



# La Gestión del Riesgo desde un Enfoque de Derechos

*Capítulo 17*



*“Los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar medidas para reducir el riesgo de desastres. La reducción del riesgo de desastres debe ser una parte esencial de la inversión pública para el desarrollo sostenible. Los Estados tienen el poder, así como la responsabilidad, de proteger a sus ciudadanos y sus bienes nacionales reduciendo el riesgo de pérdidas debido a los desastres. Sin embargo no pueden hacer el trabajo solos. La efectiva reducción del riesgo de desastres depende de los esfuerzos de diferentes interesados, incluidas las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, los voluntarios, el sector privado, los medios de comunicación y la comunidad científica.”*

Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)

Uno de los retos en los cuales se requieren todavía muchos avances en el mundo, y particularmente en América Latina y el Caribe, es el del **reconocimiento de la gestión del riesgo como un derecho humano**, sin el cual no es posible el pleno ejercicio de los demás derechos, comenzando por el derecho a la vida con calidad y dignidad.

El derecho a la vivienda ni el derecho a la educación se pueden ejercer de manera completa, si el territorio en el cual se encuentran la casa o la escuela no es apto para ofrecer a sus habitantes una serie de bienes y de servicios ambientales que, en conjunto, determinan que en ese territorio haya o no seguridad.

Sin embargo, como no existe plena conciencia o pleno conocimiento sobre la contribución humana a la generación de los riesgos y de los mal llamados desastres naturales, tampoco existe plena conciencia sobre el derecho que asiste a los habitantes de un territorio para que los actores y sectores que tienen en sus manos los procesos de toma de decisiones, lo hagan teniendo siempre en cuenta la obligación de reducir los riesgos y evitar en lo posible la ocurrencia de desastres.

Sólo de manera excepcional se registran reclamos populares exigiendo medidas de mitigación y, cuando eso ocurre, se refieren a obras de infraestructura (por ejemplo “pantallas” o muros de contención para prevenir deslizamientos o canalización de ríos o quebradas) pero casi nunca a otro tipo de medidas.

Quizás uno de los temas relacionados con la gestión del riesgo en donde es más evidente la “contradicción entre temores y prioridades” por parte de la gente, es el de las evacuaciones y reubicaciones, pues las comunidades se debaten entre reclamar que el Estado les garantice la vivienda en unos terrenos y condiciones “libres de riesgos” para desarrollar en ellos sus vidas (lo cual se traduce en el derecho a ser evacuados o reubicados) y el temor a que, al cambiar de ubicación, se vean sometidos

a unos riesgos mucho más evidentes e inmediatos, como el de quedarse sin un techo permanente o sin ingresos económicos. O, tratándose de evacuaciones temporales, el temor a que cuando regresen de los albergues o lugares a donde hayan sido trasladados mientras se supera una emergencia, encuentren saqueadas –u ocupadas– sus parcelas o viviendas.

Las implicaciones de la gestión del riesgo con enfoque de derechos, deben ser consideradas en toda su complejidad y teniendo en cuenta los matices que tendrá ese enfoque dependiendo del actor o del sector social desde donde se aplique.

Es importante destacar que la organización internacional OXFAM, se encuentra comprometida con una campaña denominada “Rights in Crisis” (Derechos en la Crisis), que tiene por objeto la protección de los derechos humanos en crisis humanitarias desencadenadas por conflictos armados o por fenómenos naturales. La campaña parte del reconocimiento de que unos de los mayores *damnificados* por las crisis son los derechos humanos, cuando deberían ser los primeros “bienes” en ser protegidos.<sup>205</sup>

## DERECHOS DE LA NIÑEZ Y DESASTRES

Quizás uno de los campos en los que se pueden registrar más avances en esta materia es el de los derechos de la niñez.

En el texto titulado “Riesgos de desastre y derechos de la niñez en Centroamérica y el Caribe”<sup>206</sup>, Pedro Ferradas y Neptaly Medina recogen y desarrollan gran parte de la base conceptual del enfoque de derechos en la gestión del riesgo.

Los derechos humanos son garantías legales universales que protegen a los individuos y grupos frente a acciones u omisiones que puedan afectar sus libertades y su dignidad

<sup>205</sup> [http://www.oxfam.org/en/about/accountability/strategic\\_plan](http://www.oxfam.org/en/about/accountability/strategic_plan) 206

<sup>206</sup> Publicación Lima: ITDG LA y Save the Children UK, 2003 <http://www.crid.or.cr/crid/idrc/HerramientasGLR/Pdf+mhts/doc28/NinezyDesastres.pdf>

humana. Se basan en el respeto a la dignidad y al valor de cada persona como individuo y como miembro de una comunidad, de un grupo o de la sociedad en su conjunto. Los derechos humanos incluyen valores que pueden encontrarse en todas las culturas, religiones y tradiciones étnicas.

Estos valores incluyen la calidad de vida a la cual todos tienen derecho, independientemente de su edad, género, raza, religión o nacionalidad.

La responsabilidad de garantizar el respeto, la protección y cumplimiento de esos derechos reposa inicialmente en los gobiernos nacionales, pero atañe a todos los sectores de la sociedad, las instituciones, las organizaciones, las familias y los individuos.

Los derechos humanos se rigen por los principios de universalidad, rendición de cuentas, indivisibilidad y participación.

La universalidad está referida al hecho de que todas las personas poseen por igual tales derechos, por lo que la no discriminación equivale al corazón del concepto de derecho. Esta universalidad implica que los derechos se aplican siempre y en todo lugar, inclusive en tiempo de conflicto y de desastre; también supone la idea de dar prioridad a los menos privilegiados o a los más vulnerables.

La rendición de cuentas supone que los Estados que han ratificado los tratados sobre los derechos humanos se hacen responsables ante los ciudadanos, incluidos los niños, y ante la comunidad internacional. Para ello se reconoce que las personas, en particular los niños, son sujetos de derechos y no objetos de caridad y que el Estado debe contar con una legislación adecuada y con políticas y medidas efectivas para que se respeten los derechos de la niñez. También que los padres y las familias en tanto principales protectores, encargados del cuidado y guía de la niñez, tienen la responsabilidad de reconocer e implementar sus derechos.

La indivisibilidad como principio asume que los derechos son interdependientes y están relacionados entre sí, por lo que son indivisibles y tienen la misma importancia. A pesar de ello, se reconoce que ante la escasez de recursos debe establecerse prioridades.

La participación de las personas en la vida política y cultural constituye un principio que supone tanto derechos como responsabilidades de contribuir y gozar del desarrollo. Implica que también la niñez tiene derecho a involucrarse en las decisiones que tienen impacto en sus vidas. Por tanto deben estar informados acerca de sus derechos y contar con las oportunidades para expresar sus puntos de vista.

El Derecho Internacional de los derechos humanos se aplica en todo tiempo y lugar, aunque el ejercicio de ciertos derechos tales como la libertad de expresión o asociación puede ser suspendido durante un estado de excepción o emergencia. No obstante, otros derechos como el derecho a la vida y los principios de legalidad y no retroactividad de la ley no pueden ser derogados ni suspendidos, así como la prohibición de la tortura y tratos inhumanos.

El enfoque de derechos alienta y promueve la humanización del crecimiento y el desarrollo de la sociedad y de los niños y adolescentes dentro de ella. Parte de una visión integral del ser humano, reconoce las características intrínsecas de las personas de distinta edad, sexo o raza, en contraste con otros enfoques en donde la persona resulta ser un instrumento de la producción y acumulación de riqueza o un proyecto que somete el presente o lo niega en función del futuro, como ocurre muchas veces con algunas visiones sobre la niñez.

El enfoque de derechos asume que éstos son propios de la naturaleza humana y deben ser garantizados en el presente y en el futuro; supone, pues, tanto atender las situaciones urgentes derivadas de las emergencias como el prevenir los desastres.

Los grupos en riesgo no solo tienen necesidades que satisfacer sino derechos que reclamar. En Latinoamérica resulta paradójico que para hacerse temporalmente evidentes los derechos y obligaciones relacionados con la seguridad y protección de las personas en general y de los niños en particular, tienen que ocurrir desastres de magnitud y estar presentes en la memoria reciente de la gente; esto es, se espera a que se generen condiciones extremas que atentan contra los derechos de la niñez para recién responder a tales condiciones y no a las causas de las mismas.

### **Derechos de la niñez y desastres**

El enfoque de derechos de la niñez se asienta sobre fundamentos éticos, sobre la dignidad inherente a todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes, sobre la integridad de las necesidades primordiales y de las exigencias éticas que nacen de esa dignidad. Conlleva la aplicación de principios éticos como la no discriminación, el interés superior del niño y del adolescente y el respeto a sus puntos de vista.

Supone un marco legal y plantea necesariamente a la Sociedad y el Estado una serie de responsabilidades, obligaciones y exigencias, que son inapelables. No basta que la comunidad preste ciertos servicios básicos a los niños y adolescentes, como por ejemplo la ayuda en caso de desastres, es necesario que quede entendido por la comunidad y por los propios niños, que tal prestación

es un acto de justicia, que el modo en que se realice la prestación refleje que se trata de un acto de justicia y que el derecho sea públicamente reconocido. Las necesidades se mitigan, los derechos se cumplen.<sup>207</sup>

En la medida en que los derechos de la niñez requerían de una atención especial es que en 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño que ha sido ratificada por 191 países. La Convención incluye 54 artículos en los que se destacan los principios, los derechos y libertades, el entorno familiar y cuidado alternativo, la salud básica y el bienestar, las actividades educativas y recreativas, las medidas de protección especial y el monitoreo.

Los principios básicos de la Convención son la no discriminación, la perspectiva de género, el interés superior de los niños, los derechos a la supervivencia, al desarrollo y la participación.

La no discriminación no prohíbe la diferenciación entre los niños, cuando es necesaria para proteger a los más vulnerables.

La perspectiva de género refiere a interpretaciones sociales y culturales sobre el sexo biológico y los roles y relaciones entre los sexos que se derivan de ello. El género incide en todos los factores políticos y sociales que afectan las condiciones y oportunidades de los niños: las relaciones de poder que subordinan a las mujeres, la educación y cultura que la reproducen y perpetúan. Asume que las estrategias para empoderar a las mujeres y para enfrentar la discriminación sexual tienen usualmente efectos positivos en la niñez pero que también es importante responder a la discriminación de género en la niñez.

El interés superior del niño (artículo 3) debe ser considerado en todas las decisiones que los afecten directa o indirectamente, para ello es indispensable asumir que si bien los niños tienen capacidad y derecho a ejercer influencia sobre los aspectos que afectan sus vidas, son vulnerables y necesitan apoyo y protección especial. En situaciones de desastre todas las instituciones y organizaciones deben asegurar la protección de la niñez, pero considerando a los niños y adolescentes como actores activos tomando en cuenta su nivel de desarrollo físico, social y emocional, valorando sus opiniones y capacidades, y propiciando espacios y mecanismos para su participación plena.<sup>208</sup>

El artículo 6 de la Convención establece que el derecho a la supervivencia y el desarrollo de la niñez debe estar garantizado en la máxima medida posible por los Estados.

Para que ello sea posible es necesario considerar que los niños, especialmente los de menor edad, son más vulnerables a los desastres y necesitan de atención especial.

El artículo 12 señala la obligación de los Estados de garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecta, y el tener en cuenta la opinión del niño, en función de su edad y madurez. La aplicación de tal artículo supone el facilitar las condiciones para que los niños puedan formarse un juicio propio sobre los riesgos de desastres y la forma de prevenirlos y mitigar sus efectos; y también el que sus opiniones se expresen libremente y puedan ser tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez.

Para que los niños puedan expresar y difundir sus ideas y opiniones es indispensable que accedan a la información, como lo contempla el artículo 13 de la Convención.

El artículo 17 está referido a la función que tienen los medios de comunicación. La información dirigida hacia los niños a través de los medios de comunicación y la difusión de materiales de interés social y cultural podría contribuir al conocimiento de los riesgos y orientar en torno a la manera de reducirlos o responder adecuadamente a las emergencias.

Esta función social de los medios contrasta con la instrumentalización de los niños, que en el caso de los desastres está asociada principalmente con el sensacionalismo.

El artículo 19 reafirma la obligación de los Estados para tomar todas las medidas apropiadas para su protección contra los abusos, maltratos y explotación, incluido el descuido y trato negligente, así como el abuso sexual.

Las medidas de protección que tienen obligación de aplicar los Estados, son tanto o más necesarias en condiciones de emergencia, donde la niñez está más expuesta en los albergues y refugios, o en donde el impacto de los desastres puede exacerbar la agresividad hacia los niños o incluso entre ellos.

La separación de los niños de sus medios familiares constituye una posibilidad durante las emergencias que debe ser evitada en la medida de lo posible por las autoridades. El referente inmediato de seguridad y confianza del niño y la niña en “tiempos normales” y especialmente en momentos de desastre o calamidad, lo constituye

<sup>207</sup> M. Wolpold-Bosien: El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la cooperación al desarrollo en Centroamérica. Ed: H. Boll. San Salvador 2001, p. 25

<sup>208</sup> Manual para la prevención y atención a niñas, niños y adolescentes ante desastres. Save the Children Suecia y CODEEN, p. 37



su entorno familiar; cuando la separación es inevitable el Estado debe garantizar la protección y asistencia especiales (el artículo 20 de la Convención prevé que los niños pueden ser privados temporal o permanentemente de su medio familiar por lo que tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado).

En el caso de los conflictos armados, pero de forma similar en desastres de impacto masivo, los Estados deberán adoptar medidas adecuadas para lograr que los niños que traten de obtener el estatuto de refugiados o que sean considerados como refugiados reciban solos o en compañía de sus padres u otra persona, la protección y asistencia humanitaria adecuadas para que disfruten de los derechos pertinentes enunciados en la Convención u otros instrumentos internacionales y de carácter humanitario.

A tal efecto los Estados cooperarán con los esfuerzos de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para proteger y ayudar a todo niño refugiado, localizar a sus familiares u obtener información que permitan reunir a las familias, o en su defecto brindarle la misma protección que a todo niño privado de su medio familiar (artículo 22 de la Convención).

Los niños mental o físicamente impedidos pueden ser más vulnerables a los desastres en la medida en que carezcan de mecanismos de protección adecuados. La Convención (artículo 23) reconoce el derecho del niño impedido a

recibir cuidados especiales y alienta la prestación de la asistencia que se solicite, adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres y otras personas que cuiden de él.

Las condiciones de salud y salubridad existentes constituyen un factor determinante de la vulnerabilidad de los niños frente a las emergencias. El impacto de los desastres y conflictos armados sobre las condiciones de salud y salubridad pueden ser mitigados durante una respuesta que combina la salud preventiva y curativa. Los Estados están obligados (artículo 24 de la Convención) a adoptar medidas para la reducción de la mortalidad infantil, incluidas las facilidades para que otras instituciones puedan contribuir a tales fines.

Estas medidas resultan más indispensables cuando los riesgos e impacto de los desastres pueden derivar en un incremento significativo de dicha mortandad infantil. Para ello se debe asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria haciendo hincapié en la atención primaria de salud; combatir las enfermedades y malnutrición aplicando la tecnología disponible; el suministro de alimentos nutritivos y agua potable salubre teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; asegurando la atención sanitaria prenatal y postnatal de las madres; asegurando que los padres y los niños conozcan los principios básicos de

salud, higiene, saneamiento, lactancia materna y medidas de prevención de accidentes; desarrollando la atención sanitaria preventiva.

El derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social reconocido por los Estados Partes supone la responsabilidad primordial de los padres y el apoyo del Estado para dar efectividad a este derecho; en caso necesario (que es el de la pobreza y con mayor razón las emergencias) el Estado proporcionará asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (artículo 27).

El derecho a la educación y las responsabilidades del Estado para garantizar su acceso requiere el adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (artículo 28), medidas que resultan más necesarias y urgentes durante los desastres.

En el contexto de las Emergencias en muchos países se tiende equívocamente a suspender las actividades educativas; ello no sólo atenta contra el derecho a la educación, sino que tiende a agravar las condiciones de salud mental de los niños y a limitar los espacios de recuperación y de alimentación complementaria.

El artículo 29 referente al encaminamiento de la educación incluye la necesidad de inculcar al niño el respeto al medio ambiente, lo que como hemos analizado se corresponde con la necesidad de reducir los riesgos.

Los derechos de los niños que pertenecen a las minorías étnicas (artículo 30) constituyen una preocupación considerada por el Derecho Humanitario tanto en relación a la exclusión de la que suelen ser víctimas como del respeto a las tradiciones culturales que no son suficientemente tenidas en cuenta en las emergencias.

El derecho al descanso y esparcimiento de los niños (artículo 31) constituye un aspecto que no ha sido debidamente priorizado en la atención de emergencias, máxime si además de ser un derecho constituye un mecanismo para la rehabilitación psicológica de los niños afectados por los desastres.

Las condiciones de explotación económica de la niñez que contribuyen a su vulnerabilidad frente a los desastres tienden a agravarse durante las emergencias y como consecuencia de tales desastres, como ya se ha visto al considerar su impacto. El artículo 32 reconoce el derecho

del niño a ser protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo.

Los riesgos de abuso sexual son mayores durante las emergencias debido al hacinamiento y a la precariedad o inexistencia de servicios. En el caso de los albergues instalados durante las emergencias, se hace necesario dotarlos de condiciones apropiadas a fin de proteger a la niñez de tales abusos (el artículo 34 se refiere al compromiso de los Estados Partes para proteger a la niñez contra el abuso y la explotación sexual).

El artículo 38 de la Convención está referido exclusivamente al Derecho Humanitario que es aplicable a los niños en caso de conflictos armados. Los Estados adoptarán las medidas posibles para evitar que los menores de 15 años participen en las hostilidades. Si las Fuerzas Armadas reclutan menores de 18 años y mayores de quince darán prioridad en el reclutamiento a los de más edad. Corresponde a los Estados adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección y cuidado de los niños afectados por conflictos armados.

El artículo 39 refiere a la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para las víctimas de abusos y explotación en cualquiera de sus formas (explícita los conflictos armados), la recuperación física y psicológica en un ambiente de salud, respeto de sí mismo y de la dignidad del niño.

#### **PROPUESTA DE DERECHOS DE PERSONAS Y COMUNIDADES AFECTADAS O SUSCEPTIBLES DE SER AFECTADAS POR DESASTRES**

Desde hace más de una década se viene impulsando una propuesta de derechos de personas afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres<sup>209</sup>, que como uno de sus principales propósitos tiene la de servir de *guía de acción* para quienes interactúan con grupos humanos en condiciones de riesgo. Este *listado de derechos* ha servido también como conjunto de *indicadores* para determinar si un determinado proceso avanza hacia la sostenibilidad de la comunidad con la cual se lleva a cabo, o si por el contrario avanza hacia una mayor vulnerabilidad. Es decir: para “leer” si el proceso genera condiciones para el ejercicio de estos derechos o si por el contrario dificulta el cumplimiento de los mismos. Un ejemplo del uso de la propuesta de derechos como indicadores de sostenibilidad se encuentra en el libro “La Reconstrucción de San Cayetano”, publicado por la Universidad de los Andes (Bogotá), la Gobernación de Cundinamarca y la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia.<sup>210</sup>

<sup>209</sup> Gustavo Wilches-Chaux. La propuesta se encuentra en varias páginas de internet, entre otras: <http://www.col.ops-oms.org/desastres/docs/quindiovive/3derechos.htm>

<sup>210</sup> Editorial Carrera 7ª, Bogotá, 2004.

*“Todos los seres vivos, incluyendo las comunidades humanas y sus ecosistemas, poseen “mecanismos de superación” que les permiten transformarse creativamente como resultado de las crisis. La Corporación NASA KIWE entiende su propia función y la de los distintos actores externos que intervienen o intervendrán en la zona de desastre, como el papel que cumplen las medicinas biológicas sobre los organismos afectados por alguna dolencia: no sustituyen el sistema inmunológico que le permite al organismo enfermo asumir el protagonismo de su proceso curativo, sino que lo fortalecen a través de estímulos de energía que el mismo organismo se encarga de procesar según sus propias carencias y necesidades. Esos estímulos de energía, representados en este caso por los aportes económicos, metodológicos o técnicos que realicemos en la zona los actores externos, deben reconocer en las distintas expresiones de la cultura de las comunidades locales, la columna vertebral de su sistema inmunológico y de sus posibilidades creativas.”*

*De los “Principios Orientadores” de la Corporación NASA KIWE (1994)*

## INTRODUCCIÓN

La presente propuesta se formuló y se sigue impulsando con el ánimo de motivar un debate sobre los derechos de las personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres, ya sean desencadenados por fenómenos de origen natural, o por fenómenos antrópicos (de origen humano) o socio-naturales (aquellos que se expresan a través de cambios en la naturaleza, pero cuyo origen está en la actividad humana).

Se fundamenta en la concepción según la cual los desastres en sí no son “naturales” ni “actos de Dios”, sino el producto de la convergencia entre unos fenómenos propios de la dinámica de la naturaleza o de la dinámica de la sociedad humana (que se convierten en *amenazas*), y unos factores de *vulnerabilidad* que determinan que una comunidad no esté en capacidad de adaptarse sin traumatismos a la ocurrencia de esos fenómenos, o que bloquean o reducen la capacidad humana para recuperarse de los efectos nocivos de los mismos.

También parte de la base de que los desastres no constituyen hechos súbitos y aislados de la vida “normal” de la comunidad, sino que es necesario entenderlos en el contexto de los procesos en virtud de los cuales la comunidad afectada entra en interacción con los ecosistemas que ocupa o sobre los cuales interviene. Los desastres son también procesos enraizados en el pasado y cuyos efectos positivos o negativos se proyectan hacia el futuro y alteran el curso de la vida de una comunidad.

La propuesta se edifica también sobre las base de que las personas y comunidades afectadas por un desastre, no se convierten de manera automática e inevitable en “víctimas impotentes”, sino que tanto ellas, como los ecosistemas, poseen *“mecanismos de superación”* que no solamente les permiten recuperarse de los efectos del desastre, sino rediseñar el curso de la comunidad en función de aproximarse a la *sostenibilidad*. En consecuencia los derechos de las personas y comunidades afectadas por desastres, se pueden resumir en **el derecho a que toda actividad posterior al fenómeno que lo desencadenó, se realice en función de activar y fortalecer esos “mecanismos de superación”**.

Mientras algunos de los derechos aquí recopilados aparecen y ya se reconocen al menos teóricamente como obvios, existen algunos temas que todavía merecen y requieren un mayor debate, como por ejemplo el del derecho que les asiste a personas y comunidades de negarse a evacuar una zona declarada por las autoridades como de *amenaza inminente* y *alto riesgo*, y las consecuencias que el ejercicio de ese derecho puede acarrear en términos de responsabilidad tanto para las autoridades como para los líderes y miembros de las comunidades afectadas. ¿Debe reconocerse el derecho de una comunidad a negarse a una evacuación forzada, cuando existen de por medio amenazas inminentes y condiciones de alto riesgo, y cuando ha mediado información suficiente para que la comunidad pueda evaluar las consecuencias de su negativa? De no reconocerse ese derecho, ¿existe para las autoridades el derecho y el deber de forzar una evacuación en las circunstancias descritas? ¿Cómo se haría compatible este derecho con el interés colectivo que se concreta y expresa en los planes de ordenamiento territorial, que son una herramienta para hacer efectivo el derecho de las comunidades a la prevención de desastres?

Por último, hay que decir que en este listado tentativo no se incluye el derecho que les asiste a las personas y comunidades afectadas por un desastre, para exigir una indemnización económica cuando se demuestre objetivamente que el desastre se ha producido por culpa o negligencia del Estado o de otros actores, por considerar que sobre ese derecho existe todo un cuerpo de teoría jurídica y de jurisprudencia, alrededor de temas como el de la “responsabilidad civil extracontractual”. Los derechos que aquí se invocan, hacen más referencia a la manera de “manejar” el desastre por parte tanto del Estado como de las comunidades afectadas, y de todos aquellos actores externos que intervienen en una u otra forma en un escenario de crisis.

Otro campo que queda por explorar, es el de los *deberes correlativos* a estos derechos, es decir, las responsabilidades que deben asumir los distintos actores sociales e institucionales en caso de que se reconozca efectivamente la existencia de los derechos propuestos.

## LOS DERECHOS

### 1) Derecho a la protección del Estado:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tiene derecho a que el Estado, directamente o a través de los organismos de socorro nacionales e internacionales y de otras instituciones con fines similares, les otorgue sin distinción de ninguna especie, la protección que requieren mientras recuperan las condiciones que les permitan satisfacer por sus propios medios sus necesidades esenciales. Dicha protección se concreta en el suministro de albergue, alimentación, vestido, atención médica y psicológica, recreación y seguridad para sí mismos y para sus bienes (incluyendo los bienes colectivos que forman parte del patrimonio cultural de la comunidad), todo lo anterior teniendo en cuenta las particularidades culturales

de cada comunidad afectada. Lo anterior incluye el derecho a la evacuación oportuna y concertada de zonas de amenaza inminente y alto riesgo cuando las circunstancias así lo ameriten, y la reubicación concertada, temporal o permanente, en zonas libres de amenaza o en donde las amenazas sean manejables. Sin embargo, las personas y comunidades también poseen el derecho a no ser evacuadas en contra de su voluntad de una determinada zona, a pesar de poseer toda la información necesaria sobre los posibles riesgos de permanecer en dicha zona.

## 2) Derecho a la información:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a conocer de manera adecuada, oportuna, clara, precisa y veraz, la información disponible sobre aspectos tales como:

- a. Los fenómenos que desencadenaron la situación de desastre, su naturaleza, sus consecuencias actuales y potenciales, etc.
- b. Su propia situación de vulnerabilidad frente a dichos fenómenos y los riesgos que de la misma se puedan derivar.
- c. Información necesaria para que las comunidades y sus líderes puedan tomar, de manera concertada con las autoridades, la decisión de ser evacuados de una zona de amenaza inminente y alto riesgo, o la decisión de permanecer bajo su responsabilidad en dicha zona en contra de las advertencias e instrucciones de las autoridades.
- d. Los planes de prevención, de contingencia, de emergencia, de recuperación y de reconstrucción existentes, los recursos disponibles o previstos para llevarlos a cabo, los mecanismos de administración y de control de los mismos, etc.

El derecho a la información incluye el derecho a que las percepciones, interpretaciones y puntos de vista de los distintos actores sociales sean tenidos en cuenta como elementos para construir una visión compartida del desastre y de la situación de la comunidad dentro de él, a través de los llamados “diálogos de saberes”, “diálogos de ignorancias” y “diálogos de imaginarios”

En general, la comunidad tiene derecho a conocer a través de la educación formal y no formal (desde el nivel preescolar hasta la educación superior), de la formación profesional y de la información pública, la realidad ambiental y la dinámica natural de la región que ocupa, así como los riesgos surgidos de la interacción humana con dicha realidad.

## 3) Derecho a la participación:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a una participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso, desde aquellas previas a la ocurrencia del evento desencadenante (cuando haya lugar a ello, como en el caso de las alertas previas a huracanes o erupciones volcánicas), hasta las etapas de emergencia, recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo de la región afectada y de sus habitantes.

El derecho a la participación incluye el derecho de la comunidad a elegir sus propios voceros, delegados o representantes ante las distintas instancias con injerencia en los procesos que surjan como consecuencia del desastre, sin que el nombramiento y la actuación de dichos voceros, delegados o representantes, supla y agote por sí misma el derecho de las comunidades a la participación.

## 4) Derecho a la integralidad de los procesos:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que los procesos tendientes a su recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo, sean concebidos con carácter integral y con sentido humano, social, económico, ambiental y cultural, y a que no se centren en la mera reconstrucción de la infraestructura física. Lo anterior implica el derecho a que la recuperación y el fortalecimiento del tejido social de las comunidades afectadas, y de su capacidad de gestión y autogestión, se consideren como prioridades de los procesos, con miras a la *sostenibilidad global* de las comunidades que los protagonizan. Así mismo, comprende el derecho a la protección y recuperación del patrimonio cultural, tangible e intangible, en sus diferentes expresiones, que le otorgan a la comunidad sentido de identidad, de pertenencia, de propósito colectivo y de continuidad en medio de la crisis.



### 5) Derecho a la diversidad:

*La reducción del riesgo de desastres debe ser adecuado a las condiciones particulares de cada quien. Hay mucha variedad de los Estados en cuanto a sus políticas, condiciones socioeconómicas, culturales, ambientales y de peligros. Medidas que pueden tener éxito en la reducción del riesgo en un entorno pueden no funcionar en otros. Dicha adecuación implica la utilización de la experiencia obtenida, por ejemplo, mediante la revisión del contexto de medidas específicas y la naturaleza de las buenas prácticas y lecciones aprendidas y seguidamente acondicionarlas para aplicar políticas y actividades de acuerdo al contexto local. Un aspecto importante de esa adecuación es estar prevenidos o tener conciencia de la diversidad cultural, reconociendo las diferencias entre los grupos sociales en idioma, condiciones socioeconómicas y sistema político, religión y origen étnico, así como su relación histórica con la naturaleza y el ambiente. Así las estructuras sociopolíticas y culturales, tales como parentesco, derechos consuetudinarios, las redes comunales y familiares y los sistemas de liderazgo, casi siempre persisten en momentos de estrés. Es importante tomar estos factores como punto de partida y en base a ellos, elaborar y aplicar nuevas políticas y prácticas.*

*Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)*

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que se respeten las particularidades culturales de cada actor y sector social en las distintas etapas y expresiones de los procesos que surjan como consecuencia del desastre, lo cual incluye la necesidad de tener en cuenta las necesidades específicas de los sectores más vulnerables de la comunidad (niños, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.)

Lo anterior comprende así mismo el derecho a que las ayudas externas se realicen teniendo en cuenta las necesidades y particularidades de los receptores o beneficiarios de las mismas, más que las necesidades de los donantes, y el derecho a que toda ayuda se realice como un insumo para el proceso hacia la autogestión de las comunidades, y no como un auxilio a damnificados imponentes.



## 6) Derecho a la perspectiva de género:

*El género es un factor fundamental en el riesgo de desastres y en la implementación de la reducción del riesgo de desastres. El género es un principio organizador central en todas las sociedades y, por lo tanto, las mujeres y los hombres son diferentes cuando están en riesgo de desastres. En todos los campos - el hogar, el trabajo o en el barrio - el género da forma a las capacidades y recursos de las personas para minimizar el daño, adaptarse a los peligros y responder a los desastres. Después de los últimos desastres, es evidente que quienes están en especial desventaja son las mujeres de bajos ingresos y las que están marginadas debido al estado civil, la capacidad física, la edad, la casta o algún estigma social. Sin embargo a nivel de organizaciones de base, las mujeres están a menudo mejor posicionadas para gestionar el riesgo, debido a su papel como usuarios y administradores de los recursos ambientales, como fuente del sustento económico, así como proveedoras de cuidados y trabajadoras comunales. Por estos motivos, es necesario identificar y utilizar información diferenciada por género, para asegurar que las estrategias de reducción de riesgos estén correctamente dirigidas a los grupos más vulnerables y se apliquen de manera efectiva a través de los roles tanto de las mujeres como de los hombres.*

*Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)*

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se garantice la participación decisoria de las mujeres, de manera tal que sus puntos de vista, sus propuestas, sus necesidades, sus aspiraciones y su potencial, sean tenidos en cuenta en la dirección, planeación, ejecución, control y evaluación de dichos procesos.

## 7) Derecho a la autogestión:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se respete y se fortalezca la capacidad de decisión, gestión y autogestión de los distintos actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Lo anterior incluye el principio de que un nivel de superior jerarquía solamente deberá tomar decisiones o ejecutar acciones que sobrepasen la capacidad de decisión o ejecución del nivel jerárquico inmediatamente inferior. Por ejemplo, las decisiones que deben y pueden ser tomadas por un alcalde municipal, no deberán ser tomadas por el gobernador del departamento, ni las que les corresponden al gobernador deberán ser tomadas por el nivel nacional.

## 8) Derecho de prioridad:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que las acciones y procesos tendientes a restituir su autonomía y su capacidad de gestión perdidas o reducidas como consecuencia del desastre, sean atendidos con carácter prioritario frente a los intereses y objetivos de sectores políticos, o de sectores económicos o sociales no afectados, así pertenezcan a la misma región.

## 9) Derecho a la continuidad de los procesos:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a la continuidad de los procesos tendientes a su recuperación y reconstrucción, y a la asignación de los recursos necesarios para adelantarlos, por encima de la duración de los periodos de las autoridades locales, regionales o nacionales, lo cual significa que dichos

procesos deben tener carácter de programas de Estado y no de programas de Gobierno.

## 10) Derechos frente a los medios de comunicación:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que los medios de comunicación respeten su intimidad, a que no las conviertan en motivo y oportunidad para el sensacionalismo, y a que los medios cumplan el papel de facilitadores de los procesos de comunicación entre las comunidades afectadas y las autoridades o actores y sectores sociales de distinto nivel que intervienen o vayan a intervenir en los procesos. Así mismo, tienen derecho a que la información que transmitan los medios contribuya a comprender de manera veraz, objetiva y racional las causas y procesos que condujeron al desastre, y a descubrir y fortalecer el potencial de recuperación y gestión existente en las mismas comunidades, en lugar de consolidar el estereotipo según el cual los afectados por un desastre son entes incapaces de retomar el control de su propio destino.

## 11) Derecho a la participación de la naturaleza:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales éstas interactúan, tienen derecho a que la voz de la naturaleza sea escuchada en la toma de las decisiones que determinarán el rumbo de los procesos de recuperación, reconstrucción y desarrollo, de manera tal que los mismos avancen hacia la construcción de unas relaciones sostenibles entre las comunidades y su entorno.

## 12) Derecho a la prevención:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales estas interactúan, tienen derecho a que en los procesos, planes y programas tendientes a su recuperación, reconstrucción y desarrollo, se incorpore el concepto de prevención de nuevos desastres, mediante la herramienta de la gestión del riesgo, a través de la cual se busca el manejo adecuado de las amenazas y la mitigación de los factores de vulnerabilidad, de manera que, ni la dinámica de la naturaleza se convierta en un

desastre para las comunidades, ni la dinámica de éstas en un desastre para los ecosistemas.

En general, la comunidad tiene derecho a que dentro de la institucionalidad del país exista y opere un sistema técnico, estable, eficaz y dotado de recursos para la gestión de los riesgos, con miras a contribuir a la *sostenibilidad global* del desarrollo, a reducir la probabilidad de ocurrencia de nuevos desastres y a mejorar los niveles de preparación de los actores gubernamentales y sociales para el caso de que éstos ocurran.

### EL PROYECTO ESFERA<sup>211</sup>

El Proyecto Esfera es una iniciativa lanzada en 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de **Normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre**, en cada uno de cinco sectores (abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud). Este proceso llevó a la publicación del primer manual de Esfera en el año 2000. En conjunto, la Carta Humanitaria y las Normas mínimas en casos de desastre contribuyen a formar un marco de referencia operativo que facilita la rendición de cuentas a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastre.

La piedra angular del manual es la Carta Humanitaria, que se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados y el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La Carta enuncia los principios centrales por los que se rige la acción humanitaria y reafirma el derecho de las poblaciones afectadas por los desastres, sean naturales o causados por el hombre (incluidos los conflictos armados), a recibir protección y asistencia. También reafirma el derecho de las personas afectadas por los desastres a vivir con dignidad.

En la Carta se señalan las responsabilidades legales de los Estados y de las partes beligerantes a garantizar el derecho a recibir protección y asistencia. Si las autoridades competentes son incapaces de cumplir con sus responsabilidades (o no están dispuestas a ello), están obligadas a permitir que las organizaciones de ayuda humanitaria proporcionen asistencia y protección.

Las Normas mínimas y los indicadores clave han sido elaborados haciendo uso de amplias redes de practicantes (agentes humanitarios) en cada uno de los sectores. La mayoría

de estas normas, y de los indicadores que las acompañan, no son nuevas sino que consolidan y adaptan conocimientos y prácticas ya existentes. Tomadas en conjunto, representan el elevado grado de consenso que existe a lo ancho de un amplio abanico de entidades y responden a una permanente determinación de cerciorarse de que los derechos humanos y los principios humanitarios serán llevados a la práctica.

Hasta la fecha hay más de 400 entidades en 80 países diferentes repartidos por todo el mundo que han realizado aportaciones al desarrollo de las Normas mínimas y los indicadores clave. Esta nueva edición del manual (2004) ha sido revisada a fondo teniendo en cuenta avances técnicos recientes y comentarios y aportaciones recibidos de organismos que utilizan Esfera en el terreno. En particular, se ha añadido un sexto sector, el de seguridad alimentaria, que ha sido integrado con los de nutrición y ayuda alimentaria. Se incluye también un nuevo capítulo en el que se detallan ciertas normas sobre procesos que son comunes a todos los sectores. Entre ellas se encuentran la participación, la valoración, la respuesta, la selección de beneficiarios, el seguimiento, la evaluación y las competencias y gestión del personal. Adicionalmente, se han tenido en cuenta siete temas de relevancia para todos los sectores (infancia, personas de edad, discapacitados, género, protección, VIH/sida y medio ambiente) que son de relevancia para todos los sectores.

### Proyecto Esfera: La Carta Humanitaria

**Los organismos humanitarios comprometidos a respetar esta Carta Humanitaria y las Normas mínimas se proponen ofrecer niveles de servicio definidos a las personas afectadas por calamidades o conflictos armados, y promover la observancia de los principios humanitarios fundamentales.**

La Carta Humanitaria expresa el compromiso asumido por esos organismos de acatar dichos principios y velar por el cumplimiento de las Normas mínimas. Este compromiso se basa en el reconocimiento por los organismos humanitarios de sus propias obligaciones éticas, y refleja los derechos y deberes consagrados en el derecho internacional, respecto del cual los Estados y otras partes han contraído obligaciones. La Carta centra la atención en las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos. Por su parte, las Normas mínimas que acompañan la Carta tienen por objeto cuantificar esas exigencias por lo que respecta a las necesidades de las personas en materia de agua, saneamiento, nutrición, alimentos, refugio y servicios sanitarios. En conjunto, ambos instrumentos conforman un marco operativo para la rendición de cuentas respecto a las actividades de asistencia humanitaria.

<sup>211</sup> [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1\\_que.htm](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1_que.htm)

## Principios

Reafirmamos nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para evitar o aliviar el sufrimiento humano provocado por conflictos o calamidades, y de que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a recibir protección y asistencia.

Sobre la base de esta convicción, recogida en el derecho internacional humanitario y fundada en el principio de humanidad, ofrecemos nuestros servicios en calidad de organismos humanitarios. Actuaremos en conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y con los demás principios enunciados 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 organizaciones no gubernamentales (1994).

**La Carta Humanitaria afirma la importancia fundamental de los principios siguientes:**

### 1.1 El derecho a vivir con dignidad

Este derecho está inscrito en las disposiciones jurídicas relativas al derecho a la vida, a un nivel de vida decoroso y a la protección contra penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entendemos que el derecho de una persona a la vida entraña el derecho a que se adopten medidas para preservar la vida toda vez que ésta esté amenazada, así como el correspondiente deber de otras personas de adoptar tales medidas. Queda implícito en ello el deber de no obstaculizar

o impedir la prestación de asistencia encaminada a salvar vidas. Además, el derecho internacional humanitario prevé específicamente la prestación de asistencia a las poblaciones civiles durante los conflictos, obligando a los Estados y otras partes a acceder a prestar asistencia humanitaria e imparcial cuando la población civil carece de suministros esenciales.

### 1.2 La distinción entre combatientes y no combatientes

Esta distinción sirve de base a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Este principio fundamental ha sido vulnerado en forma creciente, como puede comprobarse por el enorme aumento de la proporción de bajas civiles durante la segunda mitad del siglo XX. El hecho de que a menudo se aluda a conflictos internos atribuyéndoles el carácter de “guerra civil” no debe hacernos olvidar la necesidad de distinguir entre quienes participan activamente en las hostilidades, y los elementos civiles y otras personas (incluidos los enfermos, heridos y prisioneros) que no intervienen directamente en ellas. En virtud del derecho internacional humanitario, los no combatientes tienen derecho a protección y deben gozar de inmunidad contra los ataques.

### 1.3 El principio de no devolución

En conformidad con este principio, ningún refugiado podrá ser enviado o devuelto a un país en donde su vida o su libertad puedan estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr peligro de ser sometido a tortura.