

Desastres ambientales, derechos humanos ambientales y de la naturaleza

Diana Milena Murcia Riaño
Consultora



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



acción
ecológica



Clínica Ambiental



Financiado por la
Unión Europea

Desastres ambientales, derechos humanos ambientales y de la naturaleza

**Colección:
Estándares para
una naturaleza
con derechos**

Investigación y escritura:
Diana Milena Murcia

Proyecto:
**Protección y promoción de los Derechos Humanos y de la
Naturaleza de comunidades en riesgo en Ecuador**

Diseño y diagramación:
Andrés Soto

Diciembre 2022



Comentarios de expertos

Carolina Portaluppi

Hasta ahora, las comunidades que trabajan alrededor de la reducción del riesgo de desastres y los derechos de la naturaleza, han transitado en andariveles distintos, sin puntos de encuentro. Y aunque han existido razones para ello, parece que ahora las cosas empiezan a cambiar.

La reducción del riesgo de desastres supone ir más allá de las respuestas a la emergencias; implica, sobre todo, abordar los factores que subyacen y agravan el riesgo de desastres¹, uno de los cuales, aunque no se menciona de manera explícita, son las violaciones de los derechos de la naturaleza, de manera particular aquellos que reconocen que la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Art. 71); el derecho a la restauración (Art.72),

1 Deben adoptarse medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias (MAH, 2015-2030).

la obligación del Estado a establecer medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales (Art. 73), entre otros.

Para promover el encuentro, entre estas dos comunidades, también ha sido clave, superar la visión antropogénica y reconocer la doble titularidad de derechos. Por un lado, la ciudadanía individual y colectiva y, por otro, a la naturaleza como titular de derechos.

En octubre de 2022, tuve la oportunidad de presidir el Tribunal “Tiempo de desastres”, el mismo que reconoció que, en un mundo que enfrenta una crisis climática y ambiental, y un deterioro de la naturaleza sin precedentes, los desastres se han incrementado de manera dramática, y al ser llamados “desastres naturales” ocultan acciones y omisiones de los Estados, así como la responsabilidad de las empresas. Los desastres son el resultado de la interacción de la degradación ambiental [que también ha sido provocada por la acción de las empresas], las condiciones de marginalidad de las poblaciones (y otros sucesos, naturales o no) que los desencadenan. Sus impactos son diferenciados de acuerdo con la clase social, al género, las condiciones de vida, al grupo étnico al que pertenecen las sociedades afectadas por éstos.

De la misma manera, el Tribunal (2022) pudo constatar que, los desastres, en muchos casos, son provocados por acción u omisión de los gobiernos de turno, y por empresas que ignoran deliberadamente las condiciones físicas, geológicas y ecológicas de los territorios donde se realizan obras de infraestructura, convirtiéndose en responsables de dichos desastres; que, acciones aparentemente de pequeña escala pueden desatar, por evolución lenta, grandes desastres; que, las alteraciones a los ciclos naturales, por ejemplo de los ríos, desencadenan también desastres que destruyen las posibilidades de vida de las comunidades; que, gran parte del financiamiento relacionado

con los desastres climáticos se enfocan en eventos de evolución rápida, despreocupándose de los eventos de evolución lenta que muchas veces pueden tener efectos más catastróficos a largo plazo; que, los desastres son en algunos casos el resultado de una acumulación histórica de riesgos y, que a pesar de los graves daños y pérdidas que se producen cada año, y cada vez con mayores impactos, los gobiernos de turno miran este fenómeno como algo rutinario, y su enfoque se centra en dar asistencia temporal a los damnificados; que, existen desastres que son contruidos por las políticas públicas, que ha fomentado por ejemplo el agronegocio o el extractivismo en la región latinoamericana y; que, los desastres son escenarios para implementar políticas que no se podrían instrumentar en condiciones “normales”, o en beneficio del llamado “capitalismo del desastre.

Hay todavía mucho camino por recorrer. Se requiere un esfuerzo sostenido para la aplicación de principios, normas, políticas y servicios públicos, estándares, instrumentos, mecanismos, que sean verdaderos instrumentos de garantías de derechos, desde la perspectiva de esa doble titularidad, la ciudadanía individual y colectiva y, la naturaleza.

Que estos estándares sean una herramienta para aumentar la conciencia sobre el hecho de que los desastres no son naturales, que se construyen en el marco de violaciones de derechos de las personas, las colectividades, los pueblos y la naturaleza. Que sean la oportunidad para que nuestras comunidades dialoguen más, construyan acuerdos y caminos de encuentro.

Agustín Grijalba

La Constitución ecuatoriana en su artículo 389 establece la obligación que tiene el Estado de proteger de los desastres “a las personas, las colectividades y la naturaleza”. Estos desastres pueden, según la Constitución, ser naturales (origen natural) u originados por los seres humanos (origen antrópico).

Esta norma de la carta fundamental es muy destacable pues implica que tanto los seres humanos como la naturaleza deben ser protegidos. En otras palabras, frente a los desastres de cualquier origen, el Estado debe amparar tanto los derechos humanos como los derechos de la naturaleza.

Estas precisiones de la Constitución aclaran además que la naturaleza no es siempre y necesariamente la única fuente de los desastres. Por el contrario, los seres humanos también puede ser causantes o coadyuvar a la producción de desastres y, a su vez, la naturaleza misma, y no solo los seres humanos, puede ser afectada por tales desastres.

De esta forma la visión complementaria de derechos humanos y derechos de la naturaleza, como el lector podrá apreciar en la presente publicación, se aproxima claramente a las perspectivas más actuales e integrales en la gestión de riesgos.

En efecto, se sostiene con frecuencia que vivimos en una sociedad de riesgos. Sin embargo, no siempre hay suficiente claridad sobre las relaciones entre los desastres naturales, los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. Con frecuencia se asume que son ámbitos aislados. En esta lógica, los desastres naturales ocurrirían siempre de forma imprevisible e incontenible, sin que los seres humanos tengamos mayor rol o responsabilidad en su ocurrencia o sus efectos.

La presente recopilación de estándares internacionales de desastres naturales y derechos humanos evidencia que esta visión no solo es una simplificación sino incluso una distorsión. Las intervenciones de los seres humanos violando derechos de la naturaleza mediante la grave disrupción de sus ciclos, procesos, estructuras y elementos, pueden incidir, incluso a veces de forma determinante, en la producción, escala, dinámica y efectos de un desastre natural.

Así, por ejemplo, eventos naturales como las lluvias, inundaciones, terremotos o deslizamientos de tierras, pueden tener efectos agravados al interactuar con condiciones adversas

de origen antrópico tales como la mala gestión de riesgos de actividades extractivas o la construcción de grandes infraestructuras, como plantas hidroeléctricas u oleoductos.

Pero, además, como lo indican los estándares que aquí se exponen, una vez ya producidos los efectos de un peligro natural, éstos tienden a afectar en grado desproporcionadamente mayor a los seres humanos más vulnerables. Como lo muestran los estándares que aquí prologamos, los más perjudicados suelen ser los pobres, las personas con discapacidades, los indígenas, las mujeres, los niños, los migrantes. También la naturaleza puede ser gravemente afectada en sus derechos por deficiencias o ausencia de una adecuada prevención, remediación o reparación, lo cual a su vez termina también afectando negativamente a los seres humanos.

En consecuencia, tanto para prevenir y reducir riesgos como para mitigar efectos adversos de forma más equitativa, el Estado y los particulares deben cumplir sus obligaciones jurídicas y éticas, pues en realidad ésta es una forma de garantía tanto de los derechos humanos como de los derechos de la naturaleza.

Estas obligaciones incluyen la elaboración y ejecución de planes de prevención y de respuesta inmediata a estos desastres, a efectos de mitigar sus efectos. Como puede leerse en estos estándares, sí bien estos desastres naturales no pueden evitarse, sus efectos sí que pueden reducirse significativamente con una adecuada gestión de riesgos.

Esta publicación es una ayuda para la gestión de riesgos en tanto provee parámetros de actuación frente a las afectaciones más comunes de derechos, tales como el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la alimentación, a la vivienda o al trabajo, entre otros. También destaca la importancia de la participación de los ciudadanos en las distintas fases de la gestión de riesgos, desde la prevención hasta la reparación. En este último proceso es indispensable actuar con un sentido de igualdad de derechos.

En efecto, en los procesos de reconstrucción post-desastre es indispensable que el Estado asegure que las prioridades sean tanto la prevención como la reparación y mitigación de posibles nuevos desastres, pues no es raro que se privilegien intereses económicos minoritarios tanto sobre los derechos humanos de la mayoría como sobre los derechos de la naturaleza, creando a veces incluso, paradójicamente, condiciones para nuevos desastres en el futuro.

En definitiva, resulta ficticia la visión binaria y fragmentada del antropocentrismo que separa artificialmente la dinámica de los desastres naturales y la actividad antrópica, cuando ambas se hallan cada vez más entrelazadas en una misma complejidad que debe ser asumida como tal, para poder tanto prevenir como mitigar los desastres y restaurar eficientemente los daños resultantes de tales procesos.

Por el contrario, la interrelación de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza u otras perspectivas sistémicas permite una visión integrada que da cuenta de cómo la disrupción de ciclos naturales por parte de los seres humanos, o al menos una grave incidencia negativa sobre ellos, puede catalizar y amplificar estos desastres naturales. En consecuencia, las violaciones a los derechos de la naturaleza conducen frecuentemente a desastres naturales anticipados o confrontados con una pobre o inexistente gestión de riesgos, lo cual lleva a nuevas violaciones de derechos humanos.

La presente recopilación de estándares internacionales de desastres naturales es oportuna y útil en un país como Ecuador, donde lamentablemente no hay un sistema sólido de gestión de riesgos. Pese a que la propia Constitución en los artículos 389 y 390 establece las funciones de un sistema nacional de gestión de riesgos, lo que se ha logrado está muy por debajo de las necesidades reales.

En Ecuador ocurren desastres naturales a cuyo agravamiento, lamentablemente, contribuyen los seres humanos

por la falta de prevención y planes adecuados de emergencia y reconstrucción, como ha sucedido por ejemplo con inundaciones, terremotos y deslaves. Así sendos y graves derrames petroleros, pese a múltiples advertencias, han generado graves daños, especialmente en la Amazonía. Poblaciones costeras sufren, por falta de planificación y mitigación, y de forma recurrente la multiplicación de los efectos negativos de lluvias e inundaciones. Incluso hay áreas urbanas, como es el caso de Zaruma, en que se han incrementado en lugar de disminuir los riesgos por las acciones y omisiones del Estado, de los concesionarios y de los mineros ilegales.

Ante varios de estos desastres naturales y de origen antrópico, muchas autoridades, incluyendo las judiciales, no han adoptado las medidas y decisiones oportunas y adecuadas para prevenir o responder, con lo cual se ha activado o empeorado el mencionado ciclo de desastres y violaciones de derechos humanos y de la naturaleza.

Los estándares internacionales sobre desastres, aquí presentados, apuntan en la dirección correcta: aportan a la formación de una cultura de gestión de riesgos que proteja equitativamente a las personas, las colectividades y la naturaleza, tal como lo dispone la Constitución y los derechos humanos.

Introducción

Las personas pueden ser vulnerables porque están inusualmente expuestas a ciertos tipos de daño ambiental o porque se les deniegan sus derechos humanos o por ambas cosas. La vulnerabilidad al daño ambiental pone de manifiesto “la interfaz entre la exposición a amenazas físicas para el bienestar humano y la capacidad de las personas y comunidades para controlar tales amenazas”².

Hasta hace poco los temas de derechos humanos y de medio ambiente eran tratados de forma independiente, se construyeron marcos normativos, agendas y planes de acción diferenciados para su abordaje y eran organismos y autoridades nacionales e internacionales diferentes las encargadas de llevarlos a cabo. Sólo cuando se reconoció el derecho a un medio ambiente sano como derecho humano autónomo pero interdependiente con otros derechos reconocidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos³ -DIDH- ambos empezaron a conside-

2 Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Principio 14. Informe A/HRC/37/59 (2018).

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 23 (2017) y Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente (2018)

rarse en su integralidad e interdependencia.

De la misma manera, el manejo de desastres ha tenido su propio campo, se ha tratado como una derivación de la praxis política que se expresaba en lo técnico - administrativo en lo nacional y en los asuntos de cooperación en lo internacional, siempre en paralelo a las categorías de los derechos humanos y de la naturaleza y circunscrito a la dimensión “humanitaria” o de respuesta frente a los impactos ambientales de los conflictos armados y de los fenómenos hidrológicos, meteorológicos, geofísicos o accidentes industriales, entre otros.

No obstante, ya existe un acumulado de sucesos y de lecciones aprendidas sobre ellos que lleva a considerar que los desastres ambientales requieren no solamente un abordaje técnico para su comprensión o humanitario para su gestión, sino partir de la identificación del engranaje que los produce. En esta vía, se deben considerar las decisiones políticas en la programación del desarrollo, la forma específica en la que son creadas las amenazas y las vulnerabilidades en poblaciones y ecosistemas concretos e identificar la responsabilidad de agentes públicos y privados que está en la base de su construcción y los mecanismos de impunidad de los que se valen. En 2005 el Secretario General de las Naciones Unidas en un informe que tituló “del socorro al desarrollo”, concluyó:

“La estrecha relación que existe entre los desastres, el desarrollo no sostenible y la mala gobernanza muestra la falacia de la distinción que generalmente se hace en la comunidad humanitaria entre los desastres asociados a los peligros naturales y otros tipos de emergencias que requieren la acción humanitaria. En todos los casos, el modo de organización de las sociedades es un determinante clave de sus niveles de vulnerabilidad y de la necesidad de que se les preste asistencia humanitaria. En todos los casos, la perturbación o el fracaso de los mecanismos establecidos para hacer frente a

los desastres está provocado por modelos de distribución de recursos inequitativos o insostenibles. En suma, es más acertado ver los desastres asociados a los peligros de la naturaleza como fenómenos provocados por los seres humanos que aumentan la vulnerabilidad”⁴.

Muchos eventos y reacciones institucionales a esos eventos han revelado la necesidad de tratar los desastres como asuntos de derechos humanos, así como las consecuencias de no tratarlos así. Por ejemplo, en julio de 2006, la fuerza aérea israelí destruyó “los tanques de almacenamiento de petróleo en la proximidad inmediata de la central eléctrica de Yiya, en el Líbano, que ocasionó una marea negra que cubrió la totalidad de la costa libanesa y se extendió aún más allá”⁵, llegando a Siria y contaminando 150 km de costa con 15.000 toneladas de combustible líquido⁶.

Desde que se conoció este desastre ecológico, las Naciones Unidas pidieron al Gobierno de Israel “indemnizar rápida y adecuadamente al Gobierno del Líbano por los costos de la reparación del daño ambiental causado por la destrucción, incluida la restauración del medio ambiente marino”⁷, pero a pesar de la constatación de las consecuencias para los “recursos naturales, la diversidad biológica, la pesca y el turismo en el país,

4 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 6.

5 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 61/194 (2007). Marea negra en la costa libanesa.

6 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/68/544 (2013). Párr. 2.

7 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 61/194 (2007). Marea negra en la costa libanesa. Esta petición tenía un antecedente, la reparación de los daños ambientales que sufrió Kuwait con ocasión de la invasión de Iraq, a petición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 687 (1991).

así como para la salud humana”⁸ y los impactos en la destrucción de los medios de subsistencia y el compromiso de la propia economía del Líbano⁹, Israel se negó a aceptar su responsabilidad y por lo tanto a reparar los daños causados¹⁰.

Ante la gravedad de la situación, la cooperación internacional debió actuar, se realizaron conferencias internacionales y se conformó un Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para mitigar los efectos del desastre y asistir en la “gestión integrada y ecológicamente racional, desde la fase de descontaminación hasta la eliminación segura de los desechos oleosos”¹¹ que, desafortunadamente, hasta 2021 no había recibido contribuciones¹². Cabe destacar que, en sus evaluaciones periódicas ante órganos de tratados de derechos humanos, Israel no ha sido exhortado a resarcir los daños que causó con sus actos bélicos.

En 2020, también en el Líbano, ocurrió la explosión de un almacén que contenía aproximadamente 3.000 toneladas de nitrato de amonio que habían sido incautadas unos años atrás por la aduana de ese país y frente a los cuales no se tomaron las medidas de seguridad adecuadas. Más de 200 personas murieron, 6.000 quedaron heridas y 300.000 perdieron sus viviendas o sitios de trabajo, el puerto de Beirut quedó prácticamente destruido. Además, se liberaron sustancias tóxicas en el ambiente cuyas consecuencias no han sido debidamente estudiadas.

8 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 63/211 (2009). Marea negra en la costa libanesa.

9 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 62/188 (2008). Marea negra en la costa libanesa

10 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 65/147 (2011). Marea negra en la costa libanesa

11 *Ibíd.*

12 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 76/199 (2022). Marea negra en la costa libanesa

En un comunicado conjunto, luego de la explosión, 37 Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas exigieron la rendición de cuentas al gobierno del Líbano en estos términos:

“Esta explosión y sus consecuencias han puesto de manifiesto problemas sistémicos, un déficit en la buena gobernanza y denuncias de corrupción generalizada. El resultado ha sido la incapacidad de garantizar la protección de los derechos de todos sin discriminación, incluidos los derechos a la vida, la libertad personal, la salud, la vivienda, la alimentación, el agua, la educación y a un medio ambiente sano. Nos preocupa que esta tragedia ha dejado al descubierto grietas en las instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo que se traduce en retrasos y dificultades para garantizar una reparación efectiva a todos los afectados.

Apoyamos los reclamos de una investigación rápida, imparcial, creíble e independiente, basada en los principios del DIDH, que examine todas las reclamaciones, preocupaciones y necesidades en relación con la explosión, así como los fallos subyacentes en materia de derechos humanos. La investigación debe estar protegida de cualquier influencia indebida y desarrollarse firmemente para investigar eficazmente cualquier fallo sistémico de las autoridades e instituciones libanesas en la protección de los derechos humanos. Una investigación de este tipo debe integrar la perspectiva de género y también debe garantizar a las víctimas y a sus familiares un acceso efectivo al proceso de investigación, respetando su derecho a ser informados y a participar. La investigación, así como otras acciones relacionadas con la catástrofe, también deben proteger la privacidad y la confidencialidad de las identidades y los testimonios de las víctimas, los testigos, los asociados, los colegas y sus familias. Las

conclusiones y recomendaciones de la investigación deben hacerse públicas”¹³.

Al año siguiente se recaudaron 370 millones de dólares para atender la emergencia, pero “la ayuda humanitaria no puede ser una solución a largo plazo”¹⁴, y quienes agenciaron esa ayuda exigieron al Líbano realizar reformas y adoptar medidas para evitar que hechos así sucedan de nuevo. Pero dos años más tarde, ante la inacción de las autoridades, y el hecho de que “esta tragedia supuso una de las mayores explosiones no nucleares que se recuerdan, y sin embargo el mundo no ha hecho nada para averiguar por qué ocurrió”¹⁵, algunos de esos procedimientos solicitaron al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, propiciar una investigación internacional sobre los hechos que desencadenaron el desastre.

En 2007, el Relator especial sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, había advertido sobre el riesgo correlativo al almacenamiento de fertilizantes:

“Como en las instalaciones industriales suelen almacenarse productos químicos, los ataques contra ellas pueden causar un desastre de una escala similar a la del incidente de Bhopal, que, si bien no estuvo relacionado con ningún conflicto

13 Traducción propia de: UN human rights experts call for justice and accountability in response to Beirut explosion (2020). En: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/08/un-human-rights-experts-call-justice-and-accountability-response-beirut?LangID=E&NewsID=26163>

14 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Un año después de la devastadora explosión de Beirut: ¿Cómo conmemoró la ONU el trágico día del 4 de agosto? (2011). En: <https://unsdg.un.org/es/latest/stories/one-year-after-devastating-beirut-port-explosion-how-did-un-observe-tragic-4th>

15 Traducción propia de: UN experts call for international investigation into 2020 Beirut explosion (2002). En: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/08/un-experts-call-international-investigation-2020-beirut-explosion>

armado, mató a miles de personas. Las fábricas de fertilizantes representan un peligro particular a causa de las altas cantidades de amoniaco que se almacenan en ellas (...)”¹⁶.

El desastre del Líbano hubiera podido prevenirse si las condiciones de gobernabilidad nacional, prevención y buenos protocolos de acción de las autoridades se hubieran puesto en marcha, pero también si la ocurrencia de desastres como estos, se comprendiera como un asunto de derechos humanos, susceptible de activar los mecanismos de rendición de cuentas en éste ámbito, así como la responsabilidad de agentes públicos y privados.

El caso libanés demuestra que los ciudadanos y la naturaleza de un Estado pueden ser víctimas de las actuaciones de otro, ya sea en el contexto de conflictos armados o en tiempos de paz, pero también de su propia política ambiental, de sus prácticas administrativas y de la solidez de sus instituciones para hacer frente a los desastres y procurar remediación ambiental y reparación de los derechos humanos.

En América Latina se han examinado muy pocos casos por desastres en sistemas internacionales de protección de derechos, es decir, a través del lente de los derechos humanos. Uno de ellos, que fue tratado como un accidente industrial¹⁷, es el caso *Empleados de la fábrica de fuegos en San Antônio de Jesús y sus familiares vs Brasil*, por hechos ocurridos en diciembre de 1998 cuando se produjo una explosión en dicha fábrica resultando en la muerte de 40 mujeres -cuatro de ellas embarazadas-, 19 niñas y un niño. Sobrevivieron, con graves lesiones, 23 infantes. Las trabajadoras, en su mayoría afrodescendientes, eran explotadas laboralmente y no contaban con equipos de protección ni con protocolos adecuados ante posibles emergencias. El Estado

16 Informe A/HRC/5/5 (2007). Párr. 14

17 Y respecto del cual nunca fueron estudiados o debatidos los impactos ambientales.

fue encontrado internacionalmente responsable pues

“falló en su deber de fiscalizar la fábrica de *Vardo de los fuegos* y permitió que los procesos necesarios para la fabricación de los fuegos artificiales ocurrieran al margen de los estándares mínimos exigidos en la legislación interna para este tipo de actividad. Lo que a su vez fue la causa de la explosión de la fábrica de fuegos, según se desprende de las pericias elaboradas a nivel interno por las autoridades competentes (supra párr. 80). Por lo tanto, la conducta omisiva del Estado contribuyó a que se produjera la explosión”¹⁸.

Además, pasaron 21 años sin que el aparato de justicia concluyera los juicios de responsabilidad penal, civil, laboral y administrativa o se reparara de forma efectiva a las víctimas y a sus familiares¹⁹ y sin que se proporcionara la atención en salud necesaria para su rehabilitación. Por lo tanto, el Estado fue encontrado también responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

También se destaca el caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, por la violación del derecho a la propiedad comunitaria de 132 comunidades indígenas en la Provincia de Salta, en 643.000 hectáreas de territorio, debido a la falta de reconocimiento oficial, así como la construcción de infraestructura sin su debida participación, hechos que permitieron la interferencia de terceros que se asentaron en el lugar desarrollando actividades como la ganadería, lo que en conjunto, afectó la integridad medioambiental de su territorio,

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesús y sus Familiares vs. Brasil. Sentencia del 15 de julio de 2020. Párr. 137

19 *Ibid.* Párr. 245.

“258. En términos más puntuales, ha sido afirmado por el Estado, que los pobladores criollos crían “ganado mayor” a campo abierto. La Comisión Asesora Honoraria creada por el Decreto 18/93 del año 1993 para la regularización de los asentamientos en el lote fiscal 55, señaló que “la ganadería sin control del pastoreo ha conducido a la destrucción de los recursos, desapareciendo alrededor de cincuenta especies herbáceas y arbustos en corto tiempo”. También destacó que, por producto del pastoreo sin control, se constató “una pérdida generalizada de biodiversidad, por efecto de la selectividad del ganado en su alimentación, mientras que se produce una transformación del paisaje por la eliminación de áreas de pastizales abiertos”.

259. Por otra parte, en un documento presentado por el Estado Nacional en 2006, se reconoció explícitamente la grave degradación ambiental por acción antrópica sufrida en el territorio de las comunidades. La actividad ganadera, se indicó, “impactó en la composición y abundancia de la fauna silvestre que contribuye en buena medida a la dieta proteica de la población indígena”. De acuerdo a lo declarado por el Cacique Francisco Pérez, el ganado consume alimentos que utilizaría la población indígena. (...) 261. Además, se ha visto afectado el acceso al agua. En determinadas zonas, la presión mayor de pastoreo produjo desertificación (formación de “peladares”) (...)”²⁰.

En este caso tampoco se usó la categoría de desastre ambiental, aunque el impacto ambiental sea de tal proporción que se constató pérdida de biodiversidad y desertificación a lo largo de los millares de hectáreas de la comunidad. En su fallo la Corte or-

20 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 6 de febrero de 2020.

denó establecer las acciones que debe implementar para “evitar que continúe la pérdida o disminución de recursos forestales en el territorio indicado, así como procurar su paulatina recuperación”²¹ en un plazo máximo de un año. Es de anotar que el litigio duró aproximadamente tres décadas, tiempo durante el cual se gestó ese desastre ambiental.

Este mismo tribunal internacional deberá producir en los próximos meses una sentencia en el caso *Comunidad de la Oroya vs. Perú*. Se trata de un caso en el que examina la responsabilidad del Estado peruano por los perjuicios causados a los habitantes de esa población por la contaminación causada por un complejo metalúrgico instalado en la zona desde 1922, operada primero por la estadounidense *Cerro de Pasco Corporation*, estatalizada en la década de los setenta y privatizada a otro grupo empresarial estadounidense en los años noventa.

“La CIDH analizó en su informe de fondo, si el daño y las afectaciones a los derechos humanos de los pobladores de La Oroya podían ser atribuibles al Estado. La Comisión observó que el Estado no cumplió con la debida diligencia sus deberes de regular, supervisar y fiscalizar el comportamiento de las empresas respecto de los derechos que pudieran afectar, ni con su deber de prevenir vulneraciones a los mismos. Estableció además que, mientras operaba la empresa estatal CENTROMIN, no existían responsabilidades ni obligaciones ambientales claras y, a raíz de la privatización del Complejo Metalúrgico, el Estado tampoco demostró la existencia de una regulación que salvaguardara adecuadamente el cumplimiento del PAMA [Programa de Adecuación y Manejo Ambiental], lo que se corroboró con la permisibilidad activa en las modificaciones y prórrogas otorgadas a la empresa privada. También consideró que la respuesta esta-

21 *Ibíd.* Párr. 333. Lit. c

tal comprometió su obligación de garantía de los derechos humanos y configuró una situación que, exacerbada por el conocimiento de los daños ambientales causados, se traduce en aquiescencia y tolerancia para facilitar el incumplimiento del PAMA.

Con relación a los estándares de calidad aprobados por el Estado, la Comisión estableció que existe una relación causal entre los indicadores estatales que fijan los límites permisibles para determinados elementos producto de las actividades empresariales y la contaminación ambiental, y los niveles que son aceptables para el ambiente y la salud humana; y que el Estado no justificó las razones por las cuales mantuvo límites de 365 ug/m³ de dióxido de azufre hasta el 2009, cuando la OMS ya había fijado como parámetro guía en 2005 el límite de 20 ug/m³. Por lo que la Comisión concluyó que el Estado peruano incumplió sus obligaciones inmediatas en materia de derecho a un medio ambiente sano y a la salud, así como su obligación de lograr progresivamente la realización plena de dichos derechos²².

Este es un caso emblemático en cuanto a la claridad con la que se exhibe la forma en la que se construye un desastre ambiental y social de inconmensurables proporciones. “En 2011, La Oroya figuraba como la segunda ciudad más contaminada del mundo, dos años después había caído al quinto lugar (...) Se codeaba con Chernóbil, tras el desastre nuclear en Ucrania, o con el vertedero de desechos químicos de Dzerzhinsk en Rusia”²³. El Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente la in-

22 CIDH. Comunicado de prensa 274. CIDH presenta caso ante la Corte IDH sobre responsabilidad de Perú por efectos de la contaminación en la Comunidad de La Oroya (2021).

23 France 24. Salud o desarrollo económico: la encrucijada de una ciudad minera de Perú (2022).

cluyó en su informe sobre los 50 lugares del planeta más contaminados²⁴, en el marco de su estudio sobre zonas de sacrificio²⁵.

En uno de los fallos nacionales que se produjo en este caso, los jueces reclamaron la parsimonia del Ministerio de Salud para adoptar medidas urgentes conforme a la gravedad de la situación experimentada por los pobladores: “¿cuánto más se debe esperar para que el Ministerio de Salud cumpla su deber de dictar las medidas indispensables e inmediatas para que se otorgue atención médica especializada a la población de La Oroya cuya sangre se encuentra contaminada con plomo?”²⁶, decían. La respuesta del Estado, en relación con el mandato de atención en salud bajo el apremio de la situación de emergencia, se limitó a afirmar que:

“(…) entiende como sistema de emergencia aquel que se implementa ante situaciones de emergencias y desastres que implica la atención masiva y en costo plazo de pacientes. Sin embargo, el Ministerio entiende que la situación de la población de La Oroya requiere de atención a corto, mediano y largo plazo porque el tratamiento de la intoxicación por plomo supone controles de análisis de plomo en sangre anuales, realizar campañas de promoción de la salud y prevención del daño, mejorar su nutrición, así como la atención de otras enfermedades recurrentes que podrían estar vinculadas a dicha contaminación, lo que supone un sistema de atención de las personas intoxicadas con plomo más que uno de emergencia”²⁷.

24 Sacrifice zones: 50 of the most polluted places on earth. UN Special Rapporteur on Human Rights & Environment (2022). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/SacrificeZones-userfriendlyversion.pdf>

25 Informe A/HRC/49/53 (2022).

26 CIDH. Informe de fondo No. 330/20. Caso 12.718 (2020). Párr. 85

27 *Ibid.* Párr. 87.

Entonces simplemente la situación fue desprovista del sentido de urgencia que tenía. Si bien las operaciones fueron suspendidas en 2009, los peticionarios sostuvieron que “los niveles de plomo, cadmio, arsénico y dióxido de azufre no han bajado considerablemente a niveles adecuados y la situación de los residentes tampoco ha mostrado una mejora en los últimos 13 años”²⁸. La CIDH constató, además, que los mecanismos de alerta creados para informar a los pobladores sobre la calidad de aire, simplemente no se ponían a disposición de éstos de forma “breve, oportuna y adecuada”²⁹ a pesar de que las autoridades conocían el riesgo al que eran expuestos.

La defensa del Estado giró, entre otros, alrededor del argumento de que el caso no se trataba “de demostrar si existe una conexión entre las afectaciones de las presuntas víctimas y la contaminación ambiental en La Oroya, sino de determinar la responsabilidad del Estado tomando en cuenta que no todo acto realizado por particulares es atribuible al Estado”³⁰. Es decir, que el desastre en sí mismo no está en discusión, pero la responsabilidad sí. En su escrito de fondo, la CIDH le recordó que

“Son los Estados, no las empresas, quienes tienen el deber primordial de proteger a las personas y los pueblos que se encuentran en su territorio o jurisdicción de la exposición a la contaminación y otras sustancias peligrosas. La única manera de ofrecer protección eficaz contra la exposición es prevenirla. Sin embargo, la mayoría de los Estados no solo no previenen la exposición, sino que tampoco reconocen ni entienden los efectos catastróficos que su omisión tiene para las personas tanto dentro como fuera de sus jurisdicciones; más bien están adoptando medidas regresivas en un sentido

28 Ibíd. Párr. 11

29 Ibíd. Párr.195.

30 Ibíd. Párr. 29

exactamente opuesto al necesario, en un momento en que es indispensable ser más, no menos, ambicioso”³¹.

La sentencia, en este caso, será uno de los sucesos jurisprudenciales con mayor influencia en la cuestión, por los alcances que tendrá al fijar estándares interamericanos sobre casos similares.

Entre tanto, en los desarrollos del Sistema de Naciones Unidas, conmueve profundamente el hecho de que los registros realizados por sus organismos especializados sobre situaciones de desastres, se refieran preponderantemente al desplazamiento de personas y al aumento de la vulnerabilidad de niños, niñas y mujeres ante la trata de personas y la violencia y la explotación sexual, ya sea durante la búsqueda de refugio en zonas seguras o en las zonas de asentamiento, construidas después de los eventos calamitosos. En nuestra región se ha reconocido que

“en años recientes, además de las formas tradicionales de persecución y de situaciones tales como conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos, también situaciones nuevas —como la violencia generada por el crimen organizado, los desastres naturales o provocadas por el ser humano, los proyectos de desarrollo en gran escala o la violencia basada en la identidad de género o la orientación sexual— están conllevando a que miles de personas se vean forzadas a huir de sus países”³²

En el caso de República Dominicana, la CIDH registró que “de enero a diciembre de 2018 ocurrieron un total de 27.000 des-

31 *Ibíd.* Párr. 139, citando al Relator Especial sobre las Implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, informe A/HRC/74/480 (2019). Pár. 80.

32 CIDH. Informe anual 2014. Capítulo IV. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr. 136.

plazamientos relacionados con desastres naturales”³³. En el de Brasil, la CIDH registró que “en 2019 hubo 295,000 nuevos desplazamientos relacionados con desastres naturales, siendo esta la cifra más alta desde el 2009. Esta tendencia ascendente continuó presentándose durante la primera mitad del 2020, registró el total de 163,000 nuevos desplazamientos”³⁴. En cuanto a México la CIDH manifestó preocupación por los “reportes que indican que durante el primer semestre de 2020 se documentaron 9,000 nuevos desplazamientos internos relacionados con desastres y 4,600 relacionados con conflictos y violencia”³⁵. Nótese en particular este dato: la violencia que más genera desplazamiento en este país es la de los desastres, no la armada.

De Haití, la CIDH registró “el impacto de desastres naturales, tales como el terremoto de 2010 o el Huracán Matthew de octubre de 2016, [que] han impulsado la migración de cientos de miles de haitianos a otros países de la región”³⁶ y lamentó “la falta de sistemas de recuperación y prevención ante desastres naturales”³⁷, así como en el caso de Estados Unidos, del que destacó la respuesta “insuficiente y discriminatoria [padecida

33 CIDH. Informe anual 2019. Capítulo IV. A. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr. 519.

34 CIDH. Informe anual 2020. Capítulo IV. A. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr.160. La CIDH hizo comunicados en cada uno de estos casos, ver: “Relatoría Especial DESCA de la CIDH expresa profunda preocupación por tragedia humana, ambiental y laboral en Brumadinho (Minas Gerais, Brasil) y llama a la reparación integral a las víctimas” (2019). En: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/019.asp>; “CIDH y su REDESCA expresan profunda preocupación por la deforestación y la quema en la Amazonía” (2019). En: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/215.asp> ; “REDESCA expresa honda preocupación por derrames de petróleo en Brasil, haciendo llamamiento urgente a la plena efectivización del plan de contingencia ambiental en las zonas afectadas” (2019). En: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/291.asp>

35 CIDH. Informe anual 2020. Capítulo IV. A. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr. 554.

36 CIDH. Informe anual 2016. Capítulo IV. A. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr. 47.

37 CIDH. Informe anual 2018. Capítulo IV. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr. 265.

en Puerto Rico] en relación con la recibida por territorios continentales del país afectado por desastres naturales”³⁸, con ocasión de los huracanes registrados en 2017.

Si bien hay alusiones al fenómeno del desplazamiento, es inexistente el mapeo respecto de las condiciones experimentadas por mujeres, niñas y niños durante estos eventos. Tampoco existe suficiente estudio en cuanto al impacto en otros derechos humanos y la relación entre estos eventos y la democracia, la lucha contra la corrupción y los abusos de poder. Como lo ha dicho el Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

“A nivel de la gobernanza sistémica, la corrupción y la tortura o los malos tratos pueden entenderse mejor como dos efectos concomitantes de la misma causa original, es decir, el fracaso del sistema de gobernanza imperante a la hora de prevenir el surgimiento y el ejercicio de un poder incontrolado. Salvo en circunstancias extremas caracterizadas por una supresión casi completa o un colapso del estado de derecho, como sucede en los regímenes dictatoriales, los Estados fracasados, los conflictos armados o los desastres naturales, el poder incontrolado suele ser consecuencia de deficiencias sistémicas de gobernanza que no necesariamente son percibidas, o por lo menos no a primera vista, como propicias para la corrupción y la tortura o los malos tratos. No obstante, siempre que exista una conexión causal entre las deficiencias sistémicas de gobernanza y la corrupción, la tortura y los malos tratos, independientemente de que esa conexión sea o no intencional o deliberada, la obligación legal internacional de adoptar medidas sistémicas de reparación puede considerarse una consecuencia directa de la obligación de

38 CIDH. Informe anual 2017. Capítulo IV. Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. Párr. 212

los Estados de adoptar medidas eficaces para la prevención de la tortura y los malos tratos y de la corrupción”³⁹.

La construcción de una mirada panorámica que permita juntar los eventos de desastres con los derechos humanos de las personas que los padecen y la exigencia de que los responsables asuman su responsabilidad, es una tarea pendiente que nos ha motivado a construir este documento, en el marco de la iniciativa *verdad para la vida*.

En este contexto, el 18 de octubre 2022, se realizó un tribunal “Tiempo de Desastres”, donde se presentaron 11 casos de desastres de cinco países (Ecuador, Colombia, Haití, Chile y Argentina), relacionados con incendios forestales, deslaves, terremotos, huracanes, mega-sequías, desbordamiento de ríos y erosión regresiva de la cuenca de un río. Durante la Audiencia, se constató que hay comunidades humanas que son mucho más vulnerables a los desastres que otras, porque se encuentran en mayor vulnerabilidad debido a su clase (lo que afecta sus ingresos, cómo viven y dónde), género, origen étnico, al grupo de edad pertenecen, el lugar donde vive; el acceso a bienes, servicios, al conocimiento y la información. Es así como algunas poblaciones se ven afectadas de manera desproporcionada. Se evidenció además que los desastres son escenarios para implementar políticas que no se podrían instrumentar en condiciones “normales”, o en beneficio del llamado “capitalismo del desastre”.

Se evidenció además que en muchos casos, los desastres son provocados por acción u omisión de los gobiernos de turno, y por empresas que ignoran deliberadamente las condiciones físicas, geológicas y ecológicas de los territorios donde se realizan obras de infraestructura, convirtiéndose en responsables de dichos desastres; y que alteraciones a los ciclos naturales,

39 Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, informe A/HRC/40/59 (2019). Párr. 48.

por ejemplo de los ríos, desencadenan también desastres que destruyen las posibilidades de vida de las comunidades. Otros desastres son ocasionados por la acumulación histórica de riesgos, o son contruidos a partir de políticas públicas incorrectas.

En este tribunal participaron varios expertos comunitarios en derechos de la naturaleza, cuyas comunidades han sido afectadas por esos desastres, o que han realizado investigaciones en apoyo a otras comunidades.

Así pues, este texto sistematiza y presenta los estándares relativos a la protección de poblaciones expuestas a desastres desde la perspectiva de organismos internacionales de derechos humanos, abordando en una primera sección, primero definiciones relevantes, en segundo lugar, las obligaciones de las autoridades en contextos de desastres en cuanto a su prevención, afrontamiento y recuperación; en tercer lugar se reconstruyen estándares sobre los grupos poblacionales más vulnerables a ellos, así como los derechos que se ven más comprometidos; en cuarta instancia, se retoma la importancia de la participación social en esos contextos.

En una segunda sección se presenta la experiencia de visibilización de los impactos de los desastres en los derechos humanos y de la naturaleza en el marco de la iniciativa verdad para la vida y finalmente, como aporte a la utilización de estos estándares como herramienta de exigibilidad de los hechos, se propone una matriz de documentación de casos.

¿A cuáles eventos denominamos desastres?

Ninguno de los textos de las tres Conferencias Mundiales sobre la Reducción de Riesgos Naturales, realizadas en Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendai (2015), define lo que es un desastre⁴⁰, no obstante, en la estrategia derivada de la primera se leía que “mientras que los fenómenos naturales que causan los desastres en la mayor parte de los casos están fuera de todo control humano, la vulnerabilidad resulta generalmente de la actividad humana”⁴¹. Esto marca una primera consideración: que existen fenómenos o peligros de la naturaleza, pero que la vulnerabilidad de la población respecto de esos fenómenos es la que determinará la existencia o no de un desastre y su dimensión.

En sus inicios, las estrategias para la reducción de los desastres se enfocaron en los desastres naturales “como terremotos, vendavales, maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios, plagas de acridos, sequía y desertificación y otras calamidades de origen

40 Cabe advertir que se pueden encontrar múltiples definiciones. El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, los define como la “Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”. Informe A/71/644 (2016). P. 13.

41 Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994). Principio 9.

natural”⁴². Pero en la Estrategia y Plan de Acción de la Conferencia de Yokohama, la primera en su tipo, se advirtió que

“la experiencia muestra que habría que extender el concepto de reducción de los desastres para que abarque los desastres naturales y otras situaciones de desastre, incluidos los de carácter ambiental y tecnológico y su interrelación, que pueden tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, particularmente en los países en desarrollo”⁴³.

En la estrategia de Hyogo se afirmaba la necesidad de reducir los factores de riesgo subyacentes a los desastres, como “el cambio de las condiciones sociales, económicas, ambientales y de uso de la tierra, y las consecuencias de las amenazas relacionadas con fenómenos geológicos, meteorológicos e hidrológicos, la variabilidad del clima y el cambio climático”⁴⁴. En la actualidad, el marco de Sendai se aplica

“a los riesgos de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debidos a amenazas naturales o de origen humano, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre un sector y otro”⁴⁵.

42 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 44/236 (1989). Marco internacional de acción para el Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales.

43 Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994).

44 Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. (2005), P. 11.

45 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Por ello se afirma que “aunque el Marco de Sendai no está escrito desde la perspectiva del derecho al desarrollo, en gran parte de su contenido se tratan cuestiones que son pertinentes para el derecho al desarrollo”⁴⁶.

La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, se ha aventurado a describir los desastres de la siguiente manera:

“Definidos como calamidades que alteran seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad, los desastres generan pérdidas humanas, materiales y económicas o ambientales que superan la capacidad de la comunidad o de la sociedad para afrontar la situación con sus propios recursos. Pueden ser provocados por peligros naturales espontáneos, como huracanes, tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas o incendios forestales naturales, o ser consecuencia de fenómenos más frecuentes en gran escala y de evolución lenta, como las sequías o inundaciones recurrentes. Los desastres pueden devastar comunidades, producir pérdidas de vidas humanas y provocar desplazamientos o migraciones y pueden dar lugar también a situaciones más complejas de emergencia, como la pérdida de medios de vida, hambrunas, crisis de vivienda y pandemias, las que a su vez pueden ocasionar desplazamientos masivos”⁴⁷.

Entonces tenemos que por sus efectos los desastres impactan seriamente a las comunidades que los padecen, lo que conjuga entonces la amenaza derivada de la naturaleza o de causas antropogénicas, con la vulnerabilidad específica de la comunidad frente a esa amenaza. Así, “el riesgo de desastre surge cuando

Párr. 15

46 Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, informe A/74/163 (2019), párr. 7.

47 Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, informe A/71/254 (2016). Párr. 27.

las amenazas/peligros interactúan con factores de vulnerabilidad físicos, sociales, económicos y ambientales”⁴⁸. Otra forma de decirlo es que “los desastres surgen de la interacción entre los peligros y las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, lo que da lugar a pérdidas y repercusiones adversas”⁴⁹.

Por eso es que el Secretario General de las Naciones Unidas, ha propuesto usar la expresión “desastres asociados a peligros de la naturaleza” y abandonar la expresión de “desastres naturales” ya que

“el término da la idea equivocada de que los desastres que ocurren como consecuencia de peligros que existen en la naturaleza son totalmente “naturales” y, por lo tanto, inevitables y están fuera del control de los seres humanos. En cambio, se reconoce en general que esos desastres son consecuencia de la forma en que las personas y las sociedades reaccionan ante las amenazas que se originan en los peligros de la naturaleza”⁵⁰.

En cuanto a sus tipos, los desastres pueden ser repentinos o de evolución lenta. Los primeros se pueden gestar en días u horas, “pueden estar relacionados, por ejemplo, con terremotos, erupciones volcánicas, crecidas repentinas, explosiones químicas, fallo de infraestructuras vitales o accidentes de transporte”⁵¹, y se enfrentan, ya sea a través de “una huida espontánea, de una evacuación ordenada por las autoridades o ejecutada por la

48 Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005). Párr. 3

49 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 13.

50 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 1.

51 Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, informe A/71/644 (2016). P. 14

fuerza por estas o de un proceso de reubicación planificada no voluntaria desde zonas de alto riesgo”⁵².

Los segundos pueden tardar años, “surgen gradualmente con el paso del tiempo. Pueden estar relacionados con la sequía, la desertificación, el aumento del nivel del mar o las enfermedades epidémicas, entre otros”⁵³, pero inciden decididamente en “los medios de sustento y la situación socioeconómica general de las personas”⁵⁴, pueden dar lugar, inclusive, a “intensificar tensiones y alimentar conflictos”⁵⁵ en la competencia por recursos escasos y tienden a “provocar el desplazamiento de personas hacia otros lugares en busca de medios de vida, alimentos y seguridad”⁵⁶.

“Los fenómenos de evolución lenta se definen como aquellos que evolucionan gradualmente a partir de cambios progresivos que se producen a lo largo de muchos años o de un aumento de la frecuencia o la intensidad de fenómenos recurrentes (FCCC/TP/2012/7, párr. 20). Entre los fenómenos de evolución lenta figuran la elevación del nivel del mar, el aumento de las temperaturas, la acidificación del océano, el retroceso de los glaciares y sus efectos conexos, la salinización, la degradación de las tierras y los bosques, la pérdida de diversidad biológica y la desertificación (FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, nota 3). Los fenómenos de evolución

52 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, INFORME A/HRC/47/37 (2021). Párr. 24

53 Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, informe A/71/644 (2016). P. 14

54 Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, informe A/77/170 (2022). Párr. 12

55 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 2.

56 Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/66/285 (2011). Párr. 30.

lenta y los repentinos, como las inundaciones o las tormentas, también pueden estar vinculados entre sí, por lo que se requieren enfoques holísticos que tengan en cuenta estas interrelaciones”⁵⁷.

Todos ellos están en aumento, no solamente en razón al cambio climático, sino también por “la degradación ambiental, los niveles crecientes de vulnerabilidad, los modelos de desarrollo inapropiados y los sistemas inadecuados de preparación para casos de desastres y mitigación de sus efectos”⁵⁸. Así, se reconocen los desastres en cuanto sus causas:

“Los desastres pueden ser tanto una consecuencia como una causa de la degradación ambiental. La expansión de la frontera urbana y agrícola ha provocado la transformación de los entornos circundantes lo cual genera nuevos peligros. Los peligros asociados a los terremotos pueden ser considerablemente mayores en los humedales recuperados/desechados y los vertederos que en otras zonas de un centro urbano. La destrucción de manglares en zonas costeras puede aumentar los peligros asociados a mareas de tormenta. Los asenta-

57 *Ibíd.* Efectivamente, “los fenómenos de evolución lenta pueden convertirse en un desastre provocado por un fenómeno repentino, por ejemplo, cuando el aumento del nivel del mar se convierte en una inundación, la desertificación en incendios forestales o el aumento de la temperatura en olas de calor”. Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 13.

58 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 2. Basado en el Marco de Sendai, el Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, también distingue los desastres por su escala y frecuencia: “Desastre en pequeña escala: tipo de desastre que afecta únicamente a las comunidades locales, que requiere asistencia del exterior de la comunidad afectada; Desastre en gran escala: tipo de desastre que afecta a una sociedad, que requiere asistencia nacional o internacional; Desastres frecuentes y poco frecuentes: atendiendo a la probabilidad de que suceda y al período de recurrencia de una amenaza determinada y sus impactos. El impacto de los desastres frecuentes puede ser acumulativo o convertirse en crónico para una comunidad o una sociedad”. informe A/71/644 (2016). P. 14

mientos humanos en cuencas hidrográficas pueden modificar los sistemas hidráulicos y desestabilizar las pendientes, aumentando de ese modo el peligro de que se produzcan inundaciones y corrimientos de tierras. Además, en muchas zonas los peligros de origen natural interactúan con los de origen tecnológico o los provocados por el hombre, como la eliminación inapropiada de residuos en los lechos de los ríos y los desechos de la industria y la minería. Inversamente, los grandes desastres, o la acumulación de riesgos derivados de hechos cotidianos de menor importancia, pueden generar problemas ambientales que repercuten en las posibilidades de desarrollo o los medios de subsistencia, por ejemplo, cuando hay daños en la biodiversidad”⁵⁹.

Por tal razón, se reconoce como esencial “la protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza”⁶⁰, pues “cuanto más diversos, más resistentes son los ecosistemas a los desastres y a las amenazas a largo plazo como el cambio climático”⁶¹, lo que nos lleva al rol y responsabilidad de los Estados.

59 Ibid. 8.

60 Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994). Base de la estrategia 1.

61 Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/34/49 (2017). Párr. 10.

Obligaciones de las autoridades estatales en relación con los desastres

Los desastres impactan fundamentalmente el derecho a la vida, por eso cuando el Comité de Derechos Humanos interpretó el contenido de este derecho, recordó que a los Estados les corresponde

“adoptar medidas adecuadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida. Esas condiciones generales pueden incluir (...) la degradación del medio ambiente (...) Además, los Estados partes también deberían establecer, según proceda, planes de contingencia y planes de gestión de *desastres* destinados a aumentar la preparación y hacer frente a los *desastres* naturales y antropogénicos que puedan influir negativamente en el disfrute del derecho a la vida (...)”⁶².

Cualquier amenaza susceptible de causar la muerte, ya sea que provenga “de autoridades estatales o de agentes privados dentro de su jurisdicción”⁶³, supone la obligación de proteger a la po-

62 Comité de Derechos Humanos. Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida (2017), párrs. 26 y 31.

63 Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, informe A/73/314 (2018). Párr. 18.

blación, incluso si ésta “actúa ilegalmente”⁶⁴, por ejemplo, por estar asentada en sitios prohibidos.

“37. (...) Los órganos de derechos humanos han dejado en claro que los Estados deben proteger contra un deterioro previsible de los derechos humanos por daño ambiental, con independencia de que el propio daño ambiental infrinja normas de derechos humanos y de que los Estados causen o no directamente el daño. Un buen ejemplo es una causa presentada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por los aludes de lodo en el Cáucaso que mataron a varios habitantes de la ciudad de Tyrnauz. El Tribunal sostuvo que, por más que el gobierno no hubiese provocado el alud, tenía la responsabilidad de adoptar medidas adecuadas para salvaguardar la vida de quienes estaban bajo su jurisdicción.

38. El Tribunal declaró que por sobre todo, los gobiernos deben adoptar marcos jurídicos diseñados para prevenir eficazmente las amenazas al derecho a la vida que entrañan los desastres naturales y las actividades humanas peligrosas. Si bien cada Estado es libre de elegir las medidas preventivas concretas y no debe imponerse a las autoridades una carga imposible o desproporcionada, la facultad discrecional del Estado no es ilimitada. El Tribunal indicó que los factores pertinentes para determinar si un Estado ha cumplido sus obligaciones comprenden la previsibilidad de la amenaza, si el Estado ha iniciado investigaciones y estudios adecuados y si ha acatado sus propias leyes. Las autoridades deben respetar el derecho a la información, en particular estableciendo un sistema de alerta temprana. Por último, el Tribunal afirmó que, en los casos en que se hayan perdido vidas en circunstancias que puedan entrañar la responsabilidad

64 *Ibid.*

del Estado, este debe reaccionar de manera adecuada ante el desastre a fin de que se aplique correctamente el marco jurídico destinado a proteger el derecho a la vida”⁶⁵.

Al Estado le corresponde prevenir los desastres y si estos se presentan, debe activar mecanismos de alerta para salvaguardar a la población, pues

“Las deficiencias en la respuesta de emergencia pueden tener consecuencias catastróficas y causar, entre otras cosas, pérdida de la capacidad para trabajar o vivir de forma independiente, lesiones permanentes y hasta muertes. Esto puede agravarse en el caso de las minorías, que tienden a sufrir daños desproporcionados en los desastres. Por lo tanto, las necesidades de las minorías deben abordarse en las tres fases de las operaciones de respuesta de emergencia: en la planificación y preparación previa; durante el fenómeno en sí; y en la recuperación”⁶⁶.

El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ha llegado a afirmar que “las muertes evitables resultantes de una prevención, preparación, mitigación y respuesta insuficientes o inadecuadas ante una catástrofe pueden constituir una pérdida de vidas arbitraria, que entra en el ámbito de [su] mandato”⁶⁷.

65 Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/31/52 (2016). Párrs. 37 a 39

66 Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, informe A/71/254 (2016). Párr. 90

67 Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, informe A/76/264 (2021). Párr. 78.

Afrontar los desastres

Ante los desastres, “el principal responsable de la preparación, la respuesta, la recuperación y la reconstrucción es el Estado”⁶⁸. Se utiliza la expresión de buena gobernanza para describir la adopción de sistemas de alerta temprana y de gestión del riesgo de desastres, esto es, “la aplicación de medidas de mitigación y preparación [incluyendo] capacitación esencial a las autoridades locales y subnacionales, que a menudo son las que prestan socorro en las etapas iniciales”⁶⁹. Las pautas para garantizar una reacción adecuada están planteadas en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

El afrontamiento de los desastres implica atender no solamente las necesidades de las comunidades expuestas y sobrevivientes, durante el evento mismo, la fase de movilidad para su resguardo y el reasentamiento provisional o definitivo, sino las de “las comunidades de acogida, a fin de prevenir o evitar que se agudicen las tensiones con las comunidades desplazadas en detrimento de ambas [y] la situación de quienes se hayan quedado en las zonas afectadas por procesos de evolución lenta”⁷⁰. Así también, seguir las normas internacionales sobre la localización de las personas desaparecidas, el registro de los muertos, su identificación y notificación de los familiares, y su conservación o inhumación”⁷¹.

Además, con el fin de evitar el impacto desproporcionado de las catástrofes en poblaciones como minorías, o

68 Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, informe A/HRC/19/63 (2011). Párr. 33.

69 Relatoría especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/71/279 (2011). Párr. 63. Ver también: Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, informe A/74/163 (2019), párr. 7.

70 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 50.

71 Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, informe A/72/335 (2017). Párr. 67.

personas discriminadas por su condición socioeconómica, corresponde sistematizar y “desglosar los datos, no solo por sexo y edad, sino también por categorías de diversidad, como el origen étnico y la religión, que deben determinarse según las realidades de cada contexto”⁷². Se trata de una tarea orientada a tener una base que permita formular leyes y políticas públicas apropiadas para proteger a las personas más vulnerables frente a los daños sufridos⁷³.

En particular, a las autoridades corresponde el deber de mapear la dinámica de desplazamiento producida por el evento:

“Las complejidades que rodean a los procesos ambientales y los movimientos de población conexos plantean una serie de problemas a la hora de identificar a los desplazados y delimitar las zonas afectadas, lo que repercute en la reunión y el análisis de datos. Además, los procesos de evolución lenta y las formas conexas de movilidad humana tienen lugar durante un período de tiempo prolongado y pueden afectar a una gran superficie, por lo que deben llevarse a cabo amplios ejercicios de reunión de datos para poder tener una imagen completa de la situación. Es posible que se utilicen diferentes métricas y definiciones para distintos conjuntos de datos, lo que dificultaría la comparación. La falta de un desglose suficiente de los datos también resulta problemática para el diseño de las respuestas”⁷⁴.

72 Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, informe A/71/254 (2016). Párr. 24

73 Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, Principio 14. informe A/HRC/37/59 (2018). Párr. 43

74 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 25.

La comprensión de la dimensión del impacto del desastre en la población y su patrón de movilidad es fundamental para atender las necesidades de las poblaciones expuestas, y reconstruir sus formas de vida, en tanto sea posible.

Prevenir para ser sostenibles

No obstante, lo fundamental es prevenir los desastres,

“Si un desastre puede preverse y un Estado puede prevenir las consiguientes amenazas para la vida y la propiedad de las personas, ese debe tomar las medidas adecuadas de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos en virtud del derecho a la vida. Si el Estado no protegiera la vida de sus ciudadanos, ello equivaldría a una violación de los derechos humanos, si las autoridades competentes conocieran el peligro o debieran haberlo conocido y tuvieran la capacidad de tomar medidas para salvar vidas”⁷⁵.

Por eso, se ha insistido que en la aproximación a estos fenómenos “hay que dejar de centrarse en la respuesta a las crisis y orientarse a la preparación y a la planificación, además de, con carácter obligatorio, a la exigencia de responsabilidades, a la vigilancia y al seguimiento”⁷⁶, y el primer elemento que emerge

75 Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/64/214 (2009). Párr. 25.

76 Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, informe A/HRC/19/63 (2011). Párr. 44. Este mismo mensaje ha enviado a la cooperación internacional: “Ante el alarmante aumento de los desastres naturales o causados por el hombre y el constante incremento de la pobreza y la desigualdad; el ideal sería que la solidaridad apuntara a prevenir y no simplemente a reaccionar ante un daño masivo e irreversible ya causado y que se materializara tanto en los desastres naturales como en los causados por el hombre” (Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, informe A/70/316 (2015). Párr. 25.).

como pregunta es la dinámica que permitió la construcción planificada de los desastres, esto es, “la estrecha relación que existe entre los desastres y los modelos de desarrollo inapropiados [que] está bien documentada. Los modelos de desarrollo, si no son sostenibles, pueden generar nuevos riesgos de desastre”⁷⁷.

Como lo menciona el Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, “como mínimo, el derecho a la vida conlleva para el Estado la prohibición de quitar la vida de manera intencionada o por negligencia”⁷⁸, no obstante, es el propio Estado el que, como consecuencia de sus acciones, causa la pérdida de vidas en el marco de desastres, ya sea por la falta de regulación, control, prohibición, actuación judicial y rendición de cuentas; “por la producción, utilización, comercio, eliminación temporal o definitiva y vertimiento de desechos y productos tóxicos”⁷⁹; debido al déficit en la planificación y reglamentación del uso de la tierra⁸⁰; al sometimiento de la población y de los ecosistemas a zonas de sacrificio o “lugares extremadamente contaminados donde grupos vulnerables y marginados soportan desproporcionadamente las consecuencias que acarrea para la salud, los derechos humanos y el medio ambiente la exposición a la contaminación y a las sustancias peligrosas”⁸¹; o la falta de atención de lugares

77 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 4.

78 Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, informe A/HRC/7/21 (2008). Párr. 25

79 *Ibíd.*

80 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 46.

81 Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Informe A/HRC/49/53 (2022). Resumen. Pero también se reconoce que “La crisis climática está creando una nueva categoría de zonas de sacrificio como consecuencia de la emisión desahorada de gases de efecto inverna-

“donde los desastres se suceden de manera cíclica”⁸², entre otros.

Las medidas preventivas suponen la realización de acciones efectivas “para evitar o reducir la probabilidad de efectos adversos”⁸³. Por ejemplo, en el caso de desastres de evolución lenta, requieren por su naturaleza,

“además de la adopción de medidas de adaptación ambiental para minimizar la degradación (por ejemplo, la erosión del suelo) también se tomen medidas para abordar muy diversas cuestiones sociales a nivel local. Entre ellas cabe señalar las medidas preventivas, como la diversificación económica, el desarrollo de formas alternativas de sustento, atendiendo las cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos naturales y estableciendo redes de seguridad social apropiadas para los sectores más vulnerables de la población”⁸⁴.

En cuanto a la vivienda de la gente, deben tenerse en cuenta los elementos de idoneidad como “la adecuación del lugar y el acceso a los servicios esenciales, tales como la atención de la salud, así como también las normas de seguridad destinadas a reducir los daños en caso de futuros desastres”⁸⁵.

dero, ya que los terrenos de esas comunidades se han convertido, y se siguen convirtiendo, en zonas inhabitables a causa de fenómenos meteorológicos extremos o de desastres de evolución lenta, como la sequía y la subida del nivel del mar. (Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/49/53/Add.1. de 2022),

82 Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/70/334 (2015). Párr. 51

83 Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, informe A/74/197 (2019). Párr. 85.

84 Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/66/285 (2011). Párr. 55. Ver también: Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/HRC/47/37 (2021). Párr. 56.

85 Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, informe A/HRC/42/43 (2019). Párr. 50

Pero un elemento fundamental de la prevención es la regulación, supervisión y control de agentes económicos privados.

“Las empresas, debido a las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes tanto de sus propias actividades como de sus relaciones comerciales, suelen ser responsables de los efectos del cambio climático y de sus repercusiones en los derechos humanos, incluidos los efectos relacionados con los desplazamientos internos. También podrían ser responsables de desplazamientos provocados por los proyectos de desarrollo para la adaptación al cambio climático y la mitigación de este fenómeno. Las empresas tienen la responsabilidad de detectar, prevenir y mitigar esos efectos adversos en los derechos humanos y de dar cuenta de cómo los abordan como parte de sus procesos continuos de diligencia debida en materia de derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores de las Empresas y los Derechos Humanos. Los procesos de diligencia debida deberían incluir una evaluación de los efectos reales y potenciales en los derechos humanos, incluido el riesgo de desplazamiento por desastres”⁸⁶.

No obstante, en la práctica, las empresas están muy lejos de cumplir con su obligación de diligencia debida en materia de derechos humanos, particularmente ante desastres derivados de sus operaciones. Existen ejemplos de esto en toda la región,

“En el caso del desastre de Mariana (también conocido como Samarco o río Doce) se plantearon preocupaciones respecto de la insuficiencia de los esfuerzos para prevenir lo que

⁸⁶ Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 59.

algunos han descrito como la peor catástrofe ecológica del Brasil. La corriente de desechos tras la ruptura de la presa causó la muerte de al menos 18 personas y afectó a la vida de millones de personas que viven a lo largo de los 800 km de la cuenca de drenaje del río Doce. El titular del mandato estaba particularmente preocupado por la falta de transparencia de las autoridades y las empresas respecto de la divulgación de información crucial sobre el peligro que representa la presa para las comunidades locales y las subsiguientes declaraciones injustificadas de que los desechos derramados no planteaban un riesgo para la salud. Siguen suscitándose preocupaciones en relación con los aspectos sustantivos y de procedimiento del proceso de indemnización y reparación, como la falta de participación de las comunidades afectadas y los escasos progresos alcanzados”⁸⁷.

En los desastres que tienen un nexo causal muy claro con la actividad empresarial el nudo principal está en las enormes dificultades para que los afectados accedan a recursos judiciales efectivos⁸⁸, y que los Estados cuenten con elementos de presión efectivos para obligar a las empresas a responder oportunamente. En parte, esto se debe al déficit normativo, que incluye una falta de previsión del momento de cierre y desmantelamiento de las operaciones, lo que puede coincidir con un escenario de desastre

“La etapa final del ciclo de vida guarda implica diversos procesos, entre ellos el desmantelamiento o el cierre del mega-

87 Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, informe A/73/567 (2018). Párr. 45

88 Ibid. Párr. 49.

proyecto según un procedimiento formal establecido que incluye procesos tanto administrativos como técnicos. En caso de desastre, el megaproyecto también puede llegar al final de su ciclo si sus estructuras físicas quedan destruidas parcialmente o en su totalidad. Los desastres pueden ser antropogénicos, como los provocados por causas tecnológicas, o deberse a causas naturales, como inundaciones, terremotos y tsunamis. Normalmente se considera que los desastres son antropogénicos, ya se producen por actividades tecnológicas o por causas naturales que podrían evitarse mediante la gestión de los megaproyectos”⁸⁹.

Ante tales eventos corresponde a los Estados “facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones y los abusos de los derechos de los más vulnerables frente al daño ambiental”⁹⁰.

En el caso de fenómenos de evolución lenta, el nudo está en las dificultades probatorias para determinar la contribución empresarial al estado de cosas, por ello se afirma que “la definición exacta de la participación de cada empresa en dichas vulneraciones dependerá por completo de la situación concreta de que se trate y deberá determinarse en cada caso mediante un proceso de reparación, que deberá incluir un mecanismo de reclamación legítimo”⁹¹.

Entonces tenemos que las obligaciones de los Estados, en relación con los desastres asociados a los peligros de la naturaleza -y evidentemente, cualquier acción de origen antropogénico-, son las de prevenirlos y si se presentan, afrontarlos

89 Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, informe A/74/197 (2019). Párr. 78.

90 Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Principio 14. Párr. 46. Informe A/HRC/37/59 (2018).

91 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 61.

adecuadamente. Pero también, debe darse un paso fundamental: iniciar las tareas de recuperación, pues centrarse en la atención humanitaria “como meta en sí misma podría constituir un desvío de la responsabilidad fundamental de respetar, proteger y satisfacer los derechos (a la vivienda, el agua y la salud, por ejemplo), y del requisito de pensar a largo plazo”⁹².

Priorizar la recuperación

El objetivo debe ser el de fomentar la resiliencia en las comunidades, esto es, “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad que están expuestos a riesgos para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un peligro de una manera oportuna y eficiente”⁹³, lo que, a su vez, facilita la preparación ante situaciones similares futuras⁹⁴.

“El proceso de recuperación implica un cambio en el objetivo central, que ya no es salvar vidas sino restablecer los medios de sustento, aumentar la capacidad de recuperación y reducir la vulnerabilidad. La experiencia muestra que es posible cerrar la brecha entre el socorro y el desarrollo y transformar los desastres en oportunidades para el desarrollo sostenible. Así sucede cuando desde las etapas iniciales se toman medidas para apoyar los procesos de recuperación locales y nacionales, se tienen en cuenta los aspectos relativos a la reducción de riesgos en todas las actividades de respuesta y

92 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. Informe A/66/270 (2011). Párr. 57 y 58.

93 Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/66/285 (2011). Párr. 27.

94 Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, informe A/HRC/19/63 (2011). Párr. 81.

recuperación, incluida la planificación de la reconstrucción, y se aprovechan adecuadamente las sinergias entre quienes se ocupan de desarrollo, socorro humanitario y otras actividades de la fase de respuesta”⁹⁵.

No obstante, la fase de la recuperación ofrece múltiples dificultades a la hora de enfrentar los desastres. La sensación de emergencia concentra los esfuerzos en buscar financiación y desplegar ayudas urgentes, y la fase posterior queda a la deriva. Como lo menciona el Secretario General de las Naciones Unidas, frecuentemente se tiende “a recurrir a medios rápidos con efectos visibles para restaurar la normalidad, muchas veces a expensas de soluciones más sostenibles y duraderas que van verdaderamente a las causas originales del desastre”⁹⁶.

Con el fin de evitar “la desconexión que hay entre la fase de emergencia y la recuperación de largo plazo”⁹⁷, que termina siendo la fase en la que las comunidades enfrentan el desarraigo y grupos particulares dentro de ellas, enfrentan múltiples violaciones a sus derechos humanos, se ha querido caracterizar la acción humanitaria como una actividad que va “más allá de prestar socorro inmediato y abarca una gama de actividades que comienza con la preparación para casos de desastre, incluye a continuación la respuesta humanitaria y por último abarca las primeras etapas de la recuperación”⁹⁸.

95 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 54.

96 Ibid. Párr. 59.

97 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. Informe A/66/270 (2011). Párr. 57.

98 Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, informe A/HRC/48/51 (2021). Párr. 20.

Grupos poblacionales más vulnerables

En la revisión de los informes de organismos internacionales de derechos de derechos humanos que han abordado la cuestión de los desastres, se encuentran preponderantes alusiones a la situación de niños, niñas y mujeres en el contexto de desastres.

“a raíz de los desastres naturales se agudizan los patrones preexistentes de discriminación, lo que crea para los grupos de por sí marginados un mayor riesgo de abuso de los derechos humanos como la falta de protección contra peligros naturales potencialmente mortales; el acceso desigual a asistencia humanitaria; la discriminación en la prestación de ayuda; la violencia sexual o basada en el género, en particular en albergues colectivos o campamentos; la vulneración del derecho a la educación, por ejemplo, cuando se usan las escuelas como albergue por mucho tiempo; la falta de renovación de documentos perdidos; el retorno en condiciones de inseguridad o de forma involuntaria o el asentamiento en otras partes del país, o dificultades para conseguir que se restituyan bienes”⁹⁹.

El Comité de Derechos del niño ha corroborado durante las situaciones de emergencia, las niñas y los niños son víctimas de

99 Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/HRC/10/13 (2009). Párr. 25.

violencia, pues “los sistemas sociales se derrumban, los niños se ven separados de sus cuidadores y los espacios de atención y seguridad resultan dañados o incluso destruidos”¹⁰⁰. Esto tiene que ver con la forma en la que se afrontan los desastres, pues son situaciones en las que

“los Estados, los organismos internacionales de ayuda y las organizaciones de la sociedad civil tratan de proteger a los niños retirándolos de las zonas afectadas. Es frecuente que se crea erróneamente que los niños supervivientes son huérfanos y que se los separe de sus familias y de sus comunidades para internarlos en orfanatos o entregarlos en adopción a nuevas familias. Esta “bondad mal entendida” puede hacer que aumenten considerablemente los daños causados a corto y a largo plazo a los niños y a las familias que están sufriendo los efectos de un desastre natural. La experiencia ha demostrado que las niñas y los niños suelen estar más seguros y mejor atendidos y tienden a recuperarse más rápidamente en un entorno familiar dentro de sus propias comunidades”¹⁰¹.

100 Comité de los Derechos del Niño. Observación General 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011). Párr. 72. Así como los niños que viven en “entornos pobres o peligrosos” (Comité de los Derechos del Niño, Observación general 17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013), párr. 16). Esta vulnerabilidad también se observa en los adolescentes “Las situaciones de conflicto armado y desastres humanitarios dan lugar a la desintegración de las normas sociales y las estructuras de apoyo a la familia y la comunidad. Obligan a muchos adolescentes desplazados y afectados por crisis a asumir las responsabilidades de una persona adulta y los exponen a riesgos de violencia sexual y de género, matrimonio infantil y forzado y trata de personas. Además, los adolescentes en esas situaciones pueden verse privados de educación, formación profesional, oportunidades de empleo en condiciones seguras y acceso a servicios apropiados de salud sexual y reproductiva y a información al respecto, y pueden enfrentarse a la discriminación y el estigma, el aislamiento, problemas de salud mental y conductas de riesgo” (Observación General N° 20 del Comité de los Derechos del Niño sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia (2016). Párr. 79).

101 Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, informe A/HRC/19/63 (2011). Párr. 62.

Pero incluso conservando ese entorno, la Relatoría especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluida la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que muestre abusos, ha aludido también en múltiples ocasiones a la vulnerabilidad de las niñas y niños en los sitios de resguardo, pues “es fácil que las personas abusen de su poder en los campamentos de socorro y pidan favores sexuales a cambio de atender las necesidades básicas”¹⁰². Así,

“Tras un desastre natural, los niños supervivientes se enfrentan a un riesgo mayor de explotación debido a la concepción y la seguridad deficientes de los campamentos. Los campamentos de emergencia y los albergues temporales suelen crearse sin reparar en que su diseño debería ofrecer a los niños, especialmente los separados o los no acompañados, un lugar seguro donde descansar, jugar y asearse, y reducir al mínimo la posibilidad de que los niños acaben separados de sus familias”¹⁰³.

También se ha demostrado en investigaciones realizadas, “que el cambio climático afectará de forma desproporcionada a la salud y el bienestar de la infancia”¹⁰⁴. En parte esto se debe a que la exposición a contaminantes a temprana edad “puede tener consecuencias a lo largo de toda la vida, lo que incluye el aumento de las posibilidades de padecer cáncer y otras enfermedades”¹⁰⁵. Ante tales situaciones “debe garantizarse la protección, el bienes-

102 Ibid. Párr. 83

103 Ibid. Párr. 48.

104 Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, informe A/77/189 (2022). Párr. 46

105 Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/37/59 (2018).

tar y el desarrollo del niño”¹⁰⁶ lo que incluye velar por que tengan acceso ininterrumpido a servicios de atención sanitaria¹⁰⁷, y brindarles no solamente “apoyo material (como alimentos y agua potable) sino también (...) atención psicosocial especial”¹⁰⁸, mitigar el impacto en su acceso a la educación¹⁰⁹, y prevenir la esclavitud infantil que se ve facilitada en contextos de emergencias¹¹⁰.

Como lo ha corroborado el Comité de los Derechos del Niño “determinadas discapacidades son consecuencia directa de las condiciones que han llevado a algunas personas a convertirse en refugiados y desplazados internos, tales como los desastres naturales y los desastres causados por el hombre”¹¹¹, en tales circunstancias, se potencian las vulnerabilidades que tiene este grupo poblacional, pues “son vulnerables a múltiples formas de discriminación, en particular las niñas con discapacidad refugiadas y desplazadas internas, que más frecuentemente que los niños son objeto de abusos, incluidos los abusos sexuales, el descuido y la explotación”¹¹².

106 Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, informe A/HRC/19/63 (2011). Párr. 34.

107 Comité de los Derechos del Niño. Observación general 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (2013). Párr. 40

108 Ibid

109 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general 4 sobre el derecho a la educación inclusiva (2016). Párr. 14

110 Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, informe A/74/179 (2019). Párr. 31. Pero los niños no son los únicos que sufrirán de explotación, la Relatora ha concluido que “La geografía de las formas contemporáneas de la esclavitud se verá también enormemente afectada por los cambios en el clima y el medio ambiente. La exposición a los desastres naturales se está revelando como un posible factor de riesgo y una fuerza reorganizadora de las formas contemporáneas de la esclavitud, y con toda seguridad el cambio climático multiplicará e intensificará los desastres naturales” (ibid.. Párr. 15)

111 Comité de los Derechos del Niño. Observación General 9 sobre los derechos de los niños con discapacidad (2007). Párr. 79.

112 Ibid.

La CIDH ha recomendado a los Estados identificar participativamente “programas básicos o estratégicos para la niñez, y creen las medidas para protegerlos frente a situaciones de recesiones, crisis económicas, desastres naturales, y otras eventualidades excepcionales”¹¹³.

Los Organismos internacionales de derechos humanos también han corroborado que “los desastres naturales, las pandemias y otras emergencias suelen causar dificultades considerables para las mujeres y las niñas, como el aumento de la violencia sexual y de género, la inseguridad, que los servicios de atención de la salud y de atención adicional no estén disponibles o sean inadecuados, responsabilidades de cuidado o para obtener medios de vida”¹¹⁴. Y si son mujeres de edad, en las emergencias “son consideradas como una carga y, por lo tanto, son vulnerables al maltrato y abandono”¹¹⁵.

De igual manera, ante “desastres naturales y emergencias humanitarias (...) las mujeres con discapacidad están más expuestas a la violencia sexual y tienen menos probabilidades de tener acceso a servicios de recuperación y rehabilitación o de tener acceso a la justicia”¹¹⁶.

El CEDAW ha reconocido también los desastres naturales son uno de los factores que más influyen en la migración de las mujeres¹¹⁷ pero en estas y otras situaciones de emergencia

113 CIDH. Informe Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección (2017). Párr. 258

114 Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, informe A/76/157 (2021). Párr. 61

115 Ibid

116 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad (2016). Párr. 49. Ver también: Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, Principio 14. Informe A/HRC/37/59 (2018).

117 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias (2008). Párr. 8

humanitaria “frecuentemente no se tienen en cuenta las necesidades concretas de las mujeres y las niñas”¹¹⁸, en relación con el abastecimiento del agua o la garantía de saneamiento y las condiciones de privacidad y seguridad personal necesarias para acceder a estos.

Por tal razón, se recalca el deber estatal de incluir una perspectiva de género, tanto en las medidas para reducir el riesgo de desastres¹¹⁹, como en los procesos de afrontamiento y reconstrucción. Los Estados deben “garantizar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres a lo largo de su vida tanto en tiempo de paz como de conflicto, así como en caso de *desastres* naturales y/o provocados por el hombre”¹²⁰ y promover su liderazgo:

“La participación de las mujeres es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género; es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medidas alternativas de vida en situaciones posteriores a los desastres”¹²¹.

En tal caso hay que tomar en cuenta “el hecho de que las mujeres no son un grupo homogéneo, por lo que deberían prestar especial atención a las mujeres con múltiples vulnerabilidades,

118 Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, informe A/HRC/33/49 (2016), párr. 13

119 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos (2010), Párr. 35

120 Ibid. Párr. 30

121 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Párr. 36.

que pueden ser más difíciles de alcanzar, en particular las mujeres rurales que viven en zonas remotas”¹²².

En cuanto a los pueblos indígenas, se ha reconocido que sus derechos colectivos y la especial relación que tienen con sus territorios corren particular riesgo, por

“tener que abandonar su comunidad como resultado de circunstancias apremiantes, como los efectos del cambio climático o los desastres naturales de evolución lenta, así como de conflictos sociales y políticos. Además, los proyectos económicos de gran escala construidos en tierras indígenas y los proyectos turísticos en esferas de importancia para los pueblos indígenas han causado reiteradamente el desplazamiento forzado y la migración. Al ser expulsados de sus territorios, los pueblos indígenas experimentan la desintegración de sus estilos de vida y culturas, a menudo sin posibilidad alguna de regresar a ellos”¹²³.

El Convenio 169 de la OIT prevé que el traslado y reubicación de los pueblos indígenas sólo puede operar con su consentimiento¹²⁴, pero en situaciones de emergencia derivadas de desastres repentinos, este consentimiento puede ser materialmente imposible de obtener. Otra historia son los de evolución lenta, “las actividades extractivas y los proyectos de desarrollo son los principales factores impulsores que llevan a los pueblos indígenas a la urbanización”¹²⁵. Por lo tanto, la pérdida progresiva de sus recursos los llevará a salir del territorio.

122 Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, informe A/74/163 (2019). Párr. 59.

123 Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, informe A/HRC/41/38 (2018). Párr. 67.

124 Artículo 16.2.

125 Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, informe A/76/202 (2021). Párr. 13

“La mayoría de las veces los pueblos indígenas viven en entornos aislados y hostiles y dependen de ecosistemas delicados que son más vulnerables al cambio climático y a los desastres naturales. Entre dichos ecosistemas se incluyen las selvas tropicales, las regiones árticas, los desiertos, las zonas de baja altitud y costeras, las islas de menor tamaño, los prados abiertos y las zonas montañosas. Los daños que se pueden ocasionar en estos ecosistemas amenazan las bases de recursos de los pueblos indígenas y los modos tradicionales de asegurar la alimentación”¹²⁶.

En cualquier circunstancia, el Convenio 169 prevé que “siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación”¹²⁷. Dependerá de las acciones estatales recuperar y sanear esos territorios impactados con actividades extractivas.

En cuanto a las personas campesinas, como lo señala el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa, los desastres naturales influyen en la precarización de la vida de las familias debido a que deben recurrir al endeudamiento para poder solventar las emergencias

“Habida cuenta de que la tierra sirve ocasionalmente de garantía de los préstamos contratados por los pequeños agricultores, estos corren un claro peligro de perder sus medios de subsistencia en caso de impago de una deuda cuando se produce un desastre natural, la cosecha es mala o bajan los precios de los productos básicos, a pesar de que deberían estar protegidos en tales situaciones con arreglo a la De-

126 Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, informe A/70/287 (2015). Párr. 39.

127 Artículo 16.3.

claración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”¹²⁸.

Respecto de otros sectores sociales que viven en desigualdad económica o en situación de pobreza, los desastres son propulsores de la vulnerabilidad, pues es más probable que “vivan en zonas propensas a los desastres; también corren mayor riesgo de desplazamiento y de pérdida de los medios de vida en casos de desastre, y les costará más recuperarse”¹²⁹. Así, desprovistos de recursos y de las condiciones para generarlos, y en contextos en los que no llega la respuesta estatal o la ayuda de organismos humanitarios “los residentes de asentamientos informales no pueden construir viviendas capaces de resistir fenómenos meteorológicos violentos o desastres”¹³⁰ y pueden enfrentar desplazamientos secundarios si deben partir a otro lugar o si no pueden regresar a sus hogares¹³¹.

Así pues, es claro que “las consecuencias de los desastres naturales no afectan a toda la población por igual”¹³², y que es fundamental aplicar enfoques diferenciados y vigilar la satisfacción de determinados derechos.

128 Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, informe A/HRC/43/45 (2020). Párr. 54.

129 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, informe A/66/270 (2011). Párr. 11

130 Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto, informe A/73/310/Rev.1 (2018). Párr. 26

131 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/75/207 (2020). Párr. 16.

132 Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, informe A/77/189 (2022). Párr. 46

Derechos vulnerados o puestos en riesgo con ocasión de desastres

Todos los derechos son susceptibles de ser impactados negativamente con la ocurrencia de desastres, pues éstos inciden en la vida de quienes los padecen a partir de la pérdida de su lugar en el mundo.

“Se cree que para mediados de siglo entre 50 y 250 millones de personas podrían desplazarse debido a los efectos del cambio climático, ya sea dentro de sus países o cruzando fronteras, de forma temporal o permanente. Aunque algunos de estos desplazamientos serán voluntarios, impulsados por ejemplo por la perspectiva de encontrar una vida mejor en zonas que no se han visto negativamente afectadas por el cambio climático, como parte de una estrategia de las comunidades, familias y personas para adaptarse a los efectos del cambio climático, muchas otras personas se verán obligadas a abandonar sus hogares, ya sea debido a desastres hidrometeorológicos repentinos o a la degradación progresiva del medio ambiente. Es probable que la mayoría de las personas afectadas permanezcan en el territorio de su país de origen y que, en consecuencia, sean consideradas desplazados internos”¹³³.

133 Representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/64/214 (2009). Párr. 11

En cuanto al derecho a la vivienda, los desastres son la causa principal de los desplazamientos, de forma intempestiva si son repentinos, de forma progresiva si son de lenta evolución, pero entonces,

“no hay criterios para distinguir claramente entre desplazamientos voluntarios y desplazamientos forzosos de población. En particular, en el contexto de la degradación progresiva del medio ambiente, algunos de los desplazamientos podrían considerarse voluntarios, motivados por ejemplo por la perspectiva de encontrar una vida mejor en zonas no afectadas por fenómenos meteorológicos extremos, y por lo tanto, formarían parte de estrategias de adaptación. Sin embargo, en otros casos, existe un elemento coercitivo más claro, como las amenazas a la vida, la salud, la propiedad o los medios de vida. Cabría argumentar que, si una persona no tiene acceso a la protección de los derechos humanos básicos como consecuencia de un fenómeno meteorológico extremo en su lugar de origen, y que por ende no sería razonable esperar que retornase, esa persona debería ser considerada una víctima de desplazamiento interno y, en consecuencia, debería tener acceso a mayor protección y asistencia de conformidad con los Principios Rectores [de los Desplazamientos Internos]”¹³⁴.

Los Estados de la región evitan registrar este tipo de movilidad humana como desplazamiento, pues implica reconocer la existencia de desplazados por desarrollo, ya que esto implicaría, para los afectados, exigir la recomposición de sus derechos y para el Estado y actores económicos privados, asumir la reparación de los daños causados. Cuando se provee algún tipo de compensación, generalmente sólo se tiene en cuenta el derecho

134 *Ibid.* Párr. 20.

de propiedad, y se desconocen otros tipos de tenencia legítima de las comunidades,

“Existen múltiples arreglos de tenencia legítima además de a propiedad privada, como los alquileres públicos o privados, la vivienda cooperativa, el alquiler, 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. 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”¹³⁵.

Por otra parte, en situaciones de emergencia, la atención sobre las soluciones de vivienda, tienden a concentrarse en “la construcción masiva de albergues temporales [que] podría no ser necesaria ni adecuada, y en algunos casos tal vez obstaculizara las soluciones duraderas”¹³⁶. Y en casos en los que se ejecuta la reconstrucción de las viviendas afectadas, no se tiene en cuenta “la mejora de las condiciones sociales, políticas o económicas más amplias necesarias para respaldar un regreso sostenible, es decir el empleo, los servicios y la infraestructura básicas, y la seguridad”¹³⁷.

En esta fase las empresas están generalmente involucradas, en “lo que se ha denominado “el negocio de la reconstrucción”, en virtud del cual la planificación, financiación y ejecución de la reconstrucción se externaliza a empresas privadas”¹³⁸, de-

135 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. Informe A/66/270 (2011). Párr. 24.

136 Ibid. Párrs. 58 y 59.

137 Ibid. Párr. 50.

138 Ibid. Párr 42.

jando por fuera la participación de los afectados en los trabajos de reconstrucción y por lo tanto, su experiencia y expectativas. En múltiples casos evaluados por la Relatora sobre el derecho a la vivienda, bajo este modelo, “la reconstrucción posterior a los desastres tuvo efectos negativos para los más pobres”¹³⁹.

En otros casos, se ha constatado que los sitios abandonados, si tienen un potencial de desarrollo económico, son aprovechados para la imposición de proyectos y no para la reconstrucción de la vida comunitaria de los afectados, con lo que las normas sobre desastres son instrumentalizadas para desalojar definitivamente a la gente:

“39. Muchos consideraron que el tsunami del Océano Índico de 2004 ofrecía importantes oportunidades de reurbanización, a veces con el pretexto de la seguridad pública y la mitigación del riesgo de desastres. Lo cierto es que después del tsunami, algunos países afectados prohibieron la reconstrucción de viviendas en la costa (zonas de amortiguación); esas zonas eran de 100 a 500 metros y, en algunos casos, de haberse aplicado plenamente la prohibición, hubieran requerido la reubicación de más de 100.000 casas. Supuestamente en esas zonas se declaró la prohibición para proteger a los residentes de desastres futuros. También tuvieron efectos importantes en los medios de vida de los residentes, especialmente los que dependían del mar.

40. Al mismo tiempo, surgieron planes ambiciosos de “reurbanización” y turismo de lujo, incluso en las zonas costeras cerradas a los residentes por razones de seguridad. Una junta de turismo anunció en ese momento que el tsunami ofrecía la oportunidad de convertir a su país en un “destino turístico de talla mundial”. Se informó de que, en tanto que

se prohibía a las personas desplazadas volver a sus hogares, esa prohibición no regía para los complejos hoteleros. En algunos lugares los urbanizadores simplemente aprovecharon la oportunidad para apoderarse de las tierras, especialmente las de las comunidades más vulnerables. En muchas zonas costeras surgieron hoteles de lujo. Las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil denunciaron que la creación de esas zonas se usaba para desalojar arbitrariamente a los habitantes pobres y las comunidades indígenas de las zonas costeras en beneficio de las empresas y las nuevas instalaciones turísticas”¹⁴⁰.

Otro derecho impactado es la alimentación, en particular la accesibilidad física de los alimentos¹⁴¹. Por tal razón es una obligación expresa de los Estados mitigar y aliviar el hambre “incluso en caso de desastre natural o de otra índole”¹⁴², pero no de cualquier manera.

“La ayuda alimentaria mal diseñada, basada en la caridad, puede causar más daños que beneficios, tener efectos negativos para los pequeños agricultores de los países receptores, al hacer bajar los precios de los alimentos de producción nacional, e influir negativamente en el comercio, los incentivos a la producción y los mercados de trabajo. En algunos casos, las prácticas relacionadas con la ayuda alimentaria pueden llegar incluso a vulnerar el derecho a la alimentación, si esa ayuda se distribuye de manera injusta o si no se da prioridad a las personas más vulnerables”¹⁴³.

140 Ibid. Párr. 24.

141 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General sobre el derecho a una alimentación adecuada (1999). Párr. 13

142 Ibid. Parr. 6

143 Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, informe A/HRC/37/61 (2018). Párr. 78

Por eso, se afirma que “el hambre y la hambruna se deben al fracaso de las políticas, no a una carencia objetiva de suministro o un desastre natural”¹⁴⁴, y más aún, organismos internacionales de derechos humanos han llegado a afirmar que el hambre es el resultado de que las “instituciones públicas y privadas no son democráticas ni responden a las demandas de la población, sino que están diseñadas para controlarla concentrando el poder y manteniendo el orden. (...) De hecho, el hambre ha sido el resultado de una “miseria planificada”¹⁴⁵.

Otra cosa es el acceso al agua. Emergencias como las derivadas del cambio climático están “exacerbando los riesgos, las consecuencias y las desigualdades asociadas a la contaminación del agua, la escasez de agua y los desastres relacionados con el agua”¹⁴⁶. Pero también la contaminación del agua está gestada a partir de la permisividad del vertimiento de sustancias tóxicas usadas en megaproyectos.

“Por ejemplo, en 2014 el río Sonora en México fue contaminado con lixiviados de sulfato de cobre acidulado debido al derrumbamiento de una presa de relaves operada por una empresa minera, Buenavista del Cobre (MEX 10/2016) Como resultado del desastre, el fango residual que contenía sustancias contaminantes afectó a las fuentes de agua potable y de uso doméstico de la población, lo que entrañó un grave riesgo para la salud”¹⁴⁷.

144 Ibid.

145 Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, informe A/75/219 (2020). Párr. 40.

146 Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/46/28 (2021). Párr. 19.

147 Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, informe A/74/197 (2019). Párr. 26.

En el contexto de desastres debe considerarse tanto la distribución de agua potable, dando “prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población”¹⁴⁸, como lo que se conoce un enfoque de seguridad en relación al agua: “Los planes de seguridad del agua permiten aumentar la resiliencia de la sociedad al abordar los efectos previstos del cambio climático, el potencial de daños por inundaciones, la suficiencia de las fuentes de agua y los suministros alternativos, la disponibilidad y fiabilidad de fuentes de energía y los planes de emergencia”¹⁴⁹.

Finalmente, los desastres impactan de forma particular en el derecho a la salud y sobre ciertos grupos poblacionales. Por tal razón instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorporan cláusulas como la obligación de adoptar “todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de (...) emergencias humanitarias y desastres naturales”¹⁵⁰.

Tratándose de personas mayores también se prevé la obligación de velar por que ellas “se encuentren entre las que tienen acceso, con carácter prioritario, a la asistencia durante las actividades de rescate, asentamiento, repatriación y otras operaciones [y] reciban un trato humano, protección y respeto en todo momento y no se las prive de la asistencia y atención médica necesarias”¹⁵¹.

148 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 15 sobre el derecho al agua (2002). Párr. 60.

149 Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/46/28 (2021). Párr. 71

150 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 11.

151 Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, informe A/HRC/43/45 (2020). Párr. 39.

La prevención en relación con la salud, incluye el deber de promover “los factores sociales determinantes de la buena salud, como la seguridad ambiental” y el derecho al tratamiento “comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud, así como la prestación de socorro en casos de desastre y de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia”¹⁵².

Menos atención tienen derechos como la Seguridad Social en contextos de desastres, pero también se ha especificado que en estos casos las personas deben ser protegidas en el acceso a su seguridad social¹⁵³ y los Estados deben “adoptar planes no contributivos u otras medidas de asistencia social para prestar apoyo a las personas y los grupos que no puedan hacer suficientes cotizaciones para su propia protección”¹⁵⁴.

152 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 14 sobre el disfrute del más alto nivel posible de salud (2000). Párr. 16

153 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 19 sobre el derecho a la seguridad social (2008). Párr. 27

154 *Ibid.* Párr. 50.

Participación de las comunidades: la clave para disminuir la vulnerabilidad y afrontar las amenazas

Al enfrentar un desastre se considera que los procesos de participación ciudadana pueden retrasar las estrategias de reacción, por lo que se prescinde de contar con la comunidad expuesta a los desastres, sin embargo, “la necesidad de una respuesta rápida no debe utilizarse como excusa para impedir la participación”¹⁵⁵, mucho más teniendo en cuenta que las primeras acciones van a marcar la agenda de mediano y largo plazo en la zona intervenida¹⁵⁶.

Pero como se ha mencionado, la clave es la preparación participativa, la prevención que se valga del conocimiento comunitario, de sus preocupaciones y perspectivas de futuro. No obstante,

“Dado que las minorías raciales, étnicas y de otra índole suelen estar marginadas y carecen de poder político, sus comunidades pasan frecuentemente a contar con un número desproporcionado de vertederos de desechos, refinerías, centrales eléctricas y otras instalaciones contaminantes, lo que las expone a mayores niveles de contaminación atmosférica y otros tipos de daño ambiental¹⁵⁷.”

155 Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, informe A/69/213 (2014). Párr. 77.

156 Ibid.

157 Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relaciona-

Los estándares sobre la cuestión indican que “si se quiere que las políticas, los planes y los programas relacionados con la reducción del riesgo de desastres sean eficaces, es imprescindible que las personas y las comunidades afectadas estén debidamente informadas de los procesos que intervienen en su creación y sus resultados”¹⁵⁸. El acceso a la información sobre las amenazas presentes en un lugar es fundamental para incentivar una participación significativa, y debe tenerse en cuenta que son las comunidades locales las “que pueden acometer primero las actividades de socorro temprano”¹⁵⁹ y por lo tanto se puede disminuir la pérdida de vidas humanas garantizando su preparación, y aprovechando sus conocimientos locales¹⁶⁰, que son fundamentales para guiar la respuesta.

Así también, “la indemnización y la reparación, especialmente en lo que respecta a las situaciones de desastre, deben proporcionarse de forma apropiada y oportuna, en estrecha consulta con las comunidades afectadas”¹⁶¹. Y la recuperación “debería basarse en una evaluación coherente, realizada con amplia participación, de las necesidades y capacidades de la población afectada, de manera que se tenga una idea cabal

das con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/37/59 (2018).

158 Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, informe A/74/163 (2019). Párr. 56. El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, define este enfoque como “gestión del riesgo de desastres basada en la comunidad” que “promueve la participación de las comunidades potencialmente afectadas en la gestión del riesgo de desastres a nivel local. Esto incluye evaluaciones comunitarias de las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades, así como la participación de la comunidad en la planificación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las actuaciones locales encaminadas a la reducción del riesgo de desastres” informe A/71/644 (2016). P. 17.

159 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 29.

160 Ibid. Párr. 40.

161 Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, informe A/74/197 (2019). Párr. 85.

de las iniciativas, los recursos y las capacidades locales y se los aproveche plenamente”¹⁶².

Así pues, la prevención, el afrontamiento y la recuperación de situaciones de desastre, sólo puede ser efectiva contando con las comunidades, empoderándolas y manteniéndolas alertas sobre el nivel de riesgo

“A fin de reducir los riesgos de desastre, los países y las comunidades deben determinar primeramente los factores de riesgo, decidir qué nivel de riesgo es aceptable, y después tomar medidas para reducir los riesgos o trasladarlos fuera de las zonas afectadas. La determinación de los riesgos no sólo supone calcular las probabilidades de que se produzcan fenómenos de diversa severidad, sino también detectar los factores que hacen que los sistemas socioeconómicos sean vulnerables a los peligros. Por lo general poco puede hacerse para cambiar el comportamiento de los fenómenos peligrosos. Por tanto, reducir los riesgos significa reducir la vulnerabilidad a dichos peligros”¹⁶³.

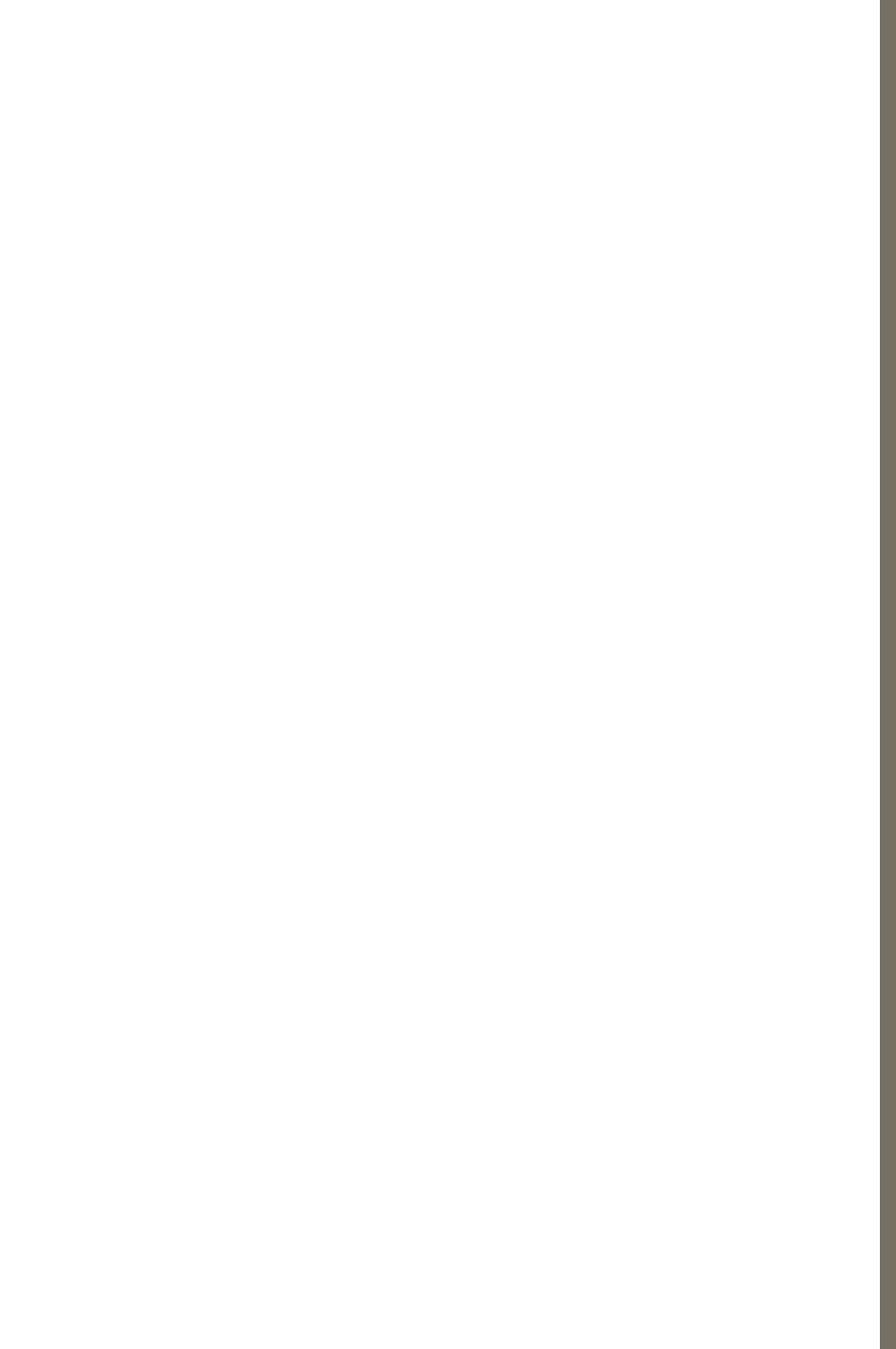
Un trabajo cercano con las comunidades sirve además para “fomentar la comprensión y la confianza en las autoridades”¹⁶⁴, en vez de convertir las experiencias de desastre en episodios de represión adicionales a los que ya se viven en condiciones de normalidad, lo que a su vez dificulta la reubicación de las comunidades en zonas seguras cuando es estrictamente necesario, por no tomar en cuenta “sus inquietudes, en particular las vinculadas a la tierra, la propiedad y los medios de vida”¹⁶⁵.

162 Secretario General de las Naciones Unidas. Informe A/60/227 (2005). Párr. 56.

163 Ibid. Párr. 63.

164 Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, informe A/72/202 (2017). Párr. 62.

165 Ibid. Párr. 63.



Verdad para la vida: visibilizando los desastres, su conexión con el desarrollo y los derechos humanos y de la naturaleza

“Aportar una explicación clara y transparente de las razones por las que tuvo lugar el desastre constituye el primer paso para lograr una reparación y compensación adecuadas por los daños causados a las comunidades afectadas”¹⁶⁶.

Los expertos comunitarios¹⁶⁷ han venido documentando situaciones que visibilizan serios riesgos de desastres. Cecilia Borja¹⁶⁸, por ejemplo, encontró en su investigación de campo cómo confluyen cuatro factores de riesgo en su comunidad: la disposición de basuras en la quebrada aldeaña, las inundaciones, la presión de proyectos inmobiliarios y la minería. En su barrio ocurren

166 Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, informe A/74/197 (2019). Párr. 85.

167 Se trata de defensores y defensoras de la naturaleza que han sido calificados como expertos en naturaleza en un proceso conjunto entre la Oficina de Derechos de la Naturaleza y la Universidad Andina Simón Bolívar, “la premisa fue que los y las defensores son mediadores de un conocimiento que se expresa con palabras pero que comunica lenguajes, saberes, culturas y visiones complejas de personas humanas y no humanas, de relaciones y de mundos y naturalezas diversas (...) El peritaje comunitario en naturaleza intenta ser una herramienta que sintetiza la sabiduría comunitaria y la experiencia propia en su relación con la naturaleza y crea puentes para superar las propias limitaciones de un interlocutor (jueces y operadores de justicia) que es distante a estos conocimientos”. Esperanza Martínez “peritajes e investigación comunitaria en derechos de la naturaleza en Ecuador” En: Comunidades autoras en defensa de la naturaleza (2022).

168 Informe de investigación comunitaria. Territorios de sacrificio en Quito: el caso del barrio Santa Clara del Común (inédito).

inundaciones cíclicas que inundan las casas, éstas no pueden contenerse porque el desagüe natural está lleno de basura, pero cada vez hay más basura, porque los proyectos habitacionales han aumentado a la población, generando más residuos.

“Hace unos 10 años, los moradores de este barrio pidieron que se construya un puente, porque cuando había crecientes en invierno, se quedaban atrapados en una orilla y no podían ingresar o salir del barrio con facilidad. Pero Marino Sigcha insiste en que este puente fue mal construido, “dijimos a las autoridades que el agua no iba a desfogar bien, que vamos a inundarnos, no hicieron caso diciendo que ellos son los expertos” recalca. Sigcha considera que debido a las fuertes corrientadas puede estallar la avenida Simón Bolívar y causar afectaciones muy graves, “ahora nos viene gran cantidad de agua, porque las ciudadelas que han ido aumentando arriba, han puesto tuberías para que las aguas lluvias desemboquen hacia la quebrada, y también las aguas servidas botan allá. Ese es otro atentado, de que las aguas servidas pasen por el frente de un barrio, nos puede causar una epidemia, enfermedades, con este sol las aguas apestan” se queja¹⁶⁹.

Entonces las autoridades marginan el conocimiento comunitario sobre el territorio y construyen infraestructura que no funciona para las necesidades de la comunidad. En julio de 2022 la comunidad experimentó una inundación peligrosa que afectó a más de 20 familias, algunas de las cuales perdieron todos sus bienes. Adicionalmente, la minería de cantera amenaza con colapsar la montaña y las autoridades no parecen actuar para mitigar la contaminación que genera (sobre todo en cuanto a calidad de aire) y revisar el plan de manejo de la mina.

169 *Ibidem.*

Todos estos factores están interactuando peligrosamente, de forma cotidiana. Esta es la realidad que se vive en la zona donde de la erosión regresiva del río Coca, provocada por la construcción de la represa Coca Coda Sinclair. Para el experto comunitario Wilson Quieta del pueblo Kofan en Duvuno, la erosión regresiva, a más de los graves impactos que se genera en toda la cuenca del río, tiene consecuencia nefastas en la vida cotidiana de la población local

“La Sra. Patricia Vargas Vicepresidenta de la comunidad Panduyacu manifiesta, que con la construcción de la empresa hidroeléctrica Coca Codo Sinclair en los últimos años han tenido damos ambientales y culturales. Pérdida de calidad de agua del río coca ocasionado por el socavón regresivo, ahora no pueden realizar su pesca, bañar, lavar sus ropas, además peligran su propias vidas cuando salen al río a realizar su actividad diaria ante mencionado, porque CELEC abren las compuertas sin ningún comunicado a las comunidades riverañas de río coca por la cual ahora tienen el temor de salir a las playas. Además manifiesta que también fueron afectados directamente por el derrame de petróleo, por la cual piensa que la calidad de agua y la abundancia de peces han perdido. Y da mucha tristeza por ese cambio que las familias están viviendo están dejando sus prácticas ancestrales como la chacra y pesca”¹⁷⁰.

Quieta añade que la situación que se vive en la zona se agrava porque cuando CELEC abre las compuertas sin comunicar a la población, se generan varias vulneraciones a los derechos económicos y culturales de los comuneros, como el derecho a la alimentación y a sus prácticas culturales y espirituales.

170 Quieta Wilson. Erosión regresiva del Río Coca – Informe pericial, presentado en el Tribunal de desastres de agua y ríos. En: En E. Bravo (ed.). Comunidades autoras en defensa de la naturaleza (2022).

“El señor Cesar Vargas habitante de la comunidad San Francisco manifiesta que en los últimos años algunas familias han perdido sus herramientas de trabajos o transporte como canoas, botes; el río Coca desborda a gran dimensión en cualquier día, porque abren las compuertas de la represa sin comunicar. Además, como padre testimonia que no puede pescar un bocachico, carachama, bagre u otro pez para alimentar su familia porque tiene miedo de salir a pescar y además piensa que pueden estar contaminados de petróleo u otro químico, por el último derrame que hubo. Además, Cesar comenta que los abuelos, sabios o shamanes han manifestado que los seres espíritus o los amos del río y de los peces se han migrado de su propio hábitat a otros lugares sagrados; por eso no hay en abundancia de peces y solo dejaron la tristeza y el sufrimiento para las familias que años atrás años vivían de provecho del río Coca¹⁷¹”.

Ferdinand Muñoz encontró en su investigación comunitaria sobre la tala ilegal e incontrolada del árbol de balsa en Manabí para servir a la creciente industria de energía eólica en China que, la deforestación es causa de deslaves en las comunidades.

“A inicios del 2020, la Parroquia rural Chirijos del Cantón Portoviejo vivió una masiva tala de la boya (o balsa), lo que desestabilizó el suelo de la montaña. Pocos meses después, en marzo 2021, luego de fuertes lluvias, se produjo un enjambre de deslaves y aluviones. Debido a los deslaves, dos pequeñas comunidades internas de Chirijos se vieran muy afectadas: pequeñas fincas se perdieron en su totalidad, puesto que fueron arrasadas por el lodo. También fincas donde se practicaba la permacultura se vinieron abajo.

171 *Ibidem.*

Cuando se mira desde afuera, parecería que se trata de unos cuatro o cinco deslizamientos, pero ya estando en territorio la cosa es más grave, pues son más de 30 deslaves de gran magnitud los que han provocado este desastre, con daños tal vez irreversibles. Hay partes del bosque nativo que se han venido abajo¹⁷²”.

Este es un ejemplo de cómo la destrucción de la naturaleza, en este caso, la tala de la balsa, genera más devastación con graves consecuencias en la población.

En octubre de 2022 se llevó a cabo el Tribunal “Tiempo de desastres. Naturales o provocados, o cómo se construyen los grandes desastres”¹⁷³, en el marco del IV Congreso Latinoamericano de Ecología Política que tuvo lugar en Quito, Ecuador. Allí se escucharon testimonios de personas que en sus contextos comunitarios y organizativos han experimentado desastres de diverso tipo. Una breve semblanza de cada uno se presenta a continuación:

- La deforestación de la cuenca del Río Vinces, del Ecuador, para el agronegocio de soya, maíz, caña y arroz en más de 700 has, que está causando su contaminación con agrotóxicos, la sedimentación y la pérdida de diversidad que inciden de forma directa en el derecho a la alimentación de las personas y la degradación de la estructura de los ecosistemas de bosque húmedo tropical de la zona.

172 Muños Ferdinand. Piratería de boya, aluviones y deslaves en Chirijos – Manabí. En E. Bravo (ed.) La balsa se va. Energías Renovables, selvas vaciadas. Expansión de a energía eólica en China y la tala de balsa en el Ecuador. 2021.

173 La grabación se encuentra en: <https://fb.watch/hEPctnangu/> . Fue presidido por Carolina Portaluppi y actuaron como comisionados y comisionadas Karen Ardiles, Jorge Campanini, Horario Machado, Camila Moreno, Ricardo Buitrón, Catalina Toro, Ramón Vera-Herrera, Carolina Viola e Ivonne Yáñez. Elizabeth Bravo fungió como moderadora.

- El aluvión experimentado en la zona de la Gasca en Quito, en enero de 2022 ocurrida con ocasión del reemplazo del bosque nativo de la zona con eucalipto y la falta de mantenimiento de la red de quebradas naturales de la zona (vertidos de aguas servidas, basuras y escombros, relleno por actividades de infraestructura, alteración de taludes, deterioro por actividades agropecuarias, etc). Murieron casi 30 personas, más de 50 resultaron heridas, además de importantes daños económicos y a la infraestructura de la zona.
- Los impactos de la actividad empresarial forestal de pino y eucalipto para la industria del papel, en territorio ancestral Mapuche Wallmapu, en Chile, que acaparan nueve millones y medio de hectáreas de lo que era territorio ancestral de este pueblo. En los últimos años se ha venido incrementando incendios, particularmente en tiempo de verano, así como las señales de sequía y desertificación del suelo, y la pérdida de fuentes de agua para las personas y la biodiversidad. Las autoridades no actúan para contener ninguno de estos fenómenos.
- Los impactos del terremoto de 2010 en Haití que causó aproximadamente 300.000 personas muertas. El altísimo número de víctimas se debió a la hiperconcentración de las personas en la capital. La respuesta a la catástrofe ha incidido en la demora para lograr una reconstrucción de la infraestructura, la economía y las redes sociales aún una década después. El cerco militar estadounidense impidió la llegada de ayuda, la MINUSTAH no ayudó a enfrentar la catástrofe y de hecho, su permanencia provocó la entrada del cólera por

la cual murieron aproximadamente 40.000 personas. El dinero que llegó para la asistencia se quedó en manos de la banca internacional, ONGs internacionales y sólo el 1% llegó al país. A esto se le ha dado el nombre de capitalismo del desastre, que además se ha blindado con el posicionamiento de un gobierno de extrema derecha que se vale de violencia organizada de pandillas. En conjunto se trata de situaciones que buscan neutralizar la acción social.

- La escasez del agua en Petorca – Chile, con ocasión del negocio agroindustrial exportador, principalmente de la Palta, que acapara millones de hectáreas para el monocultivo y ha llegado a secar en varias partes el río llevando a las comunidades a racionamientos de agua para el consumo personal. Adicionalmente, estas operaciones han llevado a desaparecer la vida y agricultura campesina, tanto por la reconversión del uso del suelo, como por la pérdida del agua, y la contaminación extraordinaria por el uso de agrotóxicos. Se terminó por matar al río.

- La erosión regresiva del Río Coca que se evidenció en 2020 con la destrucción de la cascada San Rafael que provocó la ruptura del Oleoducto de Crudos Pesados -OCP-, contaminando el río con el petróleo y otros como el Napo. El origen del desastre está vinculado con la operación de la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, 20 kilómetros arriba de la Cascada y la retención de los sedimentos que causa. El fenómeno es tan severo que los hundimientos de tierra amenazan con desestabilizar no solamente el oleoducto sino la carretera y las viviendas de las personas. Las comunidades kichwas de la zona observan que los seres que habita-

ban el río ya no están y debido a los cambios en el río y la ribera, muchas de ellas no pueden acercarse.

- La práctica ininterrumpida de quemas, desde 2020, para beneficio del agronegocio y ganadería en el Delta del Paraná, afectando aproximadamente 1 millón de has. Esto se suma a los proyectos inmobiliarios, la privación de los ríos con puertos privados, en detrimento de los humedales, la fauna acuática y la fauna y flora de la zona. Millones de animales mueren calcinados. La sociedad organizada ha intentado promover una ley de protección de páramos, sin embargo, los legisladores no han acogido la iniciativa.

- La desviación del caudal ecológico del río Dulce para la construcción de la hidroeléctrica Hidrotambo, que generó la inundación y deslave que terminó con la destrucción de varias casas de San Pablo de Amalí, con tres personas fallecidas, el daño a la vía de la comunidad y a sus cultivos en marzo de 2015. El río se desborda cuando se está en periodo de fenómeno del niño, cada dos años y la empresa no tuvo en cuenta ese impacto en la comunidad, ni se le ha reconocido una reparación adecuada.

- La respuesta a la emergencia humanitaria y la recuperación de la población después de los huracanes Eta e Iota que afectaron las islas de San Andrés y Providencia en Colombia en 2020. La institución encargada del afrontamiento y reconstrucción, en vez de actuar para recuperar las islas, operó como catalizador del negocio de la reconstrucción que, además, no se llevó a cabo. No se construyeron refugios, ni el hospital, ni las líneas de abastecimiento de agua, alimentos.

Se hicieron presentes más de 300 personas como cuota burocrática, agotaron los pocos discursos disponibles y no recuperaron lo perdido. Esto se suma a otras respuestas de gobiernos en el Caribe que utilizan las catástrofes para sacar a la gente de allí y establecer negocios como balnearios.

- El incendio padecido por los habitantes del Barrio La Propicia en 1998 cuando los tubos del oleoducto y poliducto se rompieron con ocasión de un deslizamiento de tierra, y doce horas después, sin que se hubieran tomado medidas de precaución para proteger a la comunidad, se incendiaron dos mil casas y produciendo la muerte de más de 30 personas y heridas a más de 100. Luego de acciones judiciales que la comunidad ganó, consistentes en compensación económica y remediación ambiental. Luego de 20 años Petroecuador no ha dado cumplimiento a la sentencia, y por el contrario, se siguen vertiendo sustancias tóxicas derivadas de la actividad petrolera. Las comunidades presentan enfermedades catastróficas que no son reconocidas como consecuencia de esas acciones.

- Deslizamiento de tierra en 2022 en Agoyán – Baños que provocó que la vía que comunicaba la vía Baños-Puyo se derrumbara taponando los túneles que conectan Río Blanco y Río Negro con la Amazonía en el oriente ecuatoriano, hecho también relacionado con la construcción de la hidroeléctrica de Agoyán, sin consulta con los pueblos indígenas de la zona. En la construcción se utilizaron explosivos y se deforestó la zona, las comunidades han sido afectadas además por los proyectos agroindustriales en la zona.

Estos casos son una muestra de eventos y respuestas institucionales que se repiten como patrón de comportamiento del Estado frente a desastres en toda la región.

Por un lado, la degradación ambiental paulatina causada por hidroeléctricas en ecosistemas río, que acaparan el agua y la escatiman a las comunidades y a la propia naturaleza, que causan pérdida de diversidad acuática, precarizan la movilidad y la alimentación de las poblaciones rivereñas, se desarrollan simultáneamente con procesos de deforestación y el desgaste de sus lechos y riveras, la variación de sus corrientes y cauces terminan provocando emergencias. Las hidroeléctricas entonces provocan desastres súbitos y también de lenta evolución y las autoridades evitan hacerse cargo de ellos. Como son presentadas como alternativa energética limpia y como emblemas de la soberanía energética nacional y local, las personas de las comunidades afectadas son simplemente marginadas en cuanto elevan sus reclamos. Pero desde hace mucho tiempo se reconocen sus impactos

“la construcción de presas para la generación de hidroelectricidad puede afectar al suministro de agua para actividades agrícolas aguas abajo y también inundar tierras que podrían utilizarse para la producción alimentaria. De hecho, cualquier política de mitigación y adaptación que afecte a los recursos hídricos debe considerar detenidamente los usos contrapuestos del agua y las diversas implicaciones para la seguridad alimentaria. Las medidas que mitigan un tipo de efectos negativos pueden empeorar otros”¹⁷⁴.

Por otro lado, está la agroindustria con su acaparamiento de tierra y agua, contaminando intensivamente con los agrotóxi-

174 Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, informe A/70/287 (2015). Párr. 64.

cos, desgastando el suelo con el monocultivo y menguando la biodiversidad, reconvirtiéndolo el uso del suelo y precarizando la forma de vida rural – campesina y dejando atrás a pequeños productores agrícolas. Dentro de las prácticas agroindustriales se ha venido posicionando un método en varios países, Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay, entre otros, que es la quema para ampliar la frontera agrícola, desalojar a las comunidades circundantes, agilizar las dinámicas de desmonte y siembra, etc. La CIDH se ha pronunciado sobre esta práctica en varias ocasiones y ha instado a los Estados a

“coordinar acciones en torno a esta tragedia ambiental transfronteriza, investigar adecuadamente sus orígenes y, cuando corresponda, sancionar a los responsables, así como tomar medidas preventivas reforzadas desde una perspectiva de derechos humanos para evitar situaciones similares en el futuro. Además, las personas y los grupos que se ven particularmente afectados por tales incendios deben estar adecuadamente protegidos y tener acceso a formas de reparación”¹⁷⁵.

No obstante, las autoridades tienden a justificar los incendios, alegando que son “naturales” en épocas de sequía, evitando desplegar acciones de contención oportunas y demostrando una parsimonia desbordada en relación con la acción de la administración de justicia.

Así también, encontramos casos de responsabilidad empresarial en la generación de riesgo para las comunidades, con ocasión de imprevistos en sus operaciones, como el incendio ocurrido hace dos décadas en la Propicia, o el derrame de hidrocarburos en el Río Coca. Sobre estos casos, también los organismos internacionales han llamado la atención de los Estados:

175 CIDH. Comunicado de prensa 215 (2019).

“Tanto la CIDH como la Corte IDH han indicado de manera clara que los Estados tienen la obligación de regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente, incluyendo las actividades empresariales extractivas y de desarrollo que afecten a los derechos humanos; realizar estudios de impacto ambiental; asegurar el establecimiento de planes de contingencia a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de accidentes ambientales; así como de mitigar, investigar y reparar los daños sobre los derechos humanos que se hubieren producido, y aplicar las sanciones correspondientes a los responsables. De manera particular, en los casos en que tales actividades empresariales sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas, tribales y afrodescendientes se encuentra el deber especial de asegurar la participación de estos pueblos mediante el respeto y garantía del derecho a la consulta y, en su caso, el consentimiento libre, previo e informado así como la elaboración estudios previos de impacto social y ambiental y el establecimiento de beneficios compartidos en favor de la garantía de los derechos de estos pueblos”¹⁷⁶.

No obstante, las empresas hacen todo lo posible por evitar su responsabilidad o cumplir con mandatos judiciales que les ordenan hacerlo. Ese manto de impunidad corporativa se encuentra en la cúspide de los problemas de justiciabilidad ambientales en la región.

Finalmente están los episodios de desastre repentino, local como el aluvión en Quito, descomunales como los huracanes que han afectado las islas caribeñas o demolidoras como

176 CIDH. Comunicado de prensa 184 “CIDH y su REDESCA manifiestan alta preocupación por derrames de petróleo en Perú e instan al Estado a tomar acciones de prevención, mitigación e investigación urgentes” (2019).

el terremoto de Haití. En estos eventos, reluce la respuesta institucional fallida. En todos estos eventos los Estados culpan de la dimensión del desastre a las fuerzas físicas de la naturaleza, ocultando que la vulnerabilidad de las personas ha sido construida a través del apartheid institucional al que han sometido a esas poblaciones, históricamente.

Adicionalmente, la respuesta humanitaria y las acciones de recuperación han estado marcadas por la falta de transparencia, la corrupción, la ostensible falta de participación comunitaria en la definición de los planes de reconstrucción y de prevención de nuevos desastres.

Ante tal estado de cosas el Tribunal “Tiempo de Desastres” concluyó que:

“Existe un andamiaje jurídico frente acciones riesgosas que pueden desencadenar desastres: a) si se desconoce el nivel de riesgo de una actividad determinada, procede aplicar el principio de precaución para evitar daños graves e irreversibles; b) si se conocen los riesgos, pero se opta por la actividad, aplica el enfoque de prevención, pero se piden estudios de impacto ambiental para mitigar daños, y en el caso de los pueblos indígenas se hace una consulta previa; c) si se conocen los riesgos y se asumen impactos, inclusive excesivos, se establecen parámetros de “compensación” d) también se puede aceptar el estado de cosas y sobre la marcha, responder con medidas de adaptación al entorno degradado o reubicación, luego de que el daño ya se ha causado.

El Tribunal comprende que estos enfoques son problemáticos: el principio de precaución tiende a malinterpretarse y no aplicarse, los estudios de impacto ambiental son tardíos, no participativos y poco transparentes, las consultas se usan para legitimar las afectaciones toda vez que casi nunca son vinculantes, las compensaciones insuficientes y precarias y

lógica de adaptación es muy difícil para las comunidades.

Por lo tanto, el Tribunal exhorta a los Estados Nacionales y Organizaciones Internacionales que enfrentan la problemática de los desastres a integrar estándares y reivindicaciones desde los derechos humanos, los derechos de los pueblos y de la naturaleza.

Aunque los eventos naturales que devienen en desastres en la mayor parte de los casos están fuera de todo control humano, los Estados debe atender de manera prioritaria a las poblaciones más vulnerables, y tomar las medidas para reducir los riesgos que los provocan.

Frente a los programas y fondos para enfrentar el cambio climático, los Estados y organizaciones internacionales pertinentes deben priorizar los esfuerzos tanto para atender los eventos extremos de evolución lenta, como para reducir las causas que los provocan y cuando sea posible, evitarlas”¹⁷⁷.

177 Dictamen: Tribunal “Tiempo de Desastres” Naturales o provocados, o cómo se construyen los grandes desastres (2022).

Pautas para la documentación de desastres y su denuncia ante organismos nacionales e internacionales de derechos humanos

Sólo la documentación de desastres asociados a los peligros de la naturaleza, en tanto eventos y respecto de la respuesta institucional, va a posicionarlos como asuntos de derechos humanos. Por ello, proponemos tomar en cuenta los siguientes elementos en el contexto de dicha tarea:

1. Establezca el tipo de desastre, de pequeña o gran escala, frecuentes o poco frecuentes, súbitos o de evolución lenta. Si tiene dudas al respecto, revise este documento o recurra al informe del Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres¹⁷⁸. Esto permitirá entender el fenómeno y la reacción institucional al mismo.
2. Establezca cuáles son sus efectos inmediatos y los que se prevé que serán sus impactos de mediano y lar-

¹⁷⁸ Disponible aquí_ <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%-2F71%2F644&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

go plazo. Con esto se puede dimensionar el impacto del fenómeno tanto en las dinámicas sociales, económicas y ecosistémicas del lugar en el que se presentan.

3. Tenga en cuenta describir la situación de grupos poblacionales específicos por género, etnicidad, situación socio económica, edad, situaciones de discapacidad, etc., según los estándares aquí señalados.

4. Establezca de qué manera se vulneraron derechos como la vivienda, alimentación, salud, acceso al agua, entre otras. Cada caso es particular, así que mencione los elementos que en un momento dado y para una comunidad específica son más preciados.

5. Intente describir los antecedentes que pueden ser considerados como causas directas o indirectas del fenómeno. Esto implica describir actividades empresariales si las hay, intervenciones en el medio ambiente, políticas públicas aplicadas, o identificar la degradación ambiental con ocasión del cambio climático.

6. Establezca el comportamiento o respuesta institucional frente al desastre:

a. ¿fue prevenido si era previsible?, ¿las autoridades implementaron planes de gestión del riesgo e hicieron partícipes a la comunidad?, ¿escucharon las advertencias de la comunidad?

b. ¿existen normas e instituciones apropiadas para enfrentar estos fenómenos?, ¿se constató una adecuada colaboración interinstitucional?

c. ¿el desastre fue afrontado de forma oportuna y adecuada?, ¿se proveyó infraestructura y medios de supervivencia temporal para las personas afectadas

como albergues, agua potable, alimentos, atención en salud física y mental, etc.?,

d. ¿las autoridades sistematizaron la información de las personas afectadas, en particular el fenómeno de desplazamiento?

e. ¿las autoridades realizaron acciones para proteger las propiedades, tenencias y bienes abandonados de los afectados?

f. ¿tempranamente se iniciaron tareas de recuperación?,

g. ¿las autoridades garantizaron la participación comunitaria en la preparación del desastre, su afrontamiento y/o fase de recuperación?,

h. ¿se constató la rendición de cuentas por parte de agentes económicos vinculados al fenómeno?,

i. ¿el acceso a la justicia y a la reparación fueron garantizados?,

j. ¿se percibieron comportamientos poco transparentes, conductas oportunistas o de corrupción?

7. Realice un balance sobre aciertos y retos en el afrontamiento de la situación. En tanto sea posible determine cuáles son las necesidades y aspiraciones de la comunidad afectada, para situar específicamente qué es lo que se quiere solicitar a las autoridades.

Garantizando una descripción lo más completa posible, es posible contar con una documentación que sirva para guardar la memoria sobre la historia de la comunidad, con una herramienta de exigibilidad, ordenar las prioridades de las personas afectadas y guiar la respuesta institucional.

Lista de referencias

Aguirre Castro, P., & Alarcón Peña, P. (2018). El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Foro: Revista De Derecho, (30), 121-143. <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.30.8>.

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, informe A/HRC/44/32 de 2020

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe A/HRC/32/19 de 2016

Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Las empresas y la criminalización de personas defensoras: ACCIONES JUDICIALES EN CONTRA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA O SLAPPS EN EL CONTEXTO DE EMPRESAS Y DE-RECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA”, 2022 En: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2022_SLAPPs_in_LatAm_ES_v7.pdf

Chuquizala Viera, José Luis. La confusa conceptualización de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana. Quito, 2016. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

CIDH,

- Informe Lineamientos principales para una política integral de reparaciones, 2008.

- Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2015.

- Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, 2019.

Código Orgánico de la Función Judicial, 2009

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales, 2016.

Comité de los Derechos del niño, Proyecto de observación general N.º 26. Derechos del niño y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático, 2022.

Constitución del Ecuador, 2008

Convención interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores, 2015

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 1989.

Corte Constitucional del Ecuador

- Reparación Integral: Análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador / Alfredo Ruiz Guzmán, Pamela Juliana Aguirre Castro, Dayana Avila Benavidez y Ximena Patricia Ron Erráez editores. 1ª ed. Quito. 2018.
- Sentencia N.º 016-17-SIS-CC, caso N.º 0104-11-IS.
- Corte Constitucional, Sentencia No. 1185-20-JP/21, caso No. 1185-20-JP (2021).
- Corte Constitucional, Sentencia No. 1149-19-JP/21, caso 1149-19-JP/20 (2021)
- Corte Constitucional, Sentencia No. 2167-21-EP/22, caso No. 2167-21-EP (2022)

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948

Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

- Informe A/HRC/42/43 de 2019
- Informe A/HRC/48/53 de 2021

Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes

- A/HRC/45/44/Add.1, de 2020
- Informe A/HRC/48/78, de 2021

Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas,

- Informe A/72/162 de 2017
- Informe A/HRC/47/39 de 2021

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Murcia Riaño, Diana Milena. Situación de comunidades y defensores en riesgo bajo contextos de criminalización, violencia e imposición de proyectos en Ecuador. Diagnóstico inicial, 2021.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1969

Pehaherrera Dávila, Angie. Reparación integral de la naturaleza en Ecuador. Un análisis de su aplicación y relevancia en el contexto de cambio climático. Universidad Andina Simón Bolívar. 2022.

Prado Chiriboga, Paúl Emilio. El derecho humano a la reparación integral en las sentencias de acción extraordinaria de protección de la Corte Constitucional del Ecuador que tuvieron como proceso de origen acciones de protección: período 6 de noviembre de 2012 a 6 de noviembre de 2015. Quito, 2016. Tesis (Maestría en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica. Mención en Litigio Estructural). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, 2011

Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, 2005

Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, informe E/CN.4/2002/58 de 2002

Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, informe A/HRC/49/53 de 2022

Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas,

- Informe A/HRC/18/35 de 2011
- Informe A/HRC/24/41 de 2013
- Informe, A/HRC/42/37 del 2019,

Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos,

- Informe A/HRC/36/41 de 2017
- Informe A/73/567 de 2018
- Informe A/HRC/45/CRP.10 de 2020.

Relatora Especial sobre los derechos humanos al agua pota-

ble y al saneamiento

- Informe A/HRC/27/55 de 2014

- Informe A/74/197 de 2019

Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, informe A/HRC/17/31 de 2011.

Suárez Bombón, Mercedes Elina. La reparación integral dentro de la acción de incumplimiento de sentencias. Análisis de los autos de verificación de cumplimiento emitidos el primer semestre del año 2015 por la Corte Constitucional del Ecuador. Quito, 2016. Tesis (Maestría en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

