado por las autoridades estatales en cuanto a la protección de las víctimas de las crisis humanitarias y situaciones de emergencia.[673] De acuerdo con lo anterior, es pertinente analizar las consecuencias del incumplimiento por parte del Estado afectado de las obligaciones derivadas de su responsabilidad primordial frente a la población afectada por el desastre. Claramente, a nivel interno, las omisiones o violaciones cometidas por los agentes gubernamentales, así como por toda persona física y moral bajo su jurisdicción, se juzgan y sancionan según se dispone en el sistema legal correspondiente. Lo que resulta más incierto, es razonar sobre si el respeto a las normas internacionales se puede exigir a nivel supraestatal; y en caso afirmativo de qué manera se puede hacer efectivo su cumplimiento.

Conforme a su función de vigilar la observancia de los tratados y normas consuetudinarias, la comunidad internacional posee la facultad de aplicar medidas destinadas a garantizar que los Estados cumplan con las disposiciones del derecho internacional público. La mayoría de estas medidas toman la forma de presiones no forzosas de diversa índole. Sólo en última instancia –y por el momento, para los casos de desastres, de un modo puramente teórico– se podría justificar la aplicación de las medidas coercitivas, legitimadas por el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, bajo la autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU.[674] Estas, sin embargo, hasta la fecha, nunca han sido introducidas en la práctica en los contextos de desastres y siempre constituyen un dilema dado que ponen en cuestión los principios claves de la soberanía y la no intervención.

Los conceptos de la soberanía y la no intervención son fundamentales en las relaciones internacionales y gozan de un amplio reconocimiento de los Estados y las organizaciones inter- y no gubernamentales. Los dos están fuertemente arraigados en el derecho internacional, si bien cabe destacar que están experimentando continuas reformulaciones. Lo que tiene relevancia a los efectos del presente trabajo, es que ambos deben tomarse en cuenta al determinar el papel del país afectado en el momento de que un desastre azote su territorio y tenga que asegurar la asistencia humanitaria a su población. Para nosotros, la *soberanía* estatal es una prerrogativa a la vez que una responsabilidad; es una atribución cuyas manifestaciones están subordinadas al

[673] VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe…, op. cit.* Párr. 19-27. P. 7-10.
[674] DARCY, James. "Human rights…, op. cit. P. 16-17.

.

dominio del Estado territorial, aunque pueden restringirse, dado el caso, por ejemplo cuando se trata de la protección de la vida y dignidad humana. Aunque signifique un conjunto de poderes supremos en disposición de un país, actualmente, es un principio concebido en términos funcionales, delimitado y limitado por el derecho internacional público.[675]

Por su parte, también la noción de la *no intervención* ha experimentado recientemente ciertas transformaciones; si bien siempre bajo condiciones rigurosamente delimitadas y en contextos definidos y absolutamente excepcionales, hoy en día, no se excluye por completo la legalidad de la injerencia en los asuntos (en un principio) interiores de un país. Ciertamente, podemos entender o incluso aceptar las justificaciones para algunas operaciones de los actores externos en un Estado que no responde a las necesidades de su población afectada por una crisis humanitaria y arbitrariamente rechaza el apoyo del extranjero. Sin embargo, debemos ser conscientes de que, en la práctica, la intervención es una facultad del cual se apropian los más potentes. La pregunta acerca de quién puede tener injerencia, con qué medios y en defensa de quién, está dirigida al meollo de la estructura del moderno sistema-mundo. Continuamente, la legitimación de la intervención está sujeta a desafíos políticos y morales, por lo que es preciso ser críticos y escépticos frente a las argumentaciones a las que suelen recurrir los interventores, entre ellas, el derecho natural y el cristianismo en el siglo XVI, la misión civilizadora en el siglo XIX, los derechos humanos y la democracia a fines del siglo XX y principios del XXI.[676]

Recapitulando, si se produce un desastre, el responsable primordial de enfrentar sus consecuencias es el Estado territorial. Si se plantea la necesidad de proveer la asistencia del exterior –dada la magnitud de la calamidad, la escala de daños, la incapacidad nacional de respuesta u otro motivo– también es necesario tomar en cuenta la independencia, autodeterminación, integridad territorial y unidad nacional del soberano afectado. De ahí que, en términos generales, sea imprescindible que el gobierno afectado dé su consentimiento para recibir socorros foráneos. Tal autorización se puede manifestar ya sea mediante una solicitud de asistencia; ya sea una aceptación de la oferta de ayuda presentada por otro Estado, grupo de Estados o una organización internacional, en respuesta a la petición del país afectado.

Ahora bien, la *solicitud* de apoyo, en principio, es una facultad discrecional del Estado territorial. Sin embargo, como ha señalado la doctrina, el derecho internacional está

---

[675] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 225.
[676] WALLERSTEIN, Immanuel. *Universalismo…, op. cit.* P. 30-32, 44-46, 92-97.

.

evolucionando hacia la dirección en que la petición de asistencia resulte, en ciertos casos, obligatoria.[677] La introducción de la protección de las personas como un componente elemental de la agenda humanitaria, ha servido de base para restringir, en cierta medida, la libertad del gobierno afectado al respecto.

En cuanto a la *aceptación,* ésta puede darse expresamente, a una oferta concreta una vez ocurrido el desastre, o mediante una decisión general anticipada de los ofrecimientos. La aprobación no puede negarse arbitrariamente; el Estado está limitado en su capacidad de rechazar la asistencia y únicamente puede refutarla si sus motivos son claros y justificados. Esta afirmación se fundamenta en los argumentos relativos a la protección de las personas en el contexto de calamidades y en los lineamientos de algunos instrumentos no vinculantes recientes concernientes a la respuesta a desastres[678] –entre ellos, los *Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja* (1994)[679] o *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (1998)[680]. También la doctrina de la *responsabilidad de proteger* (R2P), si bien hasta le fecha no es aplicable a los contextos de desastres[681], sugiere que en ciertas situaciones el Estado que se niegue a cumplir con sus propios compromisos, puede provocar que se usen medidas coercitivas en su contra.[682]

En cualquier caso, la autorización de asistencia no se otorga necesariamente de manera absoluta. Al contrario, el gobierno afectado puede consentir solo una parte del socorro ofrecido y siempre retiene el control sobre su aprovisionamiento facilitando, dirigiendo, coordinando y supervisándolo en cualquier etapa de la respuesta al desastre.[683]

Por otro lado, a pesar de los desarrollos del derecho respectivo, no existe una obligación jurídica de la comunidad internacional de proponer y entregar asistencia a un país afectado por un desastre. Los ofrecimientos se producen voluntariamente, según las capacidades y

---

[677] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 32-33.
[678] COSTAS TRASCASAS, Milena. "Access…" *op. cit*. P. 228.
[679] *Criterios de Mohonk…, op. cit.*
[680] DENG, Francis M. *Principios Rectores…, op. cit.*
[681] El concepto de *responsabilidad de proteger* fue adoptado por la Cumbre Mundial de 2005, como una doctrina basada en la noción de soberanía como responsabilidad. *Vide*: NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 33. Por ahora, la R2P se aplica a los casos de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. *Vide*: NACIONES UNIDAS. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/RES/60/1*. 2005. Art. 138-139.
[682] COSTAS TRASCASAS, Milena. "Access…" *op. cit*. P. 223-247.
[683] FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional…, op. cit.* P. 33.

.

aspiraciones del Estado que proporciona la ayuda. Por su parte, dicha ayuda debe tener una finalidad puramente humanitaria y no debe suponer ni constituir un acto hostil o una intervención coercitiva prohibida en las relaciones internacionales.[684] Como consta el *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*, la oferta de asistencia "no debería considerarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado beneficiario."[685] También, de acuerdo con la letra de los *Principios Rectores de Los Desplazamientos Internos*, el "ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe."[686] Aunque la posibilidad de que intereses subrepticios permeen el apoyo es un aspecto de gran relevancia, por ahora, sólo hacemos notar esta problemática sin profundizar en ella.

Por último, cabe señalar que, contrario a la tendencia general de difuminar los confines tradicionalmente estrictos de la soberanía y no intervención, en la actualidad, se puede notar el resurgimiento y la fuerte afirmación de estos conceptos por parte de algunos países.[687] Es una inclinación que desafía al sistema humanitario y consiste en que hay Estados que activamente bloquean, restringen o controlan excesivamente la respuesta a los desastres en su territorio. Es un fenómeno que ocurre principalmente –aunque o exclusivamente[688]– en los países receptores del Sur global, que quieren hacer frente por su cuenta propia a las crisis causadas por las catástrofes –en parte de acuerdo con sus responsabilidades constitucionales e internacionales,[689] en parte porque son escépticos sobre la eficacia y las intenciones de la comunidad internacional en este ámbito.[690]

---

[684] RONZITTI, Natalino. "Conclusions". En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 704-706.

[685] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL. *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*. Ginebra, 2000. Art. 3. b.

[686] DENG, Francis M. *Principios Rectores…, op. cit.* Principio 25. 2.

[687] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges*. New York: International Peace Institute. P. 11-12; KENT, Randolph C. "Planificar", *op. cit*. P. 15-16.

[688] Los países del Norte, igualmente, pueden ser muy selectivos en cuanto la ayuda que se les ofrece desde el exterior en respuesta a los desastres, como fueron los casos de: Japón después del terremoto y tsunami (2011), Italia tras el terremoto de L'Alquila (2009) o los Estados Unidos después de Katrina (2005) y Sandy (2012).

[689] En los últimos años, numerosos gobiernos-receptores de ayuda han establecido o fortalecido sus sistemas nacionales de gestión de respuesta a los desastres naturales, mediante una legislación adecuada, directrices operacionales y de gestión de las donaciones, la proliferación de las autoridades nacionales de gestión de desastres y el aumento de la plantilla de las autoridades nacionales de gestión de desastres, etc. *Vide:* TAYLOR, Glyn, *et al. The State of the Humanitarian System. The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP).* London: Overseas Development Institute, 2012. P. 27.

[690] MCGOLDRICK, Claudia. "The future of humanitarian action: an ICRC perspective." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja. El futuro…, op. cit.* P. 973-974.

.

***

En las últimas décadas, se ha generado una tensión entre los principios de la soberanía y la no intervención, por un lado, y los derechos humanos de las personas que sufren a causa de un desastre, por otro, lo que se ha traducido en vívidos debates políticos y académicos al respecto, y se ha reflejado en algunos documentos internacionales que advierten contra utilizar la retórica de la soberanía y no intervención para obstaculizar la asistencia humanitaria bien intencionada.[691] El proceso de definir y fortalecer los derechos humanos, en cierta medida, ha cuestionado la base sobre la cual descansaban las relaciones internacionales anteriormente; hoy el concepto de soberanía absoluta está perdiendo preeminencia y está cediendo paso al deber de los Estados de hacerse cargo de la población necesitada bajo su jurisdicción y velar por la protección de sus derechos humanos.

En definitiva, los Estados soberanos tienen ciertas prerrogativas, pero también poseen obligaciones –incluidas aquellas que conciernen los derechos de sus ciudadanos– y la inobservancia de éstas, puede poner en cuestión su propia legitimidad.[692] Visto desde esta perspectiva, se puede hablar actualmente de un cambio conceptual apto de contribuir a la delimitación de un 'derecho' de las víctimas a recibir asistencia humanitaria.[693]

4.2.2. Estados que prestan asistencia

En caso de que la magnitud de un desastre rebase las capacidades de respuesta del país afectado, hay varios actores que pueden apoyarlo a cumplir su responsabilidad primordial de proteger a la población bajo su jurisdicción, entre ellos, otros Estados. Podemos argumentar que el papel de estos tiene dos vertientes que consideramos esenciales y a las cuales nos acercamos a continuación, a saber, la prestación directa de asistencia y la financiación humanitaria.

En cuanto a la primera vertiente, cabe indicar que, actualmente, en el derecho internacional público no hay ninguna disposición vinculante que exija a un Estado prestar ayuda a otro Estado, afectado por un desastre. Tampoco hay una provisión que obligue al país en

[691] Por ejemplo: los *Criterios de Mohonk…, op. cit* Art. II.5.
[692] DARCY, James. "Human rights…, op. cit. P. 7-8.
[693] COSTAS TRASCASAS, Milena. "Access…" *op. cit*. 222-223.

.

peligro o afectado por una calamidad a solicitar asistencia del exterior. Dicho de otro modo, ni el derecho de pedir la asistencia, ni el deber de asistir existen de por sí en las relaciones internacionales, a menos que se hayan acordado mediante un convenio que lo establezca específicamente.[694] Un ejemplo de este último supuesto, es la llamada *cláusula de solidaridad* consagrada en el art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Según el artículo indicado, la UE y sus miembros "actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano"; por consiguiente, si un país de la UE es "víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia."[695]

Del mismo modo, al nivel mundial, se puede hablar de un deber general correspondiente a los Estados de cooperar entre sí.[696] Es un concepto invocado por tales instrumentos internacionales como la *Carta de las Naciones Unidas* (1945)[697] o la *Declaración del Milenio* (2000)[698]. Entre los diferentes ámbitos, modalidades y niveles de cooperación interestatal, se encuentra aquella referente a las situaciones de desastres, enunciada, por ejemplo, en las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (FICR, 2011)[699] o en el proyecto del art. 8 sobre la *Protección de las personas en casos de desastre* (CDI, 2014)[700]. Pese a estar desprovista de reglas vinculantes fijadas y generalmente aplicadas, tal colaboración suele seguir ciertos patrones globalmente aceptados.

Un breve un repaso de estos patrones, nos permite constatar que los Estados que prestan asistencia al extranjero deben observar en cada momento el derecho interno del Estado afectado y el derecho internacional aplicable; coordinarse con las autoridades nacionales y los demás actores nacionales e internacionales pertinentes; respetar la dignidad de las víctimas y garantizar el respeto por sus costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas; velar por que la

---

[694] RONZITTI, Natalino. "Conclusions". En: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 703-706.
[695] UNIÓN EUROPEA. *Versión consolidada…, op. cit.* Art. 222.1 y 222.2, respectivamente.
[696] VENTURINI, Gabriella. "International…" *op. cit*. P. 48-49.
[697] NACIONES UNIDAS. *Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York, 1945. Capítulo I, Art. 1.3.
[698] NACIONES UNIDAS. *Resolución 55/2. Declaración del Milenio. A/55/L.2.* 2000. Art. I.4, II.9, IV.23.
[699] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 5.
[700] COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto…, op. cit.* Art. 8.

.

ayuda sea adecuada al contexto en que se encontró la población afectada y se lleve a cabo con miras de reducir al mínimo las eventuales repercusiones negativas sobre la comunidad, la economía, el desarrollo y el medio ambiente locales; suministrar la ayuda sin discriminación alguna, sin intención de propiciar una opción política o religiosa determinada, sin intervenir en los asuntos internos del Estado afectado y sin propósito de obtener lucro; determinar las prioridades de ayuda exclusivamente con base en las necesidades reales y en función de su urgencia, adaptándose a las necesidades especiales de las personas más vulnerables; basarse en las capacidades locales y asegurar la participación efectiva de los afectados, incluidas mujeres, jóvenes, personas de edad y con discapacidades, en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones de asistencia; y suministrar la asistencia en forma transparente y mediante el personal competente y con formación adecuada.[701]

Los preceptos arriba enumerados, son de gran relevancia en el momento de realizarse la asistencia interestatal y, además, adquieren un significado especial en el mundo globalizado en nuestros días, donde existen asimetrías crecientes con respecto a la autoridad ejercida por los Estados soberanos; donde los poderes de todos los gobiernos de países grandes y pequeños, fuertes y frágiles, se han debilitado como consecuencia de los cambios sociales, económicos, financieros y tecnológicos que se han producido en la escala mundial; y donde algunas de las responsabilidades básicas del Estado se han trasladado hacia actores no estatales o supraestatales.[702]

En las condiciones descritas, hay de analizar con meticulosidad las razones y formas de cooperación interestatal, pues la desproporción del poder "entre el centro y la periferia del sistema mundial, esto es, entre el Norte y el Sur, son hoy más dramáticas que nunca. De hecho, la soberanía de los Estados más débiles se encuentra ahora directamente amenazada"[703] y debemos tener cuidado para que la presunta asistencia prestada por los países dominantes no disminuya todavía más la autosuficiencia y la libre determinación de los menos fuertes.[704]

---

[701] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Notas…, op. cit.* P. 17-25.
[702] MEDICI, Alejandro. "La Globalización como Trama Jerárquica: ¿"Gobernancia" sin Gobierno o Hegemonía? El Nuevo Contexto de los Derechos Humanos." En: SÁNCHEZ RÚBIO, David. HERRERA FLORES, Joaquín. DE CARVALHO, Salo (Organizadores). *Direitos humanos…, op. cit.* P. 170-172.
[703] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 180.
[704] Esto tiene cierta correspondencia con lo que Wallerstein –retomando los trabajos de Raúl Prebisch y Celso Furtado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe– llama *centro* y *periferia* en su análisis de los sistemas-mundo (*vide:* WALLERSTEIN, Immanuel. *Análisis de sistemas mundo: una introducción*. México:

.

Por lo que se refiere a la segunda vertiente que hemos indicado arriba, cabe decir que, en términos financieros, la mayor cantidad de ayuda humanitaria proviene de donantes gubernamentales (aunque suele canalizarse a través de las organizaciones –ya sea del sistema de las Naciones Unidas, ya sea del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja u otras organizaciones inter gubernamentales o no gubernamentales, locales, regionales o internacionales– y a menudo pasa por muchos intermediarios antes de llegar al beneficiario final). A grandes rasgos, los aportes de los Estados constituyen tres cuartos de los flujos financieros humanitarios. De este monto, los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)[705] de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[706] proporcionan alrededor del 90%.[707] Sin embargo, este balance está cambiando lentamente; mientras que las contribuciones de los donantes no pertenecientes al CAD han fluctuado en el tiempo, recientemente, han sido aumentando. Por ejemplo, en 2014, Turquía reportó haber contribuido con 1,8 mil millones USD en financiación humanitaria, lo que la sitúa en la cuarta posición en el ranking de los mayores donantes gubernamentales, tras los Estados Unidos, las instituciones de la Unión Europea y el Reino Unido.[708] Asimismo, los gobiernos fuera del CAD han aumentado las cuotas entregadas a otros mecanismos multilaterales y fondos mancomunados, por ejemplo, al Fondo Central de Respuesta a Emergencias.[709]

Ahora bien, en la financiación humanitaria no se trata sólo de los recursos económicos disponibles, sino también de cómo hacer uso de ellos, en qué forma y a través de qué medios. Además, es esencial preguntar hacia dónde se dirigen los fondos internacionales, cuáles son los motivos y fines reales para transferirlos, cómo se establecen las prioridades en conceder la financiación a un cierto objetivo o a una región determinada; con qué modos se presta la

---

Siglo XXI, 2005) y con lo que Santos distingue como *Norte* y *Sur global*. La clasificación de Norte en este sentido coincidiría en gran medida con el Occidente, que también ha sido frecuentemente utilizado en las teorías sociales. Para Santos, en el sistema mundial se cruzan dos ejes: el socioeconómico de Norte/Sur y el cultural, civilizacional de Este/Oeste (*vide:* SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 127; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Descolonizar…, op. cit.* P. 63-67).

[705] Los actuales miembros del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y la Unión Europea.

[706] Un gran porcentaje de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de la OCDE se distribuye en forma de asistencia humanitaria.

[707] SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 2.

[708] Cabe clarificar aquí que el 96% de las aportaciones de Turquía fueron dirigidas a responder una emergencia relacionada con un conflicto armado –concretamente, a acoger a refugiados sirios– y no se refieren a los desastres naturales. SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 38-40.

[709] TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of…, op. cit.* P. 38.

.

asistencia y qué impactos tiene ésta a quienes la reciben. Todos los elementos indicados, derivan de diversas condiciones e interdependencias existentes dentro y fuera del sistema humanitario, y afectan la calidad, modalidades y resultados de la respuesta.

Como hemos adelantado, la asistencia de donantes gubernamentales se suele encauzar a través de las organismos y fondos multilaterales; aproximadamente 48% de aquella pasa por uno de los siguientes componentes de la ONU: el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) o la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) –que luego la materializan en programas de apoyo para los beneficiarios finales–.[710]

Debido a las realidades estructurales del sistema humanitario, sería difícil que el humanitarismo internacional, así como lo conocemos actualmente, se desvinculara de las motivaciones ideológicas, políticas y económicas.[711] La creciente politización de ayuda por los gobiernos donantes y la instrumentalización de las agencias y organizaciones de asistencia, ha conllevado a la difuminación de los confines entre los objetivos estratégicos, militares y humanitarios. En consecuencia, entre las poblaciones afectadas y los gobiernos receptores, ha acrecentado la confusión sobre las motivaciones reales de los donantes; la sospecha y la desconfianza en las organizaciones de asistencia, percibidas cada vez más como confabuladoras de los programas provenientes del Norte; e incluso la hostilidad abierta hacia los actores humanitarios, que compromete la seguridad de su personal, dificulta el acceso a las víctimas y provoca restricciones graves a las operaciones de ayuda.

A menudo los fines humanitarios se superponen –o se les hace superponer– con fines estratégicos e ideológicos. De ahí que, frecuentemente, las acciones de socorro están proyectadas para contribuir directa o indirectamente a los intereses nacionales particulares. Por ello, repetidamente, colisionan y crean diversos desafíos a los principios humanitarios esenciales. Esto se ilustró sobre todo en los contextos de conflictos, por ejemplo, en Irak y Afganistán, donde la ayuda fue utilizada para gestionar el conflicto, impulsar las tácticas de

---

[710] SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 68.
[711] DONINI, Antonio. "Through a Glass Darkly: Humanitarianism and Empire" in GUNEWARDENA, Nandini and SCHULLER, Mark. *Capitalizing on Catastrophe. Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*. Lanham: Alta Mira Press, 2008. P. 33.

.

contrainsurgencia y "ganar los corazones y mentes" de la población local[712]; o en Libia, donde las agendas políticas, militares y humanitarias fueron difíciles de separar con claridad.[713] Hoy en día, de una manera particular, las actividades de respuesta internacional a las emergencias y crisis, están afectados por la *guerra global contra el terrorismo* y otros acontecimientos, como la *primavera árabe*, que marcaron un punto de inflexión y han añadido un nuevo elemento de incertidumbre y politización a la asistencia a la población civil afectada por un conflicto. Por el contrario, en los contextos que están fuera del interés occidental –como solía ser el caso de la República Centroafricana o Costa de Marfil– las acciones humanitarias son limitadas y los problemas locales quedan en abandono.[714]

Aunque las prácticas y tendencias indicadas arriba se refieren primordialmente a los casos de conflictos armados y disturbios internos –que no son objeto de análisis del presente estudio– y no a las situaciones de desastres como los hemos conceptualizado, es evidente su enorme impacto en la asistencia humanitaria en su conjunto. La borrosidad de las razones que estimulan a los donantes (y a las organizaciones que reciben su financiamiento) complica e impide el suministro de la ayuda imparcial, neutral y efectiva a la gente que más lo necesita. Aún si la ambivalencia de los motivos es menos evidente en caso de desastres 'naturales', igualmente, afecta la percepción del sistema humanitario en general, debido a que engloba el papel de la ayuda en un cuadro político-económico-ideológico-militar amplio y ambiguo.

Está lejos de estar claro si la reapertura de los debates sobre las bases del discurso humanitario podría realmente avanzar la causa humanitaria en general, pero es un esfuerzo que hay que emprender. Es una reflexión que tiene que formularse porque es la única manera en que podemos evitar que las imprecisiones en conceptos y prácticas persistan en el sistema de la asistencia humanitaria, y que –en cambio– se propicie un diálogo entre los diferentes actores en cuanto a la coordinación y cooperación. Así, con la realización de una asistencia libre de condicionamientos políticos y financieros, basada en la solidaridad entre los pueblos, podríamos acercarnos al ideal humanitario de evitar el sufrimiento y las pérdidas humanas en

---

[712] La técnica cínica de *ganar los corazones y mentes* (del inglés: *winning hearts and minds*) fue introducida por los Estados Unidos (y utilizada también por Vietnam del Sur para ganar el apoyo popular del pueblo vietnamita y ayudar a derrotar a la insurgencia Viet Cong) durante la campaña en Vietnam, en los años sesenta, y luego aplicada en otros conflictos, por ejemplo, en las mencionadas invasiones en Irak y Afganistán. *Vide*: FISHSTEIN, Paul; WILDER, Andrew. *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2011.
[713] MCGOLDRICK, Claudia. "The future…" *op. cit*. P. 974-976.
[714] TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of…, op. cit.* P. 22-23.

.

la medida de lo posible. Una asistencia edificada adecuadamente en principios éticos y en los derechos humanos es un requisito central para lograr ese fin.

4.2.3. Actores no estatales: organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales

Una clasificación de los actores responsables por asistir y proteger a la población afectada –como hemos adelantado–empieza por el Estado en cuyo territorio se produce el desastre. Si este, por cualquier motivo, no cumple con sus obligaciones primordiales hacia las personas bajo su jurisdicción, o necesita apoyo para efectuar esta tarea, se suelen involucrar los demás actores correspondientes, sobre todo, otros Estados y las organizaciones correspondientes, ya sean locales, nacionales, regionales o internacionales, ya sea inter- o no gubernamentales. Los actores enumerados pueden auxiliar a los responsables primordiales, evitado en todo momento que las acciones que ejercen socaven la capacidad y la voluntad de dichos responsables de cumplir con sus obligaciones frente a la población afectada; es decir, mientras las autoridades territoriales tengan la capacidad y la voluntad de enfrentar la situación ocurrida, el resto del sistema humanitario no debe sustituirlas en su empeño.[715]

Junto a los Estados y las organizaciones, actúan otros componentes de la arquitectura humanitaria internacional, como los "capitalistas filantrópicos", donantes corporativos y compañías privadas (la *Fundación Bill y Melinda Gates*, la *Fundación de Servicios Humanitarios Sheikh Thani bin Abdullah Al Thani*, la *Fundación IKEA*, *Google*, *Microsoft Corporation*, *Motorola*, *Samsung*, *Sony Ericsson*, *T-Mobile*, *LG*, *ING*, *Crédit Suisse Group*), celebridades y medios de comunicación que, si bien no son agentes de protección propiamente dichos, potencian la movilización de fondos, la cobertura mediática y la participación de otros actores responsables en la respuesta a las emergencias y crisis graves.[716] Por otro lado, en

[715] INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Professional standards…, op. cit.* P. 47-48.
[716] MOKE, Markus; RÜTHER, Maria. "Media and Humanitarian Action." En: GIBBONS, Pat; HEINT, Hans-Joachim. *The Humanitarian Challenge…, op. cit.* P. 253-262; FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 109-112; BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change for Humanitarian Aid. How to Make Relief More Accountable". En: *Foreign Affairs*. Vol. 94. Nº 4. Tampa, July/August 2015. P. 131-137.

.

repetidas ocasiones, han mostrado que sus fines pueden ubicarse muy lejos del imperativo humanitario.[717]

Hoy en día, se está experimentando un aumento en el número y la diversidad de elementos que integran el sistema humanitario internacional.[718] La dimensión de este amalgamiento es difícil de estimar, pero sí se puede identificar su grupo nuclear compuesto, en términos de alcance y recursos, por las agencias claves de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y unas pocas organizaciones no gubernamentales internacionales mayores.[719] Antes de llegar a los beneficiarios finales, la ayuda suele pasar por una larga cadena de varios eslabones –desde los gobiernos donantes, mediante los gobiernos receptores y las organizaciones de diversa índole, hasta la propia sociedad afectada–.[720] En los párrafos siguientes analizamos este panorama global, enfocándonos en las organizaciones que lo conforman, para conocer y comprender mejor su composición, papel y funciones esenciales que ejercen en cuanto a la asistencia y protección en los contextos de desastres.

A grandes rasgos, distinguimos entre las organizaciones *intergubernamentales* y *no gubernamentales*. Las primeras son aquellas que integran a los Estados soberanos, tienen presencia regional o internacional y persiguen objetivos del alcance regional o global, según proceda; se caracterizan por disponer de personalidad jurídica y estar sujetas al derecho público internacional; son percibidas como unos de los elementos más influyentes y dominantes en la arquitectura humanitaria mundial y están vinculadas de una manera funcional entre sí y con los demás actores relevantes. Las segundas son "todas aquellas organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales: cooperativas, mutualidades, asociaciones no lucrativas, ONG,

---

[717] LOEWENSTEIN, Antony. *Disaster Capitalism: Making A Killing Out Of Catastrophe*. East River: Verso, 2015; KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, 2010. P. 3-21.

[718] BRAGG, Catherine. "Disaster Management and Multilateral Humanitarian Aid: Parallelism vs. Combined Forces." En: GIBBONS, Pat; HEINT, Hans-Joachim. *The Humanitarian Challenge…, op. cit.* P. 9.

[719] Por lo que se refiere a las ONG internacionales –con las cinco más poderosas: *Alianza Internacional Save the Children*, *Catholic Relief Services*, *Médicos Sin Fronteras*, *Oxfam Internacional*, *Visión Mundial Internacional*– la mayoría, tienen sus raíces y sedes centrales en el Norte global; su edad media organizacional es de unos 60 años; y son seculares o de una misión cristiana explícita (aunque se observa la aparición de numerosas organizaciones caritativas islámicas). *Vide*: TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of…, op. cit.*. P. 26-29; LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 6.

[720] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 87-106; SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 65-66.

.

organizaciones casi-no gubernamentales, organizaciones de voluntarios, comunitarias o de base, etc."[721] En su conjunto conforman el llamado *tercer sector*.

Esta categorización coincide en parte con otra que nos interesa, basada en el grado de afectación en cuanto a protección, según la cual diferenciamos entre las organizaciones *con mandato internacional especial* y las organizaciones *sin mandato de protección*.[722] Las primeras disponen de un reconocimiento mundial para llevar la iniciativa en aspectos concretos de las actividades internacionales en el ámbito que nos concierne.[723] Destaca aquí el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que asiste y protege a las víctimas de los conflictos armados y determinados desastres (casi exclusivamente emergencias complejas, conforme a los acuerdos pertinentes).[724] Junto al CICR, laboran los demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, expertos en las situaciones de calamidades, es decir las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR).

Otros entes que portan el mandato particular de protección son: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), encargado primordialmente de garantizar la protección a los refugiados y desplazados; así como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), cuyo quehacer se orienta principalmente hacia los niños; y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), enfocada en la salvaguardia de los derechos humanos y con las respectivas acciones de prevención, monitoreo y rectificación.[725] A su lado, están trabajando otros elementos de la ONU equipados con funciones especialmente pertinentes en contextos de desastres que, de una forma más o menos directa, favorecen la protección de las personas afectadas. Entre ellos, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, coordinadora principal de la acción humanitaria internacional por parte de la ONU), el Programa de la ONU para el Desarrollo

---

[721] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 250-251.
[722] EGUREN, Enrique. "Diseñando un programa de protección en contextos de asistencia humanitaria." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2010…, op. cit.* P. 61.
[723] INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Professional standards…, op. cit.*
[724] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LIGA DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja – Acuerdo de Sevilla*. Resolución 6 del Consejo de Delegados. Sevilla, 1997.
[725] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 91.

.

(PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).[726]

Si bien el CICR y el ACNUR siguen siendo referencias clave, otras organizaciones han desarrollado sus propias competencias técnicas y conocimientos prácticos en la materia, complementando la agenda mundial de protección.[727] Las organizaciones sin mandato específico reconocido, también pueden apoyar a los Estados azotados por calamidades en sus labores de protección y asistencia, pero sin poseer de una legitimación internacionalmente reafirmada para tal fin. En este rubro heterogéneo entran, por un lado, las asociaciones comunitarias, confesionales y de la sociedad civil, que operan a escala nacional o local y, frecuentemente, están a la vanguardia de la respuesta a desastres, gracias a que cuentan con experiencias, capacidades operacionales o conocimientos únicos en el contexto dado.[728] Por otro lado, encontramos aquí a las organizaciones internacionales y regionales, tales como el Comité Internacional de Rescate, el Consejo Noruego para Refugiados o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.[729] Desde luego, si bien no todos los actores humanitarios deben implementar programas de protección integrales, todos tienen la responsabilidad ética de incorporar los principios de protección en sus actividades de respuesta.[730] Proteger "no es tarea de una sola agencia, sino un esfuerzo de concertación entre varias, dada la magnitud y complejidad de los problemas a resolver".[731]

Para que la protección y asistencia sean adecuadas y eficaces, es necesario buscar sinergias entre los actores que las brindan. No obstante, coordinar este abanico amplio y diversificado de los entes con diferentes misiones, visiones, estrategias, estructuras y funciones, no es una tarea sencilla.[732] A nivel estatal, a menudo, las autoridades carecen de disposiciones sólidas para supervisar a los agentas nacionales e internacionales que operan en su territorio en

---

[726] SLIM, Hugo; BONWICK, Andrew. *Protección…, op. cit*. P. 43-45.
[727] GENTILE, Pierre. "Organizaciones…" *op. cit*. P. 7.
[728] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 255-256.
[729] O'CALLAGHAN, Sorcha; PANTULIANO, Sara. *Protective action. Incorporating civilian protection into humanitarian response*. Humanitarian Policy Group Report 26. London: Overseas Development Institute (ODI), 2007. P. 9-11; EGUREN, Enrique. "Diseñando un programa de protección en contextos de asistencia humanitaria." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2010…, op. cit.* P. 61.
[730] WORLD VISION. *Minimum Inter-Agency Standards for Protection Mainstreaming*. [s.n.], 2012. P. 2.
[731] EGUREN, Enrique. "Diseñando…" *op. cit*. P. 60.
[732] FERRARI ROMERO, Andrea L. "La coordinación en el enfoque de recuperación temprana en contextos de desastres naturales." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2009*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2009. P. 42.

.

situaciones de desastres. A nivel mundial, no existe todavía un aparato legal único para coordinar todas las operaciones de socorro; hasta la fecha, la comunidad internacional ha preferido abordar estas cuestiones por medio de soluciones menos formales y no vinculantes jurídicamente. Al respecto, cabe mencionar que en 1927, la entones *Liga de las Naciones* trató de imponer un enfoque centralizado para la coordinación internacional de asistencia a través de la creación de la *Unión Internacional de Socorro*. Luego, en 1971, bajo la égida de las Naciones Unidas, se creó la *Oficina del Coordinador de Socorro de Desastres de las Naciones Unidas* (UNDRO), con el fin de armonizar las actividades de ayuda en los países afectados por desastres naturales o de otro tipo. Después, en 1991, la AG ONU reconoció la necesidad de fortalecer la coordinación para la respuesta rápida a las emergencias humanitarias mediante la adopción de la histórica Resolución 46/182. Dicha resolución, instauró la figura del *Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios* e implementó tres herramientas innovadoras para mejorar la coordinación y eficacia de la respuesta internacional a las emergencias: el *Comité Permanente Entre Organismos* (IASC)[733], el *Proceso de Llamamientos Consolidados* (CAP)[734] y el *Fondo Rotativo de Respuesta a Emergencias* (CERF)[735]. Pronto, en 1998, se estableció la *Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios* (OCHA)[736] y, con la Reforma Humanitaria lanzada en 2005, se instituyó el enfoque de los grupos temáticos (*clústeres)*[737].

---

[733] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Comité Permanente entre Organismos.* OCHA, 2012. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_IASC_vSP.pdf [Acceso: 18.08.2015].

[734] *Vide*: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Proceso de Llamamiento…, op. cit*; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Consolidated Appeal Process Guidelines [As endorsed by the Inter-Agency Standing Committee on 13 April 1994]*. OCHA, 1994. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP_Guidelines_IASC_endorsed_1994.pdf [Acceso: 18.08.2015].

[735] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Fondo Central de Respuesta a Emergencia*. OCHA, 2012. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_CERF_Spanish.pdf [Acceso: 18.08.2015].

[736]En cuanto a la OCHA, desde su creación, la oficina ha desempeñado un papel crucial en estimular los ajustes en el área de coordinación. Los resultados han sido mixtos, no siempre positivos –por ejemplo, su escaso liderazgo débil dio lugar a estrategias contradictorias y discrepancias en la entrega de ayuda en Haití, en 2010–. Sin embargo, en la suma general, la actividad de la OCHA se considera favorable: permite vigilar permanentemente las situaciones sobre el terreno para detectar los desastres; alerta, moviliza y mantiene informada a la comunidad internacional; y posibilita una respuesta inmediata y eficaz mediante sus equipos especializados de evaluación y coordinación, llamamientos internacionales y fondos rotatorios centrales para emergencias. *Vide*: http://www.cinu.org.mx/temas/asun_hum/ocah.htm [Acceso: 13.09.2015]; MCGOLDRICK, Claudia. "The future…" *op. cit*. P. 976-978.

[737] Con los *clústeres* (grupos de trabajo), se buscó mejorar la efectividad de la respuesta humanitaria y asegurar una mayor predictibilidad en términos de la financiación, responsabilidad, rendición de cuentas e instauración de alianzas entre los actores relevantes. Los grupos de trabajo fueron diseñados con el objetivo de fomentar la

.

Además de la coordinación, el creciente número y pluralidad de los actores humanitarios, han generado la necesidad de poner más atención a la calidad de las actividades ejercidas por ellos. Las organizaciones, los gobiernos y la academia han realizado una serie de iniciativas dirigidas a fomentar la eficiencia, efectividad, sostenibilidad y pertinencia de la ayuda.[738] Aunque sea de gran interés profundizar sobre las aportaciones, logros y defectos de dichos proyectos, tal análisis queda fuera del alcance del presente estudio. Nos limitamos, a sólo indicar que todos ellos –si bien han sido objetos de algunas críticas entorno a sus incoherencias, lagunas y superposiciones– han contribuido al objetivo general de elevar la calidad y eficiencia de la acción humanitaria.[739] Podemos concluir que los especialistas del sector han desarrollado un sentido de complementariedad y una *lingua franca* profesional para conjuntamente evaluar las situaciones de calamidades y diseñar e implementar las respuestas oportunas frente a ellas. Ahora, la meta debería ser ir más allá de los debates generales sobre la coordinación y calidad, hacia un acercamiento más operativo, orientado a la labor en el terreno, que asegure tanto la asistencia y la protección debida a las personas necesitadas, como la participación plena, el empoderamiento y la satisfacción de los derechos humanos de los afectados.[740]

Sin duda, para mejorar la ayuda humanitaria, es necesario definir y consolidar ciertas normas y códigos de buenas prácticas comunes y ampliamente aceptados, así como garantizar que estas pautas sean adecuadas y, más que todo, aplicables y aplicadas en práctica. Al mismo tiempo, sin embargo, se ha de vigilar si la búsqueda de uniformidad y control centralizado

---

coordinación sectorial a nivel global, con una organización rectora claramente identificada para cada uno de los sectores clave. Uno de los once c*lústeres* es el de protección, liderado por el ACNUR. Para ser precisos, el ACNUR es el líder mundial del grupo de trabajo de protección, pero a menudo, las actividades sobre el terreno están conducidas por otros entes (en Haití el *clúster* está coordinado por el OACDH; en Kenia, por Refugee consortium of Kenya; en Colombia, el Consejo Noruego de Refugiados es un Co-Líder. En algunos casos, es el gobierno quién lidera el clúster –por ejemplo, en Filipinas o Etiopía– y que en otros, las autoridades estatales quedan excluidas de él –por ejemplo, en Colombia–. *Vide*: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Enfoque de Sectores (Clústeres).* OCHA, 2012. Disponible en: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Cluster%20Approach_vSP.pdf [Acceso: 18.08.2015]; NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 43-46.

[738] RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA. *Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE. Guía de ALNAP para agencias humanitarias*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2006. P. 10-61; BUENA DONACIÓN HUMANITARIA. *Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria*. Estocolmo, 2003; BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change…" *op. cit*. P. 131-137.

[739] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 113-115.

[740] MCGOLDRICK, Claudia. "The future…" *op. cit*. P. 976-978.

.

siempre es justificada y recomendable; quizás la heterogeneidad y un cierto grado de fragmentación del sistema constituyen su fortaleza, valor añadido y fuente de ventajas comparativas.[741] Parece que es un área que todavía necesita ser explorada.[742]

Como ya se ha dicho, en las últimas décadas, el panorama mundial de asistencia y protección se ha ido expandiendo de manera constante en tamaño y complejidad.[743] Su parte más visible son las ONG internacionales y las agencias de las Naciones Unidas, que desempeñan el papel de liderazgo en la respuesta humanitaria.[744] Estos dos tipos de actores, junto con Estados donantes y países receptores, algunas organizaciones regionales y entidades gubernamentales, han ido creando, reformando y difundiendo el uso de nuevos mecanismos, instituciones, redes, jerarquías, prácticas, normas, procedimientos y costumbres –de más o menos efectividad y utilidad– estableciendo así un *sistema humanitario formal*.[745] Este conglomerado, hasta cierto grado estructurado, institucionalizado y expandido a escala global, consiste en actores mayoritariamente occidentales, enlazados por los códigos y principios compartidos, por un lenguaje y procedimientos comunes.[746] La gama de las actividades emprendidas por dichos actores ha ido ampliándose con el tiempo y hoy en día, aparte de la ayuda inmediata en las emergencias y crisis agudas, abarca también la protección de las poblaciones afectadas, la reducción de riesgo, el desarrollo de capacidades locales para la respuesta, la recuperación y la rehabilitación tras las calamidades.[747]

En paralelo con el sistema *formal* opera el sistema *informal*. Sus actores –principalmente, las comunidades afectadas, los entes locales y los agentes humanitarios no tradicionales (emergentes o recientemente percibidos como relevantes)– están realizando actividades de

---

[741] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 1.
[742] SIERVO, Giovanni de. "Actors, Activities, and Coordination in Emergencies." En: GUTTRY, Andrea de; Gestri, Marco; Venturini, Gabriella. *International…, op. cit.* P. 511.
[743] WALKER, Peter; RUSS, Catherine. "Fit for purpose: the role of modern professionalism in evolving the humanitarian endeavour." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 1193.
[744] DOMESTICI-MET, Marie-José; FROGNIER, André-Paul; NORDQUIST, Kjell-Åke; ÖBERG, Magnus; ROOSENS, Claude; Runblom, Harald; SWAIN, Ashok; WALLENSTEEN, Peter. *Geopolítica…, op. cit.* P. 52; FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 99-101.
[745] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 16.
[746] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 6. Hay quienes polemizan sobre si en realidad se puede hablar de un *sistema* humanitario organizado. *Vide*: REY MARCOS, Francisco; THIEUX, Laurence (coordinación); CURREA-LUGO, Víctor de. "La acción…" *op. cit*. P. 18; WALKER, Peter; MAXWELL, Danniel. *Shaping…, op. cit.* P. 2.
[747] TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of…, op. cit.*. P. 15-17; HARVEY, Paul, *et al*. *The State of the Humanitarian System – Assessing performance and progress. ALNAP Pilot Study*. London: Overseas Development Institute, 2010. P. 13.

.

asistencia y protección que surgen de sus propias tradiciones, éticas y modalidades de actuar. Al transmitir nuevas ideas derivadas de los debates en el Sur global y al ocupar los espacios antes controlados casi exclusivamente por el Norte, no siempre encajan con el modelo dominante.[748] En todo caso, el sistema *formal*, ya no es único o universal; los *otros humanitarismos* que van extendiéndose en sus márgenes suelen estar en las primeras líneas para salvar y proteger la dignidad y las vidas humanas cuando ocurre un desastre.[749]

La vinculación entre los dos sistemas depende del contexto y puede ser muy variable pero, por lo general, en su coexistencia suele faltar la igualdad y reciprocidad.[750] La oligopolización de la arena humanitaria a favor de los actores tradicionalmente preponderantes se ha ido progresivamente consolidando. Las principales organizaciones inter- y no gubernamentales, junto con los organismos especializados de la ONU, han seguido reforzando su papel de líderes, posicionándose en el núcleo de respuesta a emergencias a escala global. La preponderancia de las normas, procesos, conocimientos y tecnologías provenientes de ellos, moldea un orden en que funcionan las organizaciones de otras partes del mundo.[751] La presión para ajustarse a los marcos y requisitos impuestos por los más poderosos es elevada y se traduce en mayores barreras de entrada a las estructuras de asistencia internacional para los actores locales y emergentes.[752] Por otra parte, provoca que una serie de ONG sean cada vez más reticentes a participar en los foros dirigidos por los agentes dominantes.[753]

Además, la naturaleza de arriba hacia abajo del sistema humanitario actual afecta cómo se conceptualizan los desastres, qué constituye una crisis humanitaria, cómo deben abordarse las emergencias de gran envergadura y cómo entender las nociones fundamentales al respecto, tales como la vulnerabilidad, la resiliencia, la prevención, la mitigación, la reducción de riesgo, la rehabilitación, etc. Eso ocasiona que la cooperación y el socorro internacional se dirijan primordialmente a las problemáticas reconocidas por el Occidente y, frecuentemente,

---

[748] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 17.
[749] DONINI, Antonio. "The Far Side: The Meta-functions of Humanitarianism in a Globalized world." En: *Disasters*. Nº 34. Suppl. 2. Overseas Development Institute. Oxford: Blackwell Publishing, 2010. P. S221.
[750] SATTERTHWAITE, Margaret L. "Indicators…" *op. cit*. P. 880-881.
[751] RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA; PROVENTION CONSORTIUM. *Slow-onset disasters…, op. cit*. P. 13.
[752] DONINI, Antonio. "Disasters…" *op. cit*. P. 522-525.
[753] VÁZQUEZ, María José; ZURITA, Antonio. "El eterno reto de la coordinación. Cooperación descentralizada, ONG y Administración Central." En*:* REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ, Jesús A.; GRANADINO, Antonio. *La Universalidad…, op. cit.* P. 16-17; LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 22-23; NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 11.

.

abandonan o descuidan los contextos locales, las especificidades culturales, las costumbres y los conocimientos tradicionales de las personas afectadas. Es de suma importancia cambiar tal tendencia para aprender toda la riqueza práctica y los saberes provenientes de diferentes lugares del planeta, y para apuntar hacia una comprensión del mundo mucho más amplia, "que a pesar de ser cada vez más clara, no está todavía contabilizada en las soluciones políticas y teóricas que por ahora tenemos."[754]

Por el momento, puede parecer que no hay otra manera de conducir el humanitarismo a gran escala que a través del Norte.[755] Esto quiere decir que, con el fin de ser reconocidas en el ámbito de asistencia internacional, las ONG emergentes tienen que mimetizar la conducta de sus contrapartes dominantes, adoptar su lenguaje y *modus operandi*, someterse a sus términos pre-diseñados de colaboración y sus formas de recaudar recursos. Lo anterior no sólo constituye un tipo de filtro para los que deseen participar en el sistema humanitario internacional, sino también determina la manera en que se realizan acciones frente a los desastres.[756] La manifestación dominante y más visible de la acción humanitaria moderna, nació y maduró en los países occidentales, en cuyas tradiciones religiosas y filantrópicas está enraizada. Por supuesto, el humanitarismo tiene una larga historia, que de ninguna manera es exclusivamente del Norte, pero las transformaciones cualitativas y cuantitativas ocurridas en este ámbito desde el fin de la Guerra Fría son sin precedentes y claramente han fortalecido la posición dominante del Occidente.[757] Esta versión del humanitarismo se ha transformado de una actividad relativamente marginal en uno de los discursos preponderantes de la cooperación internacional y de las relaciones centro-periferia.[758]

Las fricciones entre los agentes humanitarios del Norte y del Sur global pueden minar las acciones de asistencia y protección. Igualmente las pueden obstaculizar la influencia de la geopolítica e intereses estratégicos de los países donantes. La ayuda humanitaria no tiende la misma mano a todos aquellos que sufren en medio de desastres. Suele favorecer las emergencias de gran notoriedad en detrimento del sufrimiento invisible existente lejos de la prensa, la

---

[754] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pensar el estado…, op. cit.* P. 20.
[755] RAMALINGAM, Ben. *The Demand for Feasibility and Scope of a Global Network of Southern NGOs in Disaster Resilience, Response and Recovery*. Nairobi: Adeso – African Development Solutions, 2015. P. 4.
[756] DONINI, Antonio. "Through…" *op. cit.* P. 32.
[757] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 16; DONINI, Antonio; MINEAR, Larry (team leaders), *et al*. *Humanitarian Agenda 2015…, op. cit*. P. 13-15.
[758] DONINI, Antonio. "The Far Side*…" op. cit*. P. S221.

.

política y la economía. La historia de las acciones humanitarias está plagada de ejemplos de ayuda inapropiada, motivada más por las prioridades de los donantes que las necesidades de las personas afectadas.[759] Si bien, históricamente, la ayuda humanitaria estuvo condicionada por tales intereses menos que la cooperación para el desarrollo, la situación ha ido cambiando desde los años noventa, cuando ciertos Estados ya no podían seguir gobernando en las regiones anteriormente controladas directa o indirectamente por el colonialismo o neocolonialismo y empezaron a externalizar una parte significativa de sus actividades en dichas regiones mediante las ONG internacionales.[760] Buscando más coherencia entre sus diferentes instrumentos de política exterior, estos Estados han decidido canalizar su influencia a través de fondos de asistencia, asignados según la proximidad geográfica o cultural, los resultados previstos y beneficios para el futuro, o la relevancia diplomática y mediática de la emergencia o crisis dada.[761] Tal postura sigue siendo actual hasta la fecha. De acuerdo con datos recientes, por ejemplo, los principales donantes tienen una clara propensión a aportar más ayuda a desastres que ocurren en países exportadores de petróleo que en otros países igualmente afectados pero carentes de petróleo.[762] La instrumentalización de la asistencia no es una práctica exclusiva de los gobiernos del Norte. Algunos donantes no tradicionales también han dirigido su ayuda hacia objetivos político-económicos y de seguridad nacional.[763] Independientemente de quien condiciona el apoyo del modo que acabamos de indicar, la consecuencia es que la atención y los recursos requeridos pueden ser desviados de las necesidades reales de los beneficiarios finales.[764]

---

[759] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2003 – Resumen*. Enfoque en la ética en ayuda. Ginebra, 2003. P. 2-3; URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2007*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2007. P. 125-127.

[760] SATTERTHWAITE, Margaret L. "Indicators…" *op. cit.* P. 901; SLIM, Hugo. *Not Philanthropy But Rights: Rights-Based Humanitarianism and the Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy in War*. Paper presented at a seminar on Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas, and Dissension. Commonwealth Institute, London, 2001. Disponible en: http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/3776.pdf [Acceso: 25.08.2015]. P. 2.

[761] KLEIN, Naomi. *The Shock…, op. cit.* P. 3-21; 385-405; PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 112-113; BOOKSTEIN, Amelia. *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*. Oxfam Internacional. Barcelona: Limpergraf, 2003. P. 26-30.

[762] CHOI, Shinmyoung (investigación). *¿De quién…, op. cit.* P. 11-13.

[763] *Ibidem*. P. 18; BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change…" *op. cit*. P. 137-138.

[764] MACFARLANE, Neil. *Politics and Humanitarian Action.* Occasional Paper Nº 41. Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Brown University, 2000. P. 2.

.

Además de la politización desde el exterior, la labor humanitaria ha ido politizándose también por los impulsos desde su propio seno. Los fracasos y las críticas a la ayuda 'clásica', junto con los cambios conllevados por el fin de la Guerra Fría, desencadenaron una crisis de la asistencia internacional. Frente a dicha crisis, distintas corrientes de la esfera humanitaria abogaron por un acercamiento a la esfera política.[765] A partir de mediados de los noventa, fue gestándose un modelo de humanitarismo distinguido por su ruptura con la posición apolítica y diferente del precedente en cuanto a sus objetivos, fundamentos teóricos e instrumentos operativos. Al considerar las prácticas anteriores como ingenuas, meramente paliativas, insuficientes y moralmente cuestionables, el *nuevo humanitarismo* ha apostado por una ayuda políticamente consciente y ha ampliado sus metas con el fin de afrontar las raíces del sufrimiento humano y apoyar procesos sociales determinados.[766]

El paso a este nuevo tipo de humanitarismo, no se realizó sin tensiones y divergencias entre los actores clave. Para algunos de ellos, los debates acerca de la intersección entre los principios de imparcialidad y neutralidad, por un lado, y la instrumentalización de los esfuerzos de ayuda, por otro, revelaron que el entendimiento tradicional de la asistencia como un acto moral de empatía y compasión fue difícil de sostener, por lo cual se tuvo que ir más allá de lo puramente humanitario hacia metas más 'ambiciosas'. Para otros, la transformación del enfoque clásico significaba una crisis temporal y exigía que se defendiera y mantuviera la aproximación tradicional a la ayuda internacional.[767] Varias organizaciones humanitarias han asumido posiciones distintas con referencia a esta cuestión.[768] A grandes rasgos, podemos distinguir las siguientes posturas:

– la *clasicista*, que representa el humanitarismo tradicional, asentado en los principios de la neutralidad, la imparcialidad, la universalidad y la independencia;

---

[765] BENAVIDES, Lourdes. "El régimen internacional del 'nuevo humanitarismo'." En: *Relaciones Internacionales*. No 12. Madrid: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI); Universidad Autónoma de Madrid, 2009. P. 113-114.

[766] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 56-65.

[767] MIGLINAITE, Raimonda. "Global Civil Society as a Humanitarian Actor: Constituting a Right of Humanitarian Assistance." En: GIBBONS, Pat; HEINT, Hans-Joachim. *The Humanitarian Challenge…, op. cit.* P. 71-75; BENAVIDES, Lourdes. "El régimen…" *op. cit*. P. 107-114, 122.

[768] BARNETT, Michael; SNYDER, Jack. "The Grand Strategies…" *op. cit*. P. 145-159; DOMESTICI-MET, Marie-José; FROGNIER, André-Paul; NORDQUIST, Kjell-Åke; ÖBERG, Magnus; ROOSENS, Claude; Runblom, Harald; SWAIN, Ashok; WALLENSTEEN, Peter. *Geopolítica…, op. cit.* P. 73.

.

– la *minimalista*, donde la ayuda tiene sentido a condición de ser sostenible a nivel local y no causar daños secundarios;
– la *maximalista*, para la cual la ayuda no debe conformarse solamente con salvar vidas, sino que debe promover fines más amplios (el desarrollo, la paz, los derechos humanos);
– la *solidaria*, que es partidaria de la acción política y partisana, por ejemplo, orientada a apoyar las luchas de liberación.[769]

En todo caso, el *nuevo humanitarismo* ha remodelado el sistema mundial de respuesta a desastres; ha complejizado y desplazado el empeño humanitario básico –el de salvar las vidas y aliviar el sufrimiento– hacia los ámbitos económicos, diplomáticos y militares,[770] exponiéndolo al riesgo de estar sesgado por intereses, cálculos y criterios que cuestionan su propia naturaleza y *raison d'être*.[771]

Resumiendo, el espacio humanitario está viciado por la colisión entre sus propios principios cardinales y el pragmatismo político. El nexo entre la asistencia y las estrategias geopolíticas particulares no es nada nuevo.[772] Lo novedoso es la actual profundidad e intensidad de las conexiones entre los dos ámbitos.[773] La presión estatal sobre la asistencia es un área de preocupación fundada, ya que ha ido traduciéndose en una subordinación inédita de las organizaciones a los gobiernos, y en el desdibujamiento de las líneas entre las dos agendas. La instrumentalización de la asistencia parece haberse convertido en sistémica, en el sentido que las Naciones Unidas y los países donantes la incorporan y aplican cada vez más como un modelo eficiente de respuesta a las crisis o como una herramienta para avanzar en sus objetivos estratégicos. También las ONG internacionales, en lugar de servir de alternativas independientes a este respecto, se presentan cada vez más como parte del sistema; aunque hagan hincapié en su autonomía, con frecuencia, se encuentran bajo presión para apoyar los objetivos de las políticas exteriores de los gobiernos donantes.[774] De ahí que el terreno para la acción

[769] PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres…, op. cit.* P. 65; DONINI, Antonio (team leader); *et al*. *Humanitarian Agenda…, op. cit.* P. 11.
[770] WALKER, Peter; MAXWELL, Danniel. *Shaping…, op. cit.* P. xii.
[771] BENAVIDES, Lourdes. "El régimen…" *op. cit*. P. 115-116.
[772] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 2-4.
[773] DONINI, Antonio. "Disasters…" *op. cit*. P. 524.
[774] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 99-101.

.

neutral, imparcial e independiente se contrae y se vuelve cada vez más consustancial y funcional a los procesos del ordenamiento mundial y de la globalización.[775]

Por otro lado, cabe mencionar que algunos investigadores concluyen que el posicionamiento de las agencias humanitarias fuera o por encima de la política, igualmente, puede resultar negativo o contraproducente. Según estas opiniones, sólo al reconocer la fuerza de su propia filosofía política basada en principios fundamentales y al abogar oportunamente por los propios objetivos estratégicos, los humanitarios pueden tener un impacto significativo en los asuntos internacionales, desde el lugar que les corresponde dentro de este panorama.[776]

Junto con las imperfecciones del corte político y económico, también las cuestiones socio-culturales e ideológicas del sistema humanitario han sido objeto de severas críticas.[777] En la actualidad, la corriente principal del humanitarismo está polarizada y auto-definida por quienes lo practican, es decir, está relacionada indisociablemente con la historia, pensamiento y valores del Norte, por lo cual no suele poner suficiente atención a los enfoques alternativos y provenientes de los mismos afectados, frecuentemente, habitantes del Sur global. Aunque cada vez más las actividades de asistencia y protección propician la participación efectiva de las poblaciones afectadas e intentan tomar en cuenta las especificidades socio-culturales, tradicionales, económicas y políticas del lugar azotado por el desastre, el núcleo de la acción humanitaria suele ser ajeno al contexto local, a saber, los agentes más poderosos, el marco conceptual y las fuentes de financiación, tienen sus raíces, primordialmente, en el Occidente. Como estamos repitiendo a lo largo del presente trabajo, la necesidad de trabajar con los actores de base es innegable –son ellos quienes proporcionan servicios cruciales para las poblaciones afectadas por las crisis y quienes constituyen la primera, a veces la única, línea de protección para los más vulnerables–. Para 'cerrar la brecha humanitaria', la comunidad internacional debe reconocer la importancia de esta contribución, estimular la colaboración entre tradiciones humanitarias diferentes y repensar cómo ser más receptiva a los puntos de vista presentados por el Sur global.[778] Al descuidarlo, el sistema de asistencia corre el riesgo de ser marginalizado, desconectado del contexto real y cuestionado sobre el terreno.[779]

---

[775] DONINI, Antonio. "Through…" *op. cit*. P. 38.
[776] SLIM, Hugo. *Not Philanthropy…, op. cit.* P. 21.
[777] DONINI, Antonio. "Through…" *op. cit*. P. 29–41.
[778] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 20.
[779] MARTÍN ERESTA, Ignacio. "Desafíos…" *op. cit*. P. 18; DUCH, Pilar. "Contribución de Intermón Oxfam a la

.

Recientemente, para invertir las percepciones negativas, las organizaciones del Norte han enfocado parte de su trabajo en fomentar el empoderamiento de los afectados, reforzar las relaciones con las contrapartes locales, acercarse a los actores emergentes y construir un diálogo constructivo con ellos.[780] Corresponde subrayar aquí, que un buen conocimiento del medio cultural es fundamental para que la ayuda proporcionada sea eficaz y de calidad. Hoy en día, de acuerdo con esta presunción, el progresivo surgimiento de nuevas perspectivas de humanitarismo desde otros contextos geográficos y culturales, está generando el resurgimiento del factor religioso–tradicional–identitario. Esto se traduce en una aparición sin precedentes de las ONG islámicas. La particularidad de dichas organizaciones –implicada por la no separación entre ética y ley en el Islam– consiste en que suelen no diferenciar entre las funciones religiosas, sociales, económicas y humanitarias que ejercen.[781] El humanitarismo que proponen se caracteriza por la apropiación y adaptación a las culturas locales y por estar de acuerdo con las fuentes primarias y pilares de su religión, entre los cuales está el *zakat*, el principio islámico cardinal de la solidaridad.[782] Al igual que las ONG occidentales, sus contrapartes islámicas no forman un grupo homogéneo sino que representan una gran diversidad de posiciones sobre los modos de entender la asistencia y la protección.[783] Algunas mantienen un fuerte vínculo con las agendas políticas, otras sugieren interpretaciones propias de las reglas fundamentales y la identidad humanitaria.[784] De todas maneras, se requiere un esfuerzo de matización para poder conocer, analizar y entender estas visiones, crear canales de comunicación y abrir nuevos espacios de diálogo que, a pesar de las divergencias indicadas, resulta imprescindible.[785]

---

seguridad de las poblaciones civiles: incorporación de protección como eje trasversal en las respuestas humanitarias." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos* 2010…, op. cit. P. 34.

[780] THIEUX, Laurence. "ONG islámicas..." *op. cit*. P. 175.

[781] *Ibidem*. P. 31-37.

[782] El *zakat* es una obligación ética y religiosa en el Islam; es un acto de apoyar a otras personas –tanto a musulmanes como a no musulmanes– para satisfacer sus necesidades vitales. FERNÁNDEZ, Yusuf. "Islam…" *op. cit*. P. 171-173; STIRK, Chloe. *Humanitarian assistance from non-state donors. What is it worth? Global Humanitarian Assistance*. Bristol: Development Initiatives, 2014. P. 6; SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 45.

[783] Por ejemplo, es preciso distinguir organizaciones como Islamic Relief, cuya evolución se caracteriza por un claro acercamiento al modo de funcionamiento de las ONG occidentales, de organizaciones más politizadas como las ONG islámicas palestinas.

[784] THIEUX, Laurence. "ONG islámicas..." *op. cit*. P. 176-177.

[785] *Ibidem*. P. 32-37, 191-192.

.

Además de las ONG islámicas, en general, ha habido últimamente un aumento significativo en el número y la relevancia de agentes nuevos –frecuentemente, del Sur global– que participan en los diferentes aspectos de la acción humanitaria.[786] Por ejemplo, en África han surgido una serie de ONG que representan un modelo de asistencia moderado en tamaño, ágil, eficiente y arraigado en los contextos locales.[787] La heterogeneidad que caracteriza al tercer sector, se ha visto potenciada por la simultánea presencia de las organizaciones en países centrales y periféricos, o sea, en contextos sociales, políticos y económicos muy distintos.[788] Esta tendencia positiva debe ser reconocida y mantenida para asegurar alianzas y sinergias entre los marcos de asistencia dominantes y las agendas nacientes que están comenzando a remodelar el sistema humanitario global que conocemos hoy.[789]

Como hemos visto en las páginas anteriores, el sistema humanitario ha sido objeto de severas críticas, ya sea en lo referente la manipulación ideológica que está experimentando, ya sea porque reproduce las relaciones centro-periferia y transmite –voluntaria o involuntariamente– los valores, conceptos y comportamientos primordialmente occidentales.[790] Cabe estudiar estas realidades con el fin de entender mejor las ambigüedades, limitaciones y motivos que impulsan e impactan las acciones de asistencia y protección. Comprender estas contradicciones permite enfrentarlas más adecuadamente, permanecer críticos frente a la labor humanitaria y luchar por que ésta sea más oportuna y bien intencionada.

No obstante todas las polémicas que acabamos de enumerar, consideramos que atender a las víctimas de los desastres y garantizar que se cumplan sus derechos y satisfagan las necesidades, es una causa justa, urgente y de gran valor. Creemos que los defectos del sistema humanitario no significan que la misma naturaleza del humanitarismo esté corrupta. Bien al contrario, defendemos el punto de vista según el cual el imperativo impulsador de asistir y proteger a las personas en necesidad es inherentemente valioso en sí mismo y debe ser nutrido, desarrollado y fortalecido para el bien de los que más lo requieren. Como tales, las actividades

---

[786] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 65; TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of…, op. cit.*. P. 31.
[787] BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change…" *op. cit*. P. 139.
[788] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 250-254.
[789] WALKER, Peter; RUSS, Catherine. "Fit for purpose: the role of modern professionalism in evolving the humanitarian endeavour." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 1194-1195; BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change…" *op. cit*. P. 137-138.
[790] DONINI, Antonio. "The Far Side*…" op. cit*. P. S226-S232.

.

orientadas a salvar la vida y la dignidad de las personas que se encuentran en situaciones excepcionales, constituyen una representación de solidaridad y altruismo humano.[791] En un principio, reflejan una vasta gama de puntos de vista substancialmente cosmopolitas y no pertenecen a ninguna creencia religiosa ni opción política concreta. Por ello, la comunidad humanitaria –esta red compleja de los estados receptores, los gobiernos donantes, las organizaciones de diversa índole y los actores locales– merece crédito por realizar una tarea difícil, exigente y frecuentemente peligrosa.[792]

Si bien el sistema está constantemente enjuiciado –tanto desde exterior como de adentro– por no cumplir con las expectativas, hasta cierto punto, esto es debido a factores fuera de su control.[793] Obviamente, es más fácil señalar los errores e imperfecciones de la asistencia que defenderla y estimar sus logros, por lo mismo que existen estadísticas de los muertos y damnificados, pero no de las personas salvadas gracias al esfuerzo humanitario. "Nadie cuenta las no-víctimas".[794]

En las últimas décadas, el espacio humanitario ha experimentado cambios cuantitativos y cualitativos sin precedentes. Nunca antes había dispuesto de tanto personal, fondos, atención mediática y herramientas de trabajo tan innovadoras. Nunca antes había sido tan diversificado y poderoso. Actualmente, se está observando un crecimiento espectacular de los presupuestos humanitarios; la introducción de varios estándares, normas, lineamientos y mecanismos de rendición de cuentas; la institucionalización y profesionalización del sistema.[795] Aunque esta evolución haya llegado quizás a costa de la flexibilidad y la espontaneidad, generalmente, ha sido un avance positivo, que ha permitido al sistema de hoy movilizarse con celeridad, montar

---

[791] CALHOUN, Craig. "The Imperative…" *op. cit.* P. 73-75.

[792] BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change…" *op. cit.* P. 131; INTERMÓN OXFAM; INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA; AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. *La Buena Donación Humanitaria: propuestas para la cooperación española*. [s.n.], Intermón Oxfam Editorial, 2008. P. 11-12.

[793] *Ibidem*. P. 130.

[794] CURREA-LUGO, Víctor de. "La universalidad: la amenaza al 'antropólogo humanitario'." En*:* REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ, Jesús A.; GRANADINO, Antonio. *La Universalidad…, op. cit.* P. 167-168.

[795] Mientras que algunos estudios indican que la institucionalización y profesionalización pueden sacrificar los valores humanitarios, así como favorecer al personal humanitario de los países más ricos y marginalizar los conocimientos tradicionales, no hay evidencia convincente de que esto ocurra en la realidad. La experiencia no indica que el personal de los países más pobres esté menos preparado o sea menos competente, ni niega que el uso de los manuales, formularios, datos generalizables y evidencias empíricas, haya mejorado la eficiencia y transparencia de la ayuda. WALKER, Peter; RUSS, Catherine. *Professionalising…, op. cit.* P. 6-8; 1195-1209; DONINI, Antonio (team leader); *et al. Humanitarian Agenda…, op. cit.* P. 28.

.

operaciones extraordinariamente complejas y dirigir vastos recursos a los lugares más remotos del planeta.[796]

Debido a la influencia que despliega, la acción humanitaria ha cruzado el umbral del poder que solía ejercer en el pasado y en vez de estar en los márgenes, actualmente, está en el núcleo de los asuntos públicos globales. Se ha expandido hacia nuevos territorios y se va transformando de un discurso paternalista y sentimental de la filantropía y caridad a un diálogo más igualitario y del empoderamiento.[797] Con una nueva generación de ONG que han planteado que la ayuda no debe desatarse de los derechos humanos,[798] se ha propuesto expandir y conceptualizar la ayuda como una cuestión de derechos de las víctimas.[799]

Esta aproximación, según nosotros, refleja bien la ética humanitaria –una convicción de larga data que consiste en salvar las vidas de los más necesitados y de respetar la dignidad de cada persona–. Bajo esta óptica, se debe dar la prioridad al imperativo humanitario de aliviar el sufrimiento humano, guardando simultáneamente un balance entre aspiraciones inmediatas y a más largo plazo, entre lo que se pretende hacer y lo que realmente se puede cumplir de una manera útil y segura.[800] La solidaridad y la caridad, que se encuentran profundamente arraigadas en la mayoría de las culturas y religiones, siguen siendo los valores subyacentes a la ética humanitaria.[801] El prisma los derechos, por su parte, permite liberar la asistencia de la arbitrariedad de la emoción compasiva y remitir a la justicia, a los deberes de los actores responsables y a los derechos humanos de las personas afectadas.[802]

---

[796] REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. *La acción…, op. cit.* P. 19-31; DONINI, Antonio. "Disasters…" *op. cit*. 520–525; NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 16-17.
[797] SLIM, Hugo. *Not Philanthropy…, op. cit.* P. 4-5.
[798] Este tipo de organizaciones surgieron, sobre todo, a partir de la hambruna de Biafra (Nigeria) en 1960. *Vide*: PINEDA, Luisa Fernanda; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Mayra J. *Acción humanitaria…, op. cit*. P. 22.
[799] MIGLINAITE, Raimonda. "Global Civil Society…" *op. cit*. P. 71-75.
[800] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. Informe Mundial sobre Desastres 2003…, op. cit. P. 2-8.
[801] LABBÉ, Jérémie. *Rethinking…, op. cit.* P. 5-6; FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. Informe Mundial sobre Desastres 2003…, op. cit. P. 5-6.
[802] ETXEBERRIA, Xabier. *Ética…, op. cit.* P. 10.

.

4.2.4. Sociedad civil del Estado afectado

La población afectada es la primera en responder al desastre acaecido. Frecuentemente, son los miembros individuales de la sociedad, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas del lugar, los comités comunitarios y los grupos religiosos quienes encabezan las iniciativas tanto de respuesta y rehabilitación, como las de prevención, preparación, mitigación. Aunque no sea un dato ampliamente difundido por las agencias internacionales, la mayoría de las vidas salvadas en las secuelas de las calamidades se deben a los esfuerzos de los actores locales; los afectados modifican sus hábitos, se trasladan, se organizan, se ayudan recíprocamente y cooperan entre sí, para evitar las muertes, enfermedades y sufrimiento, para reestablecer la seguridad y las condiciones de existencia dignas, para proteger sus pertenencias y encontrar medios de subsistencia alternativos.[803] Según observan algunos investigadores, en situaciones de crisis "la mayoría de la gente sobrevive sin la asistencia de las partes externas."[804]

La eficacia de los agentes locales no se explica únicamente por su proximidad geográfica a los escenarios de la calamidad, sino también –o quizás primordialmente– a la perspectiva que poseen. Puesto que forman parte de la comunidad en cuestión antes de que ocurra el desastre, conocen bien su historia, problemáticas socio-económicas, culturales y políticas, debilidades y puntos fuertes, riesgos recurrentes, vulnerabilidades preexistentes, modos típicos de reacción a las crisis, mecanismos de adaptación, etc. Gracias a ello, aportan a las actividades de socorro, asistencia y protección una visión integral y contextualizada. El reconocimiento de la función que ejercen y la necesidad de reforzar sus capacidades están cada vez más en el centro de los debates humanitarios de hoy.[805]

Si bien no se puede encargar a los actores locales con la plena responsabilidad por enfrentar las calamidades, se debe guardar el equilibrio entre el papel que éstos desempeñan en la gestión de desastres y las tareas que puede y debe cumplir al respecto la comunidad internacional. Sin una cooperación balanceada entre estos dos, no se puede hablar ni de

[803] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 63-64.
[804] O'CALLAGHAN, Sorcha; PANTULIANO, Sara. *Protective action…, op. cit*. P. 9.
[805] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2015 – Resumen. Los agentes locales en el centro de la acción humanitaria eficaz*. Ginebra, 2015. P. 5.

.

estrategias de protección adecuadas y holísticas, ni de una asistencia humanitaria que fortalezca los derechos y empodera a las víctimas. En cambio, tratando a los agentes locales no sólo como contrapartes sino también como protagonistas, y favoreciendo una mayor vinculación entre ellos y los cooperantes extranjeros, de hecho, se transciende el mero concepto de *víctima* y promueve el derecho a participar como derecho fundamental de los afectados.[806]

Por lo que se refiere a la protección, en el pasado, se solía prestar poca atención a las medidas que las sociedades enfrentadas por las crisis adoptaban en lo tocante a esta cuestión. Actualmente, los especialistas enfatizan cada vez más la importancia de tal aproximación, lo que está visible en las políticas de algunas organizaciones internacionales que difunden la idea de la *protección basada en la comunidad*, definida como las actividades destinadas a facilitar que las personas logren el respeto por los derechos en condiciones de seguridad y dignidad.[807] En una investigación reciente, los entrevistados indicaron que las estrategias de autoprotección de las personas directamente afectadas y el uso del conocimiento y la capacidad local, pueden facilitar significativamente la consecución de los resultados esperados de protección.[808]

Sin embargo, la protección puede constituir también un punto de desencuentro entre los actores globales y locales. Por un lado, la noción suele tener un significado diferente para cada uno de estos dos grupos –si bien para los primeros suele abarcar un vasto abanico de acciones orientadas a garantizar el disfrute de los derechos humanos, para los segundos puede limitarse a la mera seguridad personal–.[809] Por otro lado, la 'profesionalización de la protección', tiende a deslegitimizar el capital social y los conocimientos y habilidades locales.[810] En demasiadas ocasiones, las agencias humanitarias internacionales prestan escasa atención al trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil del país afectado.[811] Como resultado, una proporción

---

[806] REY MARCOS, Francisco. "El Enfoque basado en Derechos Humanos en la Acción Humanitaria. Reto de futuro." En: ERAZO, Ximena; CASTOR, Suzy; PIZARRO, Jaime (editores). *Exigibilidad y realización de Derechos Sociales. Impacto en la Política Pública*. Vol IV. Guatemala: COPREDEH, Fundación Henry Dunant para América Latina, 2012. P. 154.

[807] ACTIONAID. *Safety with Dignity. A field manual for integrating community-based protection across humanitarian programs.* [s.n.], 2009. P. 6.

[808] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 24, 102.

[809] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 66.

[810] NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 107.

[811] Por ejemplo, el sistema de *Rendición de Cuentas a las Poblaciones Afectadas* (AAP) del IASC parece, en gran medida, hacer caso omiso de las estrategias locales –individuales y comunitarias– de autoprotección. En cambio, dado que la presencia protectora internacional en el terreno se ve cada vez más restringida o ausente, el sistema necesita comprender mejor dichas estrategias y, donde posible, proporcionarles un apoyo práctico. Esto implica la identificación temprana de las medidas de autoprotección, su análisis y fortalecimiento, cuando proceda. *Vide*:

.

elevada de la ayuda de los cooperantes extranjeros es inoportuna y mal orientada, con frecuencia no tiene en consideración las necesidades y vulnerabilidades concretas del lugar y de la comunidad dada, o incluso, mediante proyectos mal diseñados, potencia las condiciones ya graves en las que se encuentra la comunidad asistida.[812]

En cambio, trabajar en colaboración con las contrapartes locales, debe ser una pauta determinante para las organizaciones extranjeras en sus esfuerzos de fortalecer la resiliencia y evitar causar daños involuntarios a los beneficiarios. Consolidar su papel tiene que constituir una de las ideas centrales de la asistencia humanitaria.[813] El diseño y la implementación de la ayuda deben crear sinergias y ser complementarios a los esfuerzos de las poblaciones afectadas en vez de sustituirlos. Para ello, es esencial que se adopten políticas y planes en la materia de desastres que habiliten a la sociedad civil del país en cuestión para participar y contribuir a su propia seguridad y resiliencia. Igualmente, como profundizamos más adelante, han de celebrarse consultas entre los interesados, ya sea al iniciar, desarrollar o terminar las actividades de asistencia, teniendo presentes las repercusiones que estas actividades pueden conllevarles.[814]

En definitiva, las sociedades y personas afectadas siempre han de situarse en el centro de la acción humanitaria y ser consideradas como sujetos de los derechos y, por consiguiente, como titulares de la ayuda suministrada por los actores correspondientes. En ningún momento, los que han sufrido por una calamidad deben ser vistos o tratados como solamente sujetos de la caridad gubernamental e internacional. Al contrario, requieren un trato sistemático e integral, que incluya la capacitación de las autoridades estatales para que respondan adecuadamente ante los desastres y la (re)organización del sistema humanitario para que actúe de forma rápida, oportuna y complementaria a la capacidad nacional, cuando requerido.[815]

Simultáneamente, los afectados mismos han de ser preparados y conscientes de sus derechos y contar con recursos eficaces y el acceso sin impedimentos al sistema judicial, en caso de violaciones; es decir, deben saber qué apoyo pueden exigir, de qué forma solicitarlo, de

---

NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole…, op. cit*. P. 59; COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *The IASC Principals Commitments on Accountability to Affected Populations (CAAP). Tools to assist in meeting the commitment.* V5:04/07/12. 2012. P. 1-2.

[812] SCHUEMER-CROSS, Tanja; HEAVEN TAYLOR, Ben. *El derecho…, op. cit.* P. 7-8.

[813] HARKEY, Jeremy. *Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response*. Somerville: Feinstein International Center, Tufts University, 2014. P. 6.

[814] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices…, op. cit.* P. 9, 17-18.

[815] SCHUEMER-CROSS, Tanja; HEAVEN TAYLOR, Ben. Oxfam International. *El derecho…, op. cit.* P. 8-9.

.

quién pueden recibirlo y cómo o ante quién reclamar su falta. Tanto sus derechos humanos como el impacto de las actividades humanitarias sobre estos derechos deberían ser regularmente vigilados, por lo cual se necesitaría establecer o fortalecer los mecanismos eficientes al respecto –hoy en día, a menudo, los procesos de retroalimentación no son adecuados y presentan varias lagunas o duplicaciones–.[816] Para responder ante los desafíos humanitarios del siglo XXI, hace falta un marco global más eficaz que refuerce tanto las obligaciones de los Estados a suministrar asistencia, como la capacidad de los ciudadanos para reclamarla.[817] Es importante hacer notar que la acción ciudadana que exige cuentas a los gobiernos para que cumplan con sus obligaciones, suele potenciar el impulso por ofrecer una mejor respuesta a desastres.[818]

Resulta crucial que la asistencia y la protección en situaciones de crisis incorporen el enfoque basado en los derechos humanos y la dignidad, estén enmarcadas en el contexto y respetuosas a las sensibilidades culturales, empoderen a las comunidades asistidas y prioricen las necesidades específicas, delimitadas bajo criterios objetivos y no discriminatorios, de los más vulnerables.[819] Es igual de importante que los miembros de la población interesada colaboren activamente en todas las fases de la gestión de desastres, participando en la planificación y ejecución de programas de socorro y recuperación, siendo informados y consultados sobre las medidas tomadas en su nombre y haciéndose cargo de sus propios asuntos en la mayor medida posible.

Ahora bien, el compromiso con la población afectada es fundamental por varias razones. Primero, como un deber moral y legal –basado en la solidaridad humana y la normativa pertinente– cuyo cumplimiento por parte de los actores de asistencia permite que los beneficiarios gocen de sus derechos y resguarden las condiciones de existencia dignas. Segundo, como una manera emancipadora que empodera a los afectados, fortalece a las comunidades y ataca a las vulnerabilidades y desigualdades subyacentes. Es un medio que puede facultar una toma de decisiones más conscientes e informadas, dar voz a los grupos marginados, fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil local y transformar

---

[816] TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of…, op. cit.* P. 72-73.
[817] ABRISKETA, Joana. *Derechos humanos y acción humanitaria*. Irun: Alberdania, 2004. P. 67-120; ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín; MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen; CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1997. P. 1356-150.
[818] En Indonesia, por ejemplo, tras el tsunami de 2004, los grupos comunitarios exigieron a las autoridades locales una respuesta inmediata que no deje sin la asistencia adecuada a ninguna de las comunidades en necesidad. *Vide*: SCHUEMER-CROSS, Tanja; HEAVEN TAYLOR, Ben. Oxfam International. *El derecho…, op. cit.* P. 51.
[819] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 11-13.

.

las estructuras y dinámicas de poder existentes. Tercero, porque es justificado desde la óptica instrumental y operacional, es decir, ayuda a las agencias internacionales a reunir la información viable y a evaluar un contexto particular en cuanto a las prioridades de asistencia y protección; a aumentar la eficacia e idoneidad de sus proyectos y responder más adecuadamente a las necesidades; a incrementar la visibilidad y comunicación recíproca con las víctimas; a reducir los costos y las ineficiencias; y a optimizar la seguridad de su propio personal.[820]

Además, en vista de que existe una tensión natural entre la velocidad y sostenibilidad en la respuesta humanitaria, la inclusión efectiva de los interesados puede evitar que se caiga en una de las dos trampas comunes: la de demorar la acción humanitaria mientras se busca la solución ideal y la de comprometerse a proyectos que son insostenibles a largo plazo. Dicho de otro modo, al tomar el tiempo adecuado para una consulta inicial con la población interesada, se puede agilizar y aumentar la calidad de la ayuda en las fases posteriores.[821]

En el presente –aunque exista un interés creciente al respecto– hay poca claridad sobre qué se entiende por *compromiso con las personas afectadas*. Los agentes humanitarios utilizan una variedad de aproximaciones que suelen incluir las siguientes: la información sobre la situación actual y los avances en la respuesta; la comunicación bidireccional y consultas; la participación directa de las personas afectadas en la determinación e implementación de los distintos aspectos de la programación y las operaciones; los trabajos conjuntos entre las organizaciones internacionales y las de sociedad civil local, bajo los enfoques 'basados en la comunidad'; la rendición de cuentas. Una sola actividad humanitaria puede incorporar varios de estos acercamientos, lo que causa cierta confusión en la terminología.[822] Si bien sea de interés examinar esta cuestión más en detalle, para los propósitos de la presente investigación, no nos adentraremos a las discusiones sobre la nomenclatura, sino nos limitaremos a indicar la

---

[820] BROWN, Dayna; DONINI, Antonio. *¿Retórica o realidad? Poniendo a las personas afectadas en el centro de la acción humanitaria*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014. P. 20-21; BYRNE, Catriona. *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for Practitioners*. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2003. P. 20-21.

[821] COSGRAVE, John. *Respondiendo a las Inundaciones: Aprendiendo sobre operaciones previas de socorro y recuperación. ALNAP Lessons Paper*. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014. P. 13-14.

[822] BROWN, Dayna; DONINI, Antonio. *¿Retórica o realidad?..., op. cit.* P. 9-17.

.

importancia de comprometerse, sea que fuere su forma, con los afectados para ajustar la asistencia a las necesidades y vulnerabilidades de las poblaciones concretas en los contextos específicos.[823] Nos detendremos brevemente sólo en dos componentes que consideramos claves en torno al compromiso con las personas afectadas, es la *participación* y la *rendición de cuentas*.

Sobre la primera, cabe indicar que lejos de ser una práctica que se impone automáticamente, es más bien un producto, siempre inmerso en un entorno determinado, de debates y consensos entre la organización humanitaria y los actores interesados.[824] Por lo que se refiere a los interesados, podemos distinguir entre los primarios –a saber, los individuos y grupos que se ven directamente afectados, ya sea positiva o negativamente, por una actividad humanitaria– y secundarios –o sea, las demás personas o instituciones que tienen cualquier papel en dicha actividad, pueden influirla o están indirectamente afectados por ella, como es el caso de los gobiernos territoriales, los donantes, los organismos de la sociedad civil, el sector privado, la diáspora, etc.[825]

El espectro de participación es amplio y puede comprender desde el intercambio pasivo de información (la población afectada es informada, pero no escuchada) o la transferencia de información (la población suministra información en respuesta a las preguntas, pero no toma decisiones ni influye en el proceso); mediante la consulta (la población ofrece sus opiniones, sugerencias y puntos de vista, pero no está involucrada en la toma de decisiones o la ejecución de proyectos) y la colaboración (la población está directamente involucrada en el análisis de necesidades e implementación del proyecto); hasta la toma de decisiones y el control de los recursos (la población participa en la evaluación de proyectos, planificación y adopción de decisiones) o la iniciativa y el control local (la población toma la iniciativa: el proyecto está concebido y dirigido por la comunidad, posiblemente con el apoyo de agencias exteriores).[826]

---

[823] KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice. *Good humanitarian action meets the priorities and respects the dignity of crisis-affected people.* Global Forum Briefing Paper 2. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2015. P. 5; THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*. Washington, DC, 2008. P. 1.

[824] BYRNE, Catriona. *Participation…, op. cit.*

[825] THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Moving Beyond…, op. cit.* P. 5.

[826] *Ibidem*. P. 4; y BYRNE, Catriona. *Participation…, op. cit.* P. 22.

.

Siempre teniendo en cuenta las limitaciones, los riesgos, las consideraciones éticas de participación[827], velar por ella en cada fase de la gestión de desastres es una condición *sine qua non* de las políticas de asistencia y protección adecuadas, contextualizadas y basadas en los derechos y la dignidad humana.

Sobre el segundo componente del compromiso con las personas afectadas –la rendición de cuentas– podemos indicar que es una especie del "derecho a hablar y el deber de responder", correspondiente a las personas afectadas y a los proveedores de la asistencia, respectivamente.[828] Una serie de iniciativas interinstitucionales ha sido desarrollada con el propósito de fomentar esta práctica. Entre ellas destacan: la *Carta Humanitaria y las normas mínimas para la respuesta humanitaria* (del Proyecto Esfera), el *Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante* (de People in Aid), *COMPAS Calidad* (del Grupo URD), los compromisos de Rendición de Cuentas a las Poblaciones Afectadas (AAP, del IASC), los criterios para evaluar la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria (del CAD–OCDE), la *Red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el rendimiento en acción humanitaria*, *Synergie Qualité* (de la Coordination SUD), *Emergency Capacity Building Project*, *Impact Measurement Initiative* y –quizás el más relevante al respecto– *Humanitarian Accountability Partnership International* (HAP International).

Siendo una de las principales tendencias en el ámbito humanitario en los últimos años, la rendición de cuentas ha sido conceptualizada e implementada por parte de las organizaciones internacionales por medio de dos caminos separados: uno dirigido hacia los donantes y otro, hacia los individuos y las comunidades asistidas.[829] Por ejemplo, la iniciativa de *Buena Donación Humanitaria*, reafirma la importancia de la rendición de cuentas, pero sin mencionar que esta se oriente a los beneficiarios.[830] Por el contrario, en el *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG* se hace constar que las organizaciones partes se declaran responsables

---

827 THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Moving Beyond…, op. cit.* P. 46-65; BAÑOS SMITH, Helen. *The right to a say and the duty to respond. The impact of complaints and response mechanisms on humanitarian action*. Geneva: The Humanitarian Accountability Partnership International, 2009. P. 16-18, 33-40.
828 BAÑOS SMITH, Helen. *The right…, op. cit.* P. 3.
829 FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 194-197.
830 BUENA DONACIÓN HUMANITARIA. *Principios…, op. cit.*

.

tanto ante aquellos de quienes aceptan recursos, como ante aquellos a quienes tratan de ayudar.[831]

Recientemente, sobre la base de consultas globales y de una labor conjunta de la *Joint Standards Initiative, Humanitarian Accountability Partnership, People In Aid* y el *Proyecto Esfera*, se procuró encontrar una mayor coherencia entre múltiples normas al respecto coexistentes en el sector humanitario. Gracias a este esfuerzo colectivo, en 2015, se formuló la *Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas* (CHS), dirigida a las organizaciones e individuos que, directamente o a través de los intermediarios, prestan asistencia inmediata, apoyo financiero, material o técnico a los afectados por crisis humanitarias. La CHS puede usarse como un código voluntario que reúne los elementos clave de los compromisos humanitarios existentes con lo dispuesto en el derecho internacional, para promover el respeto de los derechos humanos, sobre todo, el derecho a vivir con dignidad, a la protección y a la seguridad.[832]

Hasta la fecha, ha sido relativamente escasa la investigación para recolectar evidencia de la efectividad de los sistemas de rendición de cuentas y de calidad, y su impacto en la prestación de servicios.[833] Lo que sí se ha detectado, es que consultar con los beneficiarios no es fácil, puesto que inmediatamente después de una emergencia, los afectados suelen estar traumatizados y poco dispuestos a tomar parte en tales procesos. Además, por lo general, puede resultar complicado acceder a las poblaciones afectadas, identificar a los interlocutores adecuados, garantizar la representación equilibrada de todos los grupos de la sociedad y mantener el respeto para la religión, historia, tradición y cultura del lugar. A veces la consulta con los beneficiarios los pone en riesgo o estigmatiza.[834] No obstante eso, la participación de los afectados y la rendición de cuentas ante ellos, deben constituir un elemento integral de la asistencia y protección humanitaria, ya que es una manifestación de la observancia de los derechos humanos y una manera eficaz de empoderar a los afectados y de entender sus necesidades reales. Por consiguiente, hay que continuamente mejorar los mecanismos que las garantizan para que sean óptimos y contribuyan a los efectos esperados.

---

[831] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Código de conducta…, op. cit.* Art. 9.
[832] GROUPE URD; HAP INTERNATIONAL; PEOPLE IN AID; EL PROYECTO ESFERA. *La Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas*. [s.n.], 2015. P. 2-6.
[833] BAÑOS SMITH, Helen. *The right…, op. cit.* P. 3.
[834] THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Moving Beyond…, op. cit.* P. 46-65; FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 65-66.

.

Dicho lo anterior, cabe señalar que la participación por parte de las víctimas de las calamidades en los procesos de la asistencia no siempre es evidente. Como señalamos en otro lugar de este trabajo (en el apartado 3.1.5), las personas afectadas por desastres no existen como una 'clase' o un grupo formal, institucionalizado y preestablecido en las etapas previas del desastre. Es decir, potencialmente cada individuo puede en un momento dado convertirse en víctima de una calamidad. "Todos somos víctimas potenciales."[835] Sin embargo, antes de transformarse en tal, pocas personas se involucran en las actividades de incidencia o luchas por los derechos humanos y garantías de dignidad de las víctimas de desastres, o en las acciones políticas dirigidas a establecer o modificar leyes y regulaciones correspondientes. Esa posición es comprensible pero conlleva un efecto nocivo –ya que las personas afectadas no conforman una colectividad pre-existente, la articulación y defensa de sus intereses puede ser postergada o descuidada en los momentos de normalidad, y difícil o imposible de realizar en las situaciones de desastre.

Además, las necesidades de las víctimas de calamidades pueden diferir mucho dependiendo de una gama amplia de factores, desde el tipo de desastre, hasta el contexto social, político y económico del país, comunidad o persona afectada. Por ende, lograr la suma de sus intereses distintos y la posibilidad de organizarse globalmente resultan difíciles. No parecen, sin embargo, insuperables. Estamos asistiendo pues a lo que Santos ha designado "como una nueva forma de cosmopolitismo: uniones transnacionales de grupos sociales victimizados por los sistemas de desigualdad y de exclusión"[836], un *cosmopolitismo* entendido como el conjunto de ideas para la convivencia mundial basada en diálogos que permiten a las personas de lugares geográficos y culturales diversos comprenderse y celebrar sus diferencias, y luchar por hacer realidad propósitos compartidos.[837] A través de él, se nutre la participación y consolidación de regiones, clases y grupos sociales victimizados y marginados históricamente; y se realizan las actividades que usan en su beneficio las interacciones transnacionales creadas por el sistema global. Entre estas actividades podemos indicar: "movimientos y organizaciones al interior de las periferias del sistema mundial; redes de solidaridad transnacional no desigual entre el Norte

[835] SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía,…, op. cit.* P. 171.
[836] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 162.
[837] SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ GARAVITO, César A. (Eds.) *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Rubí (Barcelona): Anthropos; México: UAM-Cuajimalpa, 2007. P. 18.

.

y el Sur; (...) redes internacionales de asistencia jurídica alternativa; organizaciones transnacionales de derechos humanos"[838] y muchos otros.

El *cosmopolitismo* debe seguir reivindicando la pretensión moral según la cual ni la nacionalidad ni las fronteras estatales tienen relevancia en cuanto a las cuestiones de justicia. Su foco de atención debe orientarse hacia aquellos que realmente lo necesitan, es decir, quienquiera que sufra de la intolerancia y discriminación, que viva en miseria y precise la solidaridad cosmopolita, que sea un ciudadano de segunda clase, en resumen, que sea parte de la gran mayoría de la población del mundo que conocemos actualmente.[839] Evidentemente, las víctimas de los desastres caen en esta categoría y, según nosotros, se puede extender a ellas la reflexión arriba presentada.

De ahí, recapitulemos que las personas que sufren a causa de los desastres no constituyen un grupo preestablecido, estructurado y consolidado previo a la ocurrencia de una calamidad. No podemos excluir, sin embargo, la eventualidad de que en un futuro se genere tal categoría. Si se da un paso hacia delante que afirme la voluntad, capacidad y potencialidad de problematizar la realidad de un modo más acorde con los sucesos que se producen al nuestro alrededor, se puede abrir el camino para nuevos conceptos y formas de acción. De acuerdo con que no hay alternativas al mundo, sino alternativas en el mundo, debemos recordar que al plantear nuevas problemáticas y postular nuevas posibilidades de acción, podemos desencadenar los procesos que conviertan las vidas humanas en más dignas y justas.[840] Creemos que esta asunción aplica plenamente al tema que estamos investigando.

Ahora bien, cuando el compromiso hacia lograr un sistema que responda mejor a las necesidades de todos y todas –y, especialmente, de la gente más vulnerable y desprotegida– esté fuerte y firme, sin duda, el impacto de los esfuerzos individuales se vea potenciado. En el momento en que las personas particulares alcancen cierto nivel de estructuración y conformen organizaciones, asociaciones y grupos de interés, o sea, una sociedad civil bien articulada, sus necesidades comunes serán mejor pronunciadas y sus acciones tendrán más fuerza e influencia.

En la asistencia humanitaria, son cada vez más numerosas y audibles las voces que desde redes de ONG autónomas y movimientos sociales de base, ponen en el centro de la escena las

---

[838] SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída…, op. cit.* P. 209.
[839] SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ GARAVITO, César A. (Eds.) *El derecho…, op. cit.* P. 18-19.
[840] HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos…, op. cit.* P. 33.

.

cuestiones de una nueva forma de relación entra las organizaciones locales e internacionales, que frecuentemente reflejan la relación entre el Norte y el Sur global.[841] Las ONG nacionales se están convirtiendo, hoy en día, en actores más empoderados y presentes el esquema global. Sin embargo, aunque el escenario para un cambio potencial está servido, las posibilidades de actuar de las organizaciones de base siguen siendo restringidas por la estructura, las condiciones y los procesos dominantes en el sistema humanitario actual.

Por un lado, la relación entre las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, a pesar de la retórica de la solidaridad y cooperación, revela claramente la dinámica del poder que está en juego. Las ONG internacionales más grandes tienen mayores recursos financieros y, a veces, incluso subcontratan a sus contrapartes locales.[842] Dependiendo del grado de autonomía y división de labores que se decida dentro de un proyecto concreto, dicha relación puede ser de muy diferentes tipos, así que las tareas de los socios nacionales pueden abarcar desde la ejecución total del proyecto (cuando la ONG extranjera, normalmente del Norte global, es una mera intermediaria financiera), hasta figurar como contraparte sin ningún poder real (cuando la ONG extranjera involucra a la ONG nacional únicamente por la necesidad de cumplir el requisito de participación local para obtener financiación).[843] El financiamiento internacional directo a las organizaciones locales es insuficiente y excesivamente complejo.[844]

Curiosamente, mientras que la comunidad internacional se enorgullece del volumen de fondos transferidos a los países que experimentan emergencias y crisis graves, las contribuciones de los actores domésticos de base tienden a ser invisibles en las evaluaciones

---

[841] MEDICI, Alejandro. "La Globalización…" *op. cit*. P. 205-207.

[842] Igualmente, en el seno de la ONU –por ejemplo, en el ACNUR– una gran parte del trabajo se lleva a cabo a través de las ONG internacionales y nacionales. FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 103-105.

[843] APRÁIZLARRAGÁN, Amaya; EIZAGUIRRE ZARZA, Almudena; GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo; IRÍBARBILBAO, María Felisa; JANSEN, Ute; NIENHAUS, Volker; RODRÍGUEZ VIDARTE, Susana; VICENTE CRUZ, Esteban. *Gestión de la Ayuda Humanitaria. Serie Ayuda Humanitaria*. Vol. 2. Bilbao: Universidad de Deusto, 1998. P. 150.

[844] KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice. *Good humanitarian action is led by the state and builds on local response capacities wherever possible*. Global Forum Briefing Paper 4. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2015. P. 9. A pesar del reconocimiento generalizado de la importancia del papel de las ONG nacionales y locales, los datos indican que la financiación directa para ellas se ha reducido a la mitad (del 0,4% al 0,2% del total) entre 2012 y 2014. Asimismo, ha disminuido el número de las organizaciones de este tipo que recibían este financiamiento: de 22 ONG locales y 95 nacionales en 2013, a sólo 16 y 80, respectivamente, en 2014. Al mismo tiempo, la cifra de las ONG internacionales creció de 300 en 2013 s 339 en 2014. *Vide*: SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 5, 74.

.

globales. Las aportaciones de estos actores –quienes comprenden tanto a las comunidades directamente afectadas, como a los miembros no damnificados de la sociedad, ya sea en el país o fuera de él– incluyen el apoyo (en efectivo y en especie) proveniente de las diásporas, es decir, de los migrantes y desplazados internos que han huido tras las calamidades y que a menudo conservan estrechos vínculos con su país y su comunidad de origen; y los auxilios inmediatos –en forma de evacuación, rescate, búsqueda y suministro de la vivienda, alimentación o protección física a las personas afectadas– por parte de las familias de acogida o el sector privado[845], por ejemplo, de los negocios locales que aportan fondos, recursos materiales o capacidades logísticas a las víctimas, a menudo a precios reducidos o sin costo ninguno.[846]

Por otro lado, si bien los instrumentos internacionales formales son claros con respecto al papel y las atribuciones de las autoridades estatales en los desastres, no prestan una atención parecida a otros agentes locales, por lo cual la posición de estos últimos en la arquitectura de asistencia no está bien definida ni regulada.[847]

Las ONG locales varían en tamaño, capacidades, experiencia y misión. Su punto común es que brindan ayuda mientras que las agencias internacionales están apenas llegando al lugar o consiguiendo material y personal para sus afiliados en el terreno. Igualmente, cuando los cooperantes extranjeros se marchan del país, ellas siguen trabajando y desempeñando un papel vital en la preparación para las emergencias futuras. Con su presencia continua en el Estado, las organizaciones de base poseen una comprensión única de las realidades contextuales y son a menudo el único medio para llegar a los habitantes de las zonas de acceso restringido.[848] En general, se supone que están más cerca de los afectados, fomentan la participación popular, son comprometidas, flexibles, sostenibles y rentables. Entre sus debilidades, en cambio, se pueden enumerar las limitaciones en la capacidad institucional y de gestión, una restringida comprensión del contexto social y económico más amplio y un bajo nivel de autosuficiencia y preparación para llevar a cabo intervenciones a gran escala.[849]

---

[845] La falta de comprensión y un compromiso escaso con los actores locales y nacionales del sector privado es muy común entre los actores internacionales. *Vide*: KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice. *Good humanitarian action is led by the state…, op. cit.* P. 11.
[846] GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *Who's who in humanitarian financing? Data & Guides*. Londres: Development Initiatives, 2013. P. 5.
[847] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2015…, op. cit.* P. 13-17.
[848] RAMALINGAM, Ben. *The Demand…, op. cit.* P. 5.
[849] FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 102-104.

.

El reto actual es tratar a las ONG locales como colaboradoras iguales, sin paternalismo ni superioridad; y desarrollar sus capacidades del modo que garantice la sostenibilidad del proyecto cuando las agencias internacionales –por cuestiones de seguridad, escases de recursos, cambio de las prioridades político-económicas, diminución de la atención mediática u otro motivo– se retiran del terreno. En este sentido, la cooperación estricta entre los dos durante todo el ciclo de planificación, puesta en marcha y evaluación del proyecto, así como la formación de los responsables y el establecimiento de mecanismos de gestión adecuados, son componentes clave para la continuidad de las acciones de asistencia lanzadas con el apoyo exterior.[850]

Cada año, los donantes y las organizaciones grandes asignan sumas y emprenden varios esfuerzos –tales como el intercambio de conocimientos, la planificación estratégica conjunta, transferencia de tecnología o medidas de transición post-emergencia– encaminados a fortalecer la capacidad de los actores nacionales en la gestión de desastres.[851] El *empoderamiento humanitario* –sobre todo de los actores del Sur– es un objetivo basado en la idea generalmente aceptada de que la dependencia de la ayuda y la experiencia extranjera debe gradualmente reducirse o, idealmente, erradicarse. Desgraciadamente, la mayoría de las interpretaciones del *empoderamiento* y la *creación de capacidad* en el contexto humanitario entienden a estos procesos como una transferencia de conocimientos y competencias de una organización internacional a una organización local, lo cual implica una relación asimétrica entre una parte que tiene las capacidades y recursos, y otra que desea tenerlos y tendrá que aceptar las condiciones impuestas para poderlos adquirir.[852] Además, con frecuencia, el fortalecimiento de capacidad tiende a centrarse en los desastres o intervenciones puntuales, por lo cual tiene un enfoque a corto plazo y, a pesar de diversos pronunciamientos oficiales, no ha logrado situar a las ONG locales en el centro del escenario de asistencia.[853]

Pese a los compromisos pasados, las buenas intenciones y el reconocimiento creciente por parte de la comunidad internacional, el mundo académico y los donantes de la función

---

[850] APRÁIZLARRAGÁN, Amaya; EIZAGUIRRE ZARZA, Almudena; GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo; IRÍBARBILBAO, María Felisa; JANSEN, Ute; NIENHAUS, Volker; RODRÍGUEZ VIDARTE, Susana; VICENTE CRUZ, Esteban. *Gestión…, op. cit.* P. 150.

[851] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2015…, op. cit.* P. 11.

[852] AUDET, François. "What future role for local organizations? A reflection on the need for humanitarian capacity-building." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 1152-1158.

[853] RAMALINGAM, Ben. *The Demand…" op. cit*. P. 4.

.

esencial de los agentes nacionales y locales, la práctica humanitaria pone sistemáticamente de manifiesto la escasa cabida que se les concede en las operaciones humanitarias. Al respecto, persiste una distancia significativa entre la teoría y la realidad.[854] Existen estudios que han abordado el tema del papel de las organizaciones nacionales en la respuesta a emergencias y crisis. Sin embargo, la mayoría de estos han sido comisionados y elaborados desde la perspectiva de los actores internacionales; si bien una gran parte de dichas investigaciones aboga por una mayor inclusión e igualdad de trato en el sistema humanitario para los actores de base, lo ofrecen a través de la óptica global, a diferencia de cómo estos actores mismos conceptualizan y realizan su labor en el ámbito de asistencia.[855]

Asimismo, no ha sido plenamente exitosa la inserción de las organizaciones nacionales y locales en los foros humanitarios a nivel mundial. Aunque existen plataformas de coordinación de las ONG que cuentan con la representación de tales organizaciones y ha habido intentos de incorporarlas en las iniciativas de amplio alcance, como la *Asociación para la Acción* (del ACNUR) o la *Plataforma Humanitaria Global* (GHP), la posición de los agentes nacionales y locales –sobre todo del Sur global– se ha visto desfavorecida. De hecho, un participante de la sesión del GHP en 2007 relató que en una reunión en su país, convocada para discutir sobre los principios de cooperación, hubo veintisiete representantes de la ONU, veinte y seis de las ONG internacionales, tres del Movimiento de la Cruz Roja y sólo uno de una ONG nacional.[856] También en los debates en torno a la *Cumbre Mundial Humanitaria*, se han sugerido que los intereses de los afectados pueden ser pasados por alto, puesto que los actores nacionales no están representados de manera efectiva en los mecanismos de gobernanza del sistema humanitario internacional, como la *Buena Donación Humanitaria* o el Comité Permanente entre Organismos.[857]

---

[854] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2015…, op. cit.* P. 7.
[855] RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA (ALNAP). *Las organizaciones nacionales en respuesta a desastres y emergencias humanitarias*. Londres, 2015. P. 2.
[856] Por ejemplo, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA). *Vide*: FERRIS, Elizabeth. *The Politics…, op. cit.* P. 103-106.
[857] KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice. *Good humanitarian action is led by the state…, op. cit.* P. 6; FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2015…, op. cit.* P. 16.

.

Estas reflexiones conducen necesariamente a una reconsideración de la arquitectura de asistencia y protección humanitaria, con el fin de identificar los mejores patrones de relaciones entre las organizaciones internacionales y sus socios locales.[858] En vista de que estos últimos tienen los conocimientos del contexto local, la presencia continua en el terreno y el acceso a las poblaciones afectadas que los actores internacionales frecuentemente no poseen[859], resulta necesario repensar y fortalecer su papel y prestar más atención a las señales –a veces todavía embrionarias– de tendencias y formas de acción que los actores locales adaptan y que traen en sí la aspiración de cambio. De este modo, podríamos alcanzar los objetivos esperados, las metas que combinan de una manera interesante y novedosa lo utópico con lo que es eficaz por ahora.[860]

4.2.5. Militares

De acuerdo con lo que adelantamos, la arquitectura humanitaria mundial está experimentando en nuestros días una emergencia sin precedentes de diversos actores, o más bien, una inclusión de actores existentes desde antes, pero que en fechas recientes han ido añadiendo objetivos humanitarios en sus múltiples mandatos.[861] En este grupo encontramos a los militares quienes, en un principio, no son y no se deben considerar responsables de protección propiamente dicho, pero quienes sí han ido ampliando sus actividades y abordando las acciones que, de un modo más o menos directo, se pueden interpretar como protección.[862]

Actualmente, muy a menudo, las operaciones de respuesta a los desastres son respaldadas por las fuerzas armadas del Estado afectado. De igual forma, cada vez más frecuentemente, se involucran en actividades humanitarias –tanto en emergencias complejas, como en las operaciones de socorro posteriores a los desastres– los actores militares internacionales. Por lo

---

[858] AUDET, François. "What future role for local organizations? A reflection on the need for humanitarian capacity-building." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro…, op. cit.* P. 1151.
[859] SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 64.
[860] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pensar el estado…, op. cit.* P. 22-25.
[861] BRAGG, Catherine. "Disaster Management…" *op. cit*. P. 9.
[862] Generalmente, los militares son percibidos como hábiles en la logística, pero con ciertas deficiencias en cuanto a la protección. Por lo tanto, puede ocurrir que realicen un buen trabajo en el establecimiento de campamentos para las víctimas de un desastre, pero no sean eficaces en administrarloa adecuadamente y crean varios problemas, por ejemplo, por no consultar a las comunidades afectadas o carecer de los conocimientos suficientes sobre los contextos locales y temas culturales. FERRIS, Elizabeth. Future directions in civil-military responses to natural disasters. Australian Government; Australian Civil-Military Centre. Conflict prevention in practice: from rhetoric to reality. Paper 05/2012. P. 4. Disponibe en: http://www.brookings.edu/research/papers/2012/05/civ-mil-disasters-ferris [Acceso: 25.08.2015]

.

tanto, es fundamental entender las relaciones entre los agentes humanitarios y el ejército, así como de contar con un marco claro para la coordinación de ambos. El nexo entre los dos sectores es difícil de conceptualizar y evaluar adecuadamente, pero conviene apuntar algunas cuestiones al respecto, dado su vasto impacto a los resultados de las labores de asistencia.[863]

Debido a la idiosincrasia, métodos de trabajo y cultura organizacional muy diferentes, es evidente que la eventual cooperación cívico-militar plantea numerosos problemas. Estas dificultades se ven agravadas, sobre todo, cuando la colaboración concierne a fuerzas armadas extranjeras y cuando se desenvuelve en contextos de emergencias complejas donde, aparte de la crisis humanitaria, hay que enfrentar la fragilidad política, tensiones económicas o conflictos étnicos, religiosos o de otra índole. En situaciones de desastres naturales 'simples', los recursos militares provocan menos inquietudes y suelen constituir un valor añadido a los esfuerzos de las agencias humanitarias. Sin embargo, su uso siempre suscita preocupaciones en cuanto a los principios, modalidades de trabajo y motivos de fondo de la presencia militar en el terreno.

Las tensiones pueden surgir y de hecho surgen en la práctica. Veamos la experiencia de Turquía, en cuya provincial de Van –un bastión del Partido de los Trabajadores del Kurdistán, donde el ejército turco tiene una larga historia de operaciones– la población predominantemente kurda podría no haber visto a los militares como distribuidor neutral de la asistencia tras el terremoto de 2011. De modo parecido, después del terremoto y tsunami del océano Índico de 2004, algunas organizaciones humanitarias se mostraron preocupadas por la participación de del ejército indonesio en Aceh, dada la historia de los militares en Timor Oriental y en la lucha contra la insurgencia en Aceh. A pesar de que, en este caso, las organizaciones fueron generalmente positivas en cuanto a los efectos de los esfuerzos de los militares en la prestación de la asistencia imparcial y efectiva, ha habido reportes sobre los abusos contra los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas involucradas.[864] Un ejemplo más de las dificultades en el uso del ejército en un desastre 'natural', es el de Pakistán, donde las inundaciones de 2010 se sobrepusieron a las presiones geopolíticas –sobre todo, de la proximidad de Afganistán– y provocaron la pregunta sobre un eventual desempeño de los activos de la OTAN.[865]

---

[863] SIERVO, Giovanni de. "Actors…*" op. cit.* P. 508.
[864] FERRIS, Elizabeth. *Future directions…, op. cit.* P. 4.
[865] MADIWALE, Ajay; KUDRAT, Virk. "Civil-military relations in natural disasters: a case study of the 2010 Pakistan floods." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja. El futuro…, op. cit.* P. 1095-1097.

.

Por ende, aunque la comunidad internacional reconoce que los ejércitos pueden desempeñar un papel vital en la respuesta a los desastres, existe una grave inquietud de que su participación represente una potencial amenaza para los derechos humanos y los principios fundamentales de imparcialidad, neutralidad e independencia.[866] Esto a su vez puede comprometer la seguridad y las operaciones de las agencias humanitarias civiles, así como afectar negativamente la percepción de la población local con respecto a las actividades realizadas por los 'verdaderos' actores humanitarios y, por consiguiente convertirse en "parte del problema y no de la solución."[867]

Numerosos gobiernos despliegan sus activos militares para estimular la respuesta a los desastres, bien en el ámbito doméstico, bien internacional. Los ejércitos desempeñaron un papel central en la respuesta a desastres tales como el ciclón en Bangladesh (1991), el huracán Mitch en Centroamérica (1998), el huracán Katrina en Estados Unidos (2005), el tsunami en Indonesia (2005), las inundaciones en el Reino Unido (2007), el terremoto en la provincia china de Sichuan (2008), el terremoto en Haití (2010), el terremoto, tsunami y accidente nuclear en Japón (2011), el brote de la enfermedad del Ébola en África Occidental (2014) y los terremotos en Nepal (2015).[868] Por ejemplo, frente a los daños causados por el tifón Haiyan en Filipinas (2013), al menos veinte países prestaron apoyo a través de sus activos militares, cuyas tareas abarcaron desde entregar la ayuda y transporte aéreo hasta proporcionar el personal médico. Junto a las potencias mundiales, numerosos países pequeños, como Brunei, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam, también contribuyeron con activos y personal militares.[869]

El uso de esta fórmula en el contexto interno a menudo constituye un elemento central de la capacidad estatal de hacer frente a una calamidad y está manifestado claramente dentro de los planes gubernamentales de gestión de emergencias. Las soluciones concretas al respecto varían entre los países, así que hay casos donde las entidades nacionales de protección civil o de gestión de desastres son dirigidas por civiles, pero incluyen las fuerzas militares y policiales en su gobernanza y planificación; mientras que en otros Estados, el ejército tiene un liderazgo claro en la respuesta a los desastres.[870] Como ejemplo, indiquemos Pakistán, golpeado por las

---

[866] *Ibidem*. P. 1086.
[867] STUDER, Meinrad. "The ICRC and civil-military relations in armed conflict." En: *International Review of the Red Cross*. Vol. 83, Nº 842. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2001. P. 380.
[868] MADIWALE, Ajay; KUDRAT, Virk. "Civil–military…" *op. cit*. P. 1086; FERRIS, Elizabeth. *Future directions…, op. cit.* P. 3.
[869] SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 67.
[870] FERRIS, Elizabeth. *Future directions…, op. cit.* P. 3.

.

inundaciones devastadoras de 2010. Teniendo en cuenta sus capacidades, mandato constitucional y experiencia, las fuerzas armadas –junto con la población local y las autoridades civiles– fueron las primeras en responder. Las interesantes lecciones aprendidas sobre la interacción cívico-militar en aquella situación muestran que los papeles desempeñados por los dos tipos de actores fueron complementarios. En particular, se observó el rol fundamental de los militares en la evacuación de las personas afectadas y en la distribución de socorro a las poblaciones aisladas, lo que ha impedido la pérdida masiva de vidas. Sin embargo, dicha cooperación no se efectuó sin complicaciones y se ha criticado, entre otras cuestiones, la falta de un enfoque basado en principios –sobre todo, la limitada comprensión de la imparcialidad– por parte de los agentes militares.[871]

Por otra parte, la larga historia de los casos de desplegar a las fuerzas armadas al extranjero confirma que, a menudo, dichos activos representan un complemento sustancial a los recursos en disposición de las organizaciones de asistencia e incluso ha llevado a convertir a los agentes militares internacionales en los ejecutores directos de ayuda humanitaria. Los ejércitos disponen de medios avanzados o superiores en relación a los de las organizaciones humanitarias y poseen la capacidad de reaccionar con rapidez a retos de gran escala, lo que puede ser extremadamente valioso durante desastres mayores. De acuerdo con eso, en las últimas décadas, las funciones militares en situaciones de calamidades se han ampliado para incorporar una serie de tareas relacionadas estrictamente con los objetivos humanitarios, incluido el apoyo a los esfuerzos de socorro, rehabilitación y protección de las víctimas.[872] Cabe mencionar, que en las fases de la gestión de desastres el papel de los militares se considera más aceptado en la respuesta y menos en la recuperación.[873]

Si bien se han realizado recientemente diversos intentos de mejorar la interacción civil-militar en las operaciones internacionales, los estudios de campo muestran que la cooperación de hecho sigue siendo inadecuada, fragmentada y *ad hoc*. Por ejemplo, en las primeras semanas tras el terremoto de Haití, en 2010, la comunidad humanitaria no tuvo la capacidad de dar correctamente las instrucciones y asignar tareas a los militares, ni de establecer los mecanismos de toma de decisiones comunes y coordinadas.[874] Fue una oportunidad perdida, sobre todo, si

[871] MADIWALE, Ajay; KUDRAT, Virk. "Civil–military…" *op. cit.* P. 1093-1097.
[872] GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *Who's who is led by the state…, op. cit.* P. 3.
[873] FERRIS, Elizabeth. *Future directions…, op. cit.* P. 3.
[874] SIERVO, Giovanni de. "Actors…*" op. cit*. P. 509.

.

consideramos que en el año 2010 los donantes del CAD OCDE gastaron cuotas relativamente altas a través de las fuerzas armadas, la abrumadora mayoría de los cuales se dirigió justamente a Haití.[875]

Corresponde añadir aquí, que el volumen de la financiación humanitaria encauzada a través de las prestaciones militares, representa una proporción pequeña del total reportado por los donantes del CAD y, entre 2004 y 2013, se posicionaba en el nivel del 1,2%.[876]

Son relativamente pocos los instrumentos jurídicos internacionales que hacen referencia específica al uso de los recursos militares en las operaciones de socorro. El principal documento al respecto son los *Convenios de Ginebra* (1949). No obstante, éstos se emplean en situaciones de conflictos y guerras, por lo que quedan fuera del alcance de la presente investigación. Tampoco corresponde un análisis profundo de otro documento clave –las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas* (*Directrices MCDA*, 2003)– aplicables, como indica el nombre, en los casos de emergencias complejas.

Para los contextos de calamidades, se han desarrollado las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre* (*Directrices de Oslo*, 2007). Según aquellas, se exige que la utilización de capacidades militares en las operaciones de socorro sea el último recurso y una práctica estrictamente excepcional, aplicada sólo cuando las alternativas civiles son inexistentes, inadecuadas o no podrían satisfacer las necesidades humanitarias urgentes de una manera oportuna.[877]

Las *Directrices de Oslo* definen la asistencia humanitaria como "la ayuda que se brinda a una población afectada por una crisis con la finalidad primordial de salvar vidas y mitigar el sufrimiento (…) de conformidad con los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad"[878]. La asistencia puede dividirse en tres categorías sobre la base del grado de contacto con las víctimas, delimitando así los tipos de actividades humanitarias que podrían apoyarse, bajo ciertos requisitos y condiciones, con recursos militares

[875] En 2010, la financiación humanitaria de los donantes del CAD encauzada mediante las prestaciones militares representó un 5,3% del total de los flujos financieros reportados. SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 77.
[876] Estos números se deben en parte a la forma en que los aportes canalizados por el medio militar se reportan. SWITHERN, Sophia, *et al. Global…, op. cit.* P. 77-78.
[877] NACIONES UNIDAS. *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre* (Directrices de Oslo), Oslo, 2007.
[878] *Ibidem*. Párr. 1. P. 1.

.

internacionales. Las tres clases son: la asistencia directa (la distribución de bienes y servicios), la asistencia indirecta (el transporte de suministros o de personal de socorro) y el apoyo a la infraestructura (la prestación de servicios generales, como la reparación de caminos, la gestión del espacio aéreo o la generación de electricidad).

Asimismo, el documento indica que la noción de *los recursos militares y de la defensa civil* se entiende como "el personal, equipo, suministros y servicios de socorro que prestan las organizaciones militares y de la defensa civil extranjeras"[879]; y explican el concepto del *último recurso*, según el cual los activos militares "deben verse como un instrumento que complementa los mecanismos existentes de socorro a fin de proporcionar apoyo específico a necesidades específicas en respuesta a una 'brecha de asistencia humanitaria' reconocida entre las necesidades de socorro que se pide a la comunidad de socorro que satisfaga y los recursos de que se dispone para satisfacerlas."[880] De ahí que puede solicitarse el soporte de las fuerzas armadas únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente y solamente se pueda responder a una necesidad humanitaria crítica mediante la utilización de recursos militares singulares en capacidad y disponibilidad.

Además, el documento perfila su propio objetivo –que consiste en "establecer un marco básico para formalizar y aumentar la eficacia y eficiencia de la utilización de recursos militares y de la defensa civiles extranjeros en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre"[881]– y subraya el carácter complementario de los activos militares y el hecho que éstos pueden ser movilizados y desplegados bilateralmente o en el marco de acuerdos regionales o multilaterales, siempre a petición o con el consentimiento del Estado afectado y bajo dirección y coordinación de personal humanitario profesional o, dicho de otro modo, bajo control y liderazgo civil.[882]

A pesar de ser generalmente comprensivas, hay un vacío importante en las *Directrices de Oslo*, a saber, están diseñadas para guiar las operaciones de respuesta a desastres donde se utilizan los activos militares extranjeros y dan escasa atención al papel de las fuerzas armadas nacionales de los países afectados, si bien, como hemos mencionado, hay países –

[879] *Ibidem*. Párr. 3. P. 2.
[880] *Ibidem*. Párr. 5. P. 2.
[881] *Ibidem*. Párr. 9. P. 4.
[882] *Ibidem*. Párr. 24, 25. P. 9.

.

particularmente en Asia– donde los ejércitos se ha convertido en el 'primer recurso' en la reacción a las calamidades.[883]

Otro problema consiste en que numerosas organizaciones locales, en particular las que no colaboran regularmente con las agencias internacionales, suelen tener poco conocimiento de las problemáticas de la cooperación entre los agentes humanitarios y militares. Particularmente, en los Estados donde la presencia militar generalizada es un aspecto permanente de la vida, las organizaciones locales pueden ser inconscientes de las disposiciones –o incluso de la existencia– de los instrumentos internacionales sobre las relaciones cívico-militares.[884] Puesto que las *Directrices de Oslo* son limitadamente conocidas y seguidas, requieren un trabajo amplio de difusión.[885]

Finalmente, balanceando entre los principios y el pragmatismo, hay organizaciones que, en ciertos contextos, descuidan la lectura y aplicación estricta de este documento, con el fin de efectuar las labores más urgentes, de una manera eficaz y práctica.

Por su parte, varias organizaciones internacionales han regulado la interacción con las fuerzas armadas mediante sus propios documentos. Para dar un ejemplo, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, toca este tema en las *Directrices del CICR para la cooperación civil-militar* (2001), en el *Manual para Delegados* de la FICR (2002) y en los *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de la Asistencia Humanitaria* (2013), entre otros.

Ahora bien, la principal tarea de los militares en la actuación en casos de desastre debe ser de proporcionar la seguridad a los actores humanitarios y a las personas afectadas y/o desplazadas. Su función es la de restablecer y mantener el orden y la seguridad durante la crisis, lo que ayuda a crear una situación favorable a las actividades humanitarias ejercidas por los actores correspondientes. Aunque reconociendo que el papel de los militares podría ser más amplio que esta tarea básica, hay que tener claro que las misiones humanitarias nunca deben ser la razón principal para el despliegue de tropas ni tampoco servir como distractor para ocultar los subyacentes problemas estructurales, políticos, etc.[886]

---

[883] MADIWALE, Ajay; KUDRAT, Virk. "Civil–military…" *op. cit.* P. 1089.
[884] *Ibidem*. P. 1100-1103.
[885] SIERVO, Giovanni de. "Actors*…" op. cit*. P. 509.
[886] STUDER, Meinrad. "The ICRC…" *op. cit.* P. 378.

.

Cuando las fuerzas armadas respetan los principios humanitarios fundamentales –aunque, obviamente, hay principios que ellos mismos nunca podrán emplear plenamente, como la neutralidad o independencia– y actúan sobre la base de las evaluaciones de las necesidades reales de las víctimas y no guiándose por la lógica militar y política, su colaboración puede aportar importantes ventajas y contribuciones directas e indirectas a las acciones humanitarias. Siempre y cuando sus actividades se llevan a cabo bajo reglas y condiciones rigurosamente definidas, los ejércitos pueden resultar útiles en cuanto a la especialización, eficiencia y velocidad de su operar, especialmente en las etapas iniciales de la respuesta y socorro[887]. Además, pueden ofrecer conocimientos concretos y capacidades de búsqueda y rescate con las que otras instancias no cuentan;[888] suministrar información relevante;[889] proveer infraestructura logística crítica y medios de transporte.[890] En la práctica entonces, no parece conveniente excluir por completo la interacción con los militares. Al contrario, es razonable y justificado mantener un diálogo sistematizado con ellos, por un lado, para garantizar la temporalidad de sus operaciones y la complementariedad de éstas con las tareas humanitarias; y, por otro lado, para evitar que sus labores se superpongan a la labor humanitaria, que se desperdician los recursos y que se genere confusión entre los beneficiarios de la ayuda.

Los últimos años han visto la relativa normalización de la participación de los agentes militares en la prestación de ayuda humanitaria. Con la introducción del modelo teórico de las

---

[887] Sin embargo, hay que tener en cuenta que los actores militares del extranjero, por lo general, no son suficientemente rápidos en la reacción inmediata a desastres. Aunque haya una percepción de que el ejército puede desplazarse con mayor rapidez, tal presupuesto aplica primordialmente a las fuerzas armadas nacionales (tras el terremoto de Sichuan en 2008, el gobierno de China informó que movilizó a las tropas dentro de los 14 minutos después de la catástrofe). Si bien los equipos de búsqueda y rescate operan bajo un protocolo de respuesta rápida, tanto a nivel nacional como internacional, los procesos de movilizar una respuesta internacional –ya sea civil o militar– suele ser tardía. Da ahí que los socorristas locales están siempre en la primera línea y la mayor parte de las vidas salvadas es el resultado de los esfuerzos locales, ya sea militares, civiles o emprendidas por la comunidades. Por ejemplo, el hospital naval estadounidense Mercy no llegó a su destino hasta cinco semanas después del tsunami en el Océano Índico en 2004; el hospital quirúrgico móvil 212 del ejército estadounidense no estaba en funcionamiento hasta el día 17 después del terremoto de Pakistán en 2005; y de los trece equipos internacionales desplegados para responder al terremoto de Irán en 2004, ninguno llegó antes del segundo día tras la ocurrencia de la calamidad. FERRIS, Elizabeth. *Future directions…, op. cit.* P. 5.

[888] MADIWALE, Ajay; KUDRAT, Virk. "Civil–military…" *op. cit*. P. 1086.

[889] Los ámbitos de intercambio de información son múltiples y pueden referirse a: las cuestiones elementales para la seguridad general en el país afectado por la calamidad; las ubicaciones humanitarias; los planes, rutas y horarios de los convoyes humanitarios; los movimientos de la población; o a las actividades de socorro llevadas a cabo por los militares.

[890] Pese a la función vital que han desempeñado en numerosos casos de desastres, la ayuda portada a través de las fuerzas militares, en ocasiones, ha elevado los costes de operaciones, ha contribuido a un malgasto de recursos y ha desviado a los ejércitos de su misión primaria. CHOI, Shinmyoung (investigación). *¿De quién…, op. cit.* P. 2.

.

misiones integradas de las Naciones Unidas[891], así como los mecanismos de la *Cooperación cívico-militar* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN CIMIC)[892], el personal humanitario, civil y militar/de mantenimiento de la paz, trabajan ahora de forma explícita unos junto a otros.[893] Aunque la presencia de las fuerzas armadas genera mayor polémica en los contextos de (post-)conflicto, violencia e inestabilidad y fragilidad interna del país asistido, también en los casos de desastres no marcados por estos factores agravantes, la colaboración con los ejércitos suele ocasionar múltiples controversias y retos.

El primer desafío que nace de dicha cooperación, está relacionado con la falta de conocimiento mutuo por parte de los actores civiles y militares sobre las respectivas identidades organizativas, sus lenguajes operativos son muy diferentes. La estructura jerárquica militar tiene problemas para interactuar con las estructuras poco rígidas de las organizaciones humanitarias, que aplican metodologías de consenso o "por defecto". También, el elevado número de organizaciones civiles con diferentes mandatos y metodologías genera un problema adicional a las fuerzas militares que trabajan con un conjunto ordenado de responsabilidades definidas de antemano.[894]

Otro reto operacional, se relaciona con tales formas de interacción –habitualmente, y con razón, evitadas por las organizaciones a toda costa– como las escoltas armadas para convoyes humanitarios o el uso de guardias y protección armadas.

Más graves todavía, son las interrogantes de índole ética e ideológica cuando se colabora con los militares, por ejemplo, sobre cómo: preservar los principios fundamentales, la

---

[891] El *modelo integrado* se acuñó en 1997 (con el informe *Renewing the United Nations*) como una respuesta de la ONU a la necesidad de mejorar la eficiencia de las operaciones de paz. Desde su introducción, las llamadas *misiones integradas* han suscitado muchas controversias y generado críticas, particularmente en el ámbito humanitario. *Vide*: THIEUX, Laurence; REY MARCOS, Francisco. *Evolución del debate y posición de los actores humanitarios sobre las misiones integradas.* Informe 3/2010. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), 2010. P. 4-17.

[892] La *Cooperación civil-militar* (CIMIC) es el nombre que utiliza la OTAN para describir las funciones ajenas al combate directo y relacionadas con los asuntos civiles. Según el documento doctrinal, CIMIC consiste en la coordinación, cooperación y apoyo de una misión, entre el comandante y las poblaciones civiles, con inclusión de las autoridades nacionales y locales, y las organizaciones internacionales y nacionales. *Vide*: ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. *Civil-military co-operation (CIMIC) Doctrine. AJP-9*. Brussels, 2003; RANA, Raj. "Los desafíos contemporáneos en la relación entre civiles y militares: ¿complementariedad o incompatibilidad?" En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Vol. 86, Nº 855. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004. Disponible en: https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/66kjrw.htm [Acceso: 21.08.2015].

[893] BUSTON, Oliver; SMITH, Kerry, *et al*. *Global Humanitarian Assistance Report 2013*. Bristol: Development Initiatives, 2013. P. 69.

[894] SIERVO, Giovanni de. "Actors*…" op. cit*. P. 509.

.

imparcialidad y la neutralidad de la acción humanitaria; mantener la confianza de la población local; asegurar la transparencia de los mecanismos de colaboración; prevenir incorrectas percepciones sobre la naturaleza y el propósito de la colaboración. Además de las indicadas, la cooperación cívico-militar suscita diversas incógnitas prácticas, entre ellas, lo relativo a: quién define el *último recurso,* cuáles son los criterios exactos para recurrir a éste y cómo evitar las incongruencias y diferentes interpretaciones de dicho término; cómo asegurar que los agentes humanitarios conserven el papel principal y la dirección de los esfuerzos humanitarios; cuáles son las implicaciones de la operación conjunta para las poblaciones afectadas y cómo se garantiza la seguridad de los beneficiarios y del personal humanitario; qué tipo de información puede ser compartida; cómo diferenciar datos importantes para los fines humanitarios de la información política, militar o económicamente sensible; cómo determinar qué datos podrían servir para propósitos distintos de los estrictamente humanitarios.[895]

***

La interacción entre los actores humanitarios y militares en las tareas de asistencia, debe tratarse como una solución excepcional que tiene que basarse en principios fundamentales y seguir reglas y criterios preestablecidos. Al iniciarla, hay que tener en cuenta lo elemental: que el objetivo de la acción humanitaria es proteger la dignidad humana y salvar vidas, mientras que el fin primordial de las misiones militares es establecer la paz y mantener el orden y la seguridad. Aunque tengan puntos en común, son dos universos muy diferentes y no siempre compatibles.

Los actores humanitarios no pueden subordinarse a la política o economía ni mucho menos, a los propósitos militares; deben mantener la independencia en la toma de decisiones y acción. Por otro lado, sin embargo, han de encontrar el equilibrio entre el idealismo y el pragmatismo. De lo contrario, la acción humanitaria puede verse desarraigada del contexto real y ser infértil.

Las decisiones sobre la eventual utilización de recursos militares en las acciones de socorro en casos de desastre, deben basarse exclusivamente en criterios humanitarios e incluir a las organizaciones civiles, no a las autoridades militares. Los activos de las fuerzas armadas sólo deberían solicitarse en caso de que no exista alternativa civil comparable, y sólo como último recurso; la operación humanitaria en la que se utilicen tiene que conservar su naturaleza

[895] NACIONES UNIDAS; COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 23-31.

.

y carácter civil, es decir, permanecer bajo la autoridad y el control generales de la organización humanitaria encargada de la misma, cualesquiera que sean los mecanismos de mando específicos relativos al recurso militar en sí.[896]

Desde el principio, las consideraciones acerca de la coordinación cívico-militar deben guiarse por la máxima de *no hacer daño*, según la cual las agencias humanitarias deben asegurar a nivel político y operativo que una eventual interacción con el ejército no contribuirá a fomentar el conflicto, no perjudicará o pondrá en peligro a los beneficiarios. Además, es primordial evitar la dependencia de las fuerzas armadas, es decir, cualquier recurso o soporte proporcionado por los militares debe ser, del inicio, claramente limitado en el tiempo y en la escala e ir acompañado por un elemento de estrategia de salida que defina cómo la función asumida por el ejército podría, en el futuro, ser realizada por el personal y medios civiles. No menos importante, una vez tomada la decisión sobre la colaboración, en la etapa más temprana posible y en todos los niveles pertinentes, deben establecerse los acuerdos de enlace y líneas claras de comunicación, para garantizar el intercambio oportuno y regular de la información. Sin embargo, estas actividades deben realizarse con precaución, puesto que tanto mencionar como ocultar al público la existencia de una comunicación directa entre los actores humanitarios y militares podría resultar en sospecha y conclusiones inexactas acerca de la naturaleza de tales prácticas.

CONCLUSIONES

La noción de *protección* ha logrado ocupar una posición central en el ámbito humanitario y es considerada actualmente como uno de los pilares más relevantes de la respuesta a desastres. En términos de derechos humanos, mientras que con la asistencia se trata de aliviar las consecuencias de las calamidades y crisis, con la protección se busca enfrentar y responder a las violaciones de derechos que puedan ocurrir en estos contextos. Hoy en día se considera cada vez menos aceptable que los actores humanitarios se enfoquen en las necesidades materiales de los afectados, sin tener en cuenta su seguridad e integridad, su empoderamiento y participación, sus derechos humanos y dignidad. Entre los trabajadores humanitarios, la cuestión de *proteger* se enmarca en el lenguaje de los derechos y el vocablo *protección* ha llegado a convertirse en

[896] *Ibidem*. P. XI.

.

una forma abreviada de la *protección de los derechos humanos de la persona afectada*. Según argumentamos en la presente investigación, las aproximaciones más difundidas acerca de la protección pueden constituir el punto de partida para comprender la relación de la asistencia con los derechos humanos, un nexo entre las dos esferas.

A nivel global, se ha procurado delimitar los ámbitos de aplicación, contenido y formas en que los actores responsables deben entender la protección. Sin embargo, a pesar de importantes avances al respecto, todavía falta una interpretación única y unánimemente aceptada de este concepto. Conforme a los documentos nacionales e internacionales jurídicos de los que se desprenden las obligaciones al respecto, la protección es una responsabilidad que, en un principio, está a cargo del Estado azotado por un desastre y, de forma auxiliar, de otros Estados y organizaciones que pueden ofrecer su apoyo cuando el país territorial se muestre reticente o se encuentre rebasado en sus capacidades para responder adecuadamente ante tal acaecimiento.

En relación con los afectados, cabe señalar que no constituyen una categoría específica ni delimitada, sino que gozan de los mismos derechos que otras personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado territorial. No obstante, sí requieren un tratamiento especial en cuanto a su exacerbada vulnerabilidad y necesidades particulares, lo que significa que no sólo se debe garantizarles la satisfacción de los mismos derechos de los demás residentes del país afectado, sino que también deben ser sujetos de una protección particular. En este sentido, la acción humanitaria ha de seguir los protocolos establecidos para las emergencias, al mismo tiempo, guiándose por las necesidades de las víctimas y por los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos. Al respecto, corresponde indicar que si bien el objetivo general es intentar asegurar la protección a cada persona, sin distinción de ningún tipo, en situaciones donde algunos grupos de población se ven más vulnerables, es no solamente válido sino también necesario priorizar y enfocar las actividades de proteger sobre ellos.

Ahora bien, hemos visto que los instrumentos legales hacen recaer en primera instancia la responsabilidad de la respuesta ante el desastre en el Estado afectado. Comúnmente, la mayoría de las autoridades reaccionan con los medios a su alcance ante la ocurrencia de una catástrofe. Sin embargo, en el supuesto de que el país no puede o no quiere hacerle frente por sí mismo –dada su magnitud, la escala de daños, la falta de capacidad nacional u otro motivo– se puede suscitar la reacción de la comunidad internacional. Cabe subrayar que la asistencia proveniente del exterior no opera en forma automática sino que ha de recibir el consentimiento

.

del gobierno territorial, ya que la independencia, la autodeterminación, la integridad territorial y la unidad nacional deben mediar las relaciones entre la prestación y la recepción de la ayuda. En todo momento, el Estado receptor puede hacer valer su condición soberana para determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones y modalidades se acepta la asistencia foránea, así como para mantener el control de las acciones de los agentes extranjeros realizadas en su territorio. Si bien en las fechas recientes, el principio de soberanía y de no intervención han sido modificados y limitados, siguen siendo las bases políticas para que tales decisiones permanezcan como una facultad de las autoridades competentes.

Además del gobierno territorial, quienes contribuyen a la asistencia y protección de los afectados por los desastres son, principalmente, otros Estados, las organizaciones de diversa índole y la población del país afectado.

Los Estados y organizaciones internacionales son los componentes clave de la arquitectura de ayuda internacional. Si bien hay que estar conscientes de que sus motivos de actuar no siempre son puramente humanitarios, con sus recursos y competencias pueden servir de gran apoyo para las personas que sufren las secuelas de las calamidades y crisis agudas. Por su parte, la población y los actores locales son quienes reaccionan en primera instancia y desempeñan un papel fundamental en la respuesta a desastres, por medio de sus miembros individuales, organizaciones de base, ONG y diáspora. Hasta fechas recientes, su rol solía ser subestimado o menospreciado, pero últimamente han ido consolidando su posición en el ámbito humanitario convirtiéndose paulatinamente en sus sujetos centrales y cada vez más empoderados.

En la parte final del capítulo se expuso lo relacionado con el uso de los recursos militares para llevar a cabo tareas humanitarias específicas. Como se ha explicado, la participación de los ejércitos se ha convertido en una práctica común pero genera una multiplicidad de interrogantes ideológicas y operativas, por lo cual se debe realizar con precaución y bajo condiciones rigurosamente definidas.

Terminamos las conclusiones de este capítulo recordando que el humanitarismo, la asistencia y la protección –a pesar de sus imperfecciones actuales– son valiosos y, frecuentemente, indispensables para salvar vidas y dignidad de las víctimas de las catástrofes. La solidaridad de la comunidad internacional, permite lograr la colaboración entre las personas que atraviesan momentos difíciles debido a las afectaciones producidas por los desastres, por un lado, y actores que tienen la voluntad y medios para ayudarles, por otro. Al mismo tiempo,

.

es tarea de la crítica evidenciar aquellos aspectos del sistema humanitario de hoy que reproducen las relaciones desiguales impregnadas por los actores dominantes y evitar que su visión impera el discurso de la ayuda, limite la participación de las sociedades afectadas y reproduzca dinámicas inadecuadas, a las que un verdadero humanitarismo se debería oponer. Las críticas al sistema humanitario deben conducir hacia su perfeccionamiento. Es un reto que requiere una salida de los esquemas actuales, una capacidad de actuar de forma flexible como y cuando las oportunidades lo permitan.

.

5. ESTUDIO DE CASO

«El hombre es su vivienda» puesto que la vivienda es uno de "los elementos de la vida social en que de modo más evidente y difundido (es decir, con una dimensión de masas) se manifiesta el complejo las relaciones sociales."
Antonio Gramsci. *Introducción a la filosofía de la praxis*.

5.1. Introducción

Después de haber profundizado sobre la teoría, las normas legales, los instrumentos operativos y la práctica existente en cuanto a la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres, en el presente capítulo, procuramos explorar cómo las reflexiones que hemos desarrollado a lo largo de nuestro trabajo se aplican a la realidad. Con este propósito, nos enfocamos en dos países de América Central –El Salvador y Honduras– y revisamos los avances que han realizado y los desafíos que han enfrentado en la materia regulatoria y en la experiencia operacional, en el ejercicio de los derechos humanos en situaciones de calamidades. Estudiando de un modo particular los derechos relativos a la vivienda –que en los contextos que nos atañen se expresan bajo la forma de alojamientos provisionales– tratamos de comprobar si la perspectiva del derecho relativo a los desastres está contemplada y de utilidad a la hora de satisfacer los derechos humanos correspondientes.

Antecedentes

Como observamos en los apartados precedentes, en situaciones de desastres, un alojamiento adecuado constituye uno de los determinantes críticos para la supervivencia de las personas afectadas. Se trata de un elemento vital de la existencia humana, mediante el cual se materializan y del cual dependen altamente otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, por ejemplo, la salud, la seguridad, los medios de subsistencia, la vida familiar y comunitaria, la resiliencia y la dignidad de las víctimas. El aseguramiento de un refugio apropiado, en cierto sentido, forma parte del derecho a un nivel de la vida adecuado.

Las disposiciones relativas a la vivienda –y a los derechos que la acompañan y suplementan– se encuentran en numerosos tratados y declaraciones de diversa índole. Por lo general, sin embargo, estas disposiciones no son fácilmente adaptables a los contextos de

.

calamidades, cuando innumerables hogares están seriamente dañados y miles de personas quedan sin techo se ven forzadas a desplazarse. La normativa aplicable existente se muestra ineficaz o, por lo menos, inapropiada en condiciones de excepción y a menudo, en vez de ser una herramienta para proteger y empoderar a las víctimas, en la realidad, se convierte en un obstáculo para su recuperación.

Recientemente, la comunidad internacional ha prestado cada vez más atención a enfrentar la cuestión de la vivienda provisoria en casos de desastres. No obstante, si bien los actores humanitarios claves en este ámbito –el *Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, el *Hábitat para la Humanidad*, la *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, por mencionar algunos– han redoblado sus esfuerzos para este propósito; los primeros responsables en la materia, los gobiernos, parecen no haber abordado este asunto suficientemente.

Con el fin de buscar soluciones a la problemática discutida, la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en 2011, adoptó una resolución sobre el *Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres*, cuya sección denominada *Franquear las barreras regulatorias que impiden el suministro rápido y equitativo de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres*, está dedicada justamente al tema que nos interesa. Dicha resolución abrió el diálogo entre las autoridades estatales y los agentes humanitarios sobre cómo establecer una cooperación efectiva y duradera, dirigida a resolver los mayores obstáculos en la provisión de alojamientos en las circunstancias de desastres. Sobre esta base, la *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna, Zona Américas*, ha iniciado un proyecto de investigación destinado a recopilar las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas correspondientes desarrolladas en la región, para, posteriormente, proponer medidas viables a los desafíos detectados.

La autora de la presente tesis tuvo la posibilidad de colaborar en una parte de dicha iniciativa, precisamente, en la realización de los estudios respectivos en El Salvador y Honduras, en el año 2014.

.

Objetivos

Las metas del proyecto de la FICR – y, por consiguiente, de la presente investigación – han sido las siguientes:

— evaluar el grado de implementación y el impacto práctico de las leyes, normas, reglamentos y códigos pertinentes en el sector en cuestión;

— identificar las fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas de las experiencias anteriores de El Salvador y Honduras en cuanto a los alojamientos provisionales tras los desastres;

— trazar los métodos de superar las barreras detectadas, delinear las áreas de mejora y formas de reducir los obstáculos legales e institucionales recurrentes;

— promocionar y, ulteriormente, fortalecer las buenas prácticas en el suministro de alojamientos provisionales en los eventuales desastres futuros.

Metodología

El estudio de caso se realizó a través de una combinación de investigación documental y entrevistas directas con las partes interesadas al nivel local, nacional y regional. Como un punto de partida, se emprendió un examen profundizado de la bibliografía pertinente y de los instrumentos legales y operativos relevantes, con el propósito de determinar las fortalezas y las esferas de mejora a nivel teórico, jurídico y operacional.

Con base en lo anterior, se prosiguió a la etapa de visitas de campo, durante la cual se llevaron a cabo reuniones y entrevistas con los especialistas en la materia; con las víctimas de los desastres pasados y los beneficiarios de proyectos de (re)construcción de viviendas; y con los principales actores –comunitarios, gubernamentales y del tercer sector, nacionales e internacionales– involucrados en suministrar los alojamientos después de las calamidades. La intención de esta fase fue la de obtener información detallada sobre la aplicación práctica y el impacto real de los instrumentos jurídicos e institucionales vigentes; y de identificar retos comunes y soluciones innovadoras empleadas por las partes interesadas en los desastres acaecidos hasta la fecha.

Todas las entrevistas se efectuaron en español e incluyeron a una variedad equilibrada de actores. Posteriormente a las reuniones, se prepararon anotaciones que se enviaron a los interlocutores para que las suplementaran o confirmaran la adecuación y exactitud de su contenido.

.

Ratione materiae

La elección del tema de estudio fue motivada por la observación de que el suministro de un alojamiento provisional adecuado en los contextos de desastres es clave para salvaguardar la dignidad y los derechos humanos de las personas afectadas. En la realidad, empero, la provisión de soluciones habitacionales propicias y eficaces en casos de catástrofes, suele verse obstaculizada por una multiplicidad de impedimentos normativos y prácticos, ya sea existentes previamente ya sea ocurridos en la calamidad o exacerbados por ella.

Aclaremos que una gran parte de las dificultades vinculadas con la problemática de la vivienda provisional, son estructurales, enraizadas en la historia, en la geopolítica, en los esquemas culturales y en la construcción socioeconómica del país determinado. Por consiguiente, es poco probable que los actores competentes las resuelvan con celeridad en el momento de ocurrir un desastre. En todo caso, deberían concebirse medidas transitorias que permitan atender las necesidades urgentes de las víctimas en circunstancias de excepción que impulsen la rehabilitación y soluciones duraderas a mediano y largo plazo.

Ratione loci

La selección de los países estudiados, se explica por las características y especificidades de sus perfiles. Tanto Honduras como El Salvador presentan una alta propensión a los desastres; por su topografía y ubicación geográfica en las demarcaciones del Cinturón de Fuego Circumpacifico, los dos reciben un impacto frecuente de amenazas de carácter hidrometeorológico, geológico, vulcanológico y tectónico. La zona donde se hallan, está expuesta a huracanes del Atlántico, a sequías provocadas por El Niño, a tormentas tropicales y a una actividad sísmica y volcánica intensa.

A estos peligros naturales –que se materializan, usualmente, en forma de terremotos, inundaciones, deslaves y derrumbes–, se superponen otros riesgos existentes en la región, vinculados con las dinámicas de desarrollo desequilibradas e insostenibles y con los niveles elevados de vulnerabilidad de la población. Dichos elementos, constituyen un círculo vicioso compuesto por el empobrecimiento de vastas capas de la sociedad; los flujos migratorios y desplazamientos internos; la concentración en zonas urbanas y marginales de los grupos poco resilientes; y el uso abusivo y manejo inadecuado de la tierra. Adicionalmente, los fenómenos enumerados se ven agravados por la baja capacidad en materia de reducción y gestión del riesgo

.

por parte de los gobiernos, las instituciones correspondientes, las organizaciones, la sociedad civil y el sector privado.[897]

Las condiciones arriba descritas son válidas bien para Honduras, bien para El Salvado, ya que ambos países son considerados como unos de los más vulnerables del mundo, con Índices de Desarrollo Humano medios (en el rango mundial, la posición 129 y 115, respectivamente)[898], situados en las rutas de tormentas tropicales y huracanes, repetidamente azotados por sismos y erupciones volcánicas. A lo largo de su historia, los dos han sufrido graves consecuencias de desastres, reflejadas en pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales enormes, que pusieron de relieve tanto la susceptibilidad de los Estados en cuestión a las amenazas naturales, como su escasa capacidad para superar las secuelas de las catástrofes.[899] Por ello, se considera oportuno y relevante desarrollar un análisis focalizado específicamente en los países indicados.

Ratione temporis

El estudio de campo se realizó durante los meses de septiembre y octubre 2014 y cubrió los eventos calamitosos que acontecieron en los países analizados en las dos últimas décadas. Precisamente, se examinó un periodo marcado por los sucesos catastróficos más destacables para la región, a saber, por el huracán Mitch del año 1998 y el terremoto del año 2009, en caso de Honduras; y por el terremoto de 2001 y la erupción del volcán Chaparrastique de 2013, en caso de El Salvador.

Ratione personae

La cuestión del alojamiento provisional implica a numerosos agentes, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el sector privado y, sobre todo, las comunidades y personas afectadas. Para tener un panorama amplio y una muestra representativa de la sociedad, en el estudio se trató de involucrar a salvadoreños y hondureños

---

[897] CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL. *Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015*. Guatemala: CEPREDENAC, 2006. P. 4-5.

[898] MALIK, Khalid (director). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington DC: Communications Development Incorporated, 2014. P. 175-178.

[899] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; UN-HÁBITAT. *En tierra segura. Desastres naturales y tenencia de la tierra*. [s.n.], 2008. P. 1.

.

que desempeñen diversos cargos y pertenecen a grupos diferentes en cuanto al género, etnicidad, edad, lugar de residencia, etc. Específicamente, se consultó a los siguientes actores:

— personal de alto nivel de los ministerios, instituciones estatales a nivel central y local, responsables e involucradas en la gestión de desastres y provisión de los alojamientos provisionales;

— empleados de las agencias nacionales e internacionales de asistencia humanitaria y de desarrollo, ONG y expertos técnicos de vivienda, gestión de riesgo, derechos humanos, etc.;

— funcionarios públicos y expertos del sector privados (abogados, arquitectos, ingenieros);

— miembros de comunidades locales y de la sociedad civil, sobre todo de las zonas más propensas a calamidades;

— representantes de pueblos minoritarios (la comunidad garífuna en Honduras);

— mujeres participantes en proyectos habitacionales tras los desastres (las representantes de los Comités de la Protección Civil Comunitaria en El Salvador y las beneficiarias del programa de construcción de viviendas en Honduras).

Términos clave

Según observa un Oficial de Alojamiento en Emergencias de la FICR[900], la terminología referente a las soluciones habitacionales tras los desastres constituye un reto complejo, abordando actualmente con cada vez más frecuencia. La traducción del inglés de la palabra *shelter* –entendida y usada en la práctica humanitaria, también en los países de habla diferente que inglesa– ha generado ciertas complicaciones y, por ahora, el castellano no dispone de una nomenclatura universalmente aceptada y clara al respecto.

Asimismo, se ha manifestado la dificultad para determinar qué tiempo de estadía de las víctimas en las viviendas *ad hoc*, proporcionadas después de las calamidades cumple con el requisito de *temporalidad*. Teóricamente, las estrategias de salida han de prever los plazos de utilidad de este tipo de soluciones provisorias, así que las fechas de estadía deben coincidir con la fase de emergencia y no sobrepasar los tres meses. A menudo, sin embargo, los beneficiarios se quedan en los alojamientos –supuestamente– provisionales durante meses o incluso años y les dan un uso análogo al de una casa permanente. En la realidad, la situación depende de

[900] Oficial de Alojamiento en Emergencias de la FICR consultado durante la elaboración del presente estudio, con el fin de clarificar las incógnitas relativas a la nomenclatura concerniente al alojamiento provisional tras los desastres.

.

múltiples factores, entre los cuales está la escala de la catástrofe acaecida, las condiciones socio-económicas existentes en el país antes del desastre, las vulnerabilidades y la resiliencia de los afectados, la calidad de la respuesta del Estado y de la comunidad internacional frente a la calamidad, etc.

Para los fines del presente trabajo, se utiliza la noción de *alojamiento provisional*, que aplicará al *alojamiento temporal*, *de transición* y *de emergencia*, a menos que se especifique lo contrario. A continuación, explicamos brevemente el contenido de los conceptos mencionados, con sus superposiciones e imprecisiones interpretativas.

Alojamiento provisional: es un término presente en los documentos claves de referencia, a saber, en la *Resolución 7 Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres*, de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[901]; en el *Manual de Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*[902]; y en el *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*[903]. Aunque ninguno de los instrumentos citados delimite integralmente el significado y el alcance de la noción en cuestión, se han establecido ciertos requerimientos y normas internacionales –en parte derivados de los derechos humanos– que trazan los rasgos elementales de un alojamiento provisional adecuado. Se trata de la accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de tenencia, adecuación cultural, conveniencia de la ubicación, seguridad y acceso a servicios esenciales como salud y educación.[904]

Alojamiento (refugio) de emergencia: es una expresión contenida en las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* del *IASC*.[905] Se refiere a una solución habitacional proporcionada inmediatamente después de un desastre, para responder a las necesidades inminentes de la población afectada. Engloba el uso de las tiendas de campaña

---

[901] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, en consulta con el COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Resolución 7…, op. cit*.
[902] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.*
[903] ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. *A/66/270. Realización del derecho a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a un desastre*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.
[904] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* Directriz C.2.1. P. 43.
[905] *Ibidem*. Directrices A.1.1, C.2.2, C.2.3, P. 15, 43.

.

o los edificios públicos o privados, como escuelas, iglesias, hospitales, instalaciones deportivas, centros colectivos, ayuntamientos, almacenes, fábricas, etc. Su establecimiento puede requerir el empleo de cualquier terreno disponible, por un período de tiempo limitado.

Alojamiento (albergue) temporal: es una noción aplicada en la *Guía práctica para la planificación, montaje y coordinación de Albergues Temporales.*[906] Comprende un espacio físico destinado a garantizar condiciones básicas y brindar atención integral –techo, resguardo, protección, alimentación, vestido, recreación, asistencia médica, etc.– por un tiempo limitado y según las necesidades específicas, a las personas ante un fenómeno calamitoso. Las experiencias señalan que sus formas más comunes son los domicilios de parientes o personas solidarias, las casas alquiladas, las tiendas de campaña, las edificaciones institucionales preexistentes o las construcciones específicas destinadas a alojar a las víctimas (por ejemplo, los *mega albergues* en El Salvador). Los albergues pueden ser colectivos, multifamiliares o unifamiliares.

Alojamiento transicional: es un concepto referido a las soluciones habitacionales potencialmente mejorables, previstas para el uso en un período de tiempo prolongado, con un desarrollo progresivo que facilita una evolución y posibilita el tránsito hacia una vivienda permanente.

Vivienda Permanente: es un tema pertinente que también fue abarcado dentro de la investigación, en vista de que numerosas organizaciones involucradas en la (re)construcción tras los desastres ofrecen principalmente –o exclusivamente– soluciones habitacionales duraderas.

[906] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES. *Guía práctica para la planificación, montaje y coordinación de Albergues Temporales*. San Salvador: Ministerio de Gobernación, 2013. P. 13.

.

5.2. Perfiles de los países estudiados

5.2.1. El Salvador

El Salvador es el país más pequeño de América Central –con una extensión territorial de aproximadamente 21 mil km^2– y el único sin litoral en el Atlántico. Está rodeado por un cordón compuesto de más de setenta volcanes, muchos de ellos activos, y se encuentra en el linde de una placa tectónica, lo que le ocasiona frecuentes terremotos y erupciones volcánicas. Está comprendido en la zona tórrida septentrional, que determina su condición climática, cálida durante la mayor parte del año.

Por su ubicación geográfica –y otros factores descritos a continuación– El Salvador es susceptible al impacto de una variedad de fenómenos naturales y antropogénicos que frecuentemente originan desastres y afectan, en particular, a las familias de pocos recursos y escasa resiliencia, asentadas en zonas de alto riesgo.[907] A nivel global, el Estado se distingue por tener el 88,7% del territorio identificado como área de riesgo y por el 95,4% de la población que vive bajo peligro de sufrir de un desastre. Asimismo, un porcentaje significativo (el 96,4%) del producto interno bruto está vinculado a zonas de riesgo.[908]

El análisis histórico indica que El Salvador ha estado sometido, sobre todo, a las desastres ligados a la actividad tectónica y volcánica; los terremotos han sido recurrentes y, en promedio, cada diez años se ha registrado uno en la cadena volcánica central y, cada veinte años, uno que ha afectado la capital. Asimismo, el país ha sufrido de emergencias hidrometeorológicas; sólo en el periodo entre 2002 y 2011, fue impactado por ocho eventos hidrometeorológicos extremos (el mismo número que en las cuatro décadas anteriores), entre ellos el huracán Ida, de 2009, la tormenta tropical Agatha, de 2010, y la depresión tropical 12-E y el sistema depresionario de 2011. Debido a la ubicación de El Salvador y a la manera en que se han establecido los asentamientos humanos en su territorio, los fenómenos mencionados han sido particularmente devastadores. Han evidenciado, además, una creciente variabilidad ambiental –asociada al

[907] EQUIPO DEL CIDAI. *El terremoto de El Salvador de 2001. Los derechos de las poblaciones vulnerables.* Nº 12. Bilbao: Universidad de Deusto, 2001. P. 11.
[908] GOBIERNO DE EL SALVADOR y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha. Resumen preliminar*. El Salvador, 2010. P. 3.

.

cambio climático y patrones de desarrollo insostenibles– que, probablemente, se traducirá en nuevos peligros en el futuro.[909] Los planes nacionales de respuesta a eventos calamitosos, haciendo referencia a los modelos climáticos actuales, advierten sobre los fenómenos que pueden afectar el país, identifican dónde se encuentran las zonas de más riesgo y señalan la ubicación de albergues temporales en el país.[910]

En cuanto a los aspectos demográficos, el número total de la población es de aproximadamente 6 290 000 personas, lo cual implica una densidad de 299 personas por kilómetro cuadrado. El 52,6% de la población es del sexo femenino y el 47,4% del masculino. El 56,2% de los ciudadanos son menores de 30 años, mientras que los adultos mayores (de 60 años y más) representan el 11% del total.[911] Los cambios demográficos de las últimas décadas han convertido a El Salvador en un Estado urbanizado, con más de 62% de los habitantes residentes en el área urbana y menos de 38% en el medio rural. Desgraciadamente, las ciudades salvadoreñas suelen estar fragmentadas, se caracterizan por desigualdades y precariedad, concentran a personas en situación de pobreza y exclusión social.[912] Las estadísticas muestran un déficit de vivienda; un porcentaje elevado de hogares carece de servicios básicos como agua por tubería, alumbrado eléctrico y sistemas de eliminación de excretas. La escasez es mucho más pronunciada en las áreas rurales.[913]

Cabe mencionar aquí la existencia de un círculo vicioso entre los desastres y la vivienda precaria, es decir, las calamidades pueden originar la creación de asentamientos marginales y dichos asentamientos, por su parte, generan condiciones favorables al acontecimiento de futuras catástrofes o agravan los efectos perjudiciales de éstas.

---

[909] GOBIERNO DE EL SALVADOR, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Depresión Tropical 12E / Sistema depresionario sobre El Salvador y otros eventos extremos del Pacífico*. San Salvador, 2011. P. 2-3.

[910] Por ejemplo: SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. *Plan nacional para responder a eventos derivados de la epoca invernal 2014*. *Plan invernal 2014.* San Salvador, 2014. P. 3-6.

[911] GOBIERNO DE EL SALVADOR, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Encuesta…, op. cit.* P. 1, 16-20.

[912] BRIONES, Carlos (dirección). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador. Volumen I. Conceptos y metodología.* San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010. P. 6, 12-14.

[913] GOBIERNO DE EL SALVADOR; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *El Informe Nacional sobre Gestión Integral del Riesgo de Desastres de El Salvador*. *Versión preliminar*. El Salvador, 2013. P. 15-17, 57-59.

.

Para concluir, de acuerdo con los datos macroeconómicos, El Salvador se posiciona entre los Estados de ingreso mediano bajo.[914] La taza de desigualdad social en el país es considerable, independientemente del indicador que se utilice; el decil más pobre recibe solo el 1,5% del ingreso nacional, mientras que el decil más rico dispone del 37,2%. El *coeficiente Gini* llega a 0,48 y está entre los más altos de Latinoamérica y del mundo. Asimismo, las estadísticas institucionales indican que el país afronta dificultades en cuanto a gobernabilidad y seguridad.[915]

5.2.2. Honduras

La superficie de Honduras lo sitúa en el segundo lugar en Centroamérica en cuanto a extensión territorial. Al igual que el resto de la región, por su ubicación geográfica, el país está expuesto a diferentes dinámicas naturales, siendo más recurrentes los sismos, tormentas tropicales y sequías, que repetidamente han provocado sufrimiento y grandes pérdidas humanas y materiales en su territorio. La historia de Honduras ha sido marcada por esta predisposición a calamidades y por una deficiente capacidad de responderlas y recuperarse de sus consecuencias; la correlación e interdependencia entre las vulnerabilidades físicas, políticas, económicas y sociales existentes en el Estado, se ha evidenciado en varias ocasiones.[916]

Según el PNUD, el país analizado es uno de los más vulnerables a catástrofes del mundo, sobre todo a inundaciones y ciclones.[917] Asimismo, con los valores altos de ciertos indicadores clave (el número general de muertos, el número de muertos por cien mil habitantes, la suma de las pérdidas materiales y las pérdidas por unidad de producto interno bruto), Honduras fue clasificado como el Estado más afectado por eventos climáticos extremos entre 1994 y 2013.[918]

---

[914] *Vide:* Banco Mundial*:* http://datos.bancomundial.org/pais/el-salvador [Acceso: 26 junio 2015].
[915] BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. *Ficha estadística de El Salvador*. 2011. Disponible en: http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1312013223.pdf [Acceso: 10.10.2015].
[916] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL, COMISIÓN PERMANENTE DE CONTINGENCIAS. *Informe sobre Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Honduras 2013*. Tegucigalpa, 2013. P. 19-22.
[917] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe Mundial: La Reducción de Riesgos de Desastres. Un desafío para el Desarrollo*. Nueva York: PNUD, 2004. P. 3, 31, 37, 43, 54-55, 88.
[918] GERMANWATCH. *Índice de Riesgo Climático Global 2015*. Resumen en español del: KREFT, Sönke; ECKSTEIN, David; JUNGHANS, Lisa; KERESTAN, Candice; HAGEN, Ursula. *Global Climate Risk Index 2015*. Bonn: GermanWatch, 2014. P. 4-5.

.

Además, su vulnerabilidad histórica a las amenazas hidrometeorológicas ha experimentado un dramático aumento en las últimas décadas. La más grave de las calamidades que azotaron recientemente la región –el huracán Mitch de 1998– impactó al 38% de la población hondureña, causó daños equivalentes al 72% del producto interno bruto y puso en relieve tanto la exposición del país a los peligros naturales, como su bajo grado de resiliencia. La mencionada interacción entre los peligros naturales y una serie de factores humanos, ha configurado las condiciones de riesgo crónico en el Estado en cuestión.[919] Dicha situación está cambiando paulatinamente con los avances políticos, institucionales, estructurales y sociales, pero hasta la fecha, queda mucho por hacer.[920]

Conforme a los indicadores demográficos, el 50,5% de la población de Honduras habita en las zonas urbanas y el restante 49,5%, en el medio rural. La distribución por sexo es equilibrada: el 50,1% mujeres y el 49,9% hombres. En cuanto a edad, el 36,8% de los ciudadanos son menores de 14 años y 4,3% son mayores de 65 años. En la clasificación étnica destacan los lencas (4,6%), los misquitos (0,85%), los garífunas (0,76%), los chortís (0,57%), el negro inglés (0.20%), los tolupanes (0,16%), los paya (0,06%), los tawahka (0,04%) y los mestizos (92%).[921]

Las estadísticas sobre la desigualdad y escasez de recursos son alarmantes, con el 64,5% de los hogares por debajo del umbral de pobreza y cerca del 42,6% de los extremadamente pobres. La penuria afecta tanto a las familias residentes en el medio rural como urbano, en parte debido al desplazamiento interno hacia las ciudades. Aproximadamente el 21,5% de la población sobrevive con menos de un dólar diario, siendo esta medida todavía más inquietante en el campo, donde alcanza el 34,7%.[922]

Actualmente, Honduras es el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe, con altos niveles de inseguridad y violencia.[923] Aunque su Constitución de 1982, reconoce a los

---

[919] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; UN-HÁBITAT. *En tierra segura…, op. cit*. P. 2.
[920] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Construyendo resiliencia en Honduras. Transformación de las Capacidades en Honduras para Lograr Mayor Resiliencia Frente a los Desastres*. Honduras, 2013. P. 27.
[921] BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. *Ficha estadística de Honduras*. 2010. P. 2. Disponible en: http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1944368211.pdf [Acceso: 10.10.2015].
[922] EQUIPO PAÍS DE LAS NACIONES UNIDAS EN HONDURAS. *Recopilación de Información para el Segundo Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU)*. [s.n.], 2015. P. 7.
[923] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Construyendo…, op. cit.* P. 26.

.

hondureños el derecho a una vivienda digna y a los servicios básicos, a nivel nacional, el 13,3% de los hogares aún no cuentan con un abastecimiento adecuado en agua y saneamiento, si bien en los últimos años se han podido observar ciertas mejoras al respecto.[924]

5.2.3. Puntos comunes

Recapitulando, los dos países centroamericanos estudiados se encuentran en una zona de incidencia de varios peligros naturales. A éstos se agregan los procesos antropológicos de generación y acumulación de riesgos, la vulnerabilidad y la pauperización de la población, las políticas de gestión de desastres frecuentemente inadecuadas y las inconsistencias en la cooperación entre los actores relevantes.[925]

Las amenazas que suelen materializarse en la región son múltiples, pero predominan las *hidrometeorológicas* (tormentas, huracanes, inundaciones, sequías), s*ísmicas* (movimientos de placas tectónicas, fallas territoriales, sismicidad volcánica), *volcánicas* (erupciones, flujos de cenizas, lodo y lava, emisión de gases venenosos) y otras *geofísicas* (derrumbes, deslizamientos); todas ellas agravadas por el factor humano (incremento poblacional, desarrollo insostenible, urbanización e industrialización desmedida, deforestación). En este lugar, subrayemos de nuevo, que los desastres no provienen únicamente de la naturaleza; existe una relación estrecha entre los eventos naturales potencialmente calamitosos y la influencia antropogénica.[926]

Igualmente, un componente integral, es la vulnerabilidad preexistente en la comunidad afectada; las catástrofes suelen poner en evidencia y exacerbar las debilidades y los problemas subsistentes, por lo cual, a la hora de analizar el impacto de desastres a una población determinada, es relevante tomar en cuenta las variables sociales, económicas, políticas, culturales e institucionales. Las clasificaciones propuestas por los investigadores en manejo de desastres y los especialistas en desarrollo urbano y regional, confirman que los habitantes de América Latina están expuestos a una serie de vulnerabilidades que agravan los efectos de

[924] EQUIPO PAÍS DE LAS NACIONES UNIDAS EN HONDURAS. *Recopilación…, op. cit.* P. 8.
[925] CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL. *Plan Regional…, op. cit.* P. 4-5.
[926] EQUIPO DEL CIDAI. *El terremoto…, op. cit*. P. 12-19.

.

eventos calamitosos en la región.[927] Algunos de dichos factores, se han detectado en los dos países analizados en nuestro estudio, entre ellos, los siguientes:

Físico-naturales y técnicos:

— la ubicación geográfica y las características geológicas que predisponen a desastres;

— la existencia de asentamientos humanos precarios, compuestos por habitantes de baja resiliencia, caracterizados por el uso inapropiado de la tierra y establecidos en zonas de alto riesgo (laderas y desembocaduras de ríos, humedales y planicies de inundación);

— la ausencia de métodos y tecnologías de construcción adaptadas a las amenazas recurrentes (viviendas informales, erigidas al margen de los códigos de construcción, escasa accesibilidad de diseños sismo-resistentes) y las deficiencias estructurales de viviendas que imposibilitan absorber los efectos de las calamidades;

— una urbanización caótica que transforma los elementos físico-naturales existentes, crea nuevas amenazas y aumenta la recurrencia e intensidad de los peligros ya existentes, convirtiendo a la ciudad en escenario de riesgo donde los impactos de desastres se hacen más notorios por la densidad poblacional y la concentración de infraestructura;

— los procesos de producción y distribución modernos que encierran problemas para la seguridad ciudadana debido a la utilización de procesos potencialmente de gran peligro.

Socio-económicos y político-institucionales:

— un déficit en el sistema institucional que inhabilita una respuesta integral y adecuada a los desastres (sobre todo en lo tocante las la asignaciones presupuestarias, construcción o control del riesgo en las inversiones), así como una falta de alianzas sólidas entre la parte gubernamental, la sociedad civil, la iniciativa privada y la cooperación internacional correspondiente;

---

[927] Nos referimos a los colaboradores de la *Red de Estudios Sociales sobre Desastres en América Latina* (LA RED), sobre todo: Lavell, Allan (compilador). *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. [s.n.]: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1997. P. 49-51; LAVELL, Allan. "Degradación Ambiental…" *op. cit*. P. 2-4; WILCHES-CHAUX, Gustavo "La Vulnerabilidad Global." En: MASKREY, Andrew (compliador). *Los Desastres No Son Naturales*. Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1993. P. 24-39; WILCHES-CHAUX, Gustavo. *Desastres, ecologismo y formación profesional: herramientas para la crisis*. Popayán: Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA Regional Cauca, 1989. P. 3/21-3/42.

.

— las formas de organización local y comunitaria en caso de los desastres, que suelen priorizar la respuesta a las calamidades antes de la reducción del riesgo, prevención, preparación y mitigación;
— una carencia constante en cuanto a la educación y concienciación de la sociedad acerca de la reducción de riesgos y gestión de desastres (por no haber incluido debidamente esta temática en el currículo escolar y universitario;
— la ausencia de códigos propicios que reglamenten el uso del suelo
— las invasiones de terrenos –frecuentemente inadecuados y sin acceso a los servicios básicos– debidas a las desigualdades en la distribución de riqueza, a la pobreza extrema, al crecimiento poblacional acelerado y a un déficit habitacional agudo, a la violencia y a la migración; a menudo ilegales o promovidas en vísperas electorales.

Ecológicos:
— la ocurrencia de amenazas naturales (dinámicas terrestres y atmosféricas tipificadas por su intensidad y violencia) que incrementa progresivamente en número, incidencia, escala y magnitud de consecuencias debido al cambio climático y a la degradación ambiental –motivados o acrecentados por la intervención humana–;
— una disminución preocupante, identificada en ciertas zonas, de la cobertura forestal, lo que influye en el comportamiento hídrico de las cuencas y contribuye a inundaciones (de hecho, El Salvador es uno de los países más desforestados del mundo, con tan sólo un 2% del territorio cubierto con bosques originales y aproximadamente un 13% cubierto por bosque secundario cafetero).

El Índice Global de Riesgo Climático, recientemente publicado por la ONG *GermanWatch*, sitúa a Honduras y a El Salvador entre los Estados más propensos a sufrir por los embates del cambio climático. Al haber evaluado los efectos de los fenómenos físico-meteorológicos y socio-económicos acaecidos entre 1994 y 2013, se ha posicionado a El Salvador en el lugar 12 en la escala mundial, con el número de muertos 0,56 por 100 000 habitantes (promedio anual) y las pérdidas de 335,72 millones de dólares, o sea, el 0,93% del producto bruto interno (promedio anual).[928] En la misma clasificación, Honduras ha ocupado el

[928] KREFT, Sönke; ECKSTEIN, David; JUNGHANS, Lisa; KERESTAN, Candice; HAGEN, Ursula. *Global…, op. cit.* P. 13.

.

primer lugar, con el promedio anual de 4,60 muertos por 100 000 habitantes y las pérdidas de 813,56 millones de dólares, que constituyen, en promedio anual, el 3,30% del producto interno bruto.[929]

En cuanto al tema de vivienda –de interés particular del presente capítulo– cabe observar que, a pesar de un progreso significativo conseguido en las últimas décadas al respecto, hasta la fecha, una gran parte de los habitantes de El Salvador y Honduras viven en condiciones precarias y vulnerables. Esta situación, influye de forma decisiva en la salud, alimentación, educación y acceso a oportunidades económicas por parte de la población, así como en su grado de resiliencia frente a los desastres.[930]

5.3. Caso de El Salvador

Análisis de los avances y desafíos regulatorios y prácticos en el ejercicio de los derechos humanos relativos al alojamiento provisional tras los desastres

En el presente apartado, estudiamos las experiencias en materia de derechos humanos en un alcance temático, temporal y geográfico definido, a saber, durante el suministro del alojamiento provisional tras los desastres acaecidos en las últimas dos décadas en El Salvador. Nos concentraremos en algunos de los derechos abordados en el capítulo precedente, sobre todo, en el derecho a la vivienda adecuada y en la no discriminación de los grupos vulnerables, como son las mujeres y los niños, las personas mayores, con discapacidades y pertenecientes a minorías étnicas. Además de analizar el tema de los derechos humanos relativos al alojamiento provisional en casos de desastres, abrimos el análisis también a las situaciones anteriores y posteriores a las calamidades.

Derecho a la vivienda

En las líneas siguientes, presentamos brevemente la situación general de la vivienda en El Salvador y profundizamos sobre las soluciones más usuales en cuanto al alojamiento provisional tras los desastres.

---

[929] GERMANWATCH, *Índice…, op. cit.* P. 4-5.
[930] BOUILLON, César Patricio (editor). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Serie de Desarrollo en las Américas. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. P. XXVII-XXVIII.

.

La *Constitución de la República* de El Salvador establece la obligación del Estado de asegurar el goce del derecho a la vida, a la seguridad, a la propiedad, a la salud, al bienestar económico y a la justicia social.[931] También la *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres* apunta a garantizar la vida e integridad física de las personas y reconoce la dignidad humana como uno de sus principios claves.[932] Todos los elementos indicados tienen una relación íntima con las condiciones de vivienda de los habitantes del país.

Debido a los factores socio-económicos y políticos internos, agravados por el impacto de los desastres naturales[933], los esfuerzos emprendidos en el ámbito de la vivienda han resultado insuficientes para eliminar o paliar significativamente el déficit habitacional agudo y las carencias cuantitativas y cualitativas en esta esfera, sobre todo, entre los salvadoreños más marginalizados. La distribución de la riqueza sigue desigual y la polarización entre los ricos y los pobres tiende a acrecentarse.

Se estima que aproximadamente 37,4% de la población reside en áreas rurales, mientras que el 62,6% restante es urbana.[934] Entre estos últimos, casi 30% vive en pobreza, habitando normalmente uno de los siguientes tipos de asentamientos[935]: mesones (cuarterías)[936], lotificaciones (colonias) ilegales[937] y tugurios (barrios marginales)[938].

---

[931] La *Constitución de la República* de El Salvador (Decreto Legislativo Nº 38, de 1983).
[932] La *Ley de la Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres* (Decreto Nº 777, de 2005). Art. 1 y 3.
[933] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El Salvador*. 2006. Párr. 8, 17, 21.
[934] GOBIERNO DE EL SALVADOR; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *El Informe…, op. cit.* P. 15.
[935] NAVAS HANDAL, Claudia. *Precariedad urbana y servicios básicos.* P. 2-3. Disponible en: http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/cursos/nicaragua/Presentaciones/Claudia%20Navas%20III.pdf [Acceso: 14 julio 2015]; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Mejoramientos de asentamientos precarios: condiciones para el desarrollo de programas de amplia escala en América Central*. Rio de Janeiro: ONU-HABITAT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004. P. 75.
[936] Un *mesón* "es una vivienda de tamaño diverso, subdividida en varias piezas de alquiler habitadas por familias de escasos recursos, no propietarias, que al pagar la renta tienen derecho al uso compartido de servicios básicos colectivos y usualmente legales. Su ubicación es céntrica e integrada a la trama urbana." FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador, 2009. P. 58-63.
[937] Una *lotificación ilegal* "es un grupo de viviendas localizadas en terrenos periféricos, de gran extensión, subdivididos en lotes de trazo regular, de baja densidad poblacional, adquiridos en contratos de compra-venta sin amparo legal. Las familias no tienen vínculos previos, (…) el acceso a servicios muy deficiente." *Ibidem*. P. 54-58.
[938] Un *barrio marginal* "es un grupo de viviendas con gran densidad poblacional, localizada en terrenos semicéntricos de extensión considerable, no siempre vinculados a la trama urbana en sus accesos. El tipo y calidad

.

La penuria del hogar es un eslabón de la cadena de precariedad, otros elementos de la cual son los bajos niveles educativos, las carencias en la atención a la salud, la desnutrición, los retrocesos en el desarrollo de las potencialidades, la falta de la seguridad del entorno, etc. Para hacer frente a estos fenómenos, es preciso realizar reformas estructurales y crear políticas públicas, instrumentos y medios correspondientes, que permitan cumplir con la necesidad de la ciudadanía de vivir una vida digna, en condiciones de dignidad.[939]

En 2001, la inadmisibilidad de la situación habitacional en El Salvador, se visibilizó con dos feroces terremotos, que han desencadenado una lucha ciudadana por la vivienda digna. Mediante un diálogo comunitario e instauración de espacios de encuentro entre las comunidades locales, las autoridades municipales y centrales y la cooperación internacional, se identificaron los problemas compartidos persistentes. Los activistas de la sociedad civil, apoyados por la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima* (FUNDASAL), concluyeron que existe una ausencia del enfoque de los derechos humanos en las políticas habitacionales y de un movimiento social representativo de lucha por el derecho a la vivienda. Bajo esta reflexión, se fundó la *Comisión Nacional de Pobladores* que, tras un proceso de divulgación y consulta, propuso un *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social (*ALVIS*)*.[940]

Dicho anteproyecto considera esencial: incluir el derecho humano a la vivienda en la normativa secundaria y especial; reestructurar y fortalecer la institucionalidad pública a cargo del sector; asegurar financiamiento estructural para vivienda de interés social; y declarar de interés público el acceso a suelo habitable. En lo concerniente a desastres, la propuesta en cuestión exhorta a evitar los asentamientos en zonas de riesgo y a garantizar que el suelo para la construcción de viviendas esté ubicado en sitios seguros o, por lo menos, posea obras que protejan de amenazas físicas.[941]

---

de los servicios y de las edificaciones no es homogéneo y depende de la antigüedad del poblamiento." *Ibidem*. P. 49-54.

939 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador, 2013. P. 241-242.

940 Según la entrevista en la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima*, realizada el 03.10.2014.

941 COMISIÓN NACIONAL DE POBLADORES. *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social*. San Salvador, 2011. Preámbulo y art. 35. c; FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA. "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social. Una necesidad palpable: Una propuesta para el acceso de los más pobres." En: *Carta Urbana*. Nº 160. San Salvador, 2010. P. 10-13.

.

Numerosas preocupaciones expuestas en el ALVIS, están reflejadas también en la recién presentada *Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador* (PNVH), formulada en 2014 como resultado de la colaboración entre los representantes de la academia, sociedad civil, instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales y empresa privada.[942]

La PNVH incorpora un planteamiento desde la óptica de calamidades, indicando que El Salvador está marcado por una grave vulnerabilidad a los desastres y los efectos del cambio climático global, agravada por la escasez del suelo, la desarticulación institucional y las deficiencias del marco legal: obsoleto, disperso, impreciso y poco armonioso.[943] Los objetivos específicos del documento se pueden resumir en los siguientes ejes: reducir déficit habitacional cuantitativo y cualitativo; asegurar acceso al suelo y servicios básicos; generar un sistema de financiamiento adecuado; desarrollar un sistema institucional y marco legal propicio; fortalecer la competitividad tecnológico-constructiva; contribuir a la cohesión social.[944] Lograr estas metas, permitiría hacer efectivo el derecho a la vivienda y a un hábitat que mejore la calidad de vida de los salvadoreños y genere unidad social, velando por una participación activa de los actores interesados en varias etapas de los procesos correspondientes.

Por el momento, las lagunas mencionadas en la PNVH todavía persisten. Aunque el Estado reconoce explícitamente el derecho a la vivienda como un derecho humano[945] y dispone de instrumentos que confirman sus compromisos en el ámbito habitacional, la aplicación práctica de las provisiones y procedimientos pertinentes, hasta la fecha, no ha sido suficiente ni efectiva. Además, pocos instrumentos aluden directamente al derecho humano a la vivienda en caso de desastres; salvo algunas excepciones, ni las normas legales ni los lineamientos operativos vigentes contienen referencias expresas a la protección de este derecho en contextos de calamidades.

---

[942] Más de 46 instituciones han participado en la formulación del ALVIS, bajo la coordinación del *Grupo Gestor*, integrado por *la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos*, la *Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción*, el *Consejo de Alcaldes Metropolitanos de San Salvador*, el *Colegio de Arquitectos de El Salvador*, la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima*, *Hábitat para la Humanidad El Salvador*, la *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*, el *Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano* y la *Secretaría Técnica de la Presidencia*, con la facilitación de *Afan Consultores* y el acompañamiento del *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*.

[943] GRUPO GESTOR. *Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador (Borrador)*. San Salvador, 2014. P. 5-6.

[944] *Ibidem*. P. 16-25.

[945] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Examen…, op. cit.* Párr. 7.

.

Alojamiento provisional

Si en tiempos de normalidad, la situación habitacional en el país es preocupante, en el momento de ocurrir un desastre, los problemas preexistentes se exacerban y las condiciones de vivienda se ven hondamente agravadas. Las dos caras de esta cuestión son: la baja resiliencia de las comunidades frente a las amenazas y la capacidad reducida de las autoridades y de los cooperantes internacionales de proponer alternativas y soluciones viables al respecto.

En el país, existe un abanico de instituciones encargadas, de un modo menos o más directo, de responder a las calamidades. También, hay leyes aplicables a estas situaciones, aunque sólo un número reducido de ellas contiene referencias específicas a la materia de los derechos humanos y vivienda. Las disposiciones clave al respecto están comprendidos por la *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*, que crea un conjunto de organismos públicos y privados, descentralizados pero interrelacionados, responsables por formular y ejecutar los planes de manejo de desastres.[946] El ente rector de este sistema es la *Dirección General de la Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*.

Jerárquica y funcionalmente la protección civil depende del *Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*, responsable por la organización y mantenimiento del sistema de preparación y respuesta a emergencias de cualquier naturaleza a nivel nacional.[947] Además, en 2011, se creó la *Secretaria para Asuntos de Vulnerabilidad*, encargada de llevar a cabo las actividades de prevención y erradicación de la vulnerabilidad a fenómenos naturales y antropogénicos presente en el país.[948] Finamente, para los propósitos del presente estudio, una institución de gran relevancia es la *Comisión Técnica Sectorial de Albergues* (CTSA), parte integrante del *Departamento de Centro de Operaciones de Protección Civil*. Dentro de sus funciones se encuentra la recolección de datos sobe los refugios habilitados por un evento calamitoso y sobre las personas que se encuentran en condición de albergadas.

Recopilando las lecciones aprendidas de la tormenta tropical Ida, de 2009, cuando la CTSA se propuso elaborar un manual de gestión de alojamientos provisionales, para mejorar su manejo y coordinación, y garantizas la complementariedad con las necesidades reales de sus residentes. El efecto de su labor e intercambios de experiencias con otros actores interesados, fue la *Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales*

---

[946] La *Ley de la Protección Civil…, op. cit*. Art. 5.
[947] Las *Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* (Decreto Nº *125*, de 2006). Art. 2. 4.
[948] Según la entrevista en el *Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*, realizada el 29.09.2014.

.

(adelante: *Guía Práctica*). El documento –válido para todas las instituciones y organizaciones activas en el campo del alojamiento provisional tras los desastres– se divide en dos partes: la teórica-legal y la operativa. Los temas de protección de grupos prioritarios reciben aquí un trato transversal e integral desde una perspectiva de derechos humanos.[949]

Cabe recalcar que la CTSA maneja el término *albergue* para referirse al *alojamiento provisional*. Aunque tal práctica puede causar inconsistencias entre los actores que trabajan en el área –como señalamos en la introducción y como confirman las organizaciones involucradas[950] – se decidió elegir tal denominación por su presencia en el lenguaje común en El Salvador.[951] De ahí, la *Guía Práctica*, define un *albergue temporal* como un espacio físico destinado a brindar atención integral (alojamiento, resguardo, protección, alimentación, vestuario, recreación, sano esparcimiento y salud), por un tiempo transitorio y según las necesidades específicas, a las personas amenazadas o afectadas por eventos naturales o antrópicos.[952]

La *Guía Práctica* delinea los elementos obligatorios para que un albergue se considere adecuado, entre ellos, los requerimientos generales (acceso, seguridad, acondicionamiento, idoneidad al clima), las condiciones físicas de las instalaciones (adecuación de servicios de salud, de saneamiento, de almacenamiento, de las áreas de dormir, de administración, de recreación) y los servicios que se deben asegurar (educación, energía eléctrica, saneamiento ambiental).[953] La *Guía Práctica* es un documento reciente y todavía no se ha verificado plenamente su aplicación práctica.

El plan sectorial de la CTSA reconoce que El Salvador está amenazado por actividades tectónicas, sísmicas, volcánicas e hidrometeorológicas recurrentes, que afectan a una gran parte de la población. Cada municipio sufre por sus propias vulnerabilidades y está expuesto a eventos diferentes, sin embargo, hay problemas que conciernen todo el país. Uno de ellos es la preocupante situación de desamparo en que quedan las personas afectadas por el desastre; el

[949] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 7.
[950] Según las entrevistas en la *Organización Internacional para las Migraciones* y en el *Plan Internacional*, realizadas el 30.09.2014 y el 29.09.2014.
[951] Según la entrevista en el *Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*, realizada el 29.09.2014.
[952] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 12.
[953] *Ibidem*. P. 14-22.

.

país no cuenta con la infraestructura especial suficiente, adecuada y apta para albergar a todas las personas necesitadas, por lo cual, hasta la fecha, las autoridades responsables se han visto obligadas a alojar temporalmente a las víctimas en instalaciones privadas y públicas que no cumplen con los requisitos mínimos.[954]

Entre las modalidades de alojamiento tras el desastre, los salvadoreños eligen normalmente entre las siguientes:

– Alquiler de una casa en otra parte del país (una solución provisional y paliativa de atención a familias individuales, que comprende ofrecer bonos para el arrendamiento; aplicada tras la erupción del volcán Chaparrastique, en 2013);

– Refugio temporal en albergues (una opción de alocar a numerosas familias afectadas en un centro colectivo, normalmente, en una escuela, iglesia o centro comunitario; para el tiempo requerido);

– Reconstrucción de las viviendas destruidas/dañadas (en el mismo terreno donde su ubicaban antes del desastre);

– Reubicación provisional (en un terreno de uso transitorio: seguro, pero inapto para la utilización prolongada o indefinida);

– Reubicación permanente (traslado a un terreno seguro y disponible a largo plazo).[955]

Al nivel municipal, los departamentos de protección civil mantienen mapas de asentamientos en zonas vulnerables, de los posibles terrenos para la reubicación y de los edificios que se pueden utilizar en función de alojamiento temporal en caso de ser necesario –aunque no todos cumplen con los requisitos mínimos para este fin–.[956]

Al nivel estatal, la Protección Civil también posee mapas georeferenciados de posibles albergues temporales (escuelas, iglesias, centros colectivos, etc.).[957] Conjuntamente, en el país se tienen identificados 1 181 albergues disponibles, desafortunadamente, un número elevado

---

[954] SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. *Plan Sectorial de la Comisión Técnica de Albergues*. San Salvador, 2010. P. 3-12.

[955] Según la entrevista en el *Plan Internacional*, realizada el 29.09.2014; en la *Municipalidad de San Jorge*, realizada el 26.09.2014; y en el *Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano*, realizada el 02.10.2014.

[956] Según la entrevista en el *Departamento de Protección Civil de Santa Tecla* (el municipio afectado por la tormenta tropical Stan, de 2005, y los terremotos, de 2001), realizada el 09.10.2014; y en la *Alcaldía de Verapaz*, en San Vicente (afectado por la tormenta Ida, de 2009), realizada el 08.10.2014.

[957] Según la entrevista en la *Dirección General de la Protección Civil*, realizada el 08.10.2014.

.

de ellos no están acondicionados adecuadamente para el fin de dar refugio a los afectados por los desastres. Además, se cuenta actualmente con dos *mega albergues*; preestablecidos y dedicados específicamente a activarse si acaece una emergencia.[958]

La necesidad de construir los *mega albergues* surgió en 2011, tras la tormenta tropical 12-E. Su inauguración tuvo lugar en 2013 y, el mismo año, tuvieron la oportunidad de demostrar su utilidad, en la respuesta a la erupción del volcán Chaparrastique. Las instalaciones cuentan con dormitorios, áreas de cocina y comedores, bodegas y zonas de recreación, una clínica y un helipuerto; conjuntamente tienen capacidad de alojar a más que 1 700 personas.[959]

Aunque existan ciertas omisiones, carencias y limitaciones en cuanto al uso práctico de estas instalaciones[960], ambas pretenden cumplir con los estándares internacionales de alojamiento provisional y garantizar a los afectados las condiciones de refugio óptimas y las asistencia y protección necesarias. En el presente estudio, consideramos a los *mega albergues* como un avance relevante y vanguardista, como una muestra de compromiso y mirada de largo plazo.

La experiencia muestra, sin embargo, que las comunidades afectadas frecuentemente rechazan alojarse en los *mega albergues* –en su percepción, ajenos y peligrosos–, lo que se debe sobre todo al pensamiento mágico-religioso[961], al arraigo a la tierra, tradición y medios de subsistencia, y a las preocupaciones por la seguridad.[962] El último problema es particularmente alarmante, puesto que los abusos, extorsiones, violencia y crimen organizado –presentes en la realidad cotidiana del país– se ven exacerbadas en contextos de desastres y se convierten en la causa por la cual la gente afectada evita dejar sus propias casas y trasladarse a los albergues temporales.[963]

---

[958] SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. *Plan nacional…, op. cit.* Anexos.
[959] Basado en la visita de campo en el albergue de Bajo Lempa, realizada el 07.10.2014.
[960] Para saber más, *vide*: CHÁVEZ, Laura; CHACÓN, José. *Informe de visita*. San Salvador: Federación Luterana Mundial, 2013.
[961] Para encontrar información sobre las interpretaciones otorgadas a los desastres por los imaginarios individuales y colectivos: GOBIERNO DE EL SALVADOR; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *El Informe…, op. cit.* P. 60.
[962] Según las entrevistas con los representantes de la *Comisión Comunitaria de la Protección Civil* en Jiquilisco; de la *Dirección General de la Protección Civil*; y de la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizadas el 07.10.2014, el 08.10.2014 y el 22.09.2014, respectivamente.
[963] Según la entrevista en la *Comisión de Derechos Humanos de El Salvador*, realizada el 24.09.2014.

.

Para afrontar estas preocupaciones, se ha elaborado algunas alternativas para los afectados. Por ejemplo, en algunos departamentos, se han construido albergues locales, para las familias residentes en la zona determinada. Aunque no siempre estas instalaciones cumplen con los estándares internacionales correspondientes, constituyen una buena opción para los afectados.[964]

Otra solución, son los *tabancos*, introducidos por un proyecto de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja. Se trata de estructuras elevadas, diseñadas a dar resguardo a la persona que vigila la propiedad en caso de que resulte necesario que una familia abandone temporalmente su hogar y un miembro de ella permanece para cuidar las pertenencias. Esta solución creativa y sencilla, puede mejorar significativamente la satisfacción de varios derechos humanos afectados en calamidades, como el derecho a la seguridad, a la integridad o a la propiedad, para dar unos ejemplos.[965]

Finalmente, un forma viable de asistir a los afectados es entregándoles son los *kits de reparación* – un conjunto de artículos de uso común, útiles para realizar los arreglos básicos de las viviendas dañadas por un desastre–.[966] Si bien varias organizaciones promueven la entrega de los *kits* en El Salvador,[967] su uso todavía no se ha difundido plenamente y está en la fase de desarrollo y perfeccionamiento.[968]

Accesibilidad de tierras

Además de las lagunas normativas e institucionales, un asunto que influye negativamente al derecho a una vivienda adecuada en El Salvador es la escasa accesibilidad de tierras. En el presente apartado, reflexionaremos sobre esta materia, teniendo en cuenta su relevancia a la hora de suministrar alojamientos provisionales en casos de desastres.

---

[964] Basado en la visita de campo en Jiquilisco, realizada el 07.10.2014.
[965] Basado en la visita de campo en los albergues en Ciudad Romero y la comunidad el Ángel, en Jiquilisco, realizada el 07.10.2014.
[966] Los *kits* comprenden lonas de plástico, clavos, cuerdas, alambres, martillos, tijeras, palas, azadas, machetes, serruchos, etc. *Vide:* COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Soluciones técnicas a los problemas de alojamiento - DT12E*. San Salvador: Shelter Cluster El Salvador, 2012. Solución 1.1.
[967] Entre ellas: *Asamblea de Cooperación Por la Paz*, *CESAL*, *Cruz Roja Salvadoreña*, *Organización Internacional para las Migraciones*, *ONU Hábitat*, *Hábitat Para La Humanidad* y *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
[968] Según la entrevista en el *Hábitat El Salvador*, realizada el 03.10.2014.

.

La necesidad de enfrentar la cuestión de la poca disponibilidad de terrenos habitables, ha sido identificada tanto por las autoridades como por la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Un reflejo de esta preocupación es la mencionada *Política Nacional de Vivienda y Hábitat*, que busca asegurar el acceso al suelo, infraestructura y servicios adecuados; mejoramiento de asentamientos precarios; diseño de programas para familias en situación de riesgo; y creación de alianzas para la inversión en vivienda, particularmente, en inmuebles estatales o privados abandonados o subutilizados.[969]

Un reflejo de la ausencia de tierras en El Salvador son las ya mencionadas *lotizaciones ilegales*, es decir, el fenómeno de producción y uso de vivienda fuera del marco legal existente, al margen de las normas de ordenamiento territorial y construcción, y sin cumplir los requisitos de un hábitat digno. En el país, las colonias de este tipo suelen emerger en los terrenos en derecho de vía, arenales, quebradas y bordes de ríos; se construyen con materiales de desechos; no tienen infraestructura adecuada ni servicios básicos y presentan alto grado de insalubridad, hacinamiento y tenencia insegura. En algunos lugares existen lotizaciones que tienen más de 20 años de haberse constituido, y algunas llegan a tener hasta 50 años y más.[970]

Aunque actualmente, las ocupaciones irregulares ocurren en una escala reducida,[971] siguen siendo una necesidad social provocada por múltiples motivos, tales como los desalojos de los mesones, la violencia de las pandillas (maras), el desarrollo insostenible, las inversiones en turismo desmesurado y, por lo que más nos atañe, los desastres.[972] Se trata de un fenómeno complicado y de amplio alcance, que constituye un problema grave en el país y requiere políticas integrales y urgentes de respuesta.[973]

En los casos de desastres, la disponibilidad de los terrenos para una eventual reubicación de las víctimas es prácticamente nula, sobre todo en, grandes centros urbanos de El Salvador. Las zonas que todavía se podrían utilizar, están ubicadas casi únicamente en el interior del país, por lo cual –teniendo en cuenta el arraigo cultural, las tradiciones, los lazos sociales y la

[969] GRUPO GESTOR. *Política…, op. cit.* P. 17-19.
[970] MARTÍNEZ, Edin. "La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios." En: CARRION, Fernando (editor). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina.* Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador, 2001. P. 313-319.
[971] Según la entrevista en el *Fondo Nacional de Vivienda Popular*, realizada el 09.29.2014.
[972] Según la entrevista en el *Instituto de Legalización de la Propiedad*, realizada el 24.09.2014.
[973] Según la entrevista en el *Centro Nacional de Registros*, realizada el 08.10.2014.

.

necesidad de acceder a los medios de sustento– no es fácil trasladar allí a la gente afectada o amenazada por la ocurrencia de una calamidad.[974]

Ahora bien, el *Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano* (VMVDU) no dispone de una base de datos o un banco de tierras disponibles. En cambio, las alcaldías están obligadas a tener un mapa de los terrenos y edificios a donde se puede albergar a las personas afectadas.[975] El deber de poseer tal plan de alojamiento de emergencia deriva del *Plan Nacional* y de la *Ley de la Protección Civil*, aunque ninguno lo exige expresamente. Tampoco se establecen sanciones por el incumplimiento. Por consiguiente, las autoridades locales frecuentemente no tienen información sistematizada sobre los terrenos identificados y/o edificios especiales preestablecidos, ni los recursos suficientes para una posible reubicación y asentamiento de las víctimas.[976]

Este problema se visibilizó durante el proyecto *Techos Temporales*, de la Cruz Roja Salvadoreña. El proyecto se dirigió a las personas afectadas por la tormenta Ida y previó la construcción de alojamientos temporales, inicialmente, en tierras ofrecidas por el gobierno. Sin embargo, después de un largo tiempo de espera, resultó que el terreno dotado pertenecía a un aeropuerto y no pudo servir para construir las viviendas para los beneficiarios.[977]

Igualmente, la erupción del volcán Chaparrastique, en 2013, causó una confusión sobre cómo garantizar a las víctimas las condiciones habitacionales seguras y dignas. Los afectados de la comunidad las Moritas emplearon una pluralidad de soluciones, desde la acogida con los familiares, a través de refugio en centros educativos, hasta la recuperación de sus propias casas con las herramientas entregadas por las autoridades y organizaciones de asistencia.[978] Además, se montaron albergues improvisados en fincas privadas, prestadas para este fin en un gesto de solidaridad de los terratenientes;[979] y se ofreció a algunas familias bonos temporales para alquiler –una solución provisional paliativa, vigente hasta 2014–.[980]

---

[974] Según la entrevista en el *Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano*, realizada el 02.10.2014.
[975] Según la entrevista en la *Dirección General de la Protección Civil*, realizada el 08.10.2014.
[976] Según la entrevista en el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, realizada el 09.10.2014.
[977] La información sobre el proyecto de *Techos Temporales* proviene del Coordinador del Programa Agua y Saneamiento, de la Directora de Programas y Resiliencia Comunitaria, del Técnico de construcción y del Técnico de levantamiento de datos de la *Cruz Roja Salvadoreña*, entrevistados entre el 22.09.2014 y 02.10.2014.
[978] Según la entrevista con el *Comité Comunitario de la Protección Civil de las Moritas*, realizada el 26.09.2014.
[979] No hubo acuerdos previos al respecto entre la municipalidad y empresarios de la región; la colaboración derivó de las tradiciones y de la estructura social del lugar. Según la entrevista con el *Comité Comunitario de la Protección Civil* de la Placita, realizada el 26.09.2014.
[980] Según las entrevistas en la *Municipalidad de San Jorge*, departamento de San Miguel, realizada el 26.09.2014;

.

Para terminar, mencionemos que una de las posibilidades para obtener terreno en caso de que sea necesaria la reubicación de una población afectada o en riesgo, es la expropiación. Aunque recurrir a dicha figura es posible en la luz de la Constitución –la cual permite expropiar por motivo de utilidad pública o de interés social legalmente comprobados, y que explícitamente menciona la calamidad pública como una causa justificada para tal acción–, no es una práctica frecuente.[981]

Propiedad y tenencia

La *Constitución de la República* asegura a toda persona el derecho a la propiedad y posesión, y que nadie puede ser privado de dicho derecho.[982] El actor clave en esta materia es el *Instituto de Legalización de la Propiedad* (ILP), una entidad descentralizada, que tiene por objeto brindar seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, en forma ágil, eficiente, segura y a bajo costo.[983]

El enfoque especial del ILP está en las familias de bajos recursos y damnificadas por desastres, lo que se refleja en la *Ley especial para diligencias de legalización de derechos de propiedad y regularización de la posesión a personas de escasos recursos económicos y personas afectadas por fenómenos naturales*, la cual ha orientado la labor del ILP durante los últimos cuatro años.[984] Dicha ley tiene por finalidad establecer un régimen legal particular que permita realizar, en forma ágil y expedita, diligencias de legalización de la propiedad o de regularización de la posesión, necesarias para otorgar seguridad jurídica sobre éstos, a determinadas personas carentes de recursos y afectadas por desastres.[985]

Otro ente rector en los procesos de legalización de propiedad en El Salvador es el *Centro Nacional de Registro* (CNR), facilitador de la inscripción y publicación de derechos sobre inmuebles. El CNR no atiende a las comunidades directamente, pero es socio estratégico del

---

y con en el *Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*, realizada el 29.09.2014.

[981] La *Constitución de la República* de El Salvador…, op. cit. Art. 106.

[982] *Ibidem*. Art. 2, 11.

[983] De acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento del ILP, sobre todo, el *Decreto Ejecutivo Nº 16 de Creación del Instituto de Legalización la Propiedad* (de 1991, reformado en 2012), el *Decreto Legislativo especial Nº 79 Ley especial para diligencias de legalización de derechos de propiedad y regularización de la posesión a personas de escasos recursos económicos y personas afectadas por fenómenos naturales* (de 2012).

[984] La *Ley especial para diligencias de legalización de derechos de propiedad y regularización de la posesión a personas de escasos recursos económicos y personas afectadas por fenómenos naturales* (Decreto Nº 79, de 2012) es transitoria; su validez es de cuatro años.

[985] Según la entrevista en el *Instituto de Legalización de la Propiedad*, realizada el 24.09.2014.

.

Instituto de Legalización de la Propiedad, es decir, en el ILP hay una célula delegada y autorizada por el CNR, cuyos técnicos realizan estudios, mantenimiento de matrículas, zonificaciones y mapeos catastrales, para transmitirlos luego al CNR.

Los salvadoreños son conscientes de la importancia de poseer los títulos legales sobre la tierra y vivienda, pero el costo y el desconocimiento de los procedimientos correspondientes, a menudo, les imposibilitan adquirirlos.[986] Mientras tanto, como se ha detectado en emergencias anteriores, la propiedad y la tenencia son asuntos de gran relevancia en los contextos de desastres, sobre todo para los grupos más vulnerables y que disponen de diferentes tipos de derechos de uso "como los alquileres públicos o privados, la vivienda cooperativa, la ocupación o arrendamiento de la tierra en asentamientos informales y otros derechos de uso u ocupación en virtud de arreglos consuetudinarios o tradicionales, todos ellos con distinto grado de formalidad".[987]

Por ello, hay organizaciones que incluyen el componente de legalización como un elemento integral de todos sus proyectos. Para dar un ejemplo, los beneficiarios de los programas de la FUNDASAL, normalmente no poseen la documentación –debidamente registrada o cualquiera– sobre sus posesiones y por ello la fundación los apoya en obtener los permisos correspondientes (lo cual, no obstante, puede tardar años). Es un compromiso muy válido, puesto que ofrecer una casa en el terreno si tenencia segura, puede conllevar a la familia asistida varios riesgos y de hecho provocar más daño que beneficio.

Una experiencia reciente en este ámbito, tuvo lugar en el municipio Verapaz, para las familias que sufrieron de la tormenta tropical Ida, en 2009. El Programa de Reconstrucción coordinado por el *Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano* (VMVDU), previó la edificación de casas y, en paralelo, la legalización de la propiedad. Gracias al esfuerzo conjunto de las instituciones y organismos no gubernamentales, hasta 2013, se entregaron a las familias más afectadas tanto las viviendas como los títulos correspondientes. En muchos casos, la tenencia actual de los beneficiarios es segura y más favorable que antes del desastre.[988]

---

[986] Según la entrevista con el Comité *Comunitario de la Protección Civil de las Moritas*, realizada el 26.09.2014.
[987] ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. *A/66/270. Op. cit*. P. 11-12.
[988] Según las entrevistas con los beneficiarios del proyecto, habitantes de la *Colonia Nuevo Verapaz*; y con el *Instituto de Legalización de la Propiedad*, realizadas el 08.10.2014.

.

Otro factor por el cual la cuestión de la legalización de la propiedad es de gran importancia ya desde las fases iniciales de suministrar alojamientos provisionales en los contextos de desastres, es el hecho de que las viviendas temporales frecuentemente se convierten en soluciones duraderas, a menudo, sin mejoras necesarias, en el terreno que supuestamente iba a ser pasajero y aun si el proyecto inicial no lo preveía. En otras ocasiones, la vivienda temporal viene acompañada con la promesa de ayuda posterior para transformarla en permanentes, pero estos compromisos raras veces se cumplen, ya que faltan políticas definidas e integrales de los gobiernos locales al respecto.[989]

Hay experiencias que muestran cómo la tardanza en proponer las soluciones habitacionales perdurables constriñe a los afectados a permanecer por un tiempo excesivo en las casas previstas de ser temporales. Así, en 2009, en Tepetitán, la tormenta tropical Ida destruyó completamente numerosas casas, cuyos habitantes tuvieron que pasar entre tres y cinco años en un alojamiento provisional, antes de que el gobierno indicara el terreno para su reubicación, se legalizara la propiedad y se construyeron las viviendas permanentes.[990]

Otro ejemplo, son los *Techos Temporales*, impulsados por la Cruz Roja Salvadoreña en la respuesta a la tormenta Ida. Las casas proporcionadas dentro de este proyecto iban a ser transitorias y, con el paso de tiempo y el apoyo del gobierno, los beneficiarios iban a realizar mejoras sustantivas y transformarlas en soluciones duraderas. Hasta la fecha, no obstante, algunas familias no han recibido fondos gubernamentales para realizar las obras programadas, por lo que los alojamientos han seguido usándose de forma permanente, sin que sus condiciones realmente lo permitan.[991]

Inquilinos y colonos

A. Según las normas internacionales, los gobiernos deben reglamentar los mercados de la vivienda y los arrendamientos con el fin de promover y proteger el derecho a una vivienda adecuada de cada persona, incluidos los ***inquilinos***.[992]

[989] Según la entrevista en el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, realizada el 09.10.2014.
[990] Según la entrevista en la *Visión Mundial*, realizada el 30.09.2014.
[991] Según la entrevista en la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizada el 22.09.2014.
[992] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo Nº 21. Rev. 1. Ginebra, 2010. P. 35-36.

.

Tomando en cuenta los intentos de El Salvador por enfrentar esta cuestión, la reciente propuesta de la *Política Nacional de Vivienda y Hábitat*, de 2014, declara la necesidad de facilitar el funcionamiento del mercado de la vivienda, por medio de, entre otras acciones, actualización continua del marco legal correspondiente, comprendida la normativa sobre inquilinato.[993]

Por su parte, la vigente *Ley de Inquilinato* es obsoleta y debería modificarse para dar soluciones eficaces a las problemáticas emergentes actualmente.[994] En lo que nos atañe, dicha ley no contiene disposiciones especiales para los casos de desastres. Mientras tanto, tales provisiones podrían ser muy válidas y favorables para la protección de los arrendatarios, dado que el trato diferenciado entre ellos y los propietarios, es una cuestión compleja en el momento de suministrar alojamientos provisionales. En la práctica, las organizaciones nacionales y los cooperantes internacionales frecuentemente evitan dirigir sus programas de rehabilitación o construcción de viviendas tras los desastres a las personas que no disponen de un título de propiedad seguro, por lo cual, a menudo, los inquilinos resultan marginados o excluidos de estas iniciativas.[995]

Para dar un ejemplo, uno de los requisitos para poder participar en un proyecto habitacional realizado tras los terremotos de 2001 con la financiación la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional* (USAID), fue poseer la titulación debida sobre la propiedad de la tierra habitada. En la realidad, tal condición simplemente excluyó a los arrendatarios del proceso de selección.[996]

Tampoco, en los *Techos Temporales* de la Cruz Roja Salvadoreña, los arrendatarios eran elegibles; sólo los propietarios documentados de la tierra prevista para la construcción pudieron participar, mientras que los inquilinos, mayormente, se trasladaron a otras zonas del país.[997]

A pesar de que los inquilinos se pueden ver en una posición desfavorecida, hay que recalcar que, en la práctica, tienen más flexibilidad que los dueños y más alternativas de hacer frente a la situación en que se encuentran tras un desastre. Entre las posibles opciones, pueden elegir: regresar a la casa que rentaban antes de la calamidad (si el propietario la reconstruye);

---

[993] GRUPO GESTOR. *Política…, op. cit.* P. 18.
[994] La *Ley de Inquilinato* (Decreto Legislativo Nº 2591, de 1958).
[995] Según la entrevista en la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizada el 22.09.2014.
[996] Según la entrevista en la *Visión Mundial*, realizada el 30.09.2014.
[997] Según la entrevista en la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizada el 22.09.2014.

.

alquilar en otro lugar (si tienen la capacidad adquisitiva); asentarse en otra parte (legalmente o no) o permanecer en el alojamiento ofrecido por el gobierno u organizaciones de asistencia (si han sido incluidos en el programa correspondiente).[998]

Además, hay múltiples experiencias de asistir a los inquilinos del modo indiferenciado respecto a los propietarios. Dependiendo de tipo de emergencia, magnitud de necesidades y disponibilidad de recursos, se intenta apoyar a todos, independientemente del tipo de tenencia que tienen.[999] Gracias a eso, a veces, la situación habitacional y legal de un beneficiario del proyecto de alojamiento tras la calamidad, es más satisfactoria, segura y favorable después del desastre en comparación con la que tenía antes.[1000]

B. Otra forma de uso y tenencia de la tierra difundida en el país es el ***colonato***, es decir, un convenio que implica que una persona reside en la finca y cultiva para sí misma parte un predio a cambio de la prestación de servicios gratuitos o mínimamente remunerados al propietario.[1001] La condición del colono frecuentemente es hereditaria; se basa en un vínculo de "sangre histórico" y en un acuerdo, a menudo verbal, entre las partes interesadas.[1002]

El sistema de colonato mantiene una relación desequilibrada e insegura entre los terratenientes y colonos. La situación de éstos últimos está altamente dependiente de la voluntad de los terratenientes, su tenencia no es segura y su vulnerabilidad a desastres es elevada, ya que suelen vivir en precariedad y en viviendas propensas a sufrir en caso de producirse una catástrofe.[1003]

Actualmente, se está trabajando en darles un reconocimiento legal, que no dependa sólo de la tradición o costumbre. Bajo esta aproximación, se están analizando aplicaciones nuevas de la *Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria*.[1004] Sin

---

[998] Según la entrevista en el *Plan Internacional*, realizada el 29.09.2014.
[999] Según la entrevista en la *Visión Mundial*, realizada el 30.09.2014.
[1000] Según las entrevistas con los beneficiarios del proyecto, habitantes de la *Colonia Nuevo Verapaz*; y con el *Instituto de Legalización de la Propiedad*, realizadas el 08.10.2014.
[1001] RENDÓN CANO, Julio. *Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1986. P. 112.
[1002] Según la entrevista en la *Organización Internacional para las Migraciones*, realizada el 30.09.2014.
[1003] Según la entrevista en la *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima*, realizada el 03.10.2014.
[1004] La *Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria* (Decreto Nº 719, de 1996) y la entrevista en el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, realizada el 30.09.2014.

.

embargo, los esfuerzos de asistir a los colonos se han visto obstaculizados por la posición desfavorable de los dueños, por lo cual, hasta la fecha, no se han obtenido resultados satisfactorios al respecto.[1005]

Desalojos

Las disposiciones que precisan la cuestión de los desalojos en El Salvador, se encuentran en la *Ley de Inquilinato*[1006], el *Código Civil* (de 1859) y el *Código Procesal Civil y Mercantil*. Esta normativa se refiere primordialmente a los asuntos contractuales del arredramiento, dejando los desahucios en contextos de desastres no cubiertas.

Por otro lado, un documento gubernamental reciente –el *Manual operativo modificado*, de la *Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización*– reconoce una figura del *reasentamiento involuntario* que se produce cuando la decisión de traslado es impuesta por un agente externo y la persona desplazada no tiene opción de quedarse. Dicho reasentamiento puede realizarse como una forma de prevención de desastres y requiere que se consulte a las personas impactadas y que se les ofrezca alternativas factibles de reasentamiento.[1007]

En el contexto de El Salvador, los desalojos conllevan varios retos y complicaciones. Primero, causan que la gente expulsada se traslade y asiente en otras ubicaciones disponibles, las cuales, dada la escasa disponibilidad de tierras en el país, suelen ser zonas de riesgo. Segundo, no pueden realizarse a fuerza, para proteger a los salvadoreños amenazados por un peligro inminente o afectados por un desastre, dado que no existe en la legislación nacional una figura de reubicación preventiva.[1008] Tercero, pueden practicarse en las fases posteriores a los desastres, cuando los propietarios legítimos de un terreno determinado reclaman como suya la vivienda entregada a los afectados que no poseen un título legal.[1009]

[1005] Según la entrevista en el *Hábitat El Salvador*, realizada el 03.10.2014.
[1006] La *Ley de Inquilinato…, op. cit.*
[1007] GOBIERNO DE EL SALVADOR. SECRETARÍA PARA ASUNTOS ESTRATÉGICOS / SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN. *Manual operativo modificado. Proyecto de fortalecimiento de gobiernos locales (PFGL).* Tomo I. San Salvador, 2013. P. 95.
[1008] Según las entrevistas en la *Protección Civil, Dirección General*, realizadas el 08.10.2014.
[1009] Para abordar este tema, las organizaciones velan por la facilitación y aceleración del proceso de legalización de la tenencia de la tierra y titulación de parcelas; proponen mediación con los propietarios y resolución de litigios; o, simplemente, recurren a soluciones técnicas favorables a los beneficiarios, por ejemplo, ofreciendo casas desmontables. Según la entrevista en la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizada el 22.09.2014. Vide también: CALVÍO, Gilma de; NAVAS HANDAL, Claudia. *Gestión del riesgo en Los Manantiales*. FUNDASAL. San Salvador, 2001. P. 3-12.

.

Mujeres

En la *Constitución de la República* se declara que todas las personas son iguales ante la ley y que para el goce de los derechos no pueden establecerse restricciones que se basen en diferencias de sexo.[1010] Asimismo, varios tratados internacionales de los cuales El Salvador es parte postulan la igualdad entre los seres humanos y prohíben discriminación basada en género. La obligación de eliminar los obstáculos que, de forma directa e indirecta, impiden a las salvadoreñas el pleno ejercicio de la ciudadanía y el disfrute de los derechos que se les admite, está enraizada entonces tanto en el marco jurídico interno como internacional vinculante y vigente en el país.

Los censos muestran que la población femenina tiene una presencia mayor de en la sociedad salvadoreña, constituyendo el 52,7% del total y prevaleciendo sobre todo en el medio urbano. Estos datos reflejan algunas tendencias observadas actualmente en el país, como la migración principalmente masculina (el número de hombres en el exterior duplica al número de mujeres en esa condición) y el desplazamiento interno hacia la ciudad predominantemente femenino (dadas las posibilidades de la mujer de insertarse en la actividad económica urbana).[1011]

La situación de las salvadoreñas es preocupante, puesto que se perpetúan las actitudes discriminatorias contra ellas y los estereotipos sobre su rol en la sociedad, y se mantienen números alarmantes de feminicidios y casos de violencia basada en género.[1012] Las condiciones de vida de las mujeres siguen estando marcadas por prejuicios tradicionales e impedimentos socio-económicos que restringen un desarrollo integral y autónomo.[1013]

Recientemente, sin embargo, la influencia de la perspectiva de género ha hecho eco en las políticas públicas del Estado. Entre las iniciativas de mejorar la posición desfavorecida de las salvadoreñas, está la creación del *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer*

[1010] La *Constitución de la República* de El Salvador…, op. cit. Art. 3.
[1011] GOBIERNO DE EL SALVADOR, MINISTERIO DE ECONOMÍA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *VI Censo de Población y V de Vivienda*. San Salvador, 2007. P. 31.
[1012] NACIONES UNIDAS. *Informe del Comité de Derechos Humanos. A/66/40. Parte IV. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*. Nueva York, 2011. Párr. 83. Punto C. 9. P. 26.
[1013] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Examen…, op. cit.* Párr. 9; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador…, op. cit.* P. 10.

.

(ISDEMU), en 1996, que tiene por objetivo enfrentar la injusticia y opresión contra las salvadoreñas; diseñar y ejecutar programas que promuevan su progreso político, económico, social y cultural; garantizarles la igualdad de derechos y oportunidades; y velar por su plena participación en todas las esferas de la vida privada y pública.[1014]

Además, el *Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano* ha desarrollado criterios de priorización que favorecen a las mujeres jefas de hogar para optar a los diferentes programas gubernamentales, subsidios, financiamiento habitacional y legalización de propiedad.[1015] De hecho, con respecto a la tenencia femenina de la vivienda y el suelo, se ha experimentado un crecimiento en la titulación a nombre de las jefas de hogar, cuyo índice de cobertura de género incrementó del 60% al 66% entre el año 2005 y 2010.[1016]

Finalmente, otra iniciativa relacionada con la tenencia y propiedad femenina, está implementada hoy en día en el seno del *Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria*. Se trata la *Unidad de Género*, inaugurada en 2014, con la finalidad de impulsar programas de apoyo a las mujeres del sector campesino e indígena, y brindar apoyo en cuanto al acceso a la tierra, entrega de títulos de propiedad, capacitación, promoción y organización campesina. Es un proyecto relativamente reciente y por ahora corresponde esperar sus efectos prácticos, no obstante, a largo plazo, puede tener repercusiones positivas en el momento de ocurrir una catástrofe.

Por otra parte, se han adoptado recientemente dos leyes de relevancia en la materia de la protección y atención a la mujer, ambas con referencias a los asuntos que nos atañen en la presente investigación, el derecho a la vivienda y el trato especial en contextos de desastres.

La primera –la *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres*– reafirma el principio constitucional de igualdad y exige que se tomen medidas concretas para responder a las necesidades de la mujer. En lo que nos interesa, la ley en cuestión exhorta al Estado a establecer los mecanismos para evitar cualquier tipo de discriminación en materia habitacional; a facilitar el acceso a la vivienda, especialmente, a las mujeres jefas de hogar; y a crear los planes de urbanismo y dotación de servicios que consideren las diferencias

[1014] La *Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer* (Decreto Nº 644, de 1996).
[1015] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Perfil del sector vivienda en El Salvador*. Nairobi: ONU-Habitat, 2013. P. 50.
[1016] *Ibidem*. P. 67.

.

de las necesidades de género en cuanto al acceso a agua, saneamiento, esparcimiento, integración familiar y seguridad personal.[1017]

La segunda –la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*– , en lo que nos concierne, asegura un acceso prioritario a la vivienda social a las mujeres víctimas de violencia e indica la responsabilidad estatal de velar por que la asistencia a las mujeres en las situaciones de riesgo y desastre se diseñe y ejecute tomando en cuenta sus vulnerabilidades y necesidades propias del sexo.[1018]

Ahora bien, en las disposiciones rectoras para los casos de desastres, las referencias especiales al trato de mujeres y al nexo entre los alojamientos provisionales y el género son escasas.[1019] No obstante, se han abordado estas cuestiones en el plano operacional, así, la *Guía Práctica*, por ejemplo, subraya la importancia de satisfacer las necesidades básicas de mujeres y de brindarles la participación equitativa y protección especial contra violencia y abusos durante su estadía en los refugios temporales tras las calamidades.[1020]

En la práctica humanitaria, el trato preferencial de las mujeres es todavía un desafío. Para dar un ejemplo, los albergues disponibles en el suelo salvadoreño, a menudo, no están subdivididos en su interior, así que, cuando ocurra una calamidad, los hombres y las mujeres ocupan conjuntamente los espacios no repartidos en dormitorios, lo que disminuye el grado de intimidad, afecta la privacidad y puede contribuir a abusos y violencia.[1021]

Por otra parte, las desigualdades de las relaciones de género –presentes en los tiempos de normalidad– se ven, frecuentemente, exacerbadas en contextos de calamidades, lo cual agrava la vulnerabilidad de las mujeres y les impide asumir roles activos en la gestión del riesgo y la respuesta a desastres.[1022]

[1017] La *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres* (Decreto Nº 645, de 2011). Art. 1 y 33.
[1018] La *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* (Decreto Nº 520, de 2010). Art. 22 y 38-40.
[1019] De hecho, la *Ley de la Protección Civil…, op. cit.* no incluye provisiones explícitas al respecto.
[1020] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 15, 26-27, 32-33, 36-37.
[1021] Basado en la visita de campo en los albergues en Ciudad Romero y la comunidad el Ángel, en Jiquilisco, realizada el 07.10.2014.
[1022] GOBIERNO DE EL SALVADOR; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *El Informe…, op. cit.* P. 60.

.

Niños

El Salvador, es un país joven, con el 56,2% de los ciudadanos de menos de 30 años y el 35% de los menores de 18 años. Un 43,7% de la niñez reside en hogares pobres y un 84,2% asiste a la escuela.[1023] Su condición vulnerable está permanentemente desafiada por las repercusiones que la actual crisis económica y por el recurrente acaecimiento de desastres naturales en el territorio nacional.[1024]

En términos de la protección de los menores, El Salvador es parte de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, de 1989, y dispone de un marco legal interno correspondiente, enraizado en la *Constitución de la República*, donde se reconoce el derecho de todo menor a vivir en condiciones que permiten su desarrollo integral, protejan su salud física, mental y moral, y garanticen el derecho a la educación y a la asistencia.[1025]

Estos supuestos generales han sido elaborados con más detalle en la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (LEPINA), que reafirma el derecho de los niños a la vida y exhorta a la familia, la sociedad y el Estado a asegurar su "supervivencia, crecimiento óptimo y desarrollo integral en los ámbitos físico, mental, espiritual, psicológico y social en una forma compatible con la dignidad humana".[1026]

En lo que más nos concierne, la LEPINA contiene provisiones explícitas para los contextos de desastres. Indica que la protección especial a la que tienen derecho los menores afectados por situaciones de excepción se debe expresar, entre otras formas, "en la provisión prioritaria de medios de evacuación de las zonas afectadas, alojamiento, alimentación, atención médica y psicológica, así como la dotación de medicamentos. El Estado debe garantizar la preservación del derecho a la identidad de las niñas, niños y adolescentes y a la reintegración familiar a la brevedad posible."[1027] Adicionalmente, la ley en cuestión exhorta a que se preste atención particular a la salud mental de los niños y adolescentes en los casos de calamidades u otras situaciones de vulnerabilidad, y que se considere las políticas públicas de asistencia, que

---

[1023] GOBIERNO DE EL SALVADOR, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Encuesta…, op. cit.* P. 1, 23-25.
[1024] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: El Salvador. CRC/C/SLV/CO/3-4*. 2010. Párr. 6, P. 2.
[1025] La *Constitución de la República* de El Salvador…, op. cit. Art. 34, 35.
[1026] La *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (LEPINA, Decreto Nº 839, de 2009). Art. 16.
[1027] *Ibidem*. Art. 54.

.

protejan sectores de la niñez y adolescencia en situaciones de exclusión social debido a la extrema pobreza, desastres naturales u otras condiciones que impidan su desarrollo.[1028]

En la práctica, aunque la LEPINA constituye una gran contribución a la protección de los menores en casos de desastres, hasta ahora, las provisiones de esta ley no siempre se aplican satisfactoriamente en las actividades de asistencia.[1029]

En el marco operativo, un documento de interés es la *Guía Práctica*, que promueve un trato especial de los menores. Sus principios rectores subrayan el *interés superior* (Principio 3) y una *prioridad absoluta* (Principio 4) de los niños, las niñas y los adolescentes en condición de albergados, conforme a lo cual se debe garantizarles: una consideración prioritaria en la asignación de recursos para el cumplimiento de sus derechos y acceso a los servicios; una debida protección y un desarrollo físico, espiritual, psicológico, moral y social adecuado; y la posibilidad de expresar su opinión en los aspectos que afecten su vida.[1030]

La *Guía Práctica* enfatiza también la importancia de que los menores en condición de albergados, continúen gozando del derecho a la educación.[1031] En la realidad, este derecho está seriamente amenazado en contextos de catástrofes, sobre todo, porque los salvadoreños afectados por una calamidad, habitualmente, buscan refugio en las escuelas.

Si bien los centros educativos no deberían utilizarse como alojamientos provisionales, suelen ser los primeros o, a veces, únicos lugares donde las víctimas pueden alojarse inmediatamente después del desastre. Aunque su uso pueda provocar rupturas en la actividad escolar y dejar el edificio e infraestructura escolar dañados, pocas comunidades se pueden permitir el mantenimiento de instalaciones destinadas a servir exclusivamente como albergues temporales en caso de un potencial desastre.[1032]

Conforme a las normas internacionales, es necesario buscar otras estructuras para alojar a las personas afectadas.[1033] Es aconsejable que las autoridades responsables: identifiquen

---

[1028] *Ibidem*. Art. 31 y 111.
[1029] Según la entrevista en la *Policía Nacional Civil*, realizada el 03.10.2014.
[1030] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 9-10.
[1031] *Ibidem*. P. 20-24.
[1032] COORDINADORA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE CENTROAMÉRICA; FONDO PARA LA INFANCIA DE LAS NACIONES UNIDAS; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Escuela Segura en Territorio Seguro. Reflexiones sobre el papel de la comunidad educativa en la gestión del riesgo*. Panamá, 2007. P. 82-83.
[1033] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.* P. 288.

.

previamente los sitios alternos para este fin, de manera que se recurra a las instituciones educativas solamente como una última opción; eviten la coexistencia de la actividad escolar con otros usos; predefinan a dónde se trasladaría la actividad educativa en caso de que resulte inevitable utilizar el edificio escolar; protejan el patrimonio de la escuela y garanticen que al momento de devolverla se encuentre en condiciones adecuadas, de ser posible mejorando sus deficiencias preexistentes[1034]; vinculen la comunidad educativa y local a la administración del albergue; establezcan plazos de regresar el establecimiento educativo a su función original y eviten que los albergados permanezcan en él de manera indefinida.[1035]

En El Salvador, los principales actores de respuesta a desastres están conscientes de estas reglas modelo, no obstante, consideran sumamente complicado implementarlas en la práctica.[1036]

Derechos de las personas mayores y con discapacidades

A. En El Salvador, se considera como ***adultos mayores*** a la población de 60 años y más. Actualmente, esta categoría representa el 11% de la sociedad[1037] y se encuentra bajo una protección especial otorgada por la *Ley de atención integral para la persona adulta mayor*. Concorde a ésta, se debe garantizar que las personas de edad gocen plenamente de sus derechos; no sean discriminadas; reciban alimentación, asistencia médica y vivienda adecuada; vivan al lado de su familia, con dignidad y satisfaciendo sus necesidades.[1038] La responsabilidad primaria de atender a los mayores reside en las familias, mientras que el Estado está obligado a brindar el apoyo al respecto.[1039]

[1034] Por ejemplo, tras la depresión tropical 12-E se remodelaron ocho centros educativos utilizados de albergues en zonas de riesgo. *Vide*: LANDA, Eli. *Evaluación de la operación del llamamiento de emergencia de la federación internacional de sociedades de la cruz roja y de la media una roja en respuesta a la depresión tropical 12-E en El Salvador*. Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, 2013. P. 4, 20.

[1035] COORDINADORA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE CENTROAMÉRICA; FONDO PARA LA INFANCIA DE LAS NACIONES UNIDAS; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Escuela Segura…, op. cit.* P. 83-84.

[1036] Según las entrevistas con la *Cruz Roja Salvadoreña*, el *Plan Internacional*, la *Visión Mundial* y con los representantes la *Protección Civil* de los Municipios de San Jorge y de Santa Tecla, realizadas entre el 23.09.2014 y 09.10.2014.

[1037] GOBIERNO DE EL SALVADOR, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Encuesta…, op. cit.* P. 1.

[1038] La *Ley de atención integral para la persona adulta mayor* (Decreto Nº 717, de 2002). Art. 5.

[1039] *Ibidem*. Art. 3.

.

Si bien el gobierno ha tomado algunas medidas para mejorar la situación de las personas de edad[1040], en la actualidad siguen siendo una de las categorías sociales en condiciones de vulnerabilidad más aguda: sufren de violaciones frecuentes de sus derechos humanos y de la ausencia de autonomía personal, viven en pobreza y exclusión, carecen de oportunidades económicas y de pensión básica que permita una vejez digna e independiente, no reciben atención suficiente del Estado y son ignorados por la sociedad.[1041]

Para enfrentar estos fenómenos, se considera necesario reformar el esquema de atención a la persona adulta mayor y crear un sistema completo y efectivo de protección y asistencia, que supere las limitaciones actuales del desempeño estatal en la materia. Se deben establecer mecanismos eficaces para permitir a las personas de edad el disfrute de un nivel de vida decente, y sensibilizar a la sociedad salvadoreña sobre las condiciones en las que viven los mayores y los derechos específicos que les pertenecen.[1042]

Analizando el tema que nos concierne –la vivienda provisional tras los desastres– desde el enfoque de edad, podemos recurrir a la *Guía Práctica*, que exhorta a que se preste una atención particular para salvaguardar los derechos de las personas de edad en condición de albergadas. Según el documento, las actividades para desempeñar en este ámbito incluyen: asistir a personas que requieren ayuda especial para sus funciones básicas; definir y ejercer las acciones necesarias de protección; identificar zonas de riesgo para los adultos mayores; promover y fortalecer la participación de personas adultas mayores; y desarrollar actividades de sensibilización y atención para situaciones de violencia.[1043]

[1040] Por ejemplo, desde 2009, el gobierno ejecuta el programa *Nuestros Mayores Derechos*, que aspira asegurar a las personas mayores el bienestar integral, la seguridad, la participación activa en la vida social y el acceso a la salud, nutrición, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, seguridad social, educación y oportunidades de generación de ingresos. *Vide:* COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos tercero, cuarto y quinto presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. El Salvador*. E/C.12/SLV/3-5. Naciones Unidas, 2011. Párr. 230-235. P. 44-45.

[1041] MORALES CRUZ, David Ernesto. *Informes de las organizaciones sociales y la PDDH al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el marco del examen de los Informes Periódicos Tercero, Cuarto y Quinto Combinados de El Salvador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. San Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y Colectivo de Organizaciones Sociales responsables de la elaboración del Informe Sombra presentado al Comité DESC, 2014. P. 31-32.

[1042] PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación de Informes Especiales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2012*. San Salvador: Editorial e Impresora Panamericana, 2013. P. 330-331, 376-378.

[1043] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 38.

.

B. Otro grupo vulnerable –tanto en tiempos de normalidad, como de excepción– son las ***personas con discapacidades***, es decir, aquellas que por diversas circunstancias, adquiridas o congénitas, son susceptibles a la disminución de sus capacidades físicas, mentales, psicológicas y sensoriales. Su estado les crea una condición de desventaja y dificulta una integración plena a la vida social, por lo cual es necesario tomar medidas que les permitan incorporarse a la sociedad sin ninguna clase de discriminación.[1044]

En El Salvador, la *Ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad* hace frente a esta necesidad, garantizando que se satisfagan los derechos de las personas con discapacidad: a ser protegidas contra explotación y trato denigrante o abusivo; a recibir educación con metodología adecuada; a disfrutar de facilidades de movilidad y acceso a los establecimientos con afluencia de público; a obtener formación y rehabilitación laboral y a ejercer una ocupación remunerada.[1045]

Desafortunadamente, la ley en cuestión no contempla algunos derechos humanos esenciales, como el derecho a la salud, al nivel de vida adecuado, a la vivienda.[1046] Tampoco hace referencias directas a las situaciones de desastres, aunque sí, algunas de sus disposiciones pueden aplicarse a la hora de suministrar el alojamiento temporal, precisamente, las que exhortan a las autoridades a eliminar toda barrera que imposibilite a las personas con discapacidades el acceso a los edificios y espacios abiertos al público, y a los servicios que en ellos se presten.[1047]

En lo que nos atañe, el requisito de asistir a las personas con discapacidad en casos de desastres está fijado en la *Guía práctica*. Dicho documento garantiza a esta categoría de albergados que sean tratadas y convivan en igualdad, con respeto y dignidad, con sus necesidades de accesibilidad, información, comunicación y participación equiparadas.[1048]

Estas disposiciones están de acuerdo con los estándares de *Esfera*, según los cuales las instalaciones utilizadas para alojamiento provisional requieren ser adaptados para las personas

---

[1044] La *Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (Decreto Nº 888, de 2000). Párr. III.
[1045] *Ibidem*. Art. 1 y 2.
[1046] PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación…, op. cit.* P. 331.
[1047] La *Ley de Equiparación…, op. cit.* Art. 12.
[1048] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 15, 37.

.

con discapacidades.[1049] Un ejemplo de aplicación práctica de esta norma en El Salvador, son los albergues construidos por las *Sociedades Nacionales de la Cruz Roja* en Jiquilisco, donde se instalaron rampas que permitían un acceso fácil a las personas con movilidad limitada.[1050]

No obstante, no todos los proyectos habitacionales tras los desastres prevén las soluciones favorables a las personas con discapacidad. En el caso de los *Techos Temporales,* las casas entregadas a los beneficiarios no fueron adaptadas a las necesidades específicas de este grupo (fueron elevadas y tuvieron escaleras) y para poder instalarse en ellas, las personas con movilidad reducida fueron obligadas a pedir acompañamiento de sus familiares.[1051]

La difícil situación en la que se encuentran las personas con discapacidad en casos de desastre, es un reflejo de su condición en los tiempos de normalidad. Las autoridades no han ejercido acciones cuantificables y suficientes que favorezcan este grupo ni han observado plenamente los instrumentos internacionales relevantes; de hecho, ni la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* de la ONU (en vigencia en El Salvador desde 2008), ni la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* de la OAS, están siendo cumplidas en el país.[1052]

Además, persisten lagunas en el marco jurídico nacional correspondiente: no existe una reglamentación o política para la construcción de viviendas accesibles y funcionales para personas con discapacidad; no se ha formulado una propuesta sobre cómo asistir a este grupo en casos de desastres, dejando la preparación a la iniciativa privada; ni hay un marco regulatorio válido para las personas con discapacidad que viven en zonas rurales y urbano-marginales.[1053] Hasta la fecha, no se ha sensibilizado a las instituciones gubernamentales ni a la sociedad con respecto al tema de discapacidad, así que las personas pertenecientes a esta categoría siguen sufriendo de discriminación y no reciben un acompañamiento debido.[1054] Efectuar acciones concretas y efectivas en estas esferas es de importancia para las personas con discapacidad y su

---

[1049] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.* P. 288

[1050] Basado en la visita de campo en los albergues en Ciudad Romero y la comunidad el Ángel, en Jiquilisco, realizada el 07.10.2014.

[1051] Según la entrevista en la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizada el 22.09.2014.

[1052] LUNA, Oscar. *Compilación de Pronunciamientos y Mensajes del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2012*. San Salvador, 2013. P. 38-39.

[1053] PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación…, op. cit.* P. 332-333.

[1054] *Ibidem*. P. 354, 378-379.

.

entorno, ya sea en los tiempos de normalidad, ya sea en los casos de desastres, cuando su condición especial puede ser fuente de varios obstáculos y problemas.

Grupos étnicos

La *Constitución* de El Salvador consagra el principio de igualdad y el goce de los derechos sin distinción de nacionalidad o raza. Asimismo, estipula que la riqueza artística, histórica y arqueológica del país forma parte del tesoro cultural salvadoreño, queda bajo la salvaguarda del Estado y sujeto a leyes especiales para su conservación.[1055] Esta última disposición fue objeto de recientes presiones por parte de varios actores nacionales e internacionales,[1056] hasta que se aprobó la propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas.[1057] En 2014, se ratificó la reforma del art. 63 de la *Constitución* que ahora reconoce de manera expresa a los pueblos indígenas en el país, garantiza la satisfacción de sus derechos y propone políticas a fin de desarrollar su identidad y valores.

En El Salvador conviven varias culturas étnicas, entre los cuales predominan los *lencas*, *cacaoperas* y *nahua pipiles*. Las estimaciones sobre su número no son precisas y, dependiendo de la fuente, oscilan entre el 0,23% y el 12%. La diferencia entre las cifras se debe a que, desde el año 1930, no se ha realizado un censo de las poblaciones indígenas.[1058] Además, en la boleta del censo de 2007, hubo solamente una pregunta sobre la pertenencia a un pueblo indígena, que la definía por el color de piel y no por la identidad cultural de la persona.[1059]

La invisibilidad estadística de los pueblos étnicos y la falta de datos disgregados a su respecto, impiden cuantificar la población indígena para conocer mejor sus características, dimensionar su situación y evaluar el ejercicio efectivo de sus derechos individuales y colectivos.[1060] Por ello, persisten la discriminación y marginación de este grupo, que se

---

[1055] La *Constitución de la República* de El Salvador…, op. cit. Art. 3 y 63, respectivamente.
[1056] Las organizaciones sociales y los otros actores interesados consideraban indispensable agregar un inciso que concretara que "El Salvador reconoce a los pueblos indígenas y adoptará políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad". *Vide:* MORALES CRUZ, David Ernesto. *Informes…, op. cit.* P. 50.
[1057] En 2012, la *Mesa Permanente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, felicito al Estado por haber aprobado dicha propuesta. *Vide*: LUNA, Oscar. *Compilación…, op. cit.* P. 82-83.
[1058] MORALES CRUZ, David Ernesto. *Informes…, op. cit.* P. 8, 20.
[1059] PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación…, op. cit.* P. 330.
[1060] NACIONES UNIDAS. *Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados partes El Salvador*. HRI/CORE/SLV/2011. 2011. P. 8-9.

.

manifiestan mediante la exclusión social y la pobreza económica; el acceso limitado a oportunidades laborales, educativas y de expresión cultural; y el aumento de la emigración.[1061] Es preocupante la ausencia de políticas públicas específicas para fomentar el desarrollo integral y el bienestar de los pueblos étnicos, especialmente, de sus miembros más vulnerables, como son los niños, las mujeres y los ancianos.[1062]

Para enfrentar esta situación, el Estado ha fomentado un proyecto del *Registro de Partidas de Nacimiento e Identificación Civil de los Pueblos Indígenas*; ha elaborado un marco de educación intercultural bilingüe para preservar y revitalizar los idiomas indígenas[1063]; ha realizado un *Congreso Nacional Indígena*[1064]; y ha creado la *Dirección Nacional de Pueblos Indígenas* (que, no obstante, ha desaparecido causando inestabilidad y preocupación entre los interesados)[1065]. Pese a estos esfuerzos, varios problemas han permanecido.

Dado que no se han seguido los pasos para formalizar su reconocimiento legal y político en el ámbito nacional y local, los pueblos indígenas continúan siendo invisibilizados y sus derechos no están garantizados en la práctica.[1066] También, todavía queda camino por recorrer en cuanto al cuerpo jurídico internacional correspondiente: la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* de la ONU fue firmada por El Salvador en 2007, pero no se ha ratificado hasta hoy día; y el *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la *Organización Internacional del Trabajo*, no ha sido suscrito aún. El país carece de una definición adecuada de la discriminación racial y su legislación no prohíbe explícitamente la segregación con motivo de raza, de conformidad con la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*.[1067]

[1061] PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación…, op. cit.* P. 353.
[1062] LUNA, Oscar. *El Salvador. Observaciones y Recomendaciones de Derechos Humanos: Órganos de Tratados y Examen Periódico Universal 2008-2010*. San Salvadoe: Oficina Regional Para América Central de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Procuraduría de Derechos Humanos, Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2010. P. 10, 17, 62, 79.
[1063] *Ibidem*. P. 83.
[1064] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Aplicación…, op. cit.* Párr. 14. P. 7.
[1065] LUNA, Oscar. *Compilación…, op. cit.* P. 82-84.
[1066] Recientemente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indicó la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas en El Salvador, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha exhortado al Estado a mejorar el disfrute de estos mismos derechos por los pueblos indígenas y afrodescendientes. *Vide*: MORALES CRUZ, David Ernesto. *Informes…, op. cit.* P. 11, 20-21.
[1067] LUNA, Oscar. *El Salvador…, op. cit*. P. 82-86.

.

En lo referente a nuestro estudio de caso, los grupos étnicos no disfrutan plenamente de su derecho a la propiedad de la tierra; han sido despojados de sus territorios de forma violenta y, como se estima actualmente, sólo un 5% de ellos tienen seguridad jurídica sobre el terreno que habitan y cultivan. Algunas municipalidades han facilitado iniciativas favorables en este ámbito[1068], pero continúa pendiente la necesidad de implementar programas concretos de tenencia, que sean acordes a patrones culturales de los pueblos indígenas y fomenten su autonomía y participación social.[1069]

Además, por lo que más nos atañe, los pueblos indígenas no disponen de ninguna protección especial para los casos de desastre. La *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres* se refiere a ellos de un modo muy indirecto, estipulando que uno de los principios que orientan la gestión de desastres es brindar a todas las personas sin discriminación alguna un acceso igual a socorro y ayuda en caso calamidad.[1070]

Asimismo, en el plano operacional, la *Guía práctica* contiene solo una expresión general sobre que las disposiciones y las acciones que deriven de la misma, deben garantizar la no discriminación de las personas en condición de albergadas, por motivos de –entre otros– origen, etnia, idioma, religión, nacionalidad o cualquier otra condición social.[1071]

Tampoco las experiencias de desastres pasados aportan información válida al respecto; durante las entrevistas la temática de los pueblos indígena fue prácticamente inexistente.

Participación comunitaria

La participación de las poblaciones afectadas en el proceso de consulta debe estar en el corazón de la respuesta humanitaria: es de gran valor, ya que frecuentemente las personas afectadas poseen competencias y conocimientos únicos para hacer frente y responder al desastre

[1068] Dichas iniciativas resaltan el derecho a la vivienda de comunidades históricamente marginadas, como la población indígena, promueven la participación efectiva de estas comunidades en la vida de la sociedad y destacan el derecho a la tierra como medio para su desarrollo integral. Por ejemplo, en 2010, se aprobó la *Ordenanza Municipal sobre Derechos de las Comunidades Indígenas Asentadas en el Municipio de Nahuizalco*. *Vide*: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Perfil…, op. cit.* P. 20.

[1069] PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación…, op. cit.* P. 329-330.

[1070] La *Ley de la Protección Civil…, op. cit.*. Art. 3.

[1071] COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. *Guía…, op. cit.* P. 9.

.

y reponerse de sus efectos; es un fundamento esencial del derecho de las personas a vivir con dignidad.

En la *Guía práctica*, se reafirma el derecho a la participación de toda persona que se encuentre en condición de albergada en las acciones de planificación, organización y funcionamiento que se desarrollen a su respecto. El documento exige garantizar a los albergados la información completa sobre las disposiciones que los conciernen, las acciones a realizar y las instancias que les ofrecen diferentes tipos de apoyo, para que los beneficiarios tengan los elementos necesarios para opinar e involucrarse en las actividades. Asimismo, propone establecer y coordinar los mecanismos de participación y toma de decisiones sobre el funcionamiento y mantenimiento de los refugios.[1072]

En este momento, cabe notar también, que la misma *Guía práctica* está disponible en dos versiones – una más técnica y enfocada en temas legales; y otra, popular, con lenguaje más accesible y dibujos, lo que la hace apta a toda la población (a la gente sin educación, iletrada, niños). Sin duda, tal solución es propicia para concienciar e involucrar a un número más elevado de los interesados.

En la práctica, la participación comunitaria es un elemento integral de la provisión del alojamiento provisional –y permanente–, desde la fase de selección de beneficiarios, mediante la construcción de los edificios e instalaciones, hasta el uso de estos últimos por las personas afectadas. Por ejemplo, implementando el proyecto de los *Techos Temporales*, la Cruz Roja Salvadoreña empezó con formar una *Comisión Evaluadora* que iba a definir la ubicación de las futuras casas –para que sea la más adecuada y minimizara los riesgos–. Dentro de este proceso, se realizaron entrevistas con las *Asociaciones de Desarrollo Comunal* (ADESCOS) y las familias que vivían en la zona desde hace años, con el fin de obtener un historial sobre qué eventos y con qué frecuencia e intensidad afectaban a la región en el pasado. También en la fase de selección de los beneficiarios, se consultó a los ADESCOS, que tenían listas de los afectados y sabían cómo priorizar entre ellos. Con sus sugerencias, los técnicos de la Cruz Roja identificaron las necesidades más urgentes.[1073]

Hay ocasiones, sin embargo, cuando la inclusión de las comunidades está vista de forma diferente por los que prestan asistencia y por los mismos afectados. Como se observó en el caso

[1072] *Ibidem*. P. 10-11, 24.
[1073] Según la entrevista en la *Cruz Roja Salvadoreña*, realizada el 22.09.2014.

.

de los habitantes de San Jorge, damnificados por la erupción del volcán Chaparrastique, en 2013, la institución que suministró los fondos para ayudarles, aseguró que los criterios de elección de beneficiarios fueron conocidos por los miembros de la comunidad[1074]; mientras tanto, los mismos afectados confesaron que el proceso y los criterios de selección no fueron suficientemente claros y, hasta la fecha, hay personas que no entienden por qué se eligió a unas y no a otras familias.[1075]

Aspecto internacional

La cooperación con los donantes exteriores puede causar ciertas complicaciones en el suministro de alojamiento después de una calamidad. Las organizaciones que trabajan en El Salvador relatan que el proceso de conseguir fondos para la (re)construcción de las viviendas puede ser excesivamente lento y, por consiguiente, humillante o contraproducente. La demora en la obtención de financiamiento para los proyectos habitacionales tras los terremotos en 2001, resultó en que las viviendas para los afectados fueron entregadas en el año 2006. De modo análogo, después de la depresión tropical 12-E, los cooperantes tardaron ocho meses en aprobar los fondos y cuando los concedieron, los previstos beneficiarios del proyecto se habían trasladado del lugar.

Asimismo, sucede que los actores extranjeros proponen soluciones que no son viables en el contexto de El Salvador. Por ejemplo, en un proyecto realizado en respuesta a la depresión tropical 12-E, una de las exigencias indiscutibles impuestas por un donante extranjero fue utilizar madera para la construcción. Puesto que el país no dispone de madera de calidad a precios razonables, el requisito fue simplemente inadecuado. Además, usando este material, se puso en peligro a los beneficiarios, ya que el valor material de madera contrae amenazas, robos y violencia. Los beneficiarios no quedaron contentos con esta decisión, pero su opinión no fue tomada en cuento por la agencia colaboradora.[1076]

[1074] Según la entrevista en el *Fondo Nacional de Vivienda Popular*, realizada el 09.29.2014.
[1075] Según las entrevistas en los *Comités Comunitarios de la Protección Civil* de las Moritas y de la Placita, realizadas el 26.09.2014.
[1076] Según la entrevista en la *Visión Mundial*, realizada el 30.09.2014.

.

5.4. Caso de Honduras

Análisis de los avances y desafíos regulatorios y prácticos en el ejercicio de los derechos humanos relativos al alojamiento provisional tras los desastres

En el presente apartado, analizamos el mismo aspecto de los derechos humanos en casos de desastre, con una atención especial a la materia de vivienda y la entrega de alojamientos provisionales, esta vez, ocurridas en las últimas dos décadas en Honduras. De nuevo, nos referimos a ciertos derechos mencionados en el capítulo precedente, expandiendo el estudio a algunas cuestiones relacionadas con el ámbito central de este trabajo.

Derecho a la vivienda

Partiendo del derecho a la vivienda, notemos que la *Constitución Política de la Republica de Honduras*, reconoce a los hondureños el derecho de vivienda digna y establece que el Estado formulará y ejecutará programas de interés social, promoviendo, apoyando y regulando la creación de sistemas y mecanismos para el uso de los recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.[1077]

Al sector de vivienda, también se refieren otras leyes, tales como, la *Ley de Municipalidades*[1078], la *Ley de Ordenamiento Territorial*[1079] y la *Ley de la Propiedad*[1080]. En conjunto con demás reglamentos administrativos especiales y generales vigentes, estas normas constituyen el marco legal e institucional destinado a fortalecer los organismos encargados de la vivienda en el país y promover la cooperación entre ellos; elaborar mecanismos eficientes, despolitizados y transparentes al respecto; fomentar una construcción adecuada y segura; y minimizar los efectos de los desastres en asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo.[1081] Desgraciadamente, la aplicación de estas disposiciones legales en la práctica sigue

[1077] La *Constitución Política de Honduras* (Decreto Nº 131, de 1982). Art. 178 y 179.
[1078] La *Ley de Municipalidades* (Decreto Nº 134, de 1990).
[1079] La *Ley de Ordenamiento Territorial* (Decreto Nº 180, de 2003).
[1080] La *Ley de la Propiedad* (Decreto Nº 82, de 2004).
[1081] CONSULTORES FINANCIEROS INTERNACIONALES; SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA, DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Resumen del Documento Final. Política de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Proyecto BID Nº 1037-SF-HO. Tegucigalpa, 2004. P. 6.

.

presentando numerosos desafíos y aún requiere de acciones concretas en varios ámbitos relacionados al sector habitacional, para poder surtir efectos.

En cuanto a las instituciones rectoras en el sector, en el país no se ha creado una instancia central, sólida, coordinadora y gestora.[1082] Hoy por hoy, compete a diversos órganos estatales con mandatos específicos, cumplir con la responsabilidad constitucional de asegurar la vivienda digna a los ciudadanos. Recientemente, un ente con experiencia en el sector (también en los contextos de desastres) –la *Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda*– fue desintegrado y no se sustituyó, de una manera clara y veloz, por otra institución.[1083] Conforme a algunas opiniones presentadas durante las entrevistas realizadas para los fines del presente estudio, en el país existe un vacío en el ámbito habitacional, generado por cuestiones presupuestarias, económicas, políticas y personales.[1084]

De acuerdo con el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos* (CONADEH), el gobierno no cumple con las obligaciones constitucionales e internacionales de garantizar una vivienda adecuada a sus ciudadanos. Un número amplio de hondureños vive en condiciones precarias y de sobrepoblación, sin acceso a servicios básicos, en barrios marginales, denominados *cinturones de miseria*.

Aunque las políticas públicas no satisfacen las expectativas y necesidades de la población, los gobiernos en turno, argumentando que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho progresivo, han fácilmente justificado su incumplimiento, indicando como excusa una falta constante de recursos suficientes.[1085] Además, cada gobierno entrante suele proponer sus propias estrategias para enfrentar la cuestión habitacional, rompiendo de este modo la continuidad de los programas precedentes, generando confusiones y perpetuando la situación

---

[1082] En 2012, la *Secretaria de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos*, en la información proporcionada a la solicitud de la *Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Raquel Rolnik, mencionó los siguientes entes claves: el *Fondo Social para la Vivienda*, el *Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda*, el *Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario*, el *Programa Presidencial de Coordinación del Sector Habitacional*, la *Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda. Vide*: REPÚBLICA DE HONDURAS. SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Oficio No. SJDH-DM-0332-2012*. Tegucigalpa, 2012.
[1083] En 2014, se modificó el panorama ministerial y se desintegró la *Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda* (SOPTRAVI). El proceso de asignar sus funciones a otras entidades (sobre todo, a la *Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos*, INSEP) ha sido imperfeto. Por su lado, la sucesora de la SOPTRAVI, la *Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos* (CONVIVIENDA) quedó, por un periodo relativamente largo, en una fase transitoria y de formación.
[1084] Según la entrevista en la *Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos* (INSEP), realizada el 18.09.2014.
[1085] Según la entrevista en el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*, realizada el 18.09.2014.

.

intolerable en la cual un gran porcentaje de la población carece de vivienda y condiciones de vida dignas.[1086]

Alojamiento provisional

Ahora bien, en el caso de un desastre, el panorama se complica todavía más, ya sea por el carácter de la situación acontecida –insólito, imprevisible y violento–, ya sea por la falta de una reglamentación coherente acerca de la vivienda en casos de calamidades o, por lo menos, de una sistematización de las lecciones aprendidas del pasado. Durante una revisión reciente de los instrumentos nacionales para la respuesta a desastres, no se logró identificar normativas ni políticas integrales sobre el suministro de alojamientos provisionales.[1087]

Igualmente, hasta hace poco, no funcionaba en el país una institución responsable por este tema. Los organismos encargados de la vivienda abarcaban esta materia desde una perspectiva socio-económica propicia para los tiempos de normalidad, y no disponían de estrategias específicas para los contextos de catástrofes. Aunque la incertidumbre institucional y la parcialidad del enfoque siguen existiendo, en una gran parte, hasta la fecha[1088], un cambio relevante llegó con la puesta en marcha de las disposiciones de la *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* (SINAGER).[1089]

El ente rector del SINAGER, la *Comisión Permanente de Contingencias* (COPECO), tiene el mandato de coordinar la respuesta a desastres en el país –la labor que ha efectuado de un modo eficaz y satisfactorio, de acuerdo con prácticamente todos los actores entrevistados–. Dentro del ámbito de acción de la COPECO está, justamente, la atención a la cuestión de albergues[1090] y refugios temporales, vivienda, infraestructura y medios de vida de la población afectada por una emergencia, de acuerdo con lo establecido por el *Reglamento de la Ley del*

[1086] Según las entrevistas en la *Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos* (INSEP), realizada el 18.09.2014, y en la Cruz Roja Hondureña, realizada el 19.09.2014.
[1087] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Estudio en materia de albergues/ alojamiento en cuatro países prioritarios – Honduras*. Honduras, 2009. P. 4.
[1088] Según la entrevista en la *Secretaría del Desarrollo Social e Integración*, realizada el 09.09.2014.
[1089] La *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* (SINAGER, Decreto Nº 151, de 2009).
[1090] Por ahora, esta tarea se ha desenvuelto sobre todo en lo tocante a los albergues para los migrantes que retornan de Estados Unidos. Sin embargo, si resultara necesario, debería considerarse su aplicación también a la provisión de refugios en los tiempos de desastres. Según la entrevista en el *Centro de Operaciones de Emergencia Nacional*, de la *Comisión Permanente de Contingencias*, realizada el 18.09.2014.

.

SINAGER.[1091] Si procede, se puede recurrir a otros actores para que apoyen la entrega de alojamientos provisionales tras un desastre.[1092]

Es importante mencionar que la Comisión Permanente de Contingencias mantiene una base de datos de albergues disponibles a nivel nacional[1093] y dispone de un glosario de temas relativos a desastres donde, entre otras, se encuentra una definición del *albergue*.[1094] La noción de *alojamiento provisional* (*de emergencia*, *temporal*, *transitorio*) todavía no aparece en el glosario, sin embargo, la COPECO está en el proceso de adoptarlo.[1095]

A nivel local, las alcaldías suelen poseer bases de datos que identifican previamente los lugares donde pueden alojarse las víctimas de calamidades. No obstante, aunque éstas deberían revisarse periódicamente, en práctica, las actualizaciones regulares del inventario, a menudo no se realizan. Además, dichos bancos de información, resultan bastante generales, a veces no incluyen algunos detalles de gran utilidad e importancia al respecto, o comprenden instalaciones que no cumplen con los estándares internacionales, por lo cual no deberían ser considerados como refugios temporales.[1096]

En Honduras, se ha utilizado escuelas, iglesias, centros comunitarios y otras instalaciones municipales y gubernamentales como soluciones habitacionales tras las calamidades. El Estado no dispone de instalaciones preestablecidas, destinadas exclusivamente a alojar a los afectados por un desastre, ni de infraestructura o terrenos idóneos para un eventual uso como refugios, sin que dicho uso no perjudique la actividad ordinaria del lugar dado (por ejemplo, de una escuela).[1097]

[1091] La *Ley del Sistema Nacional…, op. cit.* Art. 50 y 51.
[1092] *Ibidem*. Art. 6.
[1093] Aunque la ley del SINAGER no exija la creación de un banco de datos de albergues, la COPECO mantiene tal base debido a las lecciones aprendidas del pasado; la información que recibe al respecto proviene de las autoridades locales, los gobernadores departamentales, el gobierno central y ciertos ministerios, e indica el la ubicación y capacidad de los lugares de refugio temporal. Según la entrevista en el *Centro de Operaciones de Emergencia Nacional*, de la *Comisión Permanente de Contingencias*, realizada el 18.09.2014.
[1094] Se entiende como *albergues* a "refugios temporales previamente identificados que son utilizados para satisfacer las necesidades básicas de la población que ha sido afectada por un desastre." *Vide*: http://www.copeco.gob.hn/web/guest/glosario-de-terminos;jsessionid=16404CCE800A6D741D68BDBE1909B4B2 [Acceso: 30 junio 2015].
[1095] Dicho proceso empezó a raíz de la cuestión de niños migrantes, a saber, para evitar el uso del término *albergue* –con una vinculación peyorativa para los que regresan al país–, se está trabajando en la implementación de una nomenclatura alternativa al respecto. Según la entrevista en el *Centro de Operaciones de Emergencia Nacional*, de la *Comisión Permanente de Contingencias*, realizada el 18.09.2014.
[1096] Según la entrevista en la *Alcaldía Municipal de Omoa*, realizada el 06.09.2014.
[1097] FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Estudio…, op. cit.* P. 4-6.

.

El problema de tal aproximación, se visibilizó de una forma trágica durante uno de los desastres de más envergadura en la historia reciente del país. Para hacer frente a las necesidades habitacionales de los ciudadanos tras el pase del huracán Mitch, en el año 1998, en la ciudad capital de Tegucigalpa, se construyó los llamados *macroalbergues*. Como relató una representante de la Cruz Roja Hondureña,[1098] estás instalaciones –creadas *ad hoc* y prácticamente sin precedentes– dieron refugio a miles de personas, por un periodo que se extendió finalmente a más de tres años, en algunos casos.[1099]

Las condiciones adentro de los *macroalbergues* eran deplorables: de hacinamiento, violencia y carencias en facilidades básicas. Hubo situaciones conflictivas; faltaba seguridad, intimidad y espacio; la alimentación y servicios de salud eran insuficientes. Evidentemente, las situaciones de tensión y violencia eran frecuentes. Las autoridades y las organizaciones auxiliares, al enfrentar graves y múltiples problemas, emprendieron diversas iniciativas de respuesta. Entre éstas, cabe mencionar las capacitaciones de los beneficiarios en cuanto a las normas de convivencia; la provisión de ayuda psicosocial; la instauración de un patronato provisional[1100] y la organización de diversos comités de apoyo (de salud, educación, aseo, etc.) destinados a garantizar la participación y representación activa de la gente albergada.[1101]

En vista de las dificultades que pueden emerger en los grandes alojamientos colectivos, se han buscado otras soluciones habitacionales. En 2012, la organización *GOAL* y el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) realizaron un proyecto piloto denominado *Alquiler Temporal*, que proponía la facilitación de un periodo de renta de un espacio físico donde los habitantes de zonas de riesgo, susceptibles a inundaciones y deslizamientos, podían alojarse temporalmente en los periodos de lluvias.[1102]

Otra alternativa, ha sido la de reconstruir viviendas que resultaron dañadas o destruidas por el desastre o de construir viviendas nuevas. Sin embargo, aquí también, varias

---

[1098] La Cruz Roja Hondureña asumió la responsabilidad por tres *macroalbergues* creados en Tegucigalpa –Molino, Trébol 1 y Trébol 2–.
[1099] Según la entrevista en la Cruz Roja Hondureña, realizada el 12.09.2014.
[1100] La figura de *patronato* se fundamenta en el derecho básico a asociación y viene de la necesidad de abrir espacios de participación a las comunidades para la autogestión de sus necesidades y realización de varios fines que consideren oportunos. Su base legal reside en el art. 302 de la Constitución de la República –que garantiza la posibilidad de asociarse libremente– y de la *Ley de Patronatos y Asociaciones Comunitarias* (Decreto Nº 253, de 2013), que lo define como "la forma jurídica de asociación en que las comunidades asentadas en un espacio físico determinado se organizan para la búsqueda del bien común, la autogestión de sus necesidades, o la defensa de sus intereses" (art. 2).
[1101] Según la entrevista con las beneficiarias del proyecto *Ciudad España*, realizada el 04.09.2014.
[1102] Según la entrevista con la organización *GOAL*, realizada el 12.09.2014.

.

complicaciones han aparecido, entre ellas, el acceso a tierras, los títulos de propiedad y el hecho de que las alternativas habitacionales provistas como temporales, con frecuencia, se convierten en permanentes.

Empezando por la cuestión de perpetuación del uso de los alojamientos de emergencia, notemos que es muy frecuente que los hondureños afectados por una calamidad se queden en los alojamientos –supuestamente– provisionales por un tiempo excesivo, a menudo contado en meses o años, utilizándolos como soluciones definitivas. Tal situación se debe a diferentes factores, primordialmente, a las vulnerabilidades previas a la catástrofe y a la baja resiliencia de vastos estratos de la población (especialmente de los grupos que más suelen sufrir en los desastres), a la falta de recursos suficientes (que impide a las familias afectadas realizar obras de mejora y constriñe a vivir en las condiciones deficientes) y a las carencias en la respuesta del Estado y de la comunidad internacional (a veces lenta, inadecuada y mal coordinada).[1103]

Se pudo observar dicha práctica durante la realización del proyecto *Cruz de Valencia*, implementado por la Cruz Roja Italiana, tras el huracán Mitch. En el marco del proyecto, se trataba de reconstruir –en la misma zona donde la población beneficiaria vivía previo al desastre, pero en un lugar más seguro y con las garantías legales requeridas–, un asentamiento erigido clandestinamente en un bordo de protección y compuesto por viviendas precarias de barro. Antes de que se hubiera provisto a los afectados las casas propiamente dichas, se les entregó tiendas de campaña en las que iban a habitar temporalmente. Finalmente, sin embargo, la comunidad reforzó las carpas con material de desecho y residió en ellas durante los siguientes casi tres años.[1104]

También las experiencias de la organización *Techo para mi país*, confirman la tendencia arriba descrita. Bajo el enfoque utilizado por el *Techo para mi país*, la cuestión de vivienda se aborda normalmente cuando la fase de la recuperación temprana se ve finalizada; la idea es la de realizar construcciones que sirvan de base para que, con el paso del tiempo y con mejoras progresivas, los beneficiados puedan convertirlas en permanentes. Sin embargo, la práctica ha mostrado que las casas temporales continúan siendo utilizadas como soluciones permanentes.[1105]

[1103] Según la entrevista en la *Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios*, realizada el 10.09.2014.
[1104] Según la entrevista con el Coordinador Nacional para Honduras, de la *Cruz Roja Italiana*, realizada el 04.09.2014.
[1105] Según la entrevista en la oficina del *Techo para mi país*, realizada el 09.09.2014.

.

Accesibilidad de tierras

La falta de recursos para pasar de soluciones transicionales a duraderas no es el único obstáculo. Como hemos mencionado, otro asunto de gran impacto es la accesibilidad de tierras. Estrictamente interrelacionada con el derecho a un nivel de vida adecuado, a la vivienda y a la propiedad, la disponibilidad de los terrenos adecuados para asentamientos humanos en Honduras es limitada. Entre varios factores que aportan a esta escasez, están las actividades humanas insostenibles, que convierten vastas zonas en inhabitables; la concentración excesiva de parcelas por grandes terratenientes; los procesos inadecuados de legalización de la propiedad; y el cambio climático.

Además, Honduras es un país con niveles de inequidad socio-económica muy altos y con el *coeficiente Gini* estimado entre los más elevados de América Latina.[1106] En el país, la concentración de los terrenos en pocas manos y el acceso discriminatorio a ellos han sido históricos y se encuentran entre las principales determinantes para comprender las desigualdades. La distribución injusta de la tierra y del capital constituye un reto persistente, que no se ha enfrentado satisfactoriamente hasta la fecha, a pesar de que las autoridades han emprendido varias iniciativas para minimizar el creciente descontento social al respecto.[1107] Las invasiones y la creación de asentamientos irregulares pueden ser muestras de este descontento.[1108]

Las carencias en el ámbito de la propiedad contribuyen a la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y afectan –principalmente– a los ciudadanos más susceptibles a sufrir de los desastres. A menudo, las personas de pocos recursos y poca resiliencia se establecen en

---

[1106] El *coeficiente Gini* mide hasta qué punto la distribución de ingresos dentro de una economía se aleja de una situación perfectamente equitativa. El valor cero indica una distribución igualitaria entre toda la población, mientras el uno representa una situación hipotética en que una persona posee toda la riqueza.

[1107] En la actualidad, un 6,8% de la población hondureña apoya la ocupación de predios, un 79,3% se pronuncia por la compra-venta de la tierra con la intermediación del Estado y un 12%, por la expropiación de los grandes propietarios. *Vide*: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable*. Honduras, 2011. P. 17-19 y 55.

[1108] Aparte de la disponibilidad limitada y el acceso desigual a la tierra adecuada, la ocupación forzada en Honduras es un reflejo de tales fenómenos como: la migración intensiva del campo a la ciudad y la subsecuente urbanización caótica; la desvinculación de los registros de los procesos de catastro; la discrecionalidad y falta de transparencia de los registradores; y los procedimientos administrativos y judiciales complicados, extremadamente lentos y costosos. *Vide*: CONSULTORES FINANCIEROS INTERNACIONALES; SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA, DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Resumen…, op. cit.* P. 22-23.

.

cualquier terreno disponible –en los límites urbanos, en áreas marginales o en laderas, quebradas, cerros u otras zonas de riesgo–, de modo espontáneo e irregular, acrecentando así su propia vulnerabilidad frente las catástrofes. Simultáneamente, ya que no son dueños legítimos y no tienen medios financieros adecuados, construyen con material deficiente, no realizan mejoras o labores de mitigación, viven en hacinamiento, no disfrutan de servicios básicos y les resulta difícil o imposible acceder a créditos.[1109]

Por otra parte, en muchas ocasiones, el ordenamiento territorial no se aplica con rigor y la gobernabilidad en las áreas de mayor potencial de amenaza es bastante imperfecta. Como subraya el *Informe Sobre Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Honduras 2013*, existe una normatividad habilitante para la gestión de riesgo en el país –que regula el uso seguro del territorio urbano y rural, y proporciona los códigos de construcción y urbanismo con fines de reducción de riesgos– pero su aplicación es baja o incipiente. En la mayor parte del Estado, las normas de ordenamiento y planificación del suelo no se cumplen y los procesos de toma y transformación del territorio carecen de un control adecuado y se llevan a cabo en las áreas expuestas a amenazas de diversa índole.[1110]

Si bien enfrentar el desafío de la restringida accesibilidad de tierras y de la planificación territorial defectuosa es complejo en tiempos de normalidad, en los contextos de desastres reviste un grado de dificultad insólito. Cuando ocurre una calamidad, se necesita de una manera urgente e inmediata terrenos aptos para reubicar –temporalmente o permanentemente– a las familias afectadas. Vastas extensiones de tierra en el país quedan excluidas del uso habitacional, incluso de emergencia, dado que son privadas (su utilización sería costosa o cuestionada legalmente), protegidas (su utilización para tales fines no es admisible) o ubicadas en zonas vulnerables, de riesgo o lejanas de los fuentes de ingresos, infraestructura y servicios (su utilización conllevaría dificultades y riesgos secundarios, así como un desarraigo social y económico de los habitantes).

[1109] Según las entrevistas en la *Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios* y en el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*, realizadas el 10.09.2014 y el 18.09.2014, respectivamente.

[1110] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL, COMISIÓN PERMANENTE DE CONTINGENCIAS. *Informe…, op. cit.* P. 138, 170-171.

.

En caso de que no sea necesario reubicar a la comunidad –porque se (re)construye las viviendas en el lugar antes habitado por ella– suele ocurrir el problema de la falta de títulos legales a la tierra debidamente registrados, por parte de los eventuales beneficiarios. Si dicha carencia se debe a que las escrituras requeridas se hayan perdido durante el desastre, se recurre al procedimiento regular de recuperación y se emite los documentos requeridos (aunque cabe acentuar aquí, que no se han identificado trámites especiales o expeditos al respecto, ni en la normatividad correspondiente, ni en la práctica de las experiencias pasadas).[1111]

En cambio, si la persona afectada nunca hubiera documentado la propiedad de la tierra o vivienda donde residía –sea porque las ocupaba de una manera ilegal, sea por la negligencia o falta de conocimiento– el caso es más complicado. El interesado, debe realizar todas las gestiones de regularización, que suelen ser tardadas, difíciles y costosas. Para dar un ejemplo, la complejidad de este tema se manifestó con el desborde del río San Antonio, en el año 2010, en la municipalidad de Omoa. El evento destruyó completamente las casas de varios habitantes, algunos de los cuales carecían de la titulación jurídica apropiada y sólo poseían documentos privados, no registrados. Se ha propuesto otorgarles la tenencia del terreno donde reestablecieron sus hogares, pero por ahora, el problema no está solventado y no hay certeza sobre cómo resolverlo.[1112]

Propiedad y tenencia

Ahora bien, nuestro análisis no estaría completo sin que reflexionemos sobre el último punto que hemos mencionado, a saber, la propiedad y tenencia de la tierra. En Honduras, aproximadamente 86% de la población ocupa terrenos sin tener un título legal que lo ampare. El Estado ha ejecutado programas de titulación y ha realizado esfuerzos para cambiar la condición de inseguridad jurídica de los ciudadanos, incitando de este modo el desarrollo de actividades económicas, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y permitiendo una solución pacífica, expedita y segura de los conflictos sobre tenencia y posesión de la tierra existentes.[1113] No obstante, la situación sigue siendo preocupante.

[1111] Sin embargo, una gran parte de los títulos registrados en el *Instituto de la Propiedad* y en las gerencias catastrales de las municipalidades, están digitalizados, por lo cual es posible restaurar fácilmente.
[1112] Según la entrevista en la *Alcaldía Municipal de Omoa*, realizada el 06.09.2014.
[1113] *Vide*: Instituto de la Propiedad: http://www.ip.gob.hn/index.php/regularizacion-predial. [Acceso: 06 julio 2015].

.

La revisión del amplio abanico de la normatividad referente a la tenencia de la tierra en el país, muestra que el marco jurídico correspondiente es dual, es decir, dependiendo de si se trata de un terreno rural o urbano, cambian los procesos y actores responsables por la legalización. Así, la *Ley de la Propiedad*[1114] (que introduce cambios sustanciales en la arquitectura institucional referente al registro de la propiedad y catastro en el país), crea un ente responsable único por esta materia para las tierras del Estado, el *Instituto de la Propiedad*; mientras que la *Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola*[1115] (que regulariza esta cuestión en el ámbito rural), trata como institución encargada de otorgamiento de títulos el *Instituto Nacional Agrario*.

Además, dependiendo de la naturaleza del terreno, hay otros actores competentes por los procesos de legalización de la propiedad, como las municipalidades (para las zonas ejidales y urbanas) o el *Instituto de Conservación Forestal* (para las áreas boscosa).[1116] Este polimorfismo de modos y actores de titulación, la multiplicidad de las leyes correspondientes y la ausencia de un marco legal unitario, dificultan el registro de la propiedad en el país e impiden completarlo de un modo veloz, efectivo y satisfactorio.[1117]

La seguridad en la tenencia permanece entonces como uno de los desafíos más complejos en el país: ha dado origen a conflictos agrarios, ha cerrado las vías de acceso al crédito, ha debilitado la propiedad privada en el sector rural y ha mermado la inversión en el agro.[1118] A la hora de producirse una catástrofe, la falta de títulos definitivos puede tener efectos todavía más negativos, dados los problemas que suelen generarse en aquellos momentos, como daños extensos a la propiedad mueble e inmueble de las personas afectadas, los cambios de los confines de predios colindantes, la destrucción total de los asentamientos o la transformación de zonas enteras en inhabitables. Por ejemplo, después del huracán Mitch, entre los grupos

[1114] La *Ley de la Propiedad…, op. cit.*
[1115] La *Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola* (Decreto Ley Nº 31, de 1992).
[1116] Según la entrevista en el *Instituto Nacional Agrario*, realizada el 04.09.2014, y en el *Instituto de la Propiedad*, realizada el 12.09.2014.
[1117] FABRICE, Edouard. *Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central*. Documento de Trabajo sobre la tenencia de la tierra 18. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2010. P. 6-10.
[1118] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; UN-HÁBITAT. *En tierra segura…, op. cit*. P. 6-7.

.

afectados de manera desproporcionada figuraban los que vivían en condiciones de tenencia insegura, sobre todo las mujeres, los campesinos y los indígenas).[1119]

Mientras tanto, en Honduras, el nexo entre las políticas e instrumentos legales referentes a los derechos sobre la tierra, por un lado, y la gestión de desastres, por el otro, está ausente. Aunque el huracán Mitch marcó un punto de inflexión en la respuesta a las calamidades desde el enfoque de la tenencia, la normativa vigente en la materia de la propiedad contempla cuestiones que ocurren durante desastres sólo de una forma puntual, mientras que los actores clave al respecto no disponen de procedimientos y herramientas adecuados en los contextos de excepción. Hay un vacío legal que deja a la iniciativa particular la búsqueda de soluciones frente a estas dificultades.

Las experiencias pasadas indican que los obstáculos que se enfrentan al respecto son frecuentes. Se puede citar un proyecto realizado para la población de la colonia Betania, afectada por el huracán Mitch, en cuyo marco, se trasladó a la comunidad, tras un proceso largo de búsqueda de un lugar propicio, a los terrenos ofrecidos por el municipio y, seguidamente, se inició un proceso de otorgamiento de los títulos de la tierra. Fue un trámite largo y, finalmente, tuvieron que pasar alrededor de dos años antes de que las autoridades concedieran los derechos de la propiedad a las familias interesadas.[1120] En otro proyecto implementado en la respuesta a Mitch –*Cruz de Valencia*–, el título de escritura del terreno se hizo a nombre de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, la cual, sin mayores inconvenientes, traspasó los derechos de propiedad a los beneficiarios.[1121] Desgraciadamente, un procedimiento análogo aplicado en otro proyecto –*Ciudad España*–, no obtuvo los resultados tan positivos; aunque la construcción de viviendas se realizó hace aproximadamente quince años, hasta ahora, algunos beneficiarios no han obtenido los títulos de propiedad de las casas que se les había entregado.[1122]

En vista de estas dificultades, algunas organizaciones decidieron no iniciar ningún proyecto de (re)construcción si los afectados no disponen de un título legal seguro de propiedad

---

[1119] ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. *A/66/270. Op. cit*. P. 8.

[1120] Según la entrevista con el Coordinador para Honduras, de la *Cruz Roja Suiza*, realizada el 02.09.2014.

[1121] Según la entrevista con el Coordinador Nacional para Honduras, de la *Cruz Roja Italiana*, realizada el 04.09.2014.

[1122] Según las entrevistas con las beneficiarias del proyecto *Ciudad España* y en la *Cruz Roja Hondureña*, realizadas el 04.09.2014 y el 19.09.2014, respectivamente.

.

(aunque tal posición puede verse discriminatoria para los inquilinos, sobre lo cual profundizamos más adelante). Es la posición del *Hábitat para la Humanidad Honduras*, del *Techo para mi país* y de la *Fundación Agrolibano*, para mencionar algunas.[1123] No obstante, en la práctica, a veces es necesario establecer excepciones a dicha regla, debido a que un porcentaje elevado de los hondureños no poseen títulos legales de las tierras que ocupan. De ahí que, aunque se busque que el terreno para la (re)construcción no presente mayores incertidumbres legales, frecuentemente, no es posible contar con la certeza jurídica absoluta al respecto. En ausencia de una solución alcanzable, se ha procurado dar pasos progresivos en la materia, hasta la medida de lo posible.

Inquilinos

Estrechamente relacionado con la propiedad y tenencia, el tema de arriendo es de gran importancia en el momento de suministrar el alojamiento provisional. Como afirma la *Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado* de las Naciones Unidas, la "seguridad de la tenencia no es lo mismo que el derecho a la propiedad privada, ni se limita al otorgamiento de títulos formales legales. (…) De ello se desprende que solo una minoría de las víctimas de desastres naturales podría tener derechos efectivos registrados oficialmente de propiedad individual de su vivienda o tierra."[1124]

En Honduras, la materia de arrendamiento está regulada en la *Constitución Política*[1125] y, de una manera más de detallada, en la *Ley de Inquilinato.*[1126] No obstante, ninguna de las dos se refiere explícitamente a los desafíos que suelen enfrentar los inquilinos en el tiempo de calamidades. Según el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*, la *Ley de Inquilinato* vigente no garantiza una protección debida ni siquiera en los tiempos de normalidad, por lo cual invocarla en los contextos de excepción probablemente no favorecería ninguna solución.[1127]

Las experiencias hondureñas en entregar alojamientos provisionales tras las calamidades, muestran que, normalmente, el trato de los dueños y los arrendatarios es indiferenciado. Dicho

[1123] Según las entrevistas en el *Hábitat para la Humanidad Honduras* (realizada el 05.09.2014), el *Techo para mi país* (realizada el 09.09.2014) y el *Grupo Agrolibano* (realizada el16.09.2014).
[1124] ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. *A/66/270.Op. cit*. P. 11-12.
[1125] La *Constitución Política de Honduras…, op. cit.* Art. 178.
[1126] La *Ley de Inquilinato* (Decreto Nº 50, de 1979 y Decreto Nº 866, de 1979).
[1127] Según la entrevista en el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*, realizada el 18.09.2014.

.

de otro modo, el tipo de tenencia poseído por el eventual beneficiario, no suele ser un criterio discriminatorio. Como confirman los representantes del *Hábitat para la Humanidad Honduras* y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja que han trabajado en el país –concretamente, la *Cruz Roja Hondureña, Española, Italiana y Suiza*–, los proyectos de (re)construcción de viviendas se dirigen casi indistintamente a los dos grupos de afectados.

Entre varias razones por las que se da una atención igual a los propietarios y los no propietarios, mencionemos las más comunes. Primero, dado que una gran parte de los hondureños no cuentan con la titulación legal de la tierra que ocupan, excluir de programas habitacionales a los que no son dueños legítimos y documentados, de hecho, significaría no sólo restringir la ayuda a un número limitado de personas, sino también negarla a los que más la necesitan en realidad. Segundo, la mayoría de los afectados de zonas urbanas son, precisamente, arrendatarios. De ahí que, en muchos casos, se prioriza la satisfacción de las necesidades suyas frente a las necesidades de los dueños. Tercero, normalmente, no se apoya a las personas que son dueños de una casa en otro lugar del país.[1128]

Por otra parte, cabe mencionar que, a veces, los inquilinos deciden no participar en los proyectos de (re)construcción y, dada su movilidad, eligen trasladarse para rentar o asentarse en otra parte del país.

Desalojos

La cuestión de los desalojos está cubierta por varios documentos internacionales que, a grandes rasgos, obligan a los Estados a proteger contra los desalojos ilegales, y a abstenerse de los desalojos forzosos y de los hogares y de la tierra; reiteran que los desahucios se pueden llevar a cabo de forma legal, únicamente en circunstancias excepcionales[1129]; exigen que los desahucios se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional correspondiente y que toda persona tenga protección ante los desalojos forzosos y el derecho a la restitución no deberán dejar a las personas sin hogar o vulnerables a la

[1128] Según las entrevistas con los representantes de la *Cruz Roja Hondureña*, *Española*, *Italiana* y *Suiza* (realizadas entre el 04.09.2014 y el 19.09.2014), del *Hábitat para la Humanidad Honduras* (realizada el 05.09.2014) y de la Alcaldía Municipal de Tegucigalpa (realizada el 11.09.2014).
[1129] KOTHARI, Miloon. *Principios Básicos y Directrices Sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. A/HRC/4/18. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. Consejo de Derechos Humanos, 2007.

.

violación de otros derechos humanos.[1130] Cuando se considere que un desalojo está justificado, deberá llevarse a cabo respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad, así como las normas internacionales de derechos humanos y otras correspondientes.[1131]

En Honduras, los desahucios están regulados por el *Código Civil* y la *Ley de Inquilinato*.[1132] No obstante, sus provisiones no conciernen a los desalojos relacionados con ocurrencia de desastres sino los causados por faltas contractuales. Igualmente, la *Ley de Reforma Agraria*, aplicable en los terrenos rurales, carece de disposiciones especiales para los tiempos de excepción.[1133]

En contextos de emergencias, teóricamente, los desalojos están permitidos–para trasladar a las personas de una zona amenazada o afectada por una calamidad, si su vida está en un riesgo inminente–, pero en la realidad se efectúan excepcionalmente.[1134]

Mujeres

Alrededor de 51% de la sociedad hondureña la constituyen mujeres y el país ha adoptado varios instrumentos que las protegen. En cuanto a los documentos internacionales, Honduras es parte de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, y de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*. Por lo que concierne a la normativa nacional, cabe mencionar a la *Constitución Política de Honduras* (donde consta que todos los hondureños nacen libres e iguales en derechos; que es punible toda discriminación por motivo de sexo; y que hay igualdad jurídica de los cónyuges)[1135], el *Código Civil* (que regulariza las cuestiones de la posesión y propiedad entre los cónyuges, lo que puede ser de gran relevancia en el momento de ocurrir un desastre)[1136], y la *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* (donde se expone que las operaciones de gestión de desastres no están condicionadas por el género, salvo cuando

[1130] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices…, op. cit.* P. 59.
[1131] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 7…, op. cit*.
[1132] La *Ley de Inquilinato…, op. cit.*
[1133] La *Ley de Reforma Agraria* (Decreto Nº 170, de 1974).
[1134] Según la entrevista en el *Centro de Operaciones de Emergencia Nacional*, de la *Comisión Permanente de Contingencias*, realizada el 18.09.2014.
[1135] La *Constitución Política de Honduras…, op. cit.* Art. 1, 2, 60 y 112.
[1136] El *Código Civil* (Decreto N° 76, de 1906). Art. 169, 173 y 1060.

.

priorizan la atención a las mujeres embarazadas y a las madres, a través de acciones afirmativas en la gestión de riesgo)[1137].

Más específicamente, la *Ley Contra la Violencia Doméstica*, protege la integridad física, psicológica, patrimonial y sexual de la mujer[1138], y la *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer,* busca integrar y coordinar las acciones del Estado y de la sociedad para eliminar todo tipo de discriminación y obtener la igualdad del género priorizando, entre otras, la seguridad social, crédito, tierra, vivienda y participación en la toma de decisiones dentro de las estructuras de poder.[1139]

Igualmente, la actual *Política Nacional de la Mujer*, prioriza la participación social y política femenina; el derecho a la paz y a una vida libre de violencia; los derechos a la salud, la educación, el trabajo y la cultura.[1140] El documento indica la necesidad de incorporar el enfoque de género en las políticas de vivienda digna, de ordenamiento territorial y de gestión integral del riesgo de desastres.[1141]

A nivel institucional, las mujeres son atendidas por el *Instituto Nacional de la Mujer* (INAM) –un ente rector en formular y dar seguimiento a las políticas públicas de género–[1142], el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*[1143] y varias asociaciones de la sociedad civil.[1144]

Cabe notar aquí, que las entidades y organizaciones mencionadas en pocas ocasiones abarcan las cuestiones de género en respuesta a desastres y provisión de alojamiento provisional. Tampoco la normatividad hondureña dedicada a la mujer comprende los contextos de calamidades, a pesar de que la perspectiva de género es fundamental en estrategias de

---

[1137] La *Ley del Sistema Nacional…, op. cit.* Art. 4. 10 y 32.
[1138] En lo que nos interesa, entre las medidas cautelares, la ley en cuestión contempla la atribución del uso y disfrute provisional de la vivienda familiar y el menaje de la casa a la mujer. *Vide*: la *Ley Contra la Violencia Doméstica* (Decreto Nº 132, de 1997). Art. 6.
[1139] La *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer* (Decreto Nº 34, de 2000). Art. 2.
[1140] INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Política Nacional de la Mujer. II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022*. Tegucigalpa, 2010. P. 9.
[1141] *Ibidem*. P. 26, 147-150.
[1142] La *Ley del Instituto Nacional de la Mujer* (INAM, Decreto Nº 232, de 1998). Art. 6, 21.
[1143] COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sistematización de Experiencias del CONADEH Durante Veinte Años de Gestión Institucional: 1992 - 2013*. Tegucigalpa, 2013.
[1144] Por ejemplo, el *Centro de Derechos de Mujeres*: http://www.derechosdelamujer.org/honduras.html o el *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer*: http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/74-cladem-honduras [Acceso: 10.10.2015].

.

prevención, mitigación y recuperación de desastres, como lo reconoció la *Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres* (1995) y la Asamblea General de la ONU *Mujeres 2000* (2000).

En los últimos años, Honduras ha logrado ciertos avances en la materia de género, adoptando leyes y políticas correspondientes y estableciendo instituciones especializadas relevantes, como la *Fiscalía de la Mujer* (en 1994), el *Instituto Nacional de la Mujer* (en 1999) y los juzgados para casos de violencia en el hogar (en 2007).[1145] A pesar de estos esfuerzos, la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres ha persistido, sobre todo en la dimensión política y económica, pero también replicándose en los patrones de toma de decisiones a nivel de la comunidad y del hogar.[1146]

En los contextos de desastres, la inequidad en el empoderamiento de los sexos adquiere una nueva dimensión; por ello, varias organizaciones e instituciones, favorecen a las mujeres –primordialmente a las embarazadas, solteras y jefas de hogar– en la fase de selección de los futuros beneficiarios.[1147]

Otro problema alarmante, tanto en tiempos de normalidad como en desastres, es la cuestión de seguridad. En Honduras, el incremento de femicidios y violencia generalizada en los últimos años han sido preocupantes y han limitado seriamente el goce los derechos. Aunque las mujeres se están empoderando de sus derechos, la violencia doméstica e intrafamiliar sigue teniendo un alcance amplio y –siendo consecuencia del sistema patriarcal basado en las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres– es difícil desarraigar.[1148]

En las situaciones de calamidades, cuando las necesidades son abrumadoras y los recursos reducidos, garantizar una seguridad debida a las mujeres afectadas resulta ser todavía más complejo. Por ejemplo, en los *macroalbergues* construidos en Tegucigalpa tras el huracán

---

[1145] NACIONES UNIDAS. *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. A/62/38*. Nueva York, 2007. Párr. 360 y 361. P. 314; OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989 - 2004).* Santiago de Chile, 2004. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales E/C.12/1/Add.57, 2001. Párr. 5. P. 162; INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Diagnóstico del Estado de la Situación de la Violencia contra las Mujeres en Honduras*. Tegucigalpa, 2012. P. 85-86.

[1146] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2011…, op. cit*. P. 25 y 204.

[1147] Según la entrevista con el *Techo para mi país*, realizada el 09.09.2014.

[1148] COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre el Estado General de los Derechos Humanos en Honduras CONADEH – 2013.* Tegucigalpa, 2013. P. 169-170.

.

Mitch, a pesar de los esfuerzos de los actores involucrados en su manejo, se produjeron condiciones (de sobrepoblación, escasez de servicios, frustración, etc.) que alimentaban los conflictos, la agresión, la violencia y la delincuencia organizada, que afectaban a las mujeres en condición de albergadas de una manera particular.[1149]

Ahora bien, en lo que se refiere al acceso a la tierra y a la vivienda, tan relevantes en los contextos de desastres, observemos que las reformas agrarias realizadas en Honduras en los años cincuenta, asumieron una supuesta neutralidad en cuanto a género, por lo que terminaron siendo sesgadas y beneficiaron principalmente a *los jefes* de hogar. Igualmente, en la Reforma Agraria 1962-1993, la participación de las mujeres fue insignificante o baja, pese a su papel y actividad en las invasiones de tierra y en las luchas campesinas.[1150] Recién en los años noventa, el país se convirtió en uno de pioneros en la adjudicación y titulación conjunta de tierras a las parejas. Aun así, en la práctica, las mujeres sufrieron una clara desventaja en este ámbito.[1151]

Actualmente, el Estado procura incorporar el enfoque de género en los programas habitacionales, fortalecer mecanismos de legalización de vivienda en beneficio de las mujeres y velar por participación femenina en el diseño y gestión de las instalaciones habitacionales, con el fin de asegurar el derecho a una vivienda digna a las hondureñas.[1152] Sin embargo, en la realidad, el gobierno todavía no posee programas sociales de vivienda integrales y específicamente dirigidos a este grupo poblacional.[1153]

Tampoco se han identificado disposiciones concretas que aborden la cuestión de alojamiento provisional desde la perspectiva de género en los contextos de catástrofe, aunque se pueden mencionar algunos avances al respecto. La *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* –rectora en el ámbito de respuesta a desastres– prioriza la atención a las madres y mujeres embarazadas[1154], y el *Programa Vida Mejor* –que ofrece viviendas para familias en

[1149] Según la entrevista con las beneficiarias del proyecto *Ciudad España*, realizada el 04.09.2014.
[1150] Únicamente para el año 1979 se cuenta con información desagregada por sexo, en el que se registra que apenas el 3,8% de mujeres fueron beneficiarias.
[1151] INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Política Nacional…, op. cit.* P. 120-121.
[1152] La *Ley de Igualdad de Oportunidades…, op. cit.* Art. 69-73; INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Política Nacional…, op. cit.* P. 135.
[1153] COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER, CLADEM HONDURAS. *Diagnóstico DESC de las mujeres con énfasis en el Derecho a la vivienda adecuada en Honduras*. Honduras, 2007. P. 76-82.
[1154] La *Ley del Sistema Nacional…, op. cit.* Art. 4. 10 y 32.

.

pobreza y damnificadas por desastres– brinda un trato preferencial a las mujeres y madres solteras.[1155]

Asimismo, las organizaciones que ofrecen soluciones habitacionales tras los desastres emprenden acciones favorables a las mujeres, por ejemplo, otorgando los títulos de tierra y vivienda a la pareja en su conjunto.[1156]

Por otra parte, la vulnerabilidad cultural y la posición de la mujer en una sociedad paternalista, provocan que su papel en momentos de emergencia sea limitado. Aunque las hondureñas todavía no han sido adecuadamente integradas en la planificación y toma de decisiones, se han realizado esfuerzos medibles para incluirlas en los espacios de gestión de desastres.[1157] En el país, existen pocas investigaciones e informaciones desagregadas por sexo sobre los efectos de los desastres en las mujeres, pero las sistematizaciones realizadas reconocen su capacidad de respuesta y su rol protagónico en el proceso de recuperación; a menudo contra los deseos de los hombres, han estado dispuestas de asumir un papel activo en tareas que se consideran tradicionalmente masculinas.[1158]

Niños

La población en Honduras es predominantemente joven, con edad promedio de 20,4 años. Los menores de 18 años constituyen el 44% del total de los habitantes, lo que equivale a 3,3 millones de personas, el 49% de los cuales son niñas.[1159]

En cuanto a la protección legal de la niñez, el país es parte de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, de 1989, y dispone de varios documentos nacionales que abordan esta materia, como la *Constitución de la República* y el *Código de la Niñez y la Adolescencia*. La *Constitución* –cuyo *Capítulo IV* está dedicado exclusivamente a este grupo de población–

[1155] Según la entrevista en la *Secretaría del Desarrollo Social e Integración*, con el Director del Programa *Vida Mejor*, realizada el 09.09.2014.
[1156] Por ejemplo, en los proyectos de la *Cruz Roja* implementados tras el huracán Mitch: en Betania, *Cruz de Valencia* y *Cuidad España*. Según las entrevistas con el Coordinador para Honduras, *Cruz Roja Suiza* (realizada el 02.09.2014); con el Coordinador Nacional, *Cruz Roja Italiana* (realizada el 04.09.2014); y con las beneficiarias del proyecto *Ciudad España* (realizada el 04.09.2014).
[1157] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL, COMISIÓN PERMANENTE DE CONTINGENCIAS. *Informe…, op. cit.* P. 56-57.
[1158] INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Política Nacional…, op. cit.* P. 141-142.
[1159] FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Honduras. Documento del programa del país*. 2012-2016. [s.n.], 2011. P. 2.

.

declara que todo niño deberá gozar de los beneficios de la seguridad social y la educación, del derecho a crecer y desarrollarse en buena salud y de una vivienda adecuada.[1160]

Por su parte, el *Código de la Niñez y la Adolescencia*, establece derechos irrenunciables en favor de toda persona menor de dieciocho años y exhorta al gobierno a adoptar medidas económicas, sociales y culturales necesarias para brindar apoyo a la familia y a la comunidad, con miras a crear condiciones para un desarrollo sano y pleno de los niños.[1161] Las referencias a situaciones de calamidades son escasas en el *Código*, pero sí hay provisiones que pueden tener importancia en tales contextos, como los artículos referidos al derecho a la educación y a la protección de los niños, sobre todo, en situaciones de abandono o peligro, cuando sus necesidades básicas no están satisfechas, o en condiciones que atenten contra sus derechos o integridad.[1162]

En los contextos de catástrofes, es de utilidad la *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos*, la cual prioriza la atención a los niños, niñas y adolescentes, velando porque su interés superior prevalezca en todas las actividades que se realizan en la gestión de desastres.[1163]

Entre las organizaciones que trabajan en Honduras con el tema de la niñez –también en contextos de calamidades–, podemos indicar *Save the Children*, *Plan Internacional* y *Ayuda en Acción*. Tanto ellas como otros actores de asistencia subrayan que un asunto recurrente respecto a los derechos del niño en catástrofes es la utilización de los centros escolares en función de alojamientos provisionales para las personas afectadas. Esta práctica suele dañar la infraestructura escolar, genera rupturas en el ciclo de educación, y contribuye a problemas psicosociales de la niñez.[1164]

Hay proyectos que tratan de prevenir dicho mal uso, pero hasta ahora, no se han obtenido efectos satisfactorios al respecto. El *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* (UNICEF), ha intentado donar tiendas de campaña, para dar clases en ellas y evitar el la ruptura de curso escolar. Sin embargo, no se ha dado continuidad a esta iniciativa.[1165] Tampoco tuvo un éxito

[1160] La *Constitución Política de Honduras…, op. cit.* Art. 123.
[1161] El *Código de la Niñez y la Adolescencia* (Decreto No 73, de 1996). Art. 1, 6.
[1162] El *Código de la Niñez y la Adolescencia* (Decreto No 73, de 1996). Art. 35-45, 139 a), b), e).
[1163] La *Ley del Sistema Nacional…, op. cit.* Art. 4.10 y 32.
[1164] Según las entrevistas en la Municipalidad de Omoa, Puerto Cortés, y el *Plan Internacional Honduras*, realizadas el 06.09.2014 y el 11.09.2014, respectivamente.
[1165] Según la entrevista con el *Cruz Roja Hondureña*, filial de Puerto Cortés, realizada el 06.09.2014.

.

notable el proyecto de *cajas de herramientas*, en cuyo marco, los maestros recibían *kits* de materiales para enseñar fuera del edificio escolar.[1166]

A pesar de que generalmente la situación de la niñez en Honduras ha mejorado en años recientes, persisten serios problemas, tales como el nivel bajo de vida, la pobreza, el menoscabo a los derechos a la alimentación, la salud y la educación, el trabajo infantil, las migraciones, la inseguridad, el abuso sexual, la violencia doméstica y la violencia en contra de niñas y pueblos indígenas.[1167] Estos fenómenos tienden de verse agravados en caso de los menores que habitan las zonas rurales o urbanas marginales, que son de ascendencia indígena o afrohondureña, que tienen una discapacidad o están expuestos a condiciones de discriminación de cualquier otra índole. Asimismo, la vulnerabilidad de los niños suele profundizarse significativamente en contextos de calamidades, sobre todo, cuando sufren de la separación familiar, la falta de atención y protección adecuada, la ruptura del ciclo escolar y otros factores de riesgo y abuso.

Derechos de las personas mayores y con discapacidades

Otros grupos vulnerables que necesitan un trato especial –generalmente y a la hora de suministrar alojamientos provisionales tras los desastres– son las personas de edad y con discapacidades.

A. A nivel global, se reconoce actualmente la creciente importancia de desarrollar normas relativas a los derechos de las ***personas mayores***, sobre todo, en vista de una transformación demográfica sin precedentes que el mundo está experimentando y que se traduce en el aumento de la esperanza de vida en muchas regiones del planeta.[1168] No obstante, hasta la fecha, no se ha dedicado a las personas de edad ningún convenio específico y tampoco se les ha otorgado una protección especial por medio de los tratados generales.[1169] No obstante esto, la prohibición de discriminación contra ellos se puede derivar de varios instrumentos legales existentes.[1170]

[1166] Según la entrevista con el *Techo para mi país*, realizada el 09.09.2014.
[1167] COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe…, op. cit.* P. 174.
[1168] NACIONES UNIDAS. *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid*. A/CONF.197/9. 2002. Art. 1, 2.
[1169] Prácticamente, sólo la *Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias*, y la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* mencionan a la edad de manera específica como un motivo prohibido de discriminación.
[1170] La prohibición de la discriminación por "cualquier otra condición social" está incluida en: la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), art. 2; la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombres* (1948), art II; el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), art. 2; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), art. 2; la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*

.

En Honduras, a las personas de edad se les reconoce una atención particular atribuida por la *Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (Decreto Legislativo Nº 199*, de 2006*)*. Sin embargo, en la realidad, sus derechos siguen viéndose vulnerados, aun en el seno de sus familias[1171]

B. Por lo que se refiere a las ***personas con discapacidades***, la normativa internacional y nacional referente a sus derechos es más extensa y comprende: la *Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad*[1172] y su *Protocolo Facultativo*; la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*[1173]; y la *Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad.*[1174] Sin embargo, las disposiciones de dichos documentos son desconocidas por una gran parte de los hondureños interesados y no han sido promovidas eficazmente por las instancias estatales responsables.[1175]

La implementación plena de los mecanismos de protección y asistencia a las personas con discapacidades es, evidentemente, de gran relevancia. En lo tocante al tema de nuestro estudio, cabe recordar aquí que la *Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad*, de 2006, es uno de los pocos tratados internacionales que expresamente garantizan la seguridad y la protección a las personas con discapacidades, afectadas por situaciones de riesgo, incluidas emergencias humanitarias y desastres naturales.[1176]

En cuanto a las situaciones de emergencia, los hondureños pertenecientes a uno de los dos grupos en cuestión, tienen reconocido el trato no discriminatorio bajo las provisiones de la *Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos*, que afirma que las acciones del *Sistema* no se restringen por motivo de la edad ni la condición de salud de las personas necesitadas. La *Ley* citada prioriza la atención a los adultos mayores y a las personas con necesidades especiales

(1969), art. I.
[1171] COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe…, op. cit.* P. 152-155.
[1172] Adoptada por Honduras mediante el Decreto Nº 129, de 2007.
[1173] En 2011, Honduras entregó el instrumento de adhesión al convenio a la *Organización de Estados Americanos*.
[1174] Adoptada por Honduras mediante el Decreto Nº 160, de 2005.
[1175] Incluso la *Dirección General para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad*, no ha alcanzado un efecto significativo en la protección y tutela de los derechos correspondientes a este grupo de población. *Vide*: COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe…, op. cit.* P. 162-168.
[1176] NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. 2006. Art. 11.

.

asociadas a cualquier tipo de discapacidad, y asegura que el *Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* los trate de manera privilegiada y preferencial, mediante acciones afirmativas en la gestión de riesgo.[1177]

En la práctica, por lo general, las ONG (también las que trabajan con los temas de vivienda y alojamiento provisional) prestan una debida atención a los grupos vulnerables, incluidas las personas de edad y con discapacidad. La mayoría de las organizaciones, velan por los derechos de estas categorías de beneficiarios en todas las etapas de asistencia tras un desastre, como lo muestran los ejemplos de proyectos habitacionales realizados por las *Sociedades Nacionales de la Cruz Roja*, después del huracán Mitch. En uno de ellos –en el barrio marginal la Betania– se ayudó a las personas de edad y con discapacidades a recaudar fondos para cubrir la contribución obligatoria en las labores de construcción de las viviendas; y se les dio un trato preferencial la hora de asignar las casas que iban a habitar, lo que les permitió elegir las de acceso más fácil.[1178] De modo similar, en el proyecto *Cruz de Valencia*, las personas mayores pudieron escoger las viviendas primero y sus familiares se alojaron en cercanía, para de este modo poder ayudar y estar a disposición de la persona de edad.[1179]

De hecho, en Honduras, el apoyo a las personas mayores y con discapacidades en casos de desastres –ya sea justo después de que ocurran, ya sea en la fase de la recuperación–, a menudo está en las manos de sus propias familias. Por la falta de recursos, capacidades o conocimientos adecuados, las autoridades frecuentemente desatienden las necesidades especiales de estas categorías de víctimas.[1180] Definitivamente, es un desafío que hay que afrontar sin demora.

Grupos étnicos

Entre los sectores más vulnerables y discriminados de la población de Honduras están los pueblos indígenas y afrohondureños[1181]. Se reconoce la presencia de nueve pueblos culturalmente diferenciados en el país –*afrohondureños*, *chorti*, *lencas*, *misquitos*, *nahuas*,

[1177] La *Ley del Sistema Nacional…, op. cit.* Art. 4.10 y 32.
[1178] Según la entrevista con el Coordinador para Honduras, de la *Cruz Roja Suiza*, realizada el 02.09.2014.
[1179] Según la entrevista con el Coordinador Nacional, de la *Cruz Roja Italiana*, realizada el 04.09.2014.
[1180] Según la entrevista en el *Hábitat para la Humanidad Honduras*, realizada el 05.09.2014, y en la *Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios*, realizada el 10.09.2014.
[1181] EQUIPO PAÍS DE LAS NACIONES UNIDAS EN HONDURAS. *Recopilación…, op. cit.* P. 4-5.

.

negros ingleses, *pech*, *tawahkas*, *tolupanes*–, dispersos en diferentes partes del territorio nacional y caracterizados por una diversidad étnica, tradicional y lingüística.[1182]

Los datos socio-demográficos sobre estos grupos no son confiables debido a que corresponden a censos obsoletos o realizados inadecuadamente, pero se estima que constituyen entre el 7% y el 13% de la población total, siendo los más numerosos los *lencas* y los *garífunas* (afrodescendientes).[1183]

El instrumento internacional de relevancia en el tema de pueblos indígenas y tribales, es el *Convenio Internacional Nº 169* de la *Organización Internacional del Trabajo*, fue ratificado por Honduras en 1995 y es uno de los documentos más frecuentemente evocados al respecto, tanto por los representantes de las comunidades étnicas en el país, como por los funcionarios del gobierno y por los consultores de las organizaciones internacionales.[1184]

Por lo que se refiere a la legislación interna, la *Constitución Política de Honduras* garantiza la protección a las comunidades indígenas, consagrando el deber del Estado de dictar medidas que satisfagan sus derechos e intereses.[1185] Por su parte, la *Ley de la Propiedad*, la *Ley de Reforma Agraria y* la *Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola* señalan los modos en que las comunidades étnicas pueden recibir los títulos de propiedad de la tierra en la cual estén asentadas.[1186]

Las instituciones principalmente encargadas de dar seguimiento a los pueblos indígena, son: el *Instituto Nacional Agrario* (INA; responsable de la titulación), el *Instituto de la Propiedad* (IP; fortalecimiento de los derechos colectivos de propiedad) y, sobre todo, la *Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes* (SEDINAFROH; desarrollo económico, cultural, político y social).

La escasez de información estadística existente sobre los grupos étnicos en el país, dificulta analizar adecuadamente la realidad en que viven e impide estimar la magnitud de los problemas y exclusión que experimentan. No obstante eso, los estudios disponibles permiten

---

[1182] COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sistematización…, op. cit.* P. 326.
[1183] *Ibidem*. P. 326-237.
[1184] Según las entrevistas en la Comunidad Garífuna en Masca y en el *Instituto Nacional Agrario*, realizadas el 06.09.2014 y el 04.09.2014, respectivamente, y de acuerdo con: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011…, op. cit*. P. 179-183.
[1185] La *Constitución Política de Honduras…, op. cit.* Art. 346.
[1186] La *Ley de la Propiedad…, op. cit.* Art. 93-102 y 125; la *Ley de Reforma Agraria…, op. cit.* Art. 92; La *Ley para la Modernización…, op. cit.* Art. 65.

.

asumir que en Honduras persiste una vasta inequidad entre los pueblos indígenas y el resto de la población, lo que se refleja en el nivel de la pobreza y en las condiciones en que viven los pueblos culturalmente diferentes.[1187]

Por lo que se refiere al tema de nuestra investigación, la población étnica se encuentra en una posición compleja en lo referente al acceso a la tierra y vivienda, ya sea frente al creciente impacto de desastres naturales y provocados por el ser humano, ya sea por otras causas. Según la *Organización Fraternal Negra Hondureña* (OFRANEH) los garífunas "en la actualidad confrontan una Crisis Territorial, como producto de las presiones por parte de empresarios turísticos, frentes de colonización agrícola, 'ciudad modelo' y grupos afines al crimen organizado". Además, desde la óptica de la OFRANEH, las decisiones estatales respecto la titulación de tierras a favor de este grupo étnico no son satisfacientes, empezando por la controvertida *Ley de Propiedad*, que fue emitida "a instancias del Banco Mundial" y "pretende finiquitar la propiedad comunitaria, y así lograr condenar a una nueva diáspora del pueblo garífuna".[1188]

Durante la visita de campo a la Comunidad Garífuna de Masca, realizada en el marco del presente estudio, se confirmó una gran parte de estas inquietudes. Asentada entre la Cordillera del Merendón y el Mar Caribe, la comunidad vive en riesgo permanente, por un lado, de inundaciones cada vez más destructivas (como resultado, en particular, de la tala desmedida y de la intensificación de cultivo y ganadería en las montañas); por otro lado, de la invasión del mar en el territorio residual (agravada por la propagación del turismo e inversiones insostenibles). El desarrollo abusivo y el cambio climático contribuyen a la pérdida continúa de las tierras pobladas por los garífunas, sin embargo, a pesar del riesgo al que está expuesto, el pueblo rechaza la posibilidad de abandonar sus hogares y reubicarse.[1189]

Participación comunitaria

Como hemos subrayado, la participación comunitaria es una cuestión de gran relevancia en el suministro de alojamientos provisionales: fomenta el protagonismo de las víctimas, las empodera e integra y permite elaborar soluciones más adecuadas y eficaces. Las organizaciones

[1187] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011…, op. cit*. P. 179.
[1188] Las citas vienen de la página de la *Organización Fraternal Negra Hondureña* (OFRANEH), *vide:* http://www.ofraneh.org/ofraneh/Territorio.html [Acceso: 13.07.2015].
[1189] Según la entrevista en la Comunidad Garífuna en Masca, realizada el 06.09.2014.

.

de ayuda declaran que consideran crucial ubicar a los afectados en el centro de la respuesta humanitaria y tratan de involucrarlos en cada una de las etapas de la asistencia. En los proyectos habitacionales procuran incluir todos los grupos pertenecientes a la comunidad en cuestión, mediante un diálogo continuo con los beneficiarios, una toma conjunta de decisiones y una cooperación basada en reglas claras y preestablecidas.[1190]

La participación comunitaria en la provisión de alojamientos temporales contribuye a que los beneficiarios no se sientan receptores pasivos de apoyo, sino actores clave, capaces de recuperarse y responsables por su propio destino. Al velar para que las víctimas influyan en la formulación de soluciones habitacionales tras los desastres, se puede lograr que la ayuda sea más adecuada a sus necesidades, costumbres, tradiciones, contexto socio-cultural y condiciones económicas y climáticas, así como que no la rechacen, desprecien o consideren como una fuente de controversias y conflictos.

Desde esta perspectiva, cabe indicar la existencia en Honduras de la figura de *patronato*, que se origina en la necesidad de abrir espacios de participación a las comunidades y es un reflejo del derecho básico a la asociación. De acuerdo con la *Ley de Patronatos y Asociaciones Comunitarias*, el *patronato* es la una forma jurídica de asociación en que las comunidades asentadas en un espacio físico determinado se organizan para, la autogestión y defensa de sus intereses, la búsqueda del bien común y la realización de los fines que consideren oportunos.[1191]

Los actores humanitarios que trabajan con los alojamientos tras los desastres, suelen mantener una cooperación cercana con estos organismos, dado el conocimiento que los *patronatos* poseen sobre la población representada y la capacidad de identificar y priorizar las necesidades de sus miembros. Asimismo, incluso en condiciones de excepción, se intenta instaurar patronatos provisionales, con el fin de garantizar la representación de las personas afectadas en los procesos de planificación, decisión e implementación de proyectos de su interés.[1192]

[1190] Según las entrevistas con: *Cáritas, Cruz Roja Hondureña, Grupo Agrolibano, Hábitat para la Humanidad* y *Techo para mi país*, realizadas entre el 04.09.2014 y el 16.09.2014.
[1191] La *Ley de Patronatos…, op. cit.* Art. 2.
[1192] Por ejemplo, en los macroalbergues de Tegucigalpa instaurados tras el huracán Mitch (1998). Según las entrevistas con las beneficiarias del proyecto *Ciudad España* y en la *Cruz Roja Hondureña* realizadas el 04.09.2014 y el 12.09.2014, respectivamente.

.

Aspecto internacional

Como se comprobó en el estudio, una eventual importación de los bienes para la construcción de alojamientos provisionales, podría resultar obstaculizada por falta de un trato especial de tales mercancías en desastres. La normativa hondureña aplicable en la materia aduanera –conformada principalmente por la *Ley de Aduanas*[1193] y la *Ley de Simplificación Aduanera*[1194]–, no establece ningún régimen especial para dichos contextos. Por otro lado, Honduras comparte con el resto de los países de la región el Sistema Arancelario Centroamericano, bajo el cual el comercio intrarregional de productos originarios del mercado común, con excepciones para algunos productos sensibles, se encuentra libre de gravámenes. En caso de calamidad tal facilitación podría simplificar y agilizar la importación de asistencia humanitaria de los Estados vecinos.

Una situación sintomática en cuanto a la cooperación con los donantes internacionales, se refiere a la precaución de éstos a la hora de elegir los canales para transferir los fondos humanitarios. La inquietud por la escasez de transparencia de las instancias estatales del país, ha resultado en que algunos cooperantes –sobre todo, en vista de las experiencias del huracán Mitch– decidieron encaminar la ayuda a través de organizaciones no gubernamentales o encargar directamente a las comunidades afectadas. Algunos donantes exigían que para recibir los fondos las comunidades interesadas se organizaran en comités de desarrollo (CODEL), a fin de dar respuesta a sus necesidades mediante la participación popular. Gradualmente, los CODEL fueron asumiendo funciones cada vez más importantes en la gestión de asistencia, desde la recepción y distribución de la ayuda alimentaria, mediante la reconstrucción de los hogares, hasta la administración de los proyectos y revisión de la contabilidad gubernamental al nivel municipal y local.[1195]

[1193] La *Ley de Aduanas* (Decreto Nº 212, de 1887).
[1194] La *Ley de Simplificación Aduanera* (Decreto Nº 197, de 1993).
[1195] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; UN-HÁBITAT. *En tierra segura…, op. cit*. P. 11.

.

CONCLUSIONES

El derecho relativo a los desastres como una vía hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres: casos de El Salvador y Honduras

En el capítulo 2, adelantamos que ciertos procesos que se han desarrollado a nivel mundial han abordado el tema del derecho relativo a los desastres desde el enfoque de los derechos humanos. Analizando su implementación en los dos países revisados, podemos constatar brevemente que el más divulgado entre los actores que trabajan en el ámbito de alojamientos provisionales, es la *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria* (Proyecto Esfera).[1196]

En El Salvador, los representantes de organizaciones internacionales presentes en el país hacen notar que la temática del *Manual Esfera* está incluida actualmente en la cartilla de capacitaciones de los técnicos de la Protección Civil y que, en efecto, se procura cumplir con estos estándares cuando posible. Hasta ahora, no obstante, las normas no se han visto implementar satisfactoriamente y no hay recursos suficientes para hacerlo, dado que hay otras prioridades más urgentes.[1197]

Los actores claves en materia de alojamiento de emergencia en El Salvador, admiten que conocen e intentan aplicar los estándares de Esfera en la práctica.[1198] Sin embargo, por la falta de recursos disponibles y por la influencia de varios factores y obstáculos, los implementan solo de un alcance limitado.[1199]

En Honduras, los estándares del Proyecto Esfera están conocidos, difundidos y aplicados. De hecho, en el país, funciona activamente un grupo de facilitadores de *Esfera* que capacitan a los actores relevantes en al ámbito (técnicos de la Comisión Permanente de Contingencias, las fuerzas armadas, voluntarios y socios de las ONG, etc.).

Por otro lado, pese a que la ley rectora del *Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* es compatible con el *Manual Esfera*, desde el punto de vista del ente clave de la protección civil la tarea más relevante es de salvar las vidas de los afectados. Aunque los derechos humanos y

---

[1196] PROYECTO ESFERA. *Manual…, op. cit.*
[1197] Según la entrevista en el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, realizada el 09.10.2014.
[1198] Según la entrevista en la *Protección Civil, Dirección General*, realizada el 08.10.2014.
[1199] Según las entrevistas con el Técnico de albergues del *Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*, realizada el 29.09.2014, y en el *Departamento de Protección Civil* de Santa Tecla, realizada el 09.10.2014.

.

los estándares internacionales son de importancia para la COPECO, se consideran secundarias frente a este propósito básico.[1200]

Además, en la realidad, ocurren ciertas limitaciones que frenan la implementación efectiva de las normas del *Proyecto Esfera*. Por un lado, dichos estándares no siempre resultan adecuados a los contextos de América Central; por otro, a menudo, su puesta en práctica se ve obstaculizada, ya sea por la falta de recursos financieros y humanos adecuados (la asignación presupuestaria insuficiente frente al nivel de necesidades), ya sea por presiones políticas en distintos niveles y por los frecuentes cambios de gobiernos, que interrumpen los ciclos de aprendizaje y capacitación de los funcionarios.[1201]

En cuanto al *Programa sobre el derecho relativo a los desastres* de la *FICR*, los actores estatales entrevistados no hicieron referencias directas a los instrumentos formulados bajo este proceso, es decir, las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (*Directrices*) y la *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (*Ley Modelo*).

Para explicar esta situación, cabe clarificar primero, que la mayoría de los entrevistados fueron miembros de la sociedad civil, empleados de organizaciones del tercer sector o funcionarios gubernamentales con cargos operativos, con lo cual se puede justificar su desconocimiento de las *Directrices*, que sí, han sido adoptadas por los gobiernos de ambos países en cuestión, en la Conferencia Internacional de 2007, después de haber sido consultadas extensamente con los especialistas nacionales e internacionales en la materia.

Segundo, la *Ley Modelo* no ha servido de patrón a la hora de las adaptar normativas nacionales referentes a desastres porque es posterior (del año 2013) a la legislación correspondiente formulada recientemente en los dos países, precisamente, a la *Ley de Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* de Honduras (de 2009) y a la *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres* de El Salvador (de 2005).

[1200] Según la entrevista en el *Centro de Operaciones de Emergencia Nacional*, de la *Comisión Permanente de Contingencias*, realizada el 18.09.2014.
[1201] Según la entrevista en la *Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios*, realizada el 10.09.2014.

.

Tercero, ni las *Directrices*, ni la *Ley Modelo* se refieren directamente y ampliamente a la cuestión de nuestro interés especial: la provisión de alojamientos provisionales a raíz de desastres. Por otro lado, en ambos Estados se han ido desarrollando consultorías –impulsadas por la FICR y en estricta colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja– orientadas al fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en el suministro de soluciones habitacionales de emergencia.

Los entrevistados tampoco hicieron referencias expresas a las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* del IASC. No obstante eso, el mismo IASC ha sido activo en los dos países estudiados. Por ejemplo, en Honduras, entre 2009 y 2013, realizaba un *Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana*[1202] y en El Salvador, se activó en el escenario de la tormenta tropical E-12, mediante la constitución de una mesa sectorial de alojamientos co-liderada por el *Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano* y la *IFRC* en colaboración de *UN-HABITAT*.[1203]

Por lo que se refiere al *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre* de la *CDI* y a la iniciativa de *Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos* del CDH, como hemos indicado en su lugar, son propuestas relativamente recientes y por el momento corresponde esperar sus resultados.

La información recopilada durante las visitas de campo y las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio con los especialistas en la materia, así como el análisis profundizado de la bibliografía y los instrumentos legales y operativos correspondientes, permiten concluir que el enfoque de los derechos humanos en la asistencia humanitaria –en la forma del suministro de vivienda temporal tras los desastres– tanto en El Salvador como en Honduras presentan ciertos avances, pero también varios desafíos.

Sobre todo, los marcos legales relevantes en la materia, referentes a la propiedad y tenencia de la tierra y viviendas, al catastro y registro, al ordenamiento territorial y normas de construcción, están dispersos y son imprecisos. En El Salvador, por ejemplo, la *Ley de Urbanismo y Construcción* (de 1951) es obsoleta y no responde satisfactoriamente a los desafíos actuales; en cambio, la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (de 2011) y la *Ley especial de lotificaciones y parcelaciones para uso habitacional* (de 2012) son

[1202] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Construyendo…, op. cit.* P. 26.
[1203] COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. EL SALVADOR SHELTER CLUSTER. *Análisis de los principios básicos para la respuesta en alojamientos.* San Salvador, 2011. P. 3-4.

.

relativamente nuevas y no se han implementado plenamente, por lo cual no se ha comprobado todavía su aplicabilidad y eficacia; finalmente, la *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños*, aunque se considera funcional y de un peso político relevante, concierne únicamente a un ámbito territorialmente limitado.

Igualmente, los panoramas institucionales no son armoniosos y tienen varias imperfecciones. Las instituciones claves están poco articuladas, sus misiones, metodologías y recursos son muy heterogéneos y sus labores no se coordinan satisfactoriamente entre sí. En Honduras, no se ha creado una institución central encargada de la rectoría del sector habitacional y, por el momento, compete a diversos entes con mandatos específicos cumplir con la responsabilidad constitucional de asegurar la vivienda digna a los ciudadanos. Además, no hay un actor particular que coordine los temas de vivienda en el ciclo de la gestión de riesgo de desastres.[1204]

Los dos países analizados, sufren de un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. A pesar de que el derecho a la vivienda digna está reconocido por las leyes vigentes, y que la calidad de la infraestructura residencial ha mejorado en los últimos años, las condiciones de vida de una gran parte de sus sociedades – especialmente de los grupos vulnerables– aún son precarias, debido al impacto de tales factores como la pobreza, una distribución inequitativa del ingreso, una acceso a tierras limitado, una crecimiento poblacional rápido, una urbanización poco controlada y una alta propensión a los riesgos ambientales. Los asentamientos irregulares y los hogares construidos con material inadecuado, en zonas proclives a desastres influyen en el nivel de resiliencia de las comunidades. Enfrentar estas cuestiones –en los tiempos de normalidad– es un elemento clave en la reducción del riesgo y la gestión de desastres, puesto que en el momento de ocurrir una calamidad, las dificultades preexistentes suelen agravarse y obstaculizar el suministro de los alojamientos provisionales adecuados. Realizar esta tarea parece fundamental para asegurar que los problemas habitacionales no se vean exacerbados cuando ocurra una emergencia.

También en los dos países, es escasa la normatividad que se refiera al alojamiento provisional o que contenga un nexo entre el derecho a una vivienda adecuada y las situaciones

[1204] Parcialmente esta última función está asumida por la Comisión Permanente de Contingencias que, bajo la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, tiene el mandato de coordinar la respuesta a desastres en el país, incluida la atención a los de albergues y alojamiento de emergencia.

.

de desastres. Durante la investigación, no se han identificado leyes específicas para un alojamiento digno en los contextos de calamidades; ni tampoco las disposiciones vinculantes generales en materia de vivienda que abarquen dichos contextos. Honduras, antes de Mitch (1998), no disponía aun de una ley adecuada sobre la protección civil y gestión integral de riesgo de desastres. Tras el huracán, este vacío fue cubierto por la elaboración de la *Ley del SINAGER* y el fortalecimiento del papel de la *COPECO*.

El Salvador, por su parte, está desarrollando hoy en día las provisiones legales en lo tocante a la vivienda –con iniciativas como el *Anteproyecto de Ley Especial de Vivienda de Interés Social* o la reciente propuesta de la *Política Nacional de Vivienda y Hábitat*– que incluyen ciertas referencias a las situaciones de calamidades. Asimismo, a partir de la experiencia de la tormenta tropical Ida (2009), ha formulado la *Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales*, producto del intercambio de experiencias entre las entidades e instituciones relevantes en la materia y un instrumento principal sobre la organización, construcción y supervisión de los alojamientos provisionales. La aproximación de los derechos humanos está presente tanto en la *Guía Práctica* como en las recientes propuestas de leyes y políticas salvadoreñas sobre la vivienda.

Ni El Salvador, ni Honduras cuentan con una infraestructura suficiente y adecuada para alojar temporalmente –o, mucho menos, a largo plazo– a todas las personas que lo requieran después de cualquier tipo de catástrofe de gran envergadura. Es por ello que las autoridades se han visto obligadas a utilizar instalaciones que no cumplen plenamente con los requisitos mínimos de un alojamiento provisional digno aceptados internacionalmente y, hasta la fecha, han utilizado para este objetivo las escuelas, iglesias, centros comunitarios y otras instalaciones municipales, gubernamentales y, a veces, privadas.

De forma alterativa, los afectados se instalan con sus familiares y conocidos o se les propone soluciones paliativas como los bonos temporales para alquiler, los *kits de reparación* o los tabancos.

Una cuestión preocupante es el uso de centros escolares en función de albergues temporales. Aunque tal opción, como se ha mencionado más arriba, genere varios efectos negativos y esté desaconsejada por prácticamente todos los actores y plataformas internacionales correspondientes, sigue siendo una de las soluciones más comunes y frecuentes en los contextos de desastres. Si bien se trata de prevenir la utilización inadecuada de edificios educativos (por ejemplo, el *Ministerio de Educación* de El Salvador ha emitido disposiciones

.

que regulan esta materia) y de proponer alternativas al respecto (por ejemplo, Honduras tiene las experiencias con donar tiendas de campaña y *kits* de materiales para poder dar clases fuera del edificio escolar), aún no existen políticas o estrategias para asegurar el derecho a la educación amenazado en las situaciones de emergencia.

Desde esta óptica, es aconsejable que las autoridades responsables identifiquen previamente los sitios alternos para albergar a las personas en necesidad. De hecho, los actores en cargo de la protección civil de los dos países analizados, a nivel central y local, recopilan datos y disponen de mapas de los terrenos y edificios preestablecidos a donde se puede trasladar a las víctimas de una calamidad. Sin embargo, frecuentemente, estas bases de información carecen de sistematización y actualización, suelen ser demasiado generales e indican edificios cuyas condiciones no permiten alojar a las víctimas. Además, las municipalidades las mantienen de una forma hasta cierto punto facultativa, en vista de las lecciones aprendidas del pasado, puesto que no hay obligaciones legales claras y con sanciones por incumplimiento que les exigen poseer tales inventarios.

Por otra parte, pocas comunidades cuentan con instalaciones específicas, destinadas exclusivamente a servir como alojamientos transitorios en caso de un potencial desastre. Una iniciativa vanguardista a este respecto son los *mega albergues* en El Salvador, que se activan en caso de presentarse una calamidad. Honduras, por el momento, no dispone de las estructuras preexistentes de este tipo, por lo cual tendría que acudir a soluciones *ad hoc* si resulte necesario. Como han mostrado las experiencias pasadas, tales soluciones suelen afectar significativamente el derecho humano a una vivienda digna y a un nivel de vida adecuado.

Entre otros problemas recurrentes identificados a la hora de suministrar alojamientos de emergencia en los Estados analizados, está la práctica de convertir las viviendas temporales en permanentes, aunque si su ubicación, estructura, material de construcción no sean adecuados. Asimismo, la (re)construcción de asentamientos humanos después de los desastres puede verse obstaculizada o impedida por falta de terrenos accesibles y documentación de requerida, primordialmente, los títulos de propiedad.

En lo concerniente a la escasa disponibilidad de tierras habitables, los actores y grupos de interés de ambos países han subrayado la importancia de enfrentar este tema, ya sea en los tiempos de normalidad, ya sea en casos de desastres. La distribución inequitativa y el acceso limitado al suelo han provocado las tensiones persistentes y la creación de asentamientos

.

irregulares y precarios en zonas de riesgo y prohibidas, fuera de los límites legales establecidos por las autoridades, sobrepoblados y sin servicios básicos.

La disponibilidad restringida de la tierra en los tiempos de normalidad, reviste gran seriedad al ocurrir una calamidad, cuando se necesitan con celeridad terrenos aptos para reubicar, temporalmente o permanentemente, a las familias afectadas. Las experiencias muestran numerosas dificultades identificadas en tales escenarios: las demoras en encontrar lugares aptos y seguros, las trabas burocráticas en otorgar los permisos requeridos (de construcción, ambientales, etc.) y los inconvenientes derivados de haber trasladado y alojado a las personas afectadas a distancia de sus asentamientos anteriores y medios de sustento, lazos sociales y puntos de referencia tradicionales.

Por lo que se refiere a la documentación, el estudio ha mostrado que persisten múltiples desafíos acerca de esta cuestión. En los dos Estados:

– una gran parte de los ciudadanos no poseen títulos de propiedad de las tierras y viviendas que habitan o no los tienen debidamente registrados, ya sea por la falta de conocimiento o recursos, ya sea porque la ocupación no es legal.

– hay numerosos asentamientos irregulares, caracterizados tanto por las condiciones de inseguridad jurídica de propiedad, como por no cumplir los requisitos básicos de un hábitat digno y estar erigidos en zonas de riesgo, fuera de las normas de ordenamiento territorial y códigos de construcción. Los asentamientos irregulares, pueden ser un efecto de los desastres, así como un factor agravante de ellos.

– la concentración de la tierra en las manos de grandes propietarios es común, puesto que los procesos de la redistribución y regularización de la posesión y uso del suelo –emprendidos en el marco de las reformas agrarias realizadas desde los años sesenta hasta los noventa– no han traído los efectos esperados. Efectuadas bajo presiones sociales, políticas y económicas, internas e internacionales, las reformas fueron fragmentadas y ocasionaron problemas que persisten hasta la fecha.

– existen varias modalidades de tenencia de la vivienda y la tierra; las que más nos interesan desde la perspectiva del estudio es el inquilinato y el colonato. En cuanto a los arrendatarios, en los desastres, su trato diferenciado frente a los propietarios es un desafío para los actores que suministran las soluciones habitacionales, sobre todo, en vista de la carencia de disposiciones especiales concernientes a ese grupo en los contextos de excepción. Por su parte, los colonos viven en una alta dependencia de los terratenientes y de allí que los intentos de asistirlos tras

.

las calamidades se puede ver impactado u obstaculizado por los dueños. Las dos formas de tenencia mencionadas, generan entonces ciertas incógnitas y dificultades, y pueden traducirse en parcialidades en la prestación de asistencia.

Los gobiernos salvadoreños y hondureños siguen realizando esfuerzos para aumentar los índices de seguridad jurídica de la propiedad y tenencia, lograr una distribución equitativa de la tierra y minimizar los impactos sociales de la situación actual. Los actores correspondientes clave priorizan las familias de bajos recursos, asentadas en lotificaciones irregulares y afectados por desastres, y las leyes formuladas actualmente en la materia, paulatinamente, tratan de responder a los retos identificados. Por el momento, sin embargo, la legislación amplia referida a la propiedad, catastro, ordenamiento territorial, etc. y las políticas e instrumentos jurídicos vigentes se refieren a las situaciones de desastres de una manera vaga o nula. Tampoco los actores responsables disponen de procedimientos, herramientas y recursos adecuados para abordar satisfactoriamente y plenamente esta problemática.

Garantizar la seguridad de la tenencia resulta crítico, según se ha detectado durante las emergencias anteriores. Asegurarse de que cada beneficiario tenga la titularidad de su propiedad correctamente documentada, protege contra litigios posteriores, desalojos forzosos o desplazamientos, adquisición de la propiedad de otros involuntariamente. También, puede servir para mitigar el riesgo de que los fondos humanitarios se utilicen en soluciones insostenibles y para rendir cuentas a los donantes, al público en general y dentro de las mismas organizaciones.[1205]

Por el momento, la falta de la seguridad de la tenencia persiste en los dos países y – agregada a otros problemas que preexisten (como los sistemas catastrales y registros incompletos) o pueden generarse a raíz de la calamidad (los documentos perdidos, las líneas de demarcación borradas o cambiadas) suele dificultar la restitución de posesiones tras los desastres, minar la recuperación y, en general, comprometer el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas.

Varias instituciones estatales y organizaciones de asistencia intentan enfrentar esta situación, ofreciendo sus servicios de asesoría legal, facilitando los procedimientos correspondientes e incluyendo componentes de legalización y entrega de títulos en el marco de

[1205] CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS; LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Seguridad…, op. cit.* P. 4-9.

.

sus programas de (re)construcción de vivienda. De hecho, en ciertos casos, los proyectos habitacionales realizados después de los desastres han servido para otorgar los documentos de propiedad a las personas que no los habían poseído, particularmente, a los ocupantes irregulares y a las mujeres.

Otro tema que hemos desarrollado ampliamente en las páginas anteriores, es el trato de los grupos más vulnerables de la sociedad. Cuando acontece un desastre y se proponen soluciones de alojamientos provisionales, es una de las problemáticas más delicadas e importantes para abordar. Tanto en El Salvador como en Honduras existen leyes, normas e instituciones especiales que protegen a los grupos más vulnerables: las mujeres, los niños, adolescentes y adultos mayores, las personas con discapacidades y miembros de comunidades indígenas. Sin embargo, en pocas ocasiones dichas disposiciones y entidades abarcan cuestiones relativas al alojamiento post desastre.

También faltan indicadores y datos desagregados por género, edad, pertenencia étnica y otros factores potencialmente discriminatorios, que permitirían identificar los obstáculos reales para diferentes grupos de población y proyectar estrategias que satisfagan sus necesidades concretas a corto y largo plazo.

En la realidad, los esfuerzos por cumplir con los derechos de las personas afectadas han estado presentes en las acciones de asistencia llevadas a cobo por los actores responsables. Las organizaciones humanitarias intentan dar un trato especial y prioritario a los grupos vulnerables, tanto en la fase de selección de beneficiarios como durante el suministro de la ayuda. Tanto las ONG como los gobiernos buscan incluir en sus programas el enfoque de los derechos humanos y del género, los estándares Esfera, los principios de la participación comunitaria y de no hacer daño, la observancia a la tradición y cultura local. Como un reflejo de las iniciativas estatales al respecto, citemos la ley del *SINAGER* (hondureña) y la *Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales* (salvadoreña), que exhortan a los actores responsables a asistir y asegurar una atención particular y una participación equitativa a los grupos más frágiles.

Desgraciadamente, en los momentos de excepción, cuando las carencias son extensas y los recursos restringidos, no es sencillo garantizar la protección integral a las víctimas con necesidades especiales. No obstante eso, se requiere el máximo empeño posible en adecuar las políticas y los planes operacionales al nivel nacional y local, gubernamental y no gubernamental, para que éstos incorporen una aproximación de derechos humanos; reconozcan

.

todos los derechos de las personas vulnerables, también en los contextos de calamidad y en condición de albergadas; velen por su protección eficaz contra la discriminación y las integren en el manejo de desastres.

Íntimamente relacionada con la problemática anterior, está la cuestión de la participación comunitaria en la provisión de alojamientos provisionales (así como permanentes) tras las catástrofes. Como hemos enfatizado, es un elemento crucial de la respuesta humanitaria y se debe velar por ella en cada etapa de gestión de desastres, desde la preparación, prevención y mitigación, hasta la respuesta, recuperación, rehabilitación y reducción de riesgo. La identificación de redes locales, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones comunitarias con experiencias en tiempos de calamidades, es clave en este aspecto ya que permite conocer el contexto socio-cultural y económico, las tradiciones y las buenas prácticas detectadas en el pasado por las poblaciones asistidas. Basarse en estos conocimientos y lecciones aprendidas, facilita a los actores de ayuda responder de una forma más adecuada y eficaz en desastres futuros.

Finalicemos con las observaciones sobre la cooperación internacional. Los países centroamericanos continuamente desarrollan sus relaciones regionales en el ámbito de desastres, especialmente, en el marco del *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA)[1206] y del *Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central* (CEPREDENAC)[1207]. Bajo la égida de éstos, se aprobó, en 2009, la *Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres* (PCGIR) y el *Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana* (MecRegSICA).

El *MecRegSICA* hace referencia explícita a los derechos humanos en contextos de desastres, en su apartado titulado *Los derechos humanos y la equidad de género en el marco de la ayuda y asistencia humanitaria*.[1208] Por su parte, el objetivo general de la *PCGIR* es dotar a la región de un marco orientador en materia de gestión integral del riesgo de desastres, que

---

[1206] SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA). Tegucigalpa, 1992.
[1207] CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL. *Nuevo convenio constitutivo del centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central (CEPREDENAC)*. Belice, 2003.
[1208] SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana* (MecRegSICA). Tegucigalpa, 2012. P. 17.

.

favorezca el respeto y garantía de los derechos humanos, la multiculturalidad y la equidad de género. De ahí que entre los principios que guían las acciones desarrolladas bajo dicha política, se encuentra la equidad de género, complementariedad, transparencia y participación. Es de nuestro interés especial, uno de los ejes articuladores de la PCGIR que se refiere al desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad, incluidos los temas de la vivienda y ordenamiento territorial con enfoque de gestión de riesgos [1209]

Asimismo, los acuerdos regionales aplicables en materia aduanera –a saber, el *Código Aduanero Uniforme Centroamericano* (CAUCA) y su *Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano* (RECAUCA)– contienen disposiciones relativas a los casos de desastres y rehabilitación, por ejemplo, reconocen la figura de envíos de socorro, que incluyen ciertos bienes mandados como ayuda para las personas afectadas por calamidades.

Más allá de la cooperación regional, están las actividades en los dos países analizados de las organizaciones internacionales de diversa índole, como el *Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*, los componentes de la ONU (OCHA, PNUD), la OIM, la *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID), la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional* (USAID), *Redhum*, *Cáritas*, *Hábitat para la Humanidad*, *Plan Internacional*, *Visión Mundial*. Con su apoyo, se organizan reuniones y seminarios sobre la temática humanitaria –por ejemplo, la reunión sobre Movimiento de Ayuda Humanitaria Internacional en Situaciones de Desastres (Panamá, 2013) o el seminario sobre Desafíos de la Acción Humanitaria en América Latina y el Caribe (Panamá, 2014)– y se canalizan fondos necesarios en situaciones de desastres.

En todo caso, recurrir a la cooperación internacional ha mostrado ciertas complicaciones durante el suministro de alojamientos después de las calamidades ocurridas en el pasado en El Salvador y Honduras: las soluciones propuestas por los donantes, en ocasiones, son difícilmente aplicables en los contexto de los países analizados; hay una fuerte dependencia de financiación exterior para realizar proyectos; los procesos para conseguir fondos pueden ser muy tardados y los lapsos entre la evaluación de necesidades, presentación de la propuesta y la obtención de fondos pueden ser demasiado largos.

[1209] SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (*PCGIR*)*. Panamá, 2010. P. 15-21.

.

CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo hemos procurado responder a la pregunta sobre si el derecho relativo a los desastres puede constituir una vía posible hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres. Con el fin de encontrar la respuesta, hemos pasado por un camino que nos llevó desde delimitar e interpretar el marco conceptual de los desastres, mediante estudiar los antecedentes, fuentes y etapas de desarrollo de las bases legales y procedimientos operativos de utilidad a este respecto, hasta adentrarnos al tema del nexo entre el cuerpo jurídico relativo a los desastres y los derechos humanos.

Al haber determinado la existencia de un vínculo entre los derechos humanos y el régimen legal referente a los desastres, hemos intentado explicar cómo entendemos a estos derechos desde la perspectiva de la teoría crítica y cómo podemos aplicar el pensamiento crítico a la hora de analizar dichos derechos en los entornos de calamidades. Hemos dedicado una parte de nuestras reflexiones a profundizar sobre aquellos derechos que consideramos más expuestos a vulneraciones durante las catástrofes, para luego indagar sobre las relaciones que entrelazan la esfera humanitaria con la materia de los derechos humanos –revisando tanto los puntos que unen, como los que separan las dos agendas en cuestión–.

Como siguiente paso, hemos abordado la protección humanitaria –un concepto que aproxima la asistencia humanitaria a los esfuerzos por garantizar la satisfacción de los derechos humanos en los contextos de catástrofes–. Hemos tratado de clarificar el significado y la relevancia de dicha noción en cuanto a un componente clave de la labor humanitaria de hoy, argumentando que extiende la ayuda brindada a las personas afectadas más allá de satisfacer sus necesidades básicas, hasta asegurarles un trato que vele por su dignidad y empoderamiento.

De cada capítulo de nuestro trabajo hemos podido extraer hallazgos parciales que estamos agregando en este momento para presentar las conclusiones finales.

1.

La primera parte de la investigación, tuvo carácter introductorio y nos permitió dar pasos hacia una conceptualización exhaustiva de la noción del desastre (para los propósitos de este estudio denominado también calamidad o catástrofe). Al examinar los aspectos constitutivos de este término –recuperados tanto de los instrumentos normativos vigentes como de la práctica internacional y las acciones en el terreno– propusimos comprender por desastre una perturbación grave o interrupción seria del funcionamiento de una comunidad, que constituye

.

una amenaza efectiva para la vida o salud humana y puede ocasionar trastornos generalizados y pérdidas materiales, económicas y ambientales que, frecuentemente, exceden la capacidad de los afectados para hacerles frente con sus propios medios y recursos.

Observamos que tal evento puede deberse a las fuerzas de la naturaleza, al factor humano o a la combinación de estos dos –como sucede normalmente– y excluimos del campo de análisis las crisis humanitarias derivadas de los conflictos armados, puesto que ya se dispone de un robusto cuerpo jurídico del alcance mundial que cubre tales escenarios, a saber, el derecho internacional humanitario.

Además, notamos que hay varias circunstancias que definen el impacto de una catástrofe. Entre ellas destaca la existencia de determinados peligros (naturales o antropogénicos), de las vulnerabilidades subyacentes y del riesgo que las amenazas latentes se materialicen; así como el nivel de preparación y el grado de resiliencia de la sociedad y de sus miembros en lo individual para enfrentar las consecuencias negativas de una calamidad. Hoy en día, las nociones de vulnerabilidad y resiliencia cobran cada vez más relevancia debido al cambio doctrinal que deja atrás la tendencia de focalizarse en el componente natural de las calamidades y persigue una orientación dirigida a lo humano y a los procesos socio-culturales, económicos y políticos de fondo. En este sentido, la susceptibilidad de una comunidad a sufrir de un desastre es condicionada por diversos factores estructurales, organizacionales, institucionales, históricos, etc., que afectan en algunos contextos más que en otros. Un acercamiento desde la óptica crítica, permite entender que en la mayoría de los desastres, la huella de la actividad o negligencia humana es evidente e innegable, por lo cual, denominar a los desastres como naturales, si bien puede servir como una simplificación conceptual con fines pedagógicos, parece estar poco adecuado con la realidad.

Relacionada con lo anterior, encontramos la duda sobre si el derecho relativo a los desastres debería abordar las causas de fondo de las vulnerabilidades –puesto que estas inciden en aumentar el sufrimiento y la tasa de muertes de las personas afectadas por catástrofes– o debería dejar esta tarea a los actores responsables. Según concluimos, aunque remediar los problemas raíces no es el objetivo primordial de este derecho, no puede ser excluido por completo de los debates al respecto; para ser efectivo, es vital que el marco referente a la gestión de desastres no solamente tome en consideración las necesidades inmediatas de las víctimas en las fases posteriores de la calamidad, sino también se pregunte por cómo prevenir las catástrofes o mitigar sus efectos, de qué modo preparar a las comunidades para que puedan enfrentar este

.

tipo de eventos y recuperarse de ellos; y de qué forma fortalecer a las sociedades expuestas a las amenazas y aumentar su resiliencia y capacidades al respecto.

2.

En el segundo capítulo, nos aproximamos al significado, contenido y características del derecho relativo a los desastres. Descubrimos que, en una formulación amplia, los fundamentos de este régimen se hallan en prácticamente todas las ramas del derecho internacional público, primordialmente, en el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Asimismo, prácticamente en cada rama del derecho se pueden indicar normas que cubren algún proceso o fase de manejo de desastres.

En este vasto abanico de leyes y reglas, se identificó una suerte de 'núcleo fundamental' del campo legal referente a los desastres, delimitado como una gama de disposiciones y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades de ayuda en casos de catástrofes no relacionadas con conflictos armados. Con las experiencias del terreno, las lecciones aprendidas y las aportaciones de los actores involucrados, la forma de entender al marco conceptual, jurídico y operacional de los desastres ha sido modificada, ajustada a las exigencias reales y extendida a las materias de relevancia, tales como la reducción del riesgo, la recuperación temprana, la protección integral de las personas afectadas e, incluso, los derechos humanos. A este respecto, citamos ciertas iniciativas que, según nosotros, han fortalecido el nexo entre el derecho relativo a los desastres y los derechos humanos –ya sea de modo manifiesto, ya sea indirectamente–contribuyendo valiosamente al argumento que nos concierne.

En la actualidad, el derecho relativo a los desastres está en constante evolución y desarrollo; es un cuerpo heterogéneo y bastante disperso en cuanto a la nomenclatura, procedimientos y alcance. Aunque los esfuerzos por encontrar mayor coherencia en este ámbito podrían verse obstaculizados por los procesos de negociación, adopción y aplicación efectiva de los instrumentos correspondientes, consideramos que construir un marco claro y sólido en la materia que nos atañe, es una tarea necesaria y pendiente ante las carencias existentes en el recuadro legal y operativo existente, por un lado, y la reciente proliferación, transformación y complejizarían de amenazas, riesgos, vulnerabilidades, actores y opciones de respuesta, por otro. Realizar dicha tarea con éxito, permitirá a los afectados por desastres contar con una especie de certeza sobre que recibirán la ayuda requerida, ya sea de su propio Estado, ya sea de otros actores. Tal certidumbre les posibilitaría un disfrute más pleno de los derechos.

.

Garantizar que las leyes y pautas de conducta en el suministro de la asistencia y protección humanitaria sean adecuadas, así como cuidar permanentemente por el trato digno y el empoderamiento de las víctimas, es fundamental en los contextos de calamidades. Ante las circunstancias especiales, el ser humano necesita una atención especial. Pensar críticamente y salir de los patrones incongruentes consolidados en el sistema humanitario de hoy, es una vía que se ha de recorrer para encontrar soluciones y alternativas que acerquen a la meta final: velar por que cada persona pueda vivir una vida digna y libre de sufrimiento.

3.

En la tercera parte del trabajo, reflexionamos sobre la problemática de los derechos y de la dignidad humana en los entornos de desastres. Como punto de partida, tratamos de demostrar que la teoría crítica puede servir de base para comprender y abordar más adecuadamente el tema de los derechos humanos en las circunstancias que nos interesan. Aunque no sean explícitas, las aportaciones desde dicha teoría pueden, según nosotros, extenderse a las situaciones de calamidades y proporcionar una contribución valiosa al respecto.

Una vez planteado nuestro marco teórico, nos detuvimos en exponer porqué en el abordaje del argumento estudiado rechazamos la concepción de las generaciones de derechos humanos. Al admitir que dicha división permite esquematizar cómo ha ido avanzando el reconocimiento de los derechos en los instrumentos jurídicos, creemos que es una visión errónea, demasiado simplista y unilineal. Por consiguiente, partiendo de la idea de dignidad, enfatizamos que hay solamente una suerte de derechos para todos: los derechos humanos.

En el siguiente paso, profundizamos sobre los derechos que pueden resultar especialmente afectados en los contextos de desastres y –de un modo más puntual– en los casos de introducir un régimen de excepción, sea cual fuere su denominación. Los abusos e inobservancias que se suelen dar en las situaciones que analizamos, son múltiples y se traducen no sólo en una negación inmediata de ciertos derechos de las personas afectadas, sino que también pueden conducir a violaciones secundarias, agravación de los efectos perjudiciales de los desastres y la exacerbación de las vulnerabilidades y patrones de discriminación preexistentes. Procuramos demostrar que es de suma importancia tratar a las víctimas de las catástrofes no como beneficiarios pasivos de auxilio, sino como sujetos empoderados y portadores de derechos. Creemos que tal acercamiento se está desenvolviendo y fortaleciendo en la realidad humanitaria en nuestros días.

.

Si bien no se haya cimentado todavía un marco jurídico-institucional específico, integral y ampliamente reconocido que ampare a las personas afectadas por los desastres, ninguna persona permanece (o, por lo menos, no debería permanecer) desprotegida cuando acaezca la calamidad. Los derechos humanos constituyen un fundamento legal de relevancia a este propósito –emplearlos en la labor humanitaria refuerza el afán de brindar una ayuda humanitaria apropiada, encaminada a efectivamente satisfacer tanto las necesidades como los derechos de las víctimas, orientada al empoderamiento, la reducción de las vulnerabilidades y la protección de las condiciones de vida digna.

Asimismo, aunque el reto de integrar la óptica de los derechos humanos en la labor humanitaria, hasta la fecha, ha sido respondido parcialmente, las tendencias que estamos observando hoy en día indican que se continuará consolidando el marco normativo e institucional correspondiente y, por consiguiente, que los derechos de las personas afectadas se posicionarán en el lugar central ¬–que les pertenece– en el panorama humanitario.

Paralelamente, se ha producido una modificación en las relaciones entre los actores humanitarios y los de los derechos humanos y, actualmente, se reconoce cada vez más que hay líneas claras que entrelazan las dos esferas. A pesar de ciertas contradicciones entre sus enfoques y *modus operandi*, al fin y al cabo, las dos agendas se rigen por principios y conceptos compatibles y tienen un denominador común: de asistir y proteger a las personas en necesidad, satisfaciendo sus necesidades e impulsando condiciones de vida digna.

De ahí, siendo conscientes de ciertos riesgos y discrepancias que se pueden generar a la hora de integrar los dos campos, estamos convencidos de que al ocurrir una emergencia o crisis humanitaria la necesidad de cumplir los derechos humanos se materializa de una forma directa, evidente y urgente; y que, por otro lado, los derechos humanos constituyen un marco adecuado y un elemento intrínseco de una acción humanitaria integral y anclada en la dignidad.

4.

El cuarto capítulo fue dedicado a la protección –uno de los conceptos calve en el lenguaje humanitario actual–. Como vimos, de acuerdo con las diferentes interpretaciones, el término en cuestión puede abordar realidades diversas y realizarse a través de un vasto abanico de medios y modalidades que tienen por objetivo común aliviar el sufrimiento de las víctimas de las calamidades; garantizarles el acceso a los bienes y servicios esenciales; y asegurarles el ejercicio indiscriminado de los derechos, previniendo o deteniendo las eventuales violaciones de éstos. A grandes rasgos, con la protección se trata no sólo de responder a las necesidades

.

materiales de los afectados, sino también de velar por su seguridad, empoderamiento y dignidad.

La protección es considerada como otra cara de la asistencia y un eslabón que une el ámbito humanitario con los derechos humanos. Por consiguiente, es un término de utilidad y relevancia en cuanto al tema que nos concierne.

La manera de proteger depende en gran medida de las interpretaciones y los métodos elegidos por los agentes responsables. Según indicamos, recientemente, la gama de estos agentes se ha ido ampliando hasta llegar a comprender no solamente a las autoridades del Estado territorial –en quienes tradicionalmente ha recaído la responsabilidad primordial de asistir y proteger a las personas bajo su jurisdicción– sino además a los gobiernos de otros países que brindan apoyo desde el extranjero y a todo un conjunto de organizaciones y actores de distinta índole que, de forma más o menos directa, pueden ayudar a los afectados.

En todo caso, las actividades de asistencia y protección provenientes del exterior siempre han de obtener el consentimiento del gobierno receptor. Este último determina las condiciones de aceptar la ayuda foránea y las modalidades en que ésta se efectúe; debe facilitar, coordinar y controlarla; y puede, en todo momento, decidir sobre su terminación. Aunque a lo largo de la historia los principios de soberanía y de no intervención –de los cuales derivan las prerrogativas indicadas– han cambiado significativamente en su alcance y contenido, siguen siendo clave en las relaciones internacionales de hoy.

Quizás el integrante más importante de la arquitectura de la protección y asistencia, la población local es quien debe constituir el núcleo de la gestión de desastres. Las asociaciones comunitarias, las organizaciones de base, la diáspora y los miembros individuales de la sociedad civil suelen reaccionar en primera instancia y tienen un papel crítico en la reducción del riesgo, la respuesta y la recuperación tras las catástrofes. Aunque no siempre han sido tratados por sus contrapartes internacionales como sujetos activos e iguales, últimamente han ido convirtiéndose en protagonistas del área humanitaria. Según nosotros, el rol de los actores locales debe ser apreciado y fortalecido, ya sea porque disponen de un buen conocimiento del contexto y pueden enfrentar la calamidad acaecida de una manera más adecuada; ya sea porque tienden a fomentar las habilidades y capacidades propias de respuesta de las comunidades afectadas; ya sea porque generan un contrapeso a la influencia de la asistencia del exterior.

En cuanto a esta última observación, como expusimos en el apartado correspondiente, la influencia del exterior suscita a veces serias inquietudes, fundamentadas en la alarmante

.

politización y militarización de la acción humanitaria. En fechas recientes, la instrumentalización de la asistencia ¬tanto por¬ parte de los actores del Norte como los del Sur global– ha sido evidente y ha desdibujado azarosamente los confines entre los objetivos estratégicos y económicos, por un lado, y la solidaridad y filantropía, por otro. De modo parecido, una práctica que ha difuminado las líneas entre lo militar y lo humanitario es la utilización –cada vez más difundida– de los recursos militares. De acuerdo con lo que estudiamos en la parte final del capítulo cuatro, aunque la participación de los ejércitos en la labor de asistencia presenta varios beneficios, al mismo tiempo, provoca serias sospechas y debe ser constantemente vigilada y repensada. Finalmente, lo que también puede levantar objeciones legítimas, es el hecho que ciertos aspectos del sistema humanitario actual reproducen las relaciones de desigualdad y dominación. Según nosotros, la tarea del pensamiento crítico es identificar estos aspectos, contrarrestarlos y realizar una mejora permanente del sistema internacional de ayuda.

Concluyendo, enfatizamos que el humanitarismo, la asistencia y la protección –si bien tienen ciertos defectos y lagunas– son inherentemente valiosos y necesarios para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y reafirmar la dignidad de las víctimas de las catástrofes de gran envergadura. Deben ser promovidas y desarrolladas, aunque siempre –tenido en cuenta su gran potencial e impacto– de una manera consciente, objetiva y crítica.

5.

Para completar las consideraciones teóricas y la revisión de las bases legales y operativas del área de la asistencia y protección en los contextos de desastres, cerramos nuestra investigación con un estudio de caso. Con el propósito de indagar en torno a la aplicación práctica de las reflexiones que desarrollamos a lo largo del trabajo, elegimos dos países centroamericanos, cuyas experiencias en la materia de los derechos humanos en situaciones de calamidades procuramos analizar e interpretar. Nos enfocamos en aquellos derechos que revisten una importancia especial durante la provisión y utilización de los alojamientos provisionales en los contextos de calamidades; y tratamos de comprobar si la óptica del derecho relativo a los desastres ha sido de utilidad al respecto.

La revisión de la literatura y los documentos correspondientes, complementada con la información proveniente de las entrevistas y visitas de campo, nos facultó a extraer las conclusiones referentes a los avances y retos experimentados por El Salvador y Honduras en el ámbito regulatorio y operacional que nos atañe.

.

Ante todo, los resultados del estudio confirmaron que una gran parte de las dificultades relacionadas con las soluciones habitacionales tras los desastres son estructurales, ancladas en la historia, la geopolítica y la construcción social, económica y cultural de los países analizados. Dicho de otro modo, si bien es cierto que la ocurrencia de las calamidades se debe en una gran parte a la ubicación de El Salvador y Honduras en una zona de incidencia de varios peligros naturales, también está claro que a estas amenazas se agregan los procesos de generación y acumulación de riesgos, las desigualdades, pauperización y vulnerabilidad de las sociedades en cuestión, las políticas de gestión de desastres poco adecuadas y a menudo ineficaces, los obstáculos en la cooperación entre los actores involucrados y algunas pautas culturales perjudiciales. Dichos factores agravan las consecuencias de los desastres, exacerban los problemas preexistentes y debilitan la resiliencia de las comunidades afectadas.

Asimismo, con los estudios de casos corroboramos que el suministro de un alojamiento provisional adecuado constituye uno de los determinantes críticos para la supervivencia de las personas afectadas por catástrofes y es clave para salvaguardar su dignidad y derechos humanos. En cierto sentido, un refugio apropiado forma parte del derecho a un nivel de la vida adecuado y constituye una vía a través de la cual se materializan múltiples derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. De ahí que los impedimentos normativos y prácticos en esta esfera, pueden tener resultados particularmente serios y a largo plazo.

Finalmente, aunque los actores claves en la materia de alojamientos provisionales conozcan e intenten aplicar en su labor los estándares conformes con los instrumentos internacionales del derecho relativo a los desastres y de los derechos humanos, frecuentemente, los implementan sólo con un alcance limitado, ya sea por la falta de recursos o por diversos factores externos e internos que influyen la realización de este compromiso. Consideramos que es urgente tomar todas las medidas posibles para garantizar el cumplimiento pleno y efectivo de los principios y normas correspondientes. De lo contrario, los derechos y las condiciones de vida digna de un gran número de los salvadoreños y hondureños se verán regularmente amenazados lo que definitivamente es opuesto a la ética y la compasión hacia otros seres humanos, a los principios de solidaridad y cooperación internacional, y al imperativo humanitario.

.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Libros y complicaciones

- ABRISKETA, Joana. *Derechos humanos y acción humanitaria*. Irun: Alberdania, 2004.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín; MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen; CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1997.
- BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (ed). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. New York: Cornell University Press, 2008.
  - CALHOUN, Craig. "The Imperative to Reduce Suffering. Charity, Progress, and Emerencias in the Field of Humanitarias Action."
  - BARNETT, Michael; SNYDER, Jack. "The Grand Strategies of Humanitarism."
- BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*. Abingdon: Routledge, 2013.
- BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. *Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres.* Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1996.
- BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos, 2006.
- BRICMONT, Jean. *Imperialismo humanitario: el uso de los derechos humanos para vender la guerra*. Barcelona, Editorial El Viejo Topo, 2008.
- BUCH, Mario; TURCIOS, Marvin. *Vulnerabilidad Socioambiental: Aplicaciones para Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2003.
- CAHILL, Kevin M. *Traditions, Values, and Humanitarian Action*. New York: Fordham University Press, 2003.
- CALDERÓN ARAGÓN, Georgina. *Construcción y reconstrucción del desastre*. México D.F.: Plaza y Valdés, 2001.
- CARDONA ARBOLEDA, Omar Dario. *El impacto económico de los desastres: esfuerzos de medición existentes y propuesta alternativa*. Santo Domingo: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 2001.
- CARDONA ARBOLEDA, Omar Dario. *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2001.
- CONNOLLY CARMALT, Jean; HAENNI DALE, Claudine. "Human rights and disaster." En: WISNER, Ben; GAILLARD, J.C.; KELMAN, Ilan. *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction and Management*. Abingdon: Routledge, 2012. P. 64-66.
- CORTÉS RODAS, Francisco. "¿Hay un conflicto insuperable entre la soberanía de los Estados y la protección de los derechos humanos?" En: CORTÉS RODAS, Francisco; GIUSTI, Miguel (editores). *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier. *Desastres naturales. Aspectos sociales para su prevención y tratamiento en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- DESPOUY, Leandro. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Buenos Aires: El Mono Armado, 2010.
- DONINI, Antonio. "Through a Glass Darkly: Humanitarianism and Empire." En GUNEWARDENA, Nandini; SCHULLER, Mark. *Capitalizing on Catastrophe. Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*. Lanham: Alta Mira Press, 2008.
- ENOCH ADAMES, Mayorga. "Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas". En: ALIMONDA, Héctor. *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, 2006.

.

– FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel. *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Madrid: Dirección General de Protección Civil y Emergencias, 2012.

– FERRIS, Elizabeth. *The Politics of Protection. The Limits of Humanitarian Action*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011.

– FITZPATRICK, Joan. *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

– GIBBONS, Pat; HEINT, Hans-Joachim. *The Humanitarian Challenge 20 Years European Network on Humanitarian Action (NOHA).* Switzerland: Springer International Publishing, 2015.

- BRAGG, Catherine. "Disaster Management and Multilateral Humanitarian Aid: Parallelism vs. Combined Forces."
- MIGLINAITE, Raimonda. "Global Civil Society as a Humanitarian Actor: Constituting a Right of Humanitarian Assistance."
- MOKE, Markus; RÜTHER, Maria. "Media and Humanitarian Action."

– GRAMSCI, Antonio. *Introducción a la filosofía de la praxis*. Barcelona: Ediciones Península, 1970.

– GUTTRY, Andrea de; Gestri, Marco; Venturini, Gabriella. *International Disaster Response Law*. The Hague: Asser Press, 2012.

- ADINOLFI, Giovanna. "The Role of International Financial Institutions."
- COSTAS TRASCASAS, Milena. "Access to the Territory of a Disaster Affected State."
- CRETA, Annalisa. "A (Human) Right to Humanitarian Assistance in Disaster Situations? Surveying Public International Law."
- SIERVO, Giovanni de. "Actors, Activities, and Coordination in Emergencies."
- GUTTRY, Andrea de. "Surveying the Law."
- DONINI, Antonio. "Disasters and the Future of Humanitarian Action: Issues, Trends, and Challenges."
- GESTRI, Marco. "EU Disaster Response Law: Principles and Instruments."
- RONZITTI, Natalino. "Conclusions"
- SOMMARIO, Emanuele. "Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters."
- VENTURINI, Gabriella. "International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law."
- ZORZI GIUSTINIANI, Flavia. "The Works of the International Law Commission on 'Protection of Persons in the Event of Disasters'. A Critical Appraisal."

– HABERMAS, Jürgen. *El futuro de la naturaleza humana. ¿Hacia una eugenesia liberal?* Buenos Aires: Paidós, 2002.

– HABERMAS, Jürgen. *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*. Madrid: Tecnos, 2000.

– HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Imperio*. Barcelona: Editorial Paidós, 2005.

– HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *La multitud y la guerra*. México, D.F.: Ediciones Era, 2007.

– HARPER, Erica. *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*. Rome: International Development Law Organization, 2009.

– HEINTZE, Hans-Joachim; ZWITTER, Andrej (ed.). *International Law and Humanitarian Assistance. A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*. Berlin: Springer, 2011.

- Heike Spieker: "The right to give and receive humanitarian assistance."
- Andrej Zwitter: "United Nations' Legal Framework of Humanitarian Assistance."
- Sylvia Maus: "Human Rights in UN Peacekeeping Missions: A Framework for Humanitarian Obligations?"
- Sridhar Patnaik Dabiru. "Towards an International Legal Framework for the Protection of Individuals in the Event of Disasters: An Initial Inquiry"

– HELLER, Ágnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península, 1986.

– HELLER, Ágnes. *Una revisión de la teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Paidós, 1996.

– HELLER, Ágnes. *Sociología de la Vida Cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península, 1987.

.

- HERRERA FLORES, Joaquín (editor). *El vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2000.
- HERRERA FLORES, Joaquín. "La verdad de una Teoría Crítica de los derechos Humanos". En: MOURA, Marcelo de (organizador). *Irrompiendo no real. Escritos de teoría crítica dos direitos humanos*. Pelotas: Educat, 2005.
- HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños, 2008.
- HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales: Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.
- HEWITT, Kenneth. *Interpretations of Calamity from the Viewpoint of Human Ecology. The Risks and Hazards.* Crows Nest: Allen and Unwin, 1983.
- HOBBES, Thomas. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- HORKHEIMER, Max. *Teoría crítica*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu, 2003. P. 249.
- HOUTART, François. *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, CLACSO, 2009.
- JOSEPH, Sarah; SCHULTZ, Jenny; CASTAN, Melissa. *The international covenant on civil and political rights. Cases, materials and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, 2010.
- LAVELL, Allan (compilador). *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. [s.n.]: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1997.
- LAVELL, Allan. "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano. Problemas y Conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación." En: Fernández, María Augusta (compiladora). *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. [s.n.]: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1996.
- LAVELL, Allan. "Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica." En: Fernández, Armando (compilador). *Comarcas vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2005.
- LAVELL, Allan. "Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo". En: Rojas Aravena, Francisco. *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro.* San José: Facultad Latinoamericano de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005.
- LEIGHTON, Michelle; ROHT-ARRIAZA, Naomi; ZARSKY, Lyuba. *Beyond Good Deeds: Case Studies and A New Policy Agenda for Corporate Accountability*. Berkeley: Natural Heritage Institute, 2002.
- LOEWENSTEIN, Antony. *Disaster Capitalism: Making A Killing Out Of Catastrophe*. East River: Verso, 2015.
- MARTÍNEZ, Edin. "La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios." En: CARRION, Fernando (editor). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina.* Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador, 2001.
- MINEAR, Larry. *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield, Kumarian Press, 2002.
- MUÑOZ, Francisco A.; HERRERA FLORES, Joaquín; MOLINA RUEDA, Beatriz; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Sebastián. *Investigación de la paz y los Derechos Humanos desde Andalucía*. Granada: Universidad de Granada, 2005.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Serie Doctrina Jurídica, Nº 156. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

.

– O'FLAHERTY, Michael. "Human Rights Field Operations: An Introductory Analysis". En: O'FLAHERTY, Michael. *The Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*. Burlington: Ashgate Publishing, 2007.

– ORAÁ ORAÁ, Jaime. "Derecho Internacional y Posibilidades de Intervención en Situaciones de Emergencia." En: CENTRO PIGNATELLI (editor). *Convulsión y Violencia en el Mundo*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 1995.

– PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona: Icaria Editorial, 2002.

– PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. *Desastres y acción humanitaria internacional.* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004.

– PÉREZ-FOGUET, Agustí (ed.); REY MARCOS, Francisco (coord.); CURREA-LUGO, Víctor de. "Derecho humanitario y ayuda de emergencia. Intervenciones desde la ingeniería para la promoción del Desarrollo Humano." En: *Ingeniería Aplicada a la Cooperación para el Desarrollo*. Vol. 6. Barcelona: Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteras, 2006.

– PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007.

– RAMRAJ, Victor V. *Emergencies and the Limits of Legality*. Cambridge: Cambridge University Press 2012.

– RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto, *et al. Teoría crítica de los derechos humanos*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2010.

- FARIÑAS DULCE, María José. "La Reconstrucción Intercultural de los Derechos Humanos."
- MEDINA GALLEGO, Carlos. "Tesis sobre el Discurso de los Derechos Humanos."
- RESTREPO DOMÍNGUEZ, Manuel Humberto. "Los Derechos Humanos con Perspectiva Crítica."
- SARMIENTO ANZOLA, Libardo. "Derechos Humanos, Democracia, Desarrollo y Políticas Públicas."

– REY MARCOS, Francisco. "El Enfoque basado en Derechos Humanos en la Acción Humanitaria. Reto de futuro." En: ERAZO, Ximena; CASTOR, Suzy; PIZARRO, Jaime (editores). *Exigibilidad y realización de Derechos Sociales. Impacto en la Política Pública*. Vol IV. Guatemala: COPREDEH, Fundación Henry Dunant para América Latina, 2012.

– REY MARCOS, Francisco; CURREA LUGO, Víctor de. *El debate humanitario.* Barcelona: Icaria Editorial, 2002.

– REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ, Jesús A.; GRANADINO, Antonio. *La Universalidad Cuestionada. Debates Humanitarios en el Mundo Actual.* Barcelona: Icaria Editorial, 2007.

- CABELLO, Inmaculada; THIEUX, Laurence. "El surgimiento de otras visiones del humanitarismo en el Sur. El humanitarismo en el Islam y otros contextos culturales."
- CURREA-LUGO, Víctor de. "La universalidad: la amenaza al 'antropólogo humanitario'."
- ETXEBERRIA, Xabier. "¿Es posible el enfoque universalista en la acción humanitaria?"
- FERNÁNDEZ, Yusuf. "Islam y ayuda humanitaria."
- LAIGLESIA, Juan Pablo de. "La solidaridad posible."
- MUELA, Pablo. "La realidad de la ayuda humanitaria."
- NÚÑEZ, Jesús A. "Nuevos retos para la acción humanitaria en un mundo complejo."
- ROMERO, Federico; CURREA-LUGO, Víctor de. "Iniciativas de calidad y mejora en acción humanitaria. Situación y perspectiva."
- THIEUX, Laurence. "ONG islámicas: nuevos actores humanitarios con diferentes raíces culturales."
- VÁZQUEZ, María José; ZURITA, Antonio. "El eterno reto de la coordinación. Cooperación descentralizada, ONG y Administración Central."

– REY PÉREZ, José Luis. *El discurso de los derechos: una introducción a los derechos humanos*. Madrid: Universidad Pontifica Comillas, 2011.

.

– ROBERTS, Adam; ABRISKETA, Joana; ETXEBERRÍA, Xabier; REY, Francisco; SOGGE, David; RAISIN, Joanne; RAMBOSTHAM, Alexander; AGUIRRE, Mariano; MÉDICOS SIN FRONTERAS. *Los desafíos de la acción humanitaria: un balance*. Barcelona: Icaria Editorial, 1999.

- ABRISKETA, Joana. "El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites."
- ETXEBERRÍA, Xabier. "Marco ético de la acción humanitaria."
- REY, Francisco. "La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación."
- SOGGE, David. "Los Subalternos en la Cadena de la Ayuda."

– ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, *et al. Teoría crítica dos direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

- FLORES, Joaquín Herrera. "Cultura y Derechos Humanos."
- ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, "Derechos Humanos, Liberación y Filosofía de la Realidad Histórica."

– ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social*. Valladolid: Editorial Maxtor, 2008.

– RUBENSTEIN, Jennifer. *Between Samaritans and States: The Political Ethics of Humanitarian Ingos*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

– SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía, derecho y liberación en América Latina*. Bilbao, Desclée de Brouwer, 1999.

– SÁNCHEZ RÚBIO, David. HERRERA FLORES, Joaquín. DE CARVALHO, Salo (organizadores). *Direitos humanos e globalização. Fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

- DE BRINGAS, Asier Martínez. "Los Derechos Humanos como Núcleo Fundante de la Acción Humanitaria."
- GALLARDO, Helio. "Derechos Discriminados y Olvidados."
- MEDICI, Alejandro. "La Globalización como Trama Jerárquica: ¿"Gobernancia" sin Gobierno o Hegemonía? El Nuevo Contexto de los Derechos Humanos."

– SÁNCHEZ RUBIO, David; SOLÓRZANO ALFARO, Norman J.; LUCENA CID, Isabel V. (eds). *Nuevos colonialismos del capital: propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos.* Barcelona: Icaria, 2004.

– SÁNCHEZ, Víctor M. (dir.). *Derecho internacional público*. Barcelona: Huygens, 2009.

– SCHAAR, Johan. "The protection of human beings in disaster situations –the tsunami tragedy– international solidarity." En: *Application of International Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law: UN Security Council, Peacekeeping Forces, Protection of Human Beings in Disaster Situations.* Sanremo: International Institute of Humanitarian Law, 2005.

– SANTOS, Boaventura de Sousa. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.

– SANTOS, Boaventura de Sousa. *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA, 2003.

– SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales.* Buenos Aires: Waldhuter Editores, 2009.

– SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, CLACSO, 2006.

– SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ GARAVITO, César A. (editores). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Rubí (Barcelona): Anthropos; México: UAM-Cuajimalpa, 2007.

– THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*. Washington, DC, 2008.

– TROUILLOT, Michel-Rolph. *Transformaciones globales la antropología y el mundo moderno.* Colombia: Editorial Universidad del Cauca/ CESO, Universidad de los Andes, 2011.

.

– TURNBULL, Marilise; STERRETT, Charlotte L.; HILLEBOE, Amy. *Hacia la Resiliencia. Una Guía para la Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático*. Bourton on Dunsmore: Practical Action Publishing, 2013.
– VATTEL, Emer de. *El Derecho de Gentes ó Principios de la Ley Natural, Aplicados a la Conducta, y a los Negocios de las Naciones y de los Soberanos*. París: Impreso por Casa de Masson y hijo, 1824.
– WAAL, Alexander De. *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford: James Currey Publishers, 1997.
– WALKER, Peter; MAXWELL, Danniel. *Shaping the Humanitarian World*. Abingdon: Routledge Global Institutions, 2009.
– WALLERSTEIN, Immanuel. *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México, D.F.: Siglo XXI, 2006.
– WALLERSTEIN, Immanuel. *Análisis de sistemas mundo: una introducción*. México: Siglo XXI, 2005.
– WALLERSTEIN, Immanuel. *Universalismo Europeo: El Discurso Del Poder*. México: Siglo XXI, 2007.
– WEISS, Thomas G. *Humanitarian Business*. New York: John Wiley & Sons, 2013.
– WILCHES-CHAUX, Gustavo. "La Vulnerabilidad Global." En: MASKREY, Andrew (compliador). *Los Desastres No Son Naturales*. Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1993.
– WILCHES-CHAUX, Gustavo. *Desastres, ecologismo y formación profesional: herramientas para la crisis*. Popayán: Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA Regional Cauca, 1989.
– WOLKMER, Antonio Carlos. *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. Bogotá: ILSA, 2003.

2. Documentos internacionales y de organizaciones intergubernamentales (acuerdos, cartas, convenciones, convenios, tratados, informes, observaciones, proyectos normativos, resoluciones)

– AGENCIA ESPACIAL EUROPEA. *Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres*. Viena, 2000.
– ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO. *Acuerdo sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencia*s. Vientián, 2005.
– ASOCIACIÓN SUDASIÁTICA PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL. *Acuerdo de SAARC sobre Respuesta Rápida a Desastres Naturales*. Malé, 2011.
– BUENA DONACIÓN HUMANITARIA. *Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria*. Estocolmo, 2003.
– *Carta sobre Cooperación para el Logro del Uso Coordinado de Instalaciones Espaciales en Catástrofes Naturales o Tecnológicas*. 2000.
– CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL. *Nuevo convenio constitutivo del centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central (CEPREDENAC)*. Belice, 2003.
– *Código Aduanero Uniforme Centroamericano.* 1963.
– COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones.* A/CN.4/577. 2007.
– COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. A/66/10.* 2011.
– COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. A/68/10*. 2013.
– COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Memorando de la Secretaría. A/CN.4/590*. 2007.
– COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Texto de los proyectos de artículo 1, 2, 3, 4 y 5 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción*. *A/CN.4/L.758*. 2009.

.

−COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Títulos y texto de los proyectos de artículos aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura*. *A/CN.4/L.831*. 2014.
−COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Protección de las personas en casos de desastre. Texto y título de los proyectos de artículo 6, 7, 8 y 9 aprobados provisionalmente por el Comitéde Redacción*. *A/CN.4/L.776*. 2010.
−COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Syllabus A/61/10. Anexo C. Protección de las personas en casos de desastre*. 2006.
−COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. *E/CN.4/Sub.2/2005/17*. 2005.
−COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS; ZIEGLER, Jean. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. A/62/289. 2007.
−COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA. *Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*. Helsinki, 1992.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 16, Derecho a la intimidad* (art. 17 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 162. 1988.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 17, Derechos del niño* (art. 24 PIDCP). *HRI/GEN/1/*Rev.7 at 165. 1989.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 18, No discriminación*. *HRI/GEN/1/Rev.7* at 168. 1989.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 19, La familia* (art. 23 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 171. 1990.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto* (art. 25 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 194. 1996.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 27, La libertad de circulación* (art. 12 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 202. 1999.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres* (art. 3 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 207. 2000.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 29, Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción* (art. 4 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 215. 2001.
−COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 6, Derecho a la vida* (art. 6 PIDCP). *HRI/GEN/1/Rev.7* at 143. 1982.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 4, El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del art. 11 PIDESC). *E/1991/23*. 1991.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 5, Las personas con discapacidad. E/C.12/1994/13*. 1994.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. E/C.12/1995/16/Rev.1*. 1995.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos* (párr. 1 del art. 11 PIDESC). *E/1999/22*. Anexo IV. 1997.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 11, Planes de acción para la enseñanza primaria* (art. 14 PIDESC). *E/C.12/1999/4*. 1999.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 12, El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11 PIDESC). *E/C.12/1999/5*. 1999.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 13, El derecho a la educación* (art. 13 PIDESC). *E/C.12/1999/10*. 1999.

.

−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. O*bservación General N° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (art. 12 PIDESC). *E/C.12/2000/4*. 2000.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 15, El derecho al agua* (arts. 11 y 12 PIDESC). *HRI/GEN/1/Rev.7 at 117*. 2002.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los DESC* (art. 3 PIDESC). *E/C.12/2005/4*. 2005.
−CONSEJO ÁRTICO. *Acuerdo sobre los servicios aeronáuticos y marítimos de búsqueda y salvamento*. Nuuk, 2011.
−CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA. *Convenio Internacional Relativo a la Admisión Temporal* (*Convenio de Estambul*). Estambul, 1990.
−CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations. A/HRC/RES/28/76*. 2015.
−CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. A/HRC/27/57*. 2014.
−CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. A/HRC/RES/22/16*. 2013.
−Consejo de Derechos Humanos. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Human rights and international solidarity*. *A/HRC/12/27*. 2009.
−Consejo de Europa. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (Convención Europea de Derechos Humanos). Estrasburgo, 1950.
−CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional. E/RES/2102 (LXIII)*. 1977.
−CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. *E/CN.4/1984/4*. 1984.
−*Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en caso de Catástrofe*. Tampere, 1998.
−*Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters*. Viena, 1992.
−DENG, Francis M. *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. *E/CN.4/1998/53/Add.2*. Comisión de Derechos Humanos, 1998.
−DESPOUY, Leandro. *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*. *E/CN.4/Sub.2/1997/19*. Comisión de Derechos Humanos, 1997.
−FARHA, Leilani; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha*. *A/HRC/28/62*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014.
−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, en consulta con el COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Franquear las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional y de emergencia, de manera rápida y equitativa, tras las catástrofes naturales. Informe de referencia. 31IC/11/5.5.3*. XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Muna Roja. Ginebra, 2011
−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, en consulta con el COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Resolución 7. Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación,*

la intervención y la recuperación a raíz de desastres. 31IC/11/R7. XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Muna Roja. Ginebra, 2011.
– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales. Resolución 6*. XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Bucarest, 1977.
– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Resolución 4. Adopción de las Directrices*. XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra, 2007.
– INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FORMACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN. *Normas modelo para las operaciones de socorro.* 1982.
– INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS; CRUZ ROJA ESPAÑOLA-CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. *La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2013.
– INSTITUTO MAX PLANCK DE DERECHO PÚBLICO COMPARADO Y DERECHO INTERNACIONAL. *Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria*. Heidelberg, 1991.
– *INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001*.
– KOTHARI, Miloon. *Los derechos económicos, sociales y culturales. La mujer y la vivienda adecuada. E/CN.4/2006/118*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2006.
– KOTHARI, Miloon. *Principios Básicos y Directrices Sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. A/HRC/4/18. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. Consejo de Derechos Humanos, 2007.
– MERCADO COMÚN DEL SUR. *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia Frente a Emergencias Ambientales*. Iguazu, 2004.
– NACIONES UNIDAS, Sexta Comisión. *Sumario. Tema 79 del programa: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 62° período de sesiones (continuación). A/C.6/65/SR.23*. 2010.
– NACIONES UNIDAS. *Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York, 1945.
– NACIONES UNIDAS. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Viena, 1969.
– NACIONES UNIDAS. *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 1965.
– NACIONES UNIDAS. *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. 1951.
– NACIONES UNIDAS. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. 1979.
– NACIONES UNIDAS. *Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado*. 1994.
– NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. 2006.
– NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos del Niño*. *A/RES/44/25*. 1989.
– NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados. 1946.
– NACIONES UNIDAS. *Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe*. Cartagena de Indias, 1993.
– NACIONES UNIDAS. *Directrices sobre el uso de recursos militares y de defensa civil en apoyo a las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencias complejas* (*Directrices MCDA*). Rev. 1. 2006.

.

−NACIONES UNIDAS. *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre* (*Directrices de Oslo*), Oslo, 2007.
−NACIONES UNIDAS. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/RES/60/1. 2005.*
−NACIONES UNIDAS. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. 1945.
−NACIONES UNIDAS. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. A/63/677. 2009.*
−NACIONES UNIDAS. *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid. A/CONF.197/9*. 2002.
−NACIONES UNIDAS. *Informe del Consejo Económico y Social: Protección de los Derechos Humanos en Chile. A/33/331*. 1978.
−NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966.
−NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1966.
−NACIONES UNIDAS. *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del Secretario General. A/51/950*. 1997.
−NACIONES UNIDAS. *Resolución 2625 (XXV),* que contiene la *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas.* 1970.
−NACIONES UNIDAS. *Resolución 46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas. A/RES/46/182*. 1991.
−NACIONES UNIDAS. *Resolución 55/2. Declaración del Milenio. A/55/L.2.* 2000.
−NACIONES UNIDAS. *Resolución 57/153. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. A/RES/57/153*. 2003.
−NACIONES UNIDAS. *Resolución 61/34. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones. A/RES/61/34.* 2006.
−NACIONES UNIDAS. *Resolución* 65/133. *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas. A/RES/65/133*. 2011.
−NACIONES UNIDAS; COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*. Nueva York, 2009.
−NACIONES UNIDAS; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo). A/CONF.206/6.* Cap.I, res.2. Kobe. 2005.
−*OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. Compilation of United Nations Resolutions on Humanitarian Assistance. Selected resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council Resolutions and Decisions. 2009.*
−OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989 - 2004).* Santiago de Chile, 2004. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *E/C.12/1/Add.57*. 2001.
−OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. [s.n.], 2004.
−ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA. *Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica*. Nueva York, 1986.
−ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA. *Convención sobre asistencia en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas*. Viena, 1986.
−ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago). Chicago, 1944.

.

−ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José). San José, 1969.
−ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos*. Santiago de Chile, 1991.
−ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. *Civil-military co-operation (CIMIC) Doctrine. AJP-9*. Brussels, 2003.
−ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL. *Convenio marco de asistencia en materia de protección civil*. Ginebra, 2000.
−ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (*C111*). Ginebra, 1958.
−ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Convenio Internacional para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional*. 1965.
−ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros* (Convenio de Kioto). Kioto, 1973.
−ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. *Convenio sobre Asistencia Alimentaria*. 2012.
−ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Reglamento Sanitario Internacional revisado*. 2005.
−ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA. *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*. Adís Abeba, 1990.
−*Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente* (Protocolo de Madrid). Madrid, 1991.
−ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/HRC/16/42.* Consejo de Derechos Humanos, 2010.
−ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/HRC/25/54.* Consejo de Derechos Humanos, 2013.
−ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/HRC/19/53.* Consejo de Derechos Humanos, 2011.
−ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/64/255.* Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.
−ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/66/270.* Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.
−SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana* (MecRegSICA). Tegucigalpa, 2012.
−SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (*PCGIR*)*. Panamá, 2010.
−SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA). Tegucigalpa, 1992.
−UNIÓN AFRICANA. *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África* (Convención de Kampala). Kampala, 2009.
−UNIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria. COM (2010) 600*. Bruselas, 2010.

.

−UNIÓN EUROPEA. *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria. Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea*. *2008/C 25/01*. Bruselas, 2008.
−UNIÓN EUROPEA. *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.* Resolución del Parlamento Europeo. *2012/C 136 E/01*. Bruselas, 2012.
−UNIÓN EUROPEA. *Decisión Nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.* Bruselas, 2013.
−UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. Lisboa, 2007.
−UNIÓN EUROPEA. *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas, 2012.
− VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Cuarto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2011.
−VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2008.
−VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2012.
−VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2009.
−VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre.* Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2013.
−VALENCIA-OSPINA, Eduardo. *Tercer informe sobre la protección de las personas en casos de desastre*. Ginebra: Comisión de Derecho Internacional, 2010.

3. Documentos y publicaciones de organizaciones internacionales e instituciones no gubernamentales (estatutos, lineamientos, directrices, reportes, informes, manuales, proyectos de leyes y resoluciones)

−ACTIONAID. *Safety with Dignity. A field manual for integrating community-based protection across humanitarian programs*. [s.n.], 2009.
−ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Acuerdo Modelo sobre Derecho Internacional Médico y Humanitario*. Informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional. Belgrado, 1980.
−BAGSHAW, Simon; PAUL, Diane. *Protect or neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons. Washington D.C. and Geneva: The Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004.*
−BAÑOS SMITH, Helen. *The right to a say and the duty to respond. The impact of complaints and response mechanisms on humanitarian action*. Geneva: The Humanitarian Accountability Partnership International, 2009.
−BATRA. Bikram Jeet; CHAUDHRY, Shivani (recopilación). *International Human Rights Standards on Post-disaster Resettlement and Rehabilitation*. Habitat International Coalition – Housing and Land Rights Network; People's Movement for Human Rights Learning. Bangalore: Books for Change, 2006.
−BELOW, Regina; WIRTZ, Angelika; GUHA-SAPIR, Debarati. *Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED); Munich Reinsurance Company (Munich RE), 2009.
−BONINO, Francesca. *Evaluating protection in humanitarian action: Issues and challenges*. ALNAP Working Paper. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014.

.

−BOOKSTEIN, Amelia. *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*. Oxfam Internacional. Barcelona: Limpergraf, 2003.

−BOUILLON, César Patricio (editor). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Serie de Desarrollo en las Américas. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

−BROWN, Dayna; DONINI, Antonio. *¿Retórica o realidad? Poniendo a las personas afectadas en el centro de la acción humanitaria*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014.

−BUSTON, Oliver; SMITH, Kerry, *et al*. *Global Humanitarian Assistance Report 2013*. Bristol: Development Initiatives, 2013.

−BYRNE, Catriona. *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for Practitioners*. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2003.

−CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL. *Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015*. Guatemala: CEPREDENAC, 2006.

−CHOI, Shinmyoung (investigación). *¿De quién es esta ayuda? Ayuda politizada en crisis y conflictos*. Oxford: Oxfam Internacional, 2011.

−COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS; INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN; CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT. Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Maastricht, 1997.

−COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS; LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LIMBURGO; INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN; UNIVERSIDAD DE CINCINNATI. Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht, 1986.

−COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LIGA DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja – Acuerdo de Sevilla*. Resolución 6 del Consejo de Delegados. Sevilla, 1997.

−COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Estudio del derecho internacional humanitario consuetudinario – Memorias del evento de presentación. Bogotá, 2009.

−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*. Washington D.C.: Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2011.

−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Growing the Sheltering Tree. Protecting Rights Through Humanitarian Action*. Thailand: UNICEF, on behalf of the Inter-Agency Standing Committee, 2002.

−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Human rights guidance note for humanitarian coordinators*. [s.n.], 2006.

−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección de las personas afectadas por desastres naturales. Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*. Washington D.C.: Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2006.

−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *The IASC Principals' Commitments on Accountability to Affected Populations (CAAP). Tools to assist in meeting the commitment*. V5:04/07/12. 2012. Disponible en: http://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/emergency_roster/Resources-links/7.%20Humanitarian%20Reform%20and%20Transformative%20Agenda/IASC%20Commitments%20to%20Accountability.pdf [Acceso: 25.08.2015].

.

−CONSEJO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO. *Principios rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria*. Birmingham, 1993.
−CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS; LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Seguridad de la tenencia en operaciones de alojamiento humanitario*. [s.n.], 2013.
−COORDINADORA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE CENTROAMÉRICA; FONDO PARA LA INFANCIA DE LAS NACIONES UNIDAS; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. Escuela Segura en Territorio Seguro. Reflexiones sobre el papel de la comunidad educativa en la gestión del riesgo. Panamá, 2007.
−COSGRAVE, John. *Respondiendo a las Inundaciones: Aprendiendo sobre operaciones previas de socorro y recuperación*. ALNAP Lessons Paper. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014.
−COTTERRELL, Lin. *Human Rights and Poverty Reduction Approaches to human rights in humanitarian crises*. London: Overseas Development Institute (ODI), 2005.
−*Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja*. Roma: Conferencia Mundial sobre la Religión y la Paz, 1994. Reimpresos en: EBERSOLE, Jon. "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance". En: *Human Rights Quarterly*. Vol. 17, Nº 1, 1995.
−DARA. The Humanitarian Response Index 2010. *The problems of politicisation. Executive Summary*. Madrid, 2010.
−Darcy, James. "Human rights and international legal standards: what do reliefworkers need to know?" En: *Relief and Rehabilitation Network Paper Nº 19*. February 1997. London: Overseas Development Institute, 1997.
−DARCY, James; ALEXANDER, Jessica; KIANI, Maria. *2013 Humanitarian Accountability Report*. London: Humanitarian Accountability Partnership, 2013.
−DAVEY, Corinne; NOLAN, Paul; RAY, Patricia. *Change starts with us, talk to us! Beneficiary perceptions regarding the effectiveness of measures to prevent sexual exploitation and abuse by humanitarian aid workers: a HAP commissioned study*. Geneva: The Humanitarian Accountability Partnership International, 2010.
−DE ROVER, Cees. Servir y proteger: derechos humanos y derecho internacional humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.
−DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS. *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres*. Ginebra, 1992.
−DONINI, Antonio (team leader); *et al. Humanitarian Agenda 2015: Final Report. The State of the Humanitarian Enterprise.* Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2008.
−DONINI, Antonio; MINEAR, Larry (team leaders), *et al. Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power, and Perceptions.* Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2006.
−ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, 2009.
−FABRICE, Edouard. *Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central*. Documento de Trabajo sobre la tenencia de la tierra 18. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2010.
−FEATHERSTONE, Andy. *Aprendiendo de los desastres: Cómo los gobiernos obtienen mayor conocimiento y cómo los organismos regionales e internacionales pueden ayudar*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014.
−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2003 – Resumen*. Enfoque en la ética en ayuda. Ginebra, 2003.

.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Informe Mundial sobre Desastres 2015 – Resumen. Los agentes locales en el centro de la acción humanitaria eficaz*. Ginebra, 2015.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2013.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD). Proyecto DIICD 2000-2003*. XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2003.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Progreso en la aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. 31IC/11/5.5.1. Informe de referencia.* XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra, 2011.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2007.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Textos estatutarios de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Ginebra, 2007.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG).* Anexo VI del informe Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección. Ginebra, 1995.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2011.

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA; COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*. Aprobados en la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Estambul (1969) y enmendados en las XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI Conferencias Internacionales en Teherán (1973), Bucarest (1977), Manila (1981) y Ginebra (1986, 1995, 2013).

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. Planteamiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobre la gestión de desastres y crisis. Documento de posición. Ginebra, 2011. Disponible en: https://www.ifrc.org/PageFiles/91314/1209600-DM-Position-Paper-SP.pdf [Acceso: 20.08.2015].

– FERRIS, Elizabeth; CERNEA, Michael M.; PETZ, Daniel. *On the Front Line of Climate Change and Displacement: Learning from and with Pacific Island Countries*. Washington, DC: The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2011.

– FERRIS, Elizabeth; PETZ, Daniel; STARK, Chareen. *The Year of Recurring Disasters: A Review of Natural Disasters in 2012*. Washington, DC: The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2013.

– FISCHER, Horst. *A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Germany: Bochum University, 2003.

.

−FISHER, David. *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete – Versión resumen*. Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2007.

−FISHSTEIN, Paul; WILDER, Andrew. *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2011.

−GELSDORF, Kirsten. *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*. Occasional Policy Briefing Series. Brief Nº 1. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2010.

−GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie. *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2001*.

−GONZÁLEZ, Pablo. Informe regional del progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011). Organización de Estados Americanos. 2011.

−GROUPE URD; HAP INTERNATIONAL; PEOPLE IN AID; EL PROYECTO ESFERA. *La Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas*. [s.n.], 2015.

−GRUPO DE TRABAJO DEL GRUPO SECTORIAL GLOBAL DE PROTECCIÓN. Manual para la protección de los desplazados internos. [s.n], 2010.

−GUHA-SAPIR, Debarati; HOYOIS, Philippe; BELOW, Regina. *Annual Disaster Statistical Review 2012. The numbers and trends*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Institute of Health and Society; Université catholique de Louvain, 2013.

−HAP INTERNATIONAL. *Normas HAP 2010 en materia de rendición de cuentas sobre asistencia humanitaria y gestión de calidad*. Ginebra, 2010.

−HARKEY, Jeremy. *Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response*. Somerville: Feinstein International Center, Tufts University, 2014.

−HARVEY, Paul, *et al*. *The State of the Humanitarian System – Assessing performance and progress. ALNAP Pilot Study*. London: Overseas Development Institute, 2010.

−HAWKE, Angela. *Annual Report 2014-2015*. London: Overseas Development Institute (ODI), 2015.

−HERE-GENEVA. *The Impact of Regulatory Problems and the Gains from Legal Preparedness in Recent Response Operations*. Commissioned by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. [s.n.], 2015.

−HOUSING AND LAND RIGHTS NETWORK; HABITAT INTERNATIONAL COALITION. *Post-tsunami Relief and Rehabilitation: A Violation of Human Rights. Report of a Fact-finding Mission to Tsunami-affected Areas of Tamil Nadu, India and Sri Lanka*. New Delhi, 2005.

−HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2011*. United States of America, 2011.

−HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2012*. United States of America, 2012.

−HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2015*. United States of America, 2015.

−HUMANITARIAN ACCOUNTABILITY PARTNERSHIP. *HAP 2013. Annual Report*. London, 2014.

−INOMATA, Tadanori. Financiación de las operaciones humanitarias en el sistema de las Naciones Unidas. JIU/REP/2012/11. Ginebra: Naciones Unidas, 2012.

−INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO. *El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo – EBDH*. Serie Derechos Humanos Emergentes 8. Barcelona, 2014.

−INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución sobre la asistencia humanitaria*. En: *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*. Vol. 70-I (2002-2003); vol. 71-II (2004). Brujas, 2003.

−INTERMÓN OXFAM; INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA; AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL

.

DESARROLLO. *La Buena Donación Humanitaria: propuestas para la cooperación española*. [s.n.], Intermón Oxfam Editorial, 2008.
– INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Professional standards for Protection Work carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence. Geneva, 2013.*
– JEAN, Isabella; BONINO, Francesca. *'We are here': IFRC's experiences of communication with and feedback to affected populations in Haiti*. ALNAP/CDA case study. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014.
– KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice. *Good humanitarian action is led by the state and builds on local response capacities wherever possible.* Global Forum Briefing Paper 4. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2015.
– KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice. *Good humanitarian action meets the priorities and respects the dignity of crisis-affected people*. Global Forum Briefing Paper 2. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2015.
– KNOX CLARKE, Paul; OBRECHT, Alice; WARNER; Alexandra. Good humanitarian action is apolitical and adheres to international law and the humanitarian principles. Global Forum Briefing Paper 5. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2015.
– KREFT, Sönke; ECKSTEIN, David; JUNGHANS, Lisa; KERESTAN, Candice; HAGEN, Ursula. *Global Climate Risk Index 2015*. Bonn: GermanWatch, 2014.
– KRISTOFF, Madeline; PANARELLI, Liz. *Haiti: A Republic of NGOs?* Peace Brief 23. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2010. Disponible en: http://www.usip.org/publications/haiti-republic-of-ngos [Acceso: 13.09.2015].
– LABBÉ, Jérémie. *Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges*. New York: International Peace Institute, 2012.
– MALIK, Khalid (director). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington DC: Communications Development Incorporated, 2014.
– MAXWELL, Daniel; WALKER, Peter; CHURCH, Cheyanne; HARVEY, Paul; SAVAGE, Kevin; BAILEY, Sarah; HEES, Roslyn; AHLENDORF, Marie-Luise. *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*. Berlin: Transparency International, 2008.
– MAZURANA, Dyan; BENELLI, Prisca; GUPTA, Huma; WALKER, Peter. *Sex and Age Matter: Improving Humanitarian Response in Emergencies*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2011.
– MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1986 (modificados en 1995 y 2006).
– MURRAY, Julian; LANDRY, Joseph. *Placing protection at the centre of humanitarian action. Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies*. Ottawa: Julian Murray Consulting, 2013.
– NACIONES UNIDAS; COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Relaciones Civiles-Militares en Emergencias Complejas*. Nueva York, 2004.
– NILAND, Norah; RICCARDO, Polastro (co-team leaders). *Independent Whole of System. Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*. Norwegian Refugee Council, 2015.
– O'CALLAGHAN, Sorcha; PANTULIANO, Sara. *Protective action. Incorporating civilian protection into humanitarian response*. Humanitarian Policy Group Report 26. London: Overseas Development Institute (ODI), 2007.

.

−OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations. Geneva, 2006.

−OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS FOR HUMAN RIGHTS. *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*. New York and Geneva, 2006.

−ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; UN-HÁBITAT. *En tierra segura. Desastres naturales y tenencia de la tierra*. [s.n.], 2008.

−Pictet, Jean. *The Fundamental Principles of the Red Cross: a Commentary*. Geneva: Henry Dunant Institute, 1979.

−PIRON, Laure-Hélène. *Human Rights and Poverty Reduction. The role of human rights in promoting donor accountability*. Rights in Action Paper. London: Overseas Development Institute, 2005. Disponible en: http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2307.pdf [Acceso 25.08.2015].

−PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe Mundial: La Reducción de Riesgos de Desastres. Un desafío para el Desarrollo. Nueva York: PNUD, 2004.

−PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Mejoramientos de asentamientos precarios: condiciones para el desarrollo de programas de amplia escala en América Central. Rio de Janeiro: ONU-HABITAT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004.

−PROYECTO ESFERA. *Manual de Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Bourton on Dunsmore: Practical Action Publishing, 2011.

−RAMALINGAM, Ben. *The Demand for Feasibility and Scope of a Global Network of Southern NGOs in Disaster Resilience, Response and Recovery*. Nairobi: Adeso – African Development Solutions, 2015.

−RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA. *Acción humanitaria en emergencias. Relacionadas con las sequías*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2011.

−RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA. *Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE. Guía de ALNAP para agencias humanitarias*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2006.

−RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA. *Respuesta a los desastres urbanos. Lecciones de operaciones anteriores de auxilio y recuperación*. Lecciones de ALNAP. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2012.

−RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA; PROVENTION CONSORTIUM. *Respuesta a los terremotos, 2008. Lecciones de las operaciones de auxilio y recuperación en casos de terremotos*. Lecciones de ALNAP. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2008.

−RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA; PROVENTION CONSORTIUM. *Slow-onset disasters: drought and food and livelihoods insecurity. Learning from previous relief and recovery responses*. Londres: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2008.

−RELIEFWEB PROJECT. *Reliefweb Glossary of Humanitarian Terms*. [s.n.], 2008.

.

−RENDÓN CANO, Julio. *Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1986.

−REY MARCOS, Francisco; NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. *La acción humanitaria en 2013-2014: Una respuesta tardía. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2014.

−REY MARCOS, Francisco; THIEUX, Laurence (coordinación); CURREA-LUGO, Víctor de. "La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI." En: *Cuadernos del iecah 01*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2006.

−RICHARD, Anne C. *Reversión de Roles: Ofertas de Ayuda de Otros Países en Respuesta al Huracán Katrina*. Washington DC: Center for Transatlantic Relations, 2006.

−SCHUEMER-CROSS, Tanja; HEAVEN TAYLOR, Ben. *El derecho a sobrevivir. El reto humanitario del siglo XXI*. Oxford: Oxfam International, 2009.

−Slim, *Hugo*; Bonwick, *Andrew*. *Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*. España: Intermón Oxfam, 2006.

−STIRK, Chloe. *Humanitarian assistance from non-state donors. What is it worth? Global Humanitarian Assistance*. Bristol: Development Initiatives, 2014.

−STOIANOVA, Velina. Private funding for humanitarian assistance. Filling the gap? Global Humanitarian Assistance. Bristol: Development Initiatives, 2013.

−STOIANOVA, Velina. Private funding. An emerging trend in humanitarian donorship. Global Humanitarian Assistance. Bristol: Development Initiatives, 2013.

−SWITHERN, Sophia, *et al. Global Humanitarian Assistance Report 2015*. Bristol: Development Initiatives, 2015.

−TAYLOR, Glyn, *et al*. *The State of the Humanitarian System. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)*. London: Overseas Development Institute, 2012.

−THIEUX, Laurence; REY MARCOS, Francisco. *Evolución del debate y posición de los actores humanitarios sobre las misiones integradas*. Informe 3/2010. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2010.

−UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT); OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *Housing rights legislation. Review of international and national legal instruments*. United Nations Housing Rights Programme Report Nº 1. Series of publications in support of the Global Campaign for Secure Tenure Nº 05. Nairobi, 2002.

−UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Overview Of Global Humanitarian Response 2014*. Geneva, 2013.

−UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Global Humanitarian Overview 2015*. Geneva, 2014.

−UNITED NATIONS POPULATION FUND; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS; UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Population Dynamics in the Post-2015 Development Agenda. Report of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics*. 2013. Disponible en: http://www.unfpa.org/publications/population-and-sustainable-development-post-2015-agenda [Acceso: 13.09.2015].

−WALKER, Peter; RUSS, Catherine. *Professionalising the Humanitarian Sector. A scoping study*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2010.

− WALLEMACQ, Pascaline; DELBISOAND, Tefera; BELOW, Regina, *et al*. *The Human Cost of Weather-Related Disasters 1995-2015*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Université catholique de Louvain; UN Office for Disaster Risk Reduction, 2015.

.

−WALLEMACQ, Pascaline; HERDEN, Claudia Heike, *et al*. *The Human Cost of Natural Disasters 2015: A global perspective*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Université catholique de Louvain, 2015.
−WEBSTER, Mackinnon; WALKER, Peter. *One For All and All For One: Intra-Organizational Dynamics in Humanitarian Action*. Medford: Feinstein International Center, Tufts University, 2009.
−WORLD VISION. *Minimum Inter-Agency Standards for Protection Mainstreaming*. [s.n.], 2012.
−ZYCK, Steven A.; KENT, Randolph. *Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the role of business and the private sector. Final report*. United Kingdom: Overseas Development Institute, 2014.

4. Anales y documentos de referencia de eventos (congresos, seminarios, jornadas)

−BROWN, Dayna; DONINI, Antonio; KNOX, Clarke, P. Engagement of crisis-affected people in humanitarian action. Background Paper of ALNAP's 29th Annual Meeting, 11-12 March 2014, Addis Ababa. London: Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP)/ Overseas Development Institute (ODI), 2014.
−CALDERÓN ARAGÓN, Georgina. "Lo ideológico de los términos en los desastres." En: *Revista Geográfica de América Central*. Número Especial EGAL. Presentado en el XIII Encuentro de Geógrafos de América Latina. 25-29 julio 2011. Costa Rica: Universidad Nacional, 2011.
−CHRISTENSEN, Anne. *Statement on Behalf of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Agenda item 78: Report of the International Law Commission on the work of its sixty-sixth session, Protection of Persons in the Event of Disasters (Chapter V of the Report).* Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014.
−DARCY, James. *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues.* A background paper prepared for the workshop on Human Rights and Humanitarian Action convened by the IASC Sub-Working Group and co-hosted by UNICEF, the UN High Commission for Human Rights and ICVA. Geneva, 2004. Overseas Development Institute. Disponible en: http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2311.pdf [Acceso: 21.08.2015].
−FERRIS, Elizabeth. *Future directions in civil-military responses to natural disasters*. Australian Government; Australian Civil-Military Centre. Conflict prevention in practice: from rhetoric to reality. Paper 05/2012. Disponibe en: http://www.brookings.edu/research/papers/2012/05/civ-mil-disasters-ferris [Acceso: 25.08.2015].
−FERRIS, Elizabeth. *How can international human rights law protect us from disasters?* Paper prepared for the American Society of International Law, Annual Meeting, 10 April 2014. Washington D.C., 2014. Disponible en: http://www.brookings.edu/research/papers/2014/04/22-human-rights-disasters-ferris [Acceso: 21.08.2015].
−KÄLIN, Walter. "The protection of persons displaced by natural disaster." En: INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. *Application of International Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law: UN Security Council, Peacekeeping Forces, Protection of Human Beings in Disaster Situations*. Conferencia Internacional, 8-10 septiembre 2005. Sanremo, 2005.
−KENNY, Karen. *When Needs are Rights: an Overview of UN Efforts to Integrate Human Rights in Humanitarian Action*. Institute for International Studies, Brown University Occasional Paper Nº 38. Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000.
−LAVELL, Allan. *Vulnerabilidad social: Una contribución a la especificación de la noción y sobre las necesidades de investigación en pro de la reducción del riesgo*. Memoria del Seminario sobre Prevención y Atención de Desastres en la Educación. Lima: Intermediate Technology Development Group Perú, Instituto Nacional de Defensa Civil, 2005.
−OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises.* A Joint Background Paper by OHCHR and

.

UNHCR IASC Principals. 2013. Disponible en: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/human_rights_protection/OHCHR-UNHCR%20Joint%20Paper_EN.pdf [Acceso: 21.08.2015].
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Integrating human rights in natural disasters management in the Pacific*. Opening statement by Paulo David. Fiji Islands, 2007.
- ORÁA ORÁA, Jaime. *Derechos Humanos, Estados de Emergencia y Derecho Internacional*. Ponencia en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria – Gasteiz. Madrid: Tecnos, 1996. Disponible en: http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1996/1996_1.pdf [Acceso: 21.08.2015].
- ORTIZ DE ROZAS, Carlos. *No intervención o deber de injerencia en las relaciones internacionales.* Comunicación en sesión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 22 octubre 2008. Buenos Aires: Pablo Casamajor Ediciones, 2009.
- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *III Foro Consultivo Regional de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Marco Conceptual*. El Salvador, 18-19 de Junio 2015.
- SLIM, Hugo. *Not Philanthropy But Rights: Rights-Based Humanitarianism and the Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy in War*. Paper presented at a seminar on Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas, and Dissension. Commonwealth Institute, London, 2001. Disponible en: http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/3776.pdf [Acceso: 25.08.2015].

5. Periódicos, cuadernos y artículos de revistas

- APRÁIZLARRAGÁN, Amaya; EIZAGUIRRE ZARZA, Almudena; GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo; IRÍBARBILBAO, María Felisa; JANSEN, Ute; NIENHAUS, Volker; RODRÍGUEZ VIDARTE, Susana; VICENTE CRUZ, Esteban. *Gestión de la Ayuda Humanitaria*. Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 2. Bilbao: Universidad de Deusto, 1998.
- ARREDONDO, Ricardo. "La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción." En: *Pensamiento Propio*. Nº 29, enero-junio 2009, año 14. Disponible en: http://www.cries.org/documentos_cries_old/29.pdf [Acceso: 21.08.2015].
- BARNETT, Michael; WALKER, Peter. "Regime Change for Humanitarian Aid. How to Make Relief More Accountable". En: *Foreign Affairs*. Vol. 94. Nº 4. Tampa, July/August 2015.
- BENAVIDES, Lourdes. "El régimen internacional del 'nuevo humanitarismo'." En: *Relaciones Internacionales*. Nº 12. Madrid: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI); Universidad Autónoma de Madrid, 2009.
- BERRAONDO, Mikely; MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. *La integración del enfoque basado en derechos humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar de mañana*. Pamplona: IPES, 2011.
- CELIS SÁNCHEZ, Raquel; AIERDI URRAZA, Xabier. *¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate.* Nº 81. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.
- CHACÓN MATA, Alfonso Manuel. *Derechos económicos, sociales y Culturales. Indicadores y justiciabilidad.* Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 83, Nº 844. Bilbao: Universidad de Deusto, 2007.
- COUPLAND, Robin. "Humanity: What is it and how does it influence international law?". En: *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, Nº 844. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2001.
- CURREA-LUGO, Víctor de. "Cómo hacer «advocacy» y no morir en el intento. Una mirada desde las ONG humanitarias." En: URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2008*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2008.
- DOMESTICI-MET, Marie-José; FROGNIER, André-Paul; NORDQUIST, Kjell-Åke; ÖBERG, Magnus; ROOSENS, Claude; Runblom, Harald; SWAIN, Ashok; WALLENSTEEN, Peter.

.

Geopolítica y ayuda humanitaria. Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 5. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

- DONINI, Antonio. "The Far Side: The Meta-functions of Humanitarianism in a Globalized world." En: *Disasters*. Nº 34. Suppl. 2. Overseas Development Institute. Oxford: Blackwell Publishing, 2010.
- DUBOIS, Marc. "Protection: fig-leaves and other delusions". En: *Humanitarian Practice Network. Humanitarian Exchange.* Nº 46. London: Overseas Development Institute, 2010.
- ELLACURÍA, Ignacio. "El mal común y los derechos humanos". En: *Escritos Filosóficos*, Tomo III. San Salvador: UCA Editores, 2001.
- EQUIPO DEL CIDAI. *El terremoto de El Salvador de 2001. Los derechos de las poblaciones vulnerables.* Nº 12. Bilbao: Universidad de Deusto, 2001.
- ETXEBERRIA, Xabier. "Justicia distributiva internacional." En: ETXEBERRIA, Xabier; NAVARRO MARTÍNEZ, Emilio; TEITELBAUM, Alejandro. *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional.* Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Nº 17. Bilbao, Universidad de Deusto, 2002.
- ETXEBERRIA, Xabier. *Ética de la acción humanitaria*. Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 4. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. "Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres / catástrofes internacionales." En: *Anuario Español de Derecho Internacional*. Nº 27. Navarra: Universidad de Navarra, 2011.
- FISCHER, Horst; ORAÁ ORAÁ, Jaime. *Derecho Internacional y ayuda humanitaria.* Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 7. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.
- FRANCO DEL POZO, Mercedes. *El derecho humano a un medio ambiente adecuado.* Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 8. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.
- GÓMEZ ISA, Felipe (dir.); PUREZA, José Manuel. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004.
- HARDCASTLE, Rohan J., CHUA, Adrian T.L. "Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales." En: *International Review of the Red Cross*, Vol. 23, Nº 148. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1998.
- HAUG, Hans. "La neutralidad como Principio Fundamental de la Cruz Roja." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Vol. 21, Nº 138. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1996.
- HERRERA FLORES, Joaquín. "A propósito de la fundamentación de los derechos humanos y de la interpretación de los derechos fundamentales." En: *Revista de Estudios Políticos* (*Nueva Época*). Nº 45. Madrid, Mayo-Junio 1985.
- HERRERA FLORES, Joaquín. "Derechos Humanos, Interculturalidad y Racionalidad de Resistencia." En: *Dikaiosyne. Revista Semestral de Filosofía Práctica*. Nº 12. Junio de 2004. Año VII. Mérida-Venezuela: Universidad de los Andes, 2004.
- HERRERA FLORES, Joaquín. "La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una redefinición contextualizada." En: *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. Nº 1. Erechim (Brasil), Junio 2008.
- HERRERA FLORES, Joaquín. "Manifiesto inflexivo: 10 ideas para construir una cultura radical de paz y derechos humanos." En: *Praxis.* Nº 64-65. Heredia (Costa Rica), enero-diciembre 2010.
- HUMANITARIAN PRACTICE NETWORK. *Humanitarian Exchange.* Nº 46. London: Overseas Development Institute, 2010.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. En: *International Review of the Red Cross*. Vol. 90, Nº 871. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2008.
- JIMÉNEZ DÍAZ, José Francisco. "Discursos políticos y pluralidad: reflexiones para recuperar la confianza en la política." En: *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Vol 36, Nº 4 (2012). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2012.

.

- KÄLIN, Walter. "The role of the Guiding Principles on Internal Displacement." En: *Forced Migration Review*. IDP Supplement. Oxford, Refugee Studies Centre; Inter-Agency Internal Displacement Division; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2005.
- KÄLIN, Walter; HAENNI DALE, Claudine. "Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?" En: *Forced Migration Review*. Nº 31. Disponible en: www.fmreview.org/es/pdf/RMF31/23.pdf [Acceso: 15.10.2015].
- LAVELL, Allan. "Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques regionales/ transnacionales". En: *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Nº 5. Caracas: Facultad Latinoamericano de Ciencias Sociales (FLACSO); La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Nueva Sociedad, 2002.
- LILLICH, Richard B. "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency" ("Estándares Mínimos de París para las Pautas de Derechos Humanos en un Estado de Emergencia"). En: *American Journal of International Law*, Vol. 79. Washington D.C.: American Society of International Law, 1985.
- LUCARD, Malcolm; JAQUEMET, Iolanda; CARPENTIER, Benoît. "¿Lo que no se ve no existe?" En: *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Nº 2. 2011. Disponible en: http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2011_2/18-23.html [Acceso: 13.09.2015].
- LUCENA CID, Isabel. "Alternativas al desgobierno mundial: una revisión de los modelos democráticos globales." En: *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*. No 12, julio 2010. Madrid: Universidad Carlos III, 2010.
- MACFARLANE, Neil. *Politics and Humanitarian Action.* Occasional Paper Nº 41. Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Brown University, 2000.
- MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. *Globalización y Derechos Humanos.* Serie Ayuda Humanitaria. Vol. 15. Bilbao: Universidad de Deusto, 2001.
- MILLÁN MORO. Lucía. "La aplicación del Derecho de la Unión Europea." En: BARRANCO AVILÉS, María del Carmen; CELADOR ANGÓN, Óscar; VACAS FERNÁNDEZ, Félix (Coordinadores). *Perspectivas actuales en la aplicación del derecho.* Colección Gregorio Peces-Barba, Nº 3. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Editorial Dykinson, 2014. P. 201.
- PAJKIERT, Paulina. "Observaciones generales sobre los regímenes de excepción, con un análisis enfocado a la regulación de situaciones excepcionales en el sistema legislativo e institucional Polaco." En: *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*. Tomo 4. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2013.
- PICTET, Jean. "Los principios fundamentales de la Cruz Roja (IV)". En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Vol. 4, Nº 36. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1979.
- PINEDA, Luisa Fernanda; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Mayra J. *Acción humanitaria: evolución y desafíos actuales*. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo Nº 7. Medellín: Universidad de San Buenaventura, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, 2012.
- RANA, Raj. "Los desafíos contemporáneos en la relación entre civiles y militares: ¿complementariedad o incompatibilidad?" En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Vol. 86, Nº 855. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004. Disponible en: https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/66kjrw.htm [Acceso: 21.08.2015].
- *Revista Internacional de la Cruz Roja*. *El futuro de la acción humanitaria.* Vol. 93, Nº 884. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja y Cambridge University Press, 2011.
  - AUDET, François. "What future role for local organizations? A reflection on the need for humanitarian capacity-building."
  - BERNARD, Vincent. "Diálogo. ¿Cuáles son los desafíos para el futuro de la acción humanitaria?" Un debate con Kristalina Georgieva, Comisaria europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis en la Comisión Europea, y Jakob Kellenberger, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, que se realizó en Bruselas el 4 de octubre de 2011.
  - BERNARD, Vincent. "Editorial. El futuro de la acción humanitaria."

.

- BINDER, Andrea; MEIER, Claudia. “Opportunity knocks: why non-Western donors enter humanitarianism and how to make the best of it.”
- Ferris, Elizabeth. “Las ‘megatendencias’ y el futuro de la acción humanitaria.”
- GENTILE, Pierre. “Organizaciones humanitarias que participan en actividades de protección: una historia de introspección y profesionalización.”
- KENT, Randolph C. “Planificar desde el futuro: un cambio de perspectiva.”
- Madiwale, Ajay; Kudrat, Virk. “Civil–military relations in natural disasters: a case study of the 2010 Pakistanfloods”
- MCGOLDRICK, Claudia. “The future of humanitarian action: an ICRC perspective.”
- MEIER, Patrick. “New information technologies and their impact on the humanitarian sector.”
- WALKER, Peter; RUSS, Catherine. “Fit for purpose: the role of modern professionalism in evolving the humanitarian endeavour.”
- Williamson, Jamie A. “Utilizar la ayuda humanitaria para ‘ganar mentes y corazones’: ¿un costo perjudicial?”

– REY, Francisco. “Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja.” En: *El vuelo de Ícaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*. Nº 1. 2001. Disponible en: http://dialnet.unirioja.es/revista/1895/A/2001 [Acceso: 19.08.2015].

– SÁNCHEZ RUBIO, David. “Reflexiones e (im)precisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos.” [s.n.]: CENEJU, 2004. Artículo publicado originalmente en *Documentos de Estudio*. N° 21. Costa Rica: Universidad Nacional de Heredia, 2003. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111021101723/interven.pdf. [Acceso: 19.08.2015].

– SÁNCHEZ RUBIO, David. “Sobre el concepto de 'historización' y una crítica a la visión sobre las (de)-generaciones de derechos humanos.” En: *Praxis*. Nº 67. Heredia (Costa Rica), julio-diciembre 2011. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4638366.pdf [Acceso: 19.08.2015].

– SATTERTHWAITE, Margaret L. “Indicators in Crisis: Rights-Based Humanitarian Indicators in Post-Earthquake Haiti.” En: *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 43. New York, 2011.

– SOLÀ PARDELL, Oriol. *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad.* Nº 66. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

– STUDER, Meinrad. “The ICRC and civil-military relations in armed conflict.” En: *International Review of the Red Cross*. Vol. 83, Nº 842. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2001.

– TERMINIELLO, Juan Pablo. “Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos. Realidades, enfoques y desafíos”. En: *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*. Año II, Nº 2. Palermo: Universidad de Palermo, 2013.

– TWIGG, John. “Disaster risk reduction. Mitigation and preparedness in development and emergency programming”. En: *Humanitarian Practice Network. Good Practice Review.* Nº 9. London: Overseas Development Institute, 2004.

– URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2007*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2007.
- BILBAO, Lorena. “Testimonio y esperanza de la labor humanitaria.”
- CALVO RUFANGES, Jorge. “Independencia para ayudar. Experiencias y reflexiones humanitarias.”
- CURREA-LUGO, Víctor de. “Midiendo la calidad de la Acción Humanitaria.”

– URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2009*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2009.
- FERRARI ROMERO, Andrea L. “La coordinación en el enfoque de recuperación temprana en contextos de desastres naturales.”
- GRIEK, Ilse. “The «rights turn» in refugee protection: an analysis of UNHCR’s adoption of the human rights based approach.”

.

– URRUTIA, Gorka (coordinación). *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2010*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2010.
  - CURREA-LUGO, Víctor de. "The Right to Health in Darfur: An unfulfilled promise."
  - DUCH, Pilar. "Contribución de Intermón Oxfam a la seguridad de las poblaciones civiles: incorporación de protección como eje trasversal en las respuestas humanitarias."
  - EGUREN, Enrique. "Diseñando un programa de protección en contextos de asistencia humanitaria."
  - GÓMEZ-SAAVEDRA, Luz. "Integration and coherence: is there a future for independent humanitarian action? A legal inquiry into the provision of humanitarian assistance and protection during armed conflict today."
  - MARTÍN ERESTA, Ignacio. "Desafíos a la seguridad y protección de los trabajadores humanitarios. El compromiso de los donantes."

– Vinuesa, Raúl Emilio. *La formación de la costumbre en el Derecho Internacional Humanitario*. Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998. Disponible en: http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlj8.htm. [Acceso: 21.08.2015].

6. Decisiones y sentencias de cortes y tribunales

– COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Chipre contra Turquía*. Denuncias números 6780/74 y 6950/75. 1976.
– CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (Nicaragua vs EEUU). 1986.
– TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Budayeva et al. contra Russia*. Demandas 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, sentencia del 20 de marzo de 2008.
– TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Lawless*. Ser A: Judgments, 1961.
– TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Murillo Saldias et al. contra España*. 2006.
– TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *El Caso Griego*. Informe de la Comisión, 12 YBECHR, 1969.
– TRIBUNAL EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. *Öneryildiz contra Turquía*. Demanda 48939/99, sentencia del 30 de noviembre de 2004.

7. Folletos y libretos en medio electrónico

– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Name change announcement. The IFRC's IDRL Programme is becoming the Disaster Law Programme*. Ginebra, 2012. Disponible en: http://www.ifrc.org/PageFiles/125622/name%20change%20announcement_FINAL%20LATEST%2002.02.2012.pdf (en español en: http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-desastres/ultimas-noticias-de-desastres-ley-y-los-informes/boletin-electronico-febrero-2012/el-programa-idrl-de-la-ficr-pasa-a-ser-el-programa-de-derecho-relativo-a-los-desastres/) [Acceso: 20.08.2015].
– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. Representative International Instruments on Disaster Response*. Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/Fact%20sheets/idrl-dresponse-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].
– FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. Principles and Rights in International Disaster Relief.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/Fact%20sheets/idrl-principles-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

.

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. The Red Cross Red Crescent's Role in the Development of International Disaster Response Laws, Rules and Principles.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/Fact%20sheets/idrl-redcross-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. Entry of International Disaster Relief Personnel.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/idrl-visas-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. International Standards of Quality and Accountability in Disaster Relief.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/Fact%20sheets/idrl-quality-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. International regulation of telecommunications in disaster relief.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/idrl-telecoms-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. Standards on Transport in International Disaster Operations.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/idrl-transport-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. Domestic Registration of International Disaster Relief Organizations.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/idrl-ngo-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. International Standards on Customs and Disaster Relief.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/Fact%20sheets/idrl-customs-background.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Background information sheet. International Health Regulations.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/PageFiles/125738/Fact%20Sheet%20International%20Health%20Regulations.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. *Fact sheet: regulatory barriers to shelter. Meeting emergency and transitional shelter needs.* Geneva, 2006. Disponible en: http://www.ifrc.org/PageFiles/125738/Shelter%20Fact%20Sheet%20revised.pdf [Acceso: 20.08.2015].

−GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *UN CAP appeal 2013*. Bristol: Development Initiatives, 2012. Disponible en: http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/12/gha-CAP-2013-analysis-1412121.pdf [Acceso: 18.08.2015].

−GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *Who's who in humanitarian financing? Data & Guides*. Londres: Development Initiatives, 2013. Disponible en: http://www.globalhumanitarianassistance.org/tools/guides/humanitarian-aid-network [Acceso: 18.08.2015].

−INTERNATIONAL COUNCIL OF VOLUNTARY AGENCIES. *What Is Protection? A Definition by Consensus. A Background Note for the Workshop on the Development of Human Rights Training for Humanitarian Actors. Geneva, 2001. Disponible en: http://www.globalhumanitarianplatform.org/doc00000663.html [Acceso: 20.08.2015]*.

.

−MÜNCHENER RÜCKVERSICHERUNGS-GESELLSCHAFT. *Loss events worldwide 1980 – 2014. Geo Risks Research, NatCatSERVICE, 2015.*
−NACIONES UNIDAS. *El Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación del Desarrollo. Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de la ONU*. Nueva York, 2003. Disponible en: http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer [Acceso: 20.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Consolidated Appeal Process Guidelines [As endorsed by the Inter-Agency Standing Committee on 13 April 1994]. OCHA, 1994. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP_Guidelines_IASC_endorsed_1994.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Esta es OCHA. OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/TiOCHA_Brochure_Single_vSP%2072%20dpi.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA and slow-onset emergencies*. Occasional Policy Briefing Series. Brief Nº 6. OCHA, 2011.
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Acceso Humanitario. OCHA, 2010. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumAccess_Spanish.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Comité Permanente entre Organismos. OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_IASC_vSP.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Coordinación Humanitaria Civil-Militar de las Naciones Unidas. OCHA, 2012. Disponible en:*
−https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Civ_Mil_vSP.pdf [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Desplazamiento Interno. OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_InternalDisplacement_Spanish.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Enfoque de Sectores (Clústeres). OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Cluster%20Approach_vSP.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Fondo Central de Respuesta a Emergencia. OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_CERF_Spanish.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Principios humanitarios. OCHA, 2010. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf* [Acceso: 18.08.2015].

.

−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Proceso de Llamamiento Consolidado. OCHA, 2010. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_CAP_Spanish.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Protección. OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_protection_vSP.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *OCHA en Mensajes: Resolución 46/182 de la Asamblea General. OCHA, 2012. Disponible en:*
−*https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_GAres46182_vSP.pdf* [Acceso: 18.08.2015].
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Impacts of Disasters since the 1992 Rio de Janeiro Earth Summit. Disponible en:* http://www.preventionweb.net/files/27162_infographic.pdf [Acceso: 13.09.2015].
−OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Human rights in humanitarian emergency response: A contribution from the special procedures mechanisms*. [s.n.], 2010. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/18thsession/SummaryDiscussionHRinHumanitarianResponse.pdf [Acceso: 10.10.2015].
−OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *El derecho a una vivienda adecuada*. *Folleto informativo Nº 21*. Rev. 1. Ginebra, 2010. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf [Acceso: 10.10.2015].
−RED DE APRENDIZAJE ACTIVO PARA EL RENDIMIENTO DE CUENTAS Y EL DESEMPEÑO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA (ALNAP). *Las organizaciones nacionales en respuesta a desastres y emergencias humanitarias*. Londres, 2015. Disponible en: http://www.alnap.org/resource/20695 [Acceso: 20.08.2015].
−REY MARCOS, Francisco. *¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria*. Madrid: .iecah., 2013. Disponible en: http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/documentos/imagenes/Dociecah16.pdf [Acceso: 10.10.2015].

8. Páginas web

−*www.alnap.org* (Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria; Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)
−*www.atha.se* (Advanced Training Program on Humanitarian Action)
−*www.dicc.hegoa.ehu.es (Instituto de Estudios Sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo)*
−www.emdat.be (Emergency Events Database of the Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)
−*www.ghdinitiative.org (Buena Donación Humanitaria, Good Humanitarian Donorship)*
−*www.globalprotectioncluster.org (Grupo Temático (Clúster) Mundial de Protección)*
−www.gsdrc.org (Centro de Recursos sobre la Gobernabilidad y el Desarrollo Social; Governance and Social Development Resource Centre)
−www.hapinternational.org (Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas en el Ámbito Humanitario; Humanitarian Accountability Partnership)

.

− *www.ifrc.org (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)*
− *www.interagencystandingcommittee.org (Comité Permanente entre Organismos; Inter-Agency Standing Committee)*
− www.irinnews.org (Servicio de noticias sobre asuntos humanitarios de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios)
− *www.reliefweb.int (Servicio digital especializado de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios)*
− *www.rimd.org (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres)*
− www.saludydesastres.info (Centro de Conocimiento en Salud Pública y Desastres; Knowledge Center in Public Health and Disasters)
− www.sheltercluster.org *(Grupo Temático (Clúster) Mundial sobre el Alojamiento)*
− *www.undp.org (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; United Nations Development Programme)*
− *www.unfpa.org (Fondo de Población de las Naciones Unidas; United Nations population Fund)*
− *www.unhcr.org (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; United Nations High Commissioner for Refugees)*
− *www.unicef.org (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; United Nations Children's Fund)*
− *www.unisdr.org (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas; United Nations International Strategy for Disaster Reduction)*
− *www.unocha.org (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)*
− *www.unwomen.org (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer; United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women)*
− *www.wfp.org (Programa Mundial de Alimentos; World Food Programme)*

9. Legislación y documentos referentes a los estudios de caso

9.1. Legislación consultada: El Salvador

− *Código Civil* (de 1859)
− *Código Penal* (Decreto Nº 1030, de 1997)
− *Código Procesal Civil y Mercantil* (Decreto Legislativo Nº 712, de 2008)
− *Constitución de la República* (Decreto Legislativo Nº 38, de 1983)
− *Decreto Ejecutivo Nº 16 de Creación del Instituto de Legalización la Propiedad (de 1991, reformado en 2012)*
− *Decreto Legislativo especial Nº 79 Ley especial para diligencias de legalización de derechos de propiedad y regularización de la posesión a personas de escasos recursos económicos y personas afectadas por fenómenos naturales (de 2012)*
− *Ley Básica de la Reforma Agraria* (Decreto Nº 153, de 1980)
− *Ley de Áreas Naturales Protegidas* (Decreto Legislativo Nº 579, de 2005)
− *Ley de atención integral para la persona adulta mayor* (Decreto Nº 717, de 2002)
− *Ley de Catastro* (Decreto Legislativo Nº 604, de 1974)
− *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria* (Decreto Nº 221, de 1980)
− *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana De San Salvador y de los Municipios Aledaños* (Decreto Legislativo Nº 732, de 1993)
− *Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (Decreto Nº 888, de 2000)
− *Ley de Ética Gubernamental* (Decreto Nº 873, de 2011)
− *Ley de Expropiación* (Decreto Legislativo Nº 33, de 1939)

.

−*Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres* (Decreto Nº 645, de 2011)
−*Ley de Inquilinato* (Decreto Legislativo Nº 2591, de 1958)
−*Ley de la Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres* (Decreto Nº 777, de 2005)
−*Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje* (Reglamento Nº 914, de 2002)
−*Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (Decreto Legislativo Nº 644, de 2011)
−*Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual* (Decreto No 257, de 2004)
−*Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (Decreto Nº 839, de 2009)
−*Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedd Raíz e Hipotecas* (Decreto Nº 292, de 1986)
−*Ley de Urbanismo y Construcción* (Decreto Legislativo Nº 232, de 1951)
−*Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer* (Decreto Nº 644, de 1996)
−*Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria* (Decreto Nº 719, de 1996)
−*Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción* (Decreto Nº 521, de 2013)
−*Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional* (Decreto Nº 993, de 2012)
−*Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* (Decreto Nº 520, de 2010)
−*Ley Especial para Diligencias de Legalización de Derechos de Propiedad y Regularización de la Posesión a Personas de Escasos Recursos Económicos y Personas Afectadas por Fenómenos Naturales* (Decreto Nº 79, de 2012)
−*Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* (Decreto Nº 125, de 2006)

9.2. Documentos consultados: El Salvador

−BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. *Ficha estadística de El Salvador*. 2011. Disponible en: http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1312013223.pdf [Acceso: 10.10.2015].
−BRIONES, Carlos (dirección). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador. Volumen I. Conceptos y metodología.* San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.
−CALVÍO, Gilma de; NAVAS HANDAL, Claudia. *Gestión del riesgo en Los Manantiales*. FUNDASAL. San Salvador, 2001.
−CHÁVEZ, Laura; CHACÓN, José. *Informe de visita*. San Salvador: Federación Luterana Mundial, 2013.
−COMISIÓN NACIONAL DE POBLADORES. *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social*. San Salvador, 2011.
−COMISIÓN TÉCNICA SECTORIAL DE ALBERGUES. *Guía práctica para la planificación, montaje y coordinación de Albergues Temporales*. San Salvador: Ministerio de Gobernación, 2013.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos tercero, cuarto y quinto presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. El Salvador*. E/C.12/SLV/3-5. Naciones Unidas, 2011.
−COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El Salvador*. 2006.

.

−COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: El Salvador. CRC/C/SLV/CO/3-4*. 2010.
−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS; SHELTER CLUSTER EL SALVADOR. *Análisis de los principios básicos para la respuesta en alojamientos.* San Salvador, 2011.
−COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS; SHELTER CLUSTER EL SALVADOR. *Soluciones técnicas a los problemas de alojamiento - DT12E*. San Salvador, 2012.
−FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA. "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social. Una necesidad palpable: Una propuesta para el acceso de los más pobres." En: *Carta Urbana.* Nº 160. San Salvador, 2010.
−FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador, 2009.
−GOBIERNO DE EL SALVADOR y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha. Resumen preliminar*. El Salvador, 2010.
−GOBIERNO DE EL SALVADOR, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. Delgado, 2014.
−GOBIERNO DE EL SALVADOR, MINISTERIO DE ECONOMÍA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *VI Censo de Población y V de Vivienda*. San Salvador, 2007.
−GOBIERNO DE EL SALVADOR, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Depresión Tropical 12E / Sistema depresionario sobre El Salvador y otros eventos extremos del Pacífico*. San Salvador, 2011.
−GOBIERNO DE EL SALVADOR. SECRETARÍA PARA ASUNTOS ESTRATÉGICOS / SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN. *Manual operativo modificado. Proyecto de fortalecimiento de gobiernos locales (PFGL).* Tomo I. San Salvador, 2013.
−GOBIERNO DE EL SALVADOR; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *El Informe Nacional sobre Gestión Integral del Riesgo de Desastres de El Salvador*. *Versión preliminar*. El Salvador, 2013.
−GRUPO GESTOR. *Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador (Borrador)*. San Salvador, 2014.
−INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Diagnóstico del Estado de la Situación de la Violencia contra las Mujeres en Honduras*. Tegucigalpa, 2012.
−INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER. *Política Nacional de la Mujer. II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022*. Tegucigalpa, 2010.
−LANDA, Eli. *Evaluación de la operación del llamamiento de emergencia de la federación internacional de sociedades de la cruz roja y de la media una roja en respuesta a la depresión tropical 12-E en El Salvador*. Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, 2013.
−LUNA, Oscar. *Compilación de Pronunciamientos y Mensajes del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2012*. San Salvador, 2013.
−LUNA, Oscar. *El Salvador. Observaciones y Recomendaciones de Derechos Humanos: Órganos de Tratados y Examen Periódico Universal 2008-2010*. San Salvadoe: Oficina Regional Para América Central de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Procuraduría de Derechos Humanos, Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2010.
−MORALES CRUZ, David Ernesto. *Informes de las organizaciones sociales y la PDDH al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el marco del examen de los Informes Periódicos Tercero, Cuarto y Quinto Combinados de El Salvador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. San Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y Colectivo de Organizaciones Sociales responsables de la elaboración del Informe Sombra presentado al Comité DESC, 2014.

.

−NACIONES UNIDAS. *Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados partes El Salvador*. HRI/CORE/SLV/2011. 2011.
−NACIONES UNIDAS. *Informe del Comité de Derechos Humanos. A/66/40. Parte IV. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*. Nueva York, 2011.
−NAVAS HANDAL, Claudia. *Precariedad urbana y servicios básicos.* P. 2-3. Disponible en: http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/cursos/nicaragua/Presentaciones/Claudia%20Navas%20III .pdf [Acceso: 19.08.2015].
−PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Compilación de Informes Especiales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2012*. San Salvador: Editorial e Impresora Panamericana, 2013.
−PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador, 2013.
−PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Perfil del sector vivienda en El Salvador*. Nairobi: ONU-Habitat, 2013.
−SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. *Plan nacional para responder a eventos derivados de la epoca invernal 2014*. San Salvador, 2014
−SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. *Plan Sectorial de la Comisión Técnica de Albergues*. San Salvador, 2010.

9.3. Legislación consultada: Honduras

−*Código Civil* (Decreto N° 76, de 1906)
−*Código de Construcción* (Decreto Nº 173, de 2010)
−*Código de la Niñez y la Adolescencia* (Decreto No 73, de 1996)
−*Código Penal* (Decreto Nº 144, de 1983)
−*Constitución Política de Honduras* (Decreto Nº 131, de 1982)
−*Ley Contra la Violencia Doméstica* (Decreto Nº 132, de 1997)
−*Ley de Aduanas* (Decreto Nº 212, de 1887)
−*Ley de Catastro* (Decreto Nº 933, de 1980)
−*Ley de Colegiación Profesional Obligatoria* (Decreto Nº 73, de 1962)
−*Ley de Conciliación y Arbitraje* (Decreto Nº 161, de 2000)
−*Ley de Creación del Instituto Nacional Agrario* (Decreto Nº 69, de 1961)
−*Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad* (Decreto Nº 160, de 2005)
−*Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer* (Decreto Nº 34, de 2000)
−*Ley de Inquilinato* (Decreto Nº 50, de 1979 y Decreto Nº 866, de 1979)
−*Ley de la Expropiación Forzosa* (Decreto Nº 113, de 1914)
−*Ley de la Propiedad* (Decreto Nº 82, de 2004) y sus reformas (Decreto Nº 205, de 2012 y Decreto Nº 390, de 2013)
−*Ley de Municipalidades* (Decreto Nº 134, de 1990)
−*Ley de Ordenamiento Territorial* (Decreto Nº 180, de 2003)
−*Ley de Patronatos y Asociaciones Comunitarias* (Decreto Nº 253, de 2013)
−*Ley de Procedimiento Administrativo* (Decreto Nº 152, de 1987)
−*Ley de Protección a la Actividad Caficultura* (Decreto Nº 199, de 1995)
−*Ley de Reforma Agraria* (Decreto Nº 170, de 1974)
−*Ley de Simplificación Aduanera* (Decreto Nº 197, de 1993)
−*Ley del Consejo Nacional Anticorrupción* (Decreto Nº 7, de 2005)
−*Ley del Fondo Social para la Vivienda* (Decreto Nº 167, de 1991)
−*Ley del Instituto Nacional de la Mujer* (INAM, Decreto Nº 232, de 1998)

.

−*Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos* (SINAGER, Decreto Nº 151, de 2009)
−*Ley Especial de Expropiación* (Decreto Nº 38, de 1999)
−*Ley Forestal* (Decreto Nº 98, de 2007)
−*Ley General del Ambiente* (Decreto Nº 104, de 1993)
−*Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados* (Decreto Legislativo Nº 199, de 2006)
−*Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras* (Decreto Nº 30, de 1964)
−*Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras* (Decreto Nº 286, de 2009)
−*Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola* (Decreto Ley Nº 31, de 1992)

9.4. Documentos consultados: Honduras

−BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. *Ficha estadística de Honduras*. 2010. Disponible en: http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1944368211.pdf [Acceso: 10.10.2015].
−COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre el Estado General de los Derechos Humanos en Honduras CONADEH – 2013*. Tegucigalpa, 2013.
−COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sistematización de Experiencias del CONADEH Durante Veinte Años de Gestión Institucional: 1992 – 2013*. Tegucigalpa, 2013.
−COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER, CLADEM HONDURAS. *Diagnóstico DESC de las mujeres con énfasis en el Derecho a la vivienda adecuada en Honduras*. Honduras, 2007.
−CONSULTORES FINANCIEROS INTERNACIONALES; SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA, DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Resumen del Documento Final. Política de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Proyecto BID Nº 1037-SF-HO. Tegucigalpa, 2004.
−EQUIPO PAÍS DE LAS NACIONES UNIDAS EN HONDURAS. *Recopilación de Información para el Segundo Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU)*. [s.n.], 2015. Disponible en: http://www.refworld.org/docid/553a0c764.html. [Acceso: 26.06.2015].
−FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Estudio en materia de albergues/ alojamiento en cuatro países prioritarios – Honduras*. Honduras, 2009.
−FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Honduras. Documento del programa del país. 2012-2016*. [s.n.], 2011.
−NACIONES UNIDAS. *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. A/62/38*. Nueva York, 2007.
−OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL, COMISIÓN PERMANENTE DE CONTINGENCIAS. *Informe sobre Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Honduras 2013*. Tegucigalpa, 2013.
−PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Construyendo resiliencia en Honduras. Transformación de las Capacidades en Honduras para Lograr Mayor Resiliencia Frente a los Desastres*. Honduras, 2013.
−PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable*. Honduras, 2011.
−REPÚBLICA DE HONDURAS. SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Oficio No. SJDH-DM-0332-2012*. Tegucigalpa, 2012.

10. Entrevistas y consultas

Persona/ Puesto	Institución: nombre	Institución: tipo

.

Co-Directora	Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno	Centro de Investigación
Coordinador Global del Programa sobre Derecho relativo a los Desastres	FICR	Movimiento CRMLR
Gerente de Cooperación y Proyectos	CEPREDENAC	Organización internacional
Oficial de Alojamiento en Emergencias	FICR	Movimiento CRMLR
Oficial de Programa de Derecho Relativo a los Desastres	FICR	Movimiento CRMLR

10.1 Entrevistas en El Salvador

Persona/ Puesto	**Institución: nombre**	**Institución: tipo**
Asistente Dirección de Gestión de Voluntariado y Seccionales	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Coordinador del Programa Agua y Saneamiento	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Coordinadora de la ayuda humanitaria para la emergencia del volcán Chaparrastique	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Director de Operaciones de Emergencias	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Directora de Programas y Resiliencia Comunitaria	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Jefe de Centro de Operaciones de Emergencia	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Técnico de construcción	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Técnico de levantamiento de datos	Cruz Roja Salvadoreña	Movimiento CRMLR
Coordinadora País	FICR	Movimiento CRMLR
Beneficiarios del Programa de Reconstrucción de Viviendas	Colonia Nuevo Verapaz	Comunidad/ Sociedad Civil
Presidente y miembros	San Miguel, Comité de PC Comunitaria de la Placita	Comunidad/ Sociedad Civil
Presidenta y miembros	San Miguel, Comité PC Comunitaria de las Moritas	Comunidad/ Sociedad Civil
Director	Comisión de Derechos Humanos	Gobierno Central
Subdirectora Ejecutiva	Centro Nacional de Registros	Gobierno Central
Responsable Análisis de Riesgos	Protección Civil	Gobierno Central
Responsable Operaciones	Protección Civil	Gobierno Central
Responsable Planificación	Protección Civil	Gobierno Central
Jefa de Gestión Social	FONAVIPO	Gobierno Central
Jefa de Unidad de Gestión de Activos del Fondo Especial	FONAVIPO	Gobierno Central
Jefe de Operaciones y Proyectos de Reconstrucción	FONAVIPO	Gobierno Central
Gerentes: Administrativo, de Créditos, Técnico	Fondo Social para la Vivienda	Gobierno Central
Jefes: de Riesgos, de Seguros	Fondo Social para la Vivienda	Gobierno Central
Director Ejecutivo	ILP	Gobierno Central
Gerente de Operaciones	ILP	Gobierno Central
Jefa de la Unidad Jurídica del ILP	ILP	Gobierno Central

.

Oficial de Información y Comunicaciones	ILP	Gobierno Central
Técnico del Proyecto	ILP	Gobierno Central
Gerente legal	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria	Gobierno Central
Coordinador Obras e Infraestructura Pública	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Gobierno Central
Técnico de albergues	Ministerio de Gobernación	Gobierno Central
Encargado de la Unidad Ambiental	Oficina de planificación del área metropolitana de San Salvador	Gobierno Central
Sub-director Planificación e Investigación	Oficina de planificación del área metropolitana de San Salvador	Gobierno Central
Procurador Adjunto para la Defensa de los DESC	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Gobierno Central
Comisionado y Subcomisionada	Policía Nacional Civil	Gobierno Central
Director de la Oficina de Asentamientos Humanos	VMVDU	Gobierno Central
Especialista de Desarrollo Urbano de la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial	VMVDU	Gobierno Central
Subdirector de Desarrollo Territorial y Urbanismo	VMVDU	Gobierno Central
Jefe de Protección Civil y técnicos	Departamento de Protección Civil de Santa Tecla	Gobierno Local
Alcalde y concejales	Municipalidad de San Jorge	Gobierno Local
Jefe de Protección Civil	Protección Civil de San Jorge	Gobierno Local
Secretario Municipal	Municipalidad de Verapaz	Gobierno Local
Directora	FUNDASAL	Organización (internacional/ONG)
Gerente de Construcción	Hábitat El Salvador	Organización (internacional/ONG)
Técnico de emergencia	OIM	Organización (internacional/ONG)
Asesora Nacional de Gestión de Riesgo a Desastres, Agua y Saneamiento. Hasta 2013, Coordinadora Nacional de *Shelter Cluster*.	Plan Internacional	Organización (internacional/ONG)
Coordinadora, Area Desarrollo Sostenible	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Organización (internacional/ONG)
Representante Redhum en El Salvador	Redhum	Organización (internacional/ONG)
Asistente Técnica de Gestión Operativa de Consejos	Secretaría de la Integración Social Centroamericana	Organización (internacional/ONG)
Asistente Técnica de la Dirección de Investigaciones y Políticas Sociales	Secretaría de la Integración Social Centroamericana	Organización (internacional/ONG)
Coordinador de hábitat y agua y saneamiento y Gerente de Emergencias	Visión Mundial	Organización (internacional/ONG)

10.2 Entrevistas en Honduras

Persona/ Puesto	**Institución: nombre**	**Institución: tipo**
Asesora Legal	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR
Coordiandora de Proyectos Sociales	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR
Coordinador de Gestión del Riesgo	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR

.

Coordinador Regional / Coordinador de País	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR
Presidente	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR
Presidente del Consejo Municipal	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR
Secretaria Ejecutiva	Cruz Roja Hondureña	Movimiento CRMLR
Coordinador Nacional para Honduras	Cruz Roja Italiana	Movimiento CRMLR
Coordinador Nacional para Honduras	Cruz Roja Suiza	Movimiento CRMLR
Beneficiarias de la comunidad El Proceso	Ciudad España	Comunidad/ Sociedad Civil
Presidente del Patronato	Comunidad Garífuna de Masca	Comunidad/ Sociedad Civil
Coordinador de la Mesa de Gestión del Riesgo	Mesa de Gestión del Riesgo Región Sur	Comunidad/ Sociedad Civil
Representante de la Mesa de Gestión del Riesgo	Mesa de Gestión del Riesgo Región Sur	Comunidad/ Sociedad Civil
Técnico Proyecto CARE-ECHO	Mesa de Gestión del Riesgo Región Sur	Comunidad/ Sociedad Civil
Coordinador Unidad Técnica	Mesa de Gestión del Riesgo Región Sur, Plan de Nación	Comunidad/ Sociedad Civil
Empleado del Departamento de Prevención y Mitigación	COPECO	Gobierno Central
Geólogo, Consultor del Proyecto de Prevención y Mitigación del Riesgo a Desastres Naturales	COPECO	Gobierno Central
Jefe de operaciones del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional	COPECO	Gobierno Central
Secretaría General, Departamento Legal	COPECO	Gobierno Central
Gerente de Catastro	Instituto de la Propiedad	Gobierno Central
Abogada de la División de Titulación de Tierras	Instituto Nacional Agrario	Gobierno Central
Director Legal	INSEP	Gobierno Central
Jefe Apoyo Técnico, Dirección General de Obras Públicas	INSEP	Gobierno Central
Jefe Departamento Vivienda	INSEP	Gobierno Central
Viceministra	INSEP	Gobierno Central
Director del Programa *Vida Mejor*	Secretaría del Desarrollo Social e Integración	Gobierno Central
Gerente de Proyectos	Alcaldía Municipal de Omoa	Gobierno Local
Oficial de Gestión de Riesgo	Alcaldía Municipal de Omoa	Gobierno Local
Gerente de Desarrollo y Planificación	Alcaldía Municipal de Puerto Cortes	Gobierno Local
Coordinador de Albergues Temporales	Alcaldía Municipal de Tegucigalpa	Gobierno Local
Gerente de Prevención y Mitigación	Alcaldía Municipal de Tegucigalpa	Gobierno Local
Gerente de Relaciones Internacionales y Relaciones Públicas de la CODEM	Alcaldía Municipal de Tegucigalpa	Gobierno Local
Secretaria General de la CODEM	Alcaldía Municipal de Tegucigalpa	Gobierno Local
Coordinador Unidad de FINAM	Banco Centroamericano de Integración Económica	Organización (internacional/ONG)
Ejecutiva de Proyectos	Banco Centroamericano de Integración Económica	Organización (internacional/ONG)

.

Administradora	Cáritas	Organización (internacional/ONG)
Directora Ejecutiva – Caritas Tegucigalpa	Cáritas	Organización (internacional/ONG)
Ingeniero	GOAL	Organización (internacional/ONG)
Directora Componente Educación Responsabilidad Social	Grupo Agrolibano	Organización (internacional/ONG)
Gerente de Programas	Hábitat para la Humanidad Honduras	Organización (internacional/ONG)
Asesor Nacional de Respuesta a Emergencias	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios	Organización (internacional/ONG)
Especialista Técnico de Reducción del Riesgo de Desastres	Red Humanitaria, Plan Internacional Honduras	Organización (internacional/ONG)
Abogada	Techo para mi país – Honduras	Organización (internacional/ONG)
Gerente General	Techo para mi país – Honduras	Organización (internacional/ONG)
Presidente, Fiscal, Vocal	Colegio De Arquitectos	Otros
Presidenta	Colegio de Ingenieros Civiles	Otros
Jefa de Promoción y Educación	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Otros