



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos

GE.14-11812 (S) 010914 020914



* 1 4 1 1 8 1 2 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	3
II. Alcance	8–11	4
III. Introducción y objetivos.....	12–14	5
IV. Definiciones	15–24	6
V. Situación actual	25–49	8
A. Marco jurídico internacional	25–27	8
B. Marco jurídico y mecanismos de la ayuda humanitaria internacional.....	28–29	9
C. Organizaciones no gubernamentales internacionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias.....	30	11
D. África: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias	31–35	11
E. Asia y el Pacífico: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias	36–37	13
F. Europa: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias	38	13
G. América Latina: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias	39	14
H. Marcos jurídicos y mecanismos nacionales de ayuda humanitaria.....	40–46	15
I. Recomendaciones del Examen Periódico Universal relativas a la acción humanitaria.....	47–49	17
VI. Los aspectos de derechos humanos de la acción humanitaria: buenas prácticas y desafíos	50–94	17
A. Grupos vulnerables	50–57	17
B. Enseñanzas extraídas	58–87	19
C. Desafíos	88–94	23
VII. Conclusión principal	95	24
VIII. Recomendaciones	96–98	24

I. Introducción

1. En su resolución 22/16, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que preparara un informe de investigación sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. También solicitó al Comité que recabara las opiniones y aportaciones de los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y regionales competentes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, tales como la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales pertinentes de derechos humanos, así como los organismos y organizaciones que trabajan en situaciones posteriores a desastres y conflictos y representantes de la sociedad civil, con el fin de preparar el informe de investigación antes mencionado.

2. Se pidió al Comité que, al elaborar el informe, tuviera en cuenta la labor realizada al respecto por los órganos y mecanismos competentes de las Naciones Unidas en el marco de sus respectivos mandatos y que presentara un informe sobre los progresos realizados al Consejo en su 26º período de sesiones, en junio de 2014, y el informe final en su 28º período de sesiones, en marzo de 2015.

3. En su 11º período de sesiones, celebrado en agosto de 2013, el Comité estableció un grupo de redacción del informe y nombró a los siguientes especialistas para que integraran el grupo: Latif Hüseyinov, Katharina Pabel, Cecilia Rachel V. Quisumbing (Relatora), Anantonia Reyes Prado (Presidenta) e Imeru Tamrat Yigezu, así como Chung Chinsung y Vladimir Kartashkin, cuyos mandatos finalizaron el 30 de septiembre de 2013. Posteriormente se sumaron al grupo de redacción Kaoru Obata y Ahmer Bilal Soofi. En su 12º período de sesiones, celebrado en febrero de 2014, el Comité decidió nombrar Relatora a la Sra. Reyes Prado y Presidente al Sr. Hüseyinov. En el mismo período de sesiones, el Comité recomendó al Consejo de Derechos Humanos que ampliara el plazo previsto a fin de que el Comité dispusiera de mejor información para su trabajo, mediante una redistribución de los cuestionarios para recabar las opiniones y aportaciones de los distintos interesados, y que se solicitara al Comité Asesor que presentara al Consejo un informe sobre la marcha de los trabajos en su 27º período de sesiones. En su decisión A/HRC/26/40, el Consejo accedió a la solicitud del Comité de que se prolongara el plazo. Posteriormente, la Relatora del grupo de redacción preparó un proyecto de informe, que fue examinado y aprobado por el grupo de redacción en el período comprendido entre los períodos de sesiones 12º y 13º del Comité¹.

4. Atendiendo a la petición que el Consejo dirigió al Comité en su resolución 22/16 de que recabara las opiniones y aportaciones de los distintos interesados, se elaboraron cuestionarios que el Comité distribuyó en septiembre de 2013 a todos los Estados Miembros, a representantes de la sociedad civil y a otros interesados, solicitándoles información sobre sus experiencias, las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y la protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. Al 28 de enero de 2014, se habían recibido en total 36 respuestas a los cuestionarios, entre ellas 20 respuestas relativas a países que habían vivido

¹ Los miembros del grupo de redacción agradecen a Verónica Sagastume sus importantes aportaciones a la redacción del presente informe.

situaciones posteriores a desastres, 1 de un país que había vivido un conflicto, 8 de países que habían estado en ambas situaciones y 7 de países que no especificaban en cuál de esas situaciones se habían encontrado. Un resumen de las principales cuestiones señaladas en las respuestas se incluye en la sección V *infra*.

5. En febrero de 2014, el Comité decidió recabar las opiniones de los organismos de las Naciones Unidas, de conformidad con lo requerido en el párrafo 2 de la resolución 22/16 del Consejo. A julio de 2014 no se había recibido ninguna respuesta de dichos organismos.

6. Hasta la fecha, se han identificado las siguientes cuestiones principales:

a) La acción humanitaria debe tener en cuenta aspectos jurídicos, sociales, políticos, éticos y culturales. Es fundamental que el marco jurídico ponga de relieve que el Estado tiene obligaciones y que las personas y las comunidades tienen derechos.

b) La labor de rescate, socorro y rehabilitación puede vincularse con la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, ello no ocurre automáticamente. Por consiguiente, es necesario adoptar para dicha acción humanitaria un enfoque basado en los derechos humanos que incluya los principios siguientes:

- i) Vinculación directa e intencional con los derechos humanos;
- ii) Transparencia;
- iii) Participación y consulta de los afectados y los beneficiarios;
- iv) No discriminación;
- v) Atención especial a las necesidades de los subgrupos de beneficiarios vulnerables y marginados;
- vi) Rendición de cuentas.

7. Asimismo, se ha de adoptar una perspectiva de derechos humanos antes de que se produzcan desastres y es necesario que los gobiernos sean conscientes de que tienen toda una serie de responsabilidades en lo que respecta a la protección de sus ciudadanos. Igualmente importante es que las personas afectadas puedan entender que tienen derechos.

II. Alcance

8. El título de la resolución 22/16 del Consejo, en la que se define el mandato del Comité Asesor, sugiere que las situaciones posteriores a desastres son de alguna manera similares a las situaciones posteriores a conflictos. La similitud entre esos dos tipos de situaciones puede encontrarse en el hecho de que en ambos casos se trata de crisis humanitaria que requiere una acción humanitaria. Una crisis humanitaria requiere además una respuesta humanitaria que debe basarse en un enfoque de derechos humanos. Así pues, en el presente informe se examinan únicamente aspectos de derechos humanos propios de la acción humanitaria en situaciones posteriores a desastres y conflictos.

9. El término "posterior" puede tener un sentido demasiado amplio, por lo que es preciso delimitarlo en el tiempo. Para los fines del presente informe, se considerará que una situación posterior a un desastre o un conflicto empieza inmediatamente después de que se haya producido el desastre o el conflicto y termina cuando las actividades esenciales de la vida diaria vuelven a la normalidad para la población afectada. Es necesario analizar lo que significa la vuelta de la vida diaria a la normalidad, en particular porque los desastres y los conflictos afectan sobre todo a las personas vulnerables. Esa vulnerabilidad se caracteriza por las condiciones deficientes en las que viven antes del desastre o conflicto. Así pues, un

desastre o conflicto exacerba las condiciones de vida ya precarias de esas personas. Es preciso, pues, examinar además las formas de mejorar sus condiciones de vida. Se ha de prestar atención especial a la etapa inicial de las situaciones posteriores a desastres y conflictos, sin excluir las cuestiones relativas a la justicia de transición, porque las actividades humanitarias se llevan a cabo principalmente en esa etapa. Además, debe adoptarse un enfoque basado en los derechos humanos en las etapas de rehabilitación y reconstrucción y en los procesos de reasentamiento. Asimismo, es preciso tener en cuenta las situaciones de crisis prolongadas².

10. La delimitación del alcance del presente informe antes mencionada no excluye el examen de la vuelta a la vida normal, tema que debería ser objeto de debate cuanto antes en el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, con el fin de formular los principios de derechos humanos que deberían guiar sistemáticamente las actividades humanitarias. Además, algunas comunidades han vivido no solo desastres naturales y conflictos, sino también desastres resultantes de la actividad humana. Es preciso que dichas comunidades estén preparadas para enfrentarse a desastres provocados por el hombre y es necesario desarrollar los principios de derechos humanos para hacer frente a crisis humanitarias en cualquier parte del mundo. Sin planes de acción minuciosamente preparados, las comunidades afectadas y gravemente perjudicadas no pueden reaccionar con el debido respeto hacia los derechos humanos. En consecuencia, el principal objetivo del presente mandato consiste en velar por que se incorpore una perspectiva de derechos humanos en las actividades humanitarias desde la etapa de planificación.

11. Por definición, las actividades humanitarias son actividades destinadas a promover y proteger los derechos humanos. En el presente informe se ponen de relieve muchos ejemplos de actividades humanitarias exitosas desde ese punto de vista. Ahora bien, la experiencia demuestra que las actividades humanitarias, como el rescate, la rehabilitación y la asistencia a las personas afectadas, pueden tener deficiencias, algunas veces graves, desde el punto de vista de los derechos humanos. Por consiguiente en el informe también se destacan los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.

III. Introducción y objetivos

12. El mandato del presente estudio consiste en incorporar una perspectiva de derechos humanos en la planificación de las actividades humanitarias identificando las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos, en el entendido de que las actividades humanitarias son, por definición, actividades destinadas a promover y proteger los derechos humanos.

13. El ámbito del estudio abarca las crisis humanitarias y las actividades humanitarias en situaciones posteriores a desastres y conflictos desde un enfoque basado en los derechos humanos.

² Las situaciones de crisis prolongadas se caracterizan por la recurrencia de desastres naturales y/o conflictos, la larga duración de las crisis alimentarias, la desintegración de los medios de subsistencia y la insuficiencia de la capacidad institucional para reaccionar ante las crisis. Por consiguiente, los países en situación de crisis prolongada deben considerarse como una categoría especial con necesidades especiales en cuanto a las intervenciones de la comunidad para el desarrollo. Véase el documento <http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s03.pdf>.

14. ¿Quiénes son los afectados? Las personas directa e indirectamente afectadas³ son todas aquellas que sufren los perjuicios de una crisis o desastre y necesitan asistencia humanitaria con carácter urgente⁴. En las situaciones prolongadas, se observa que las personas necesitan una asistencia humanitaria de larga duración, que no tiene necesariamente la misma naturaleza y el mismo alcance que la asistencia humanitaria prestada durante la etapa de urgencia. Por lo general, en las situaciones posteriores a un desastre o a un conflicto, todas las personas están en riesgo, pero las consecuencias son peores para los grupos vulnerables: las mujeres, las personas de edad, los niños, los pueblos indígenas, los grupos minoritarios, los apátridas, los desplazados, los refugiados y las personas con discapacidad. Por consiguiente, se deben elaborar planes para atender las necesidades particulares de dichos grupos al responder a las situaciones de emergencia que los afectan.

IV. Definiciones

15. La experiencia demuestra que los conflictos y los desastres naturales tienen efectos multidimensionales en los derechos humanos. Afectan los derechos a la vida, a la salud y a la seguridad. Quedan destruidos los cultivos y las infraestructuras, lo cual tiene efectos duraderos en los medios de subsistencia; resultan afectados el acceso a los alimentos y el agua, a la educación, a la atención de la salud y a otros servicios básicos e incluso el acceso a la justicia.

16. Los desastres naturales⁵ son acontecimientos causados por peligros naturales que tienen graves consecuencias para la sociedad, la economía y/o las infraestructuras de una región. Se trata de fenómenos naturales como inundaciones, terremotos, tormentas, huracanes o erupciones volcánicas que causan grandes daños y pérdidas de vidas⁶. El grado

³ La otra categoría en que se clasifican los afectados es la de "sobrevivientes de una emergencia". En ella están incluidas las personas heridas, desde las que tienen lesiones graves y necesitan una larga hospitalización hasta las que tienen heridas leves que tal vez podrían tratar ellas mismas con medicamentos y suministros básicos, y las que no han resultado físicamente afectadas pero que han quedado traumatizadas por la emergencia, entre ellas las personas directamente implicadas, así como los testigos y los agentes locales. Véase *Humanitarian Assistance in Emergencies: Non-statutory guidance on establishing Humanitarian Assistance Centres*, en www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61221/hac_guidance.pdf.

⁴ Véase: www.who.int/hac/about/definitions/en/.

⁵ En el informe del Secretario General sobre la transición del socorro al desarrollo (A/60/89), de 2005, se evitó intencionadamente utilizar la expresión "desastres naturales", pues 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. El carácter y la dimensión de las amenazas inherentes a esos peligros son variados. Los riesgos y las posibilidades de que se produzcan desastres asociados a peligros de la naturaleza están determinados en gran medida por los niveles de vulnerabilidad y las medidas de prevención, mitigación y preparación que se adopten para casos de desastre. Por lo tanto, los desastres están determinados en gran medida por la acción o inacción humana. En consecuencia, se debería utilizar la expresión "desastres asociados a peligros de la naturaleza" en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo, aprobado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón), en enero de 2005. Entre los peligros de la naturaleza figuran fenómenos como los terremotos, la actividad volcánica, los deslizamientos de tierras, los *tsunamis*, los ciclones tropicales y demás tormentas graves, los tornados y vientos fuertes, los desbordamientos de ríos y las inundaciones costeras, los incendios forestales y correspondientes humaredas, las sequías, las tormentas de arena y polvo y las plagas. Véase www.who.int/hac/about/definitions/en/.

⁶ ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms. Disponible en <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>.

de vulnerabilidad de la población y la capacidad local de respuesta determinan los desafíos y problemas de tipo humanitario que plantean los desastres naturales.

17. Una crisis humanitaria es un acontecimiento o una serie de acontecimientos que representan una amenaza grave para la salud, la seguridad y/o el bienestar de una comunidad u otro grupo grande de personas, por lo general en una zona amplia. Los conflictos armados, las epidemias, las hambrunas, los desastres naturales y otras grandes emergencias pueden suponer o causar una crisis humanitaria cuya amplitud sobrepase el mandato o capacidad de un solo organismo.

18. Por consiguiente, las crisis humanitarias pueden clasificarse en las categorías siguientes:

a) Desastres naturales (terremotos, inundaciones, tormentas y erupciones volcánicas).

b) Desastres provocados por el hombre (conflictos, accidentes de avión y de tren, incendios y accidentes industriales).

c) Emergencias complejas, cuando los efectos de una serie de acontecimientos o factores impiden que una comunidad acceda a los medios de satisfacer sus necesidades básicas, como agua, alimentos, cobijo, seguridad o atención de la salud. Esas emergencias pueden afectar a millones de personas en un gran número de países.

19. Por lo general, las emergencias complejas se caracterizan por:

a) Violencia generalizada y considerables pérdidas de vidas;

b) Desplazamientos de población;

c) Grandes daños a las sociedades y las economías;

d) La necesidad de una asistencia humanitaria polifacética a gran escala;

e) Limitaciones políticas o militares que obstaculizan o impiden la prestación de asistencia humanitaria, en particular en las situaciones posteriores a conflictos;

f) Considerables riesgos para la seguridad de los trabajadores que prestan asistencia humanitaria en ciertas zonas⁷.

20. La acción humanitaria es una labor de asistencia, protección y promoción realizada de manera imparcial para atender las necesidades humanas que se plantean en caso de emergencias políticas complejas y peligros naturales⁸. La asistencia humanitaria es la ayuda que se presta a una población damnificada respetando los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. La asistencia puede clasificarse en tres categorías, según el grado de contacto con la población afectada: la asistencia directa es la distribución cara a cara de bienes y servicios; la asistencia indirecta supone al menos un grado de distanciamiento con respecto a la población afectada y consiste en actividades como el transporte de suministros de socorro o del personal que presta ese socorro; y el apoyo infraestructural, que consiste en la prestación de servicios generales que facilitan la labor de socorro, como la reparación de carreteras, la gestión del espacio aéreo y la generación de electricidad, pero que no siempre son visibles ni benefician exclusivamente a la población afectada⁹.

⁷ Véase <http://humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-crisis>.

⁸ ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms. Disponible en <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>.

⁹ Véase www.who.int/hac/about/definitions/en/.

21. El desplazamiento interno es el movimiento involuntario, dentro de su propio país, de personas que han sido forzadas o se han visto obligadas a huir o abandonar su hogar o su lugar de residencia habitual. Tales movimientos pueden ser el resultado de diversas causas, entre ellas los desastres naturales o provocados por el hombre, un conflicto armado o situaciones de violencia generalizada¹⁰.

22. Los desastres tecnológicos o provocados por el hombre son peligros ligados a las tecnologías o causados por el hombre, como las emergencias complejas o los conflictos, la hambruna, el desplazamiento de población, los accidentes industriales o los accidentes de transporte¹¹, que son causados por seres humanos y se producen dentro o cerca de asentamientos humanos, pudiendo causar degradación ambiental, contaminación y accidentes.

23. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera que cuando las violaciones de derechos humanos son una consecuencia de situaciones de conflicto¹², la secuencia de los acontecimientos es la siguiente:

- a) Violaciones de los derechos humanos que causan conflictos;
- b) Crisis humanitarias;
- c) Nuevas violaciones de los derechos humanos, resultantes de los conflictos y las crisis humanitarias;
- d) Agravación de los problemas de derechos humanos preexistentes;
- e) La promoción y la protección de los derechos humanos son un objetivo de los acuerdos de paz.

24. La Oficina considera que cuando las violaciones de los derechos humanos son una consecuencia de desastres naturales, la secuencia de los acontecimientos es la siguiente:

- a) Desastre natural;
- b) Crisis humanitaria;
- c) Agravación de los problemas de derechos humanos preexistentes; se producen nuevas vulneraciones de los derechos a consecuencia del desastre;
- d) Los derechos humanos guían la planificación y la prestación de la respuesta humanitaria;
- e) Incorporación de los derechos humanos en los planes de preparación para situaciones de emergencia.

V. Situación actual

A. Marco jurídico internacional

25. Existe un marco jurídico internacional de derechos humanos, que consiste en declaraciones y tratados específicos, destinados a proteger a las personas afectadas por los desastres naturales y los conflictos. Como la protección no se limita a la supervivencia en una situación de emergencia, todas las garantías pertinentes relativas a los derechos civiles

¹⁰ Véase www.unhcr.org/4c2355229.pdf.

¹¹ Véase <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/>.

¹² Véase http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_SP.pdf.

y políticos, así como a los derechos económicos, sociales y culturales, contribuirán a preservar la dignidad de las personas afectadas. Habida cuenta de que las violaciones de los derechos humanos aumentan en los contextos posteriores a desastres y conflictos, todas las actividades humanitarias se basan en el marco jurídico internacional principal, la Carta Internacional de Derechos Humanos, que comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos.

26. El derecho internacional humanitario es un conjunto de normas que tiene por objeto limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan en las hostilidades y restringe los medios y los métodos bélicos¹³. Esas normas son, principalmente, los Convenios de Ginebra de 1949 y los Convenios de La Haya de 1899 y 1907.

27. Se ha de dar prioridad a los principios y las normas de derechos humanos en la prestación de asistencia humanitaria. Esos principios son los siguientes: la universalidad (los derechos humanos se han de reconocer a todos, sin excepción); la indivisibilidad (los derechos humanos son indivisibles e interdependientes); la participación y la consulta (las personas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones para proteger sus derechos y sus opiniones deben tenerse en cuenta); la no discriminación (se han de garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna, principio que se extiende a las políticas y las prácticas que podrían tener un efecto discriminatorio); la rendición de cuentas (se han de crear mecanismos de rendición de cuentas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos); y la transparencia (los gobiernos y sus colaboradores humanitarios, sean estos nacionales o internacionales, deben divulgar abiertamente toda la información y los procesos de adopción de decisiones relacionados con los derechos).

B. Marco jurídico y mecanismos de la ayuda humanitaria internacional

28. Se ha dado especial relieve a la ayuda y la asistencia humanitarias prestadas en respuesta a las emergencias causadas por conflictos y desastres en todo el mundo, lo cual ha conducido al desarrollo de una serie de mecanismos e iniciativas especializados, como los siguientes:

a) Las políticas humanitarias, los acuerdos, las directrices, los documentos y los instrumentos para la asistencia humanitaria del Comité Interinstitucional Permanente de Reconstrucción y Rehabilitación a Raíz de Guerras y Desastres¹⁴, como la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria, la Guía sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes, el Manual sobre Cuestiones de Género en la Acción Humanitaria, las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales y las Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por razón de Género en Situaciones Humanitarias.

b) El Proyecto Esfera, una iniciativa voluntaria que reúne a una amplia gama de organizaciones humanitarias en torno a un objetivo común: mejorar la calidad de la asistencia humanitaria y la rendición de cuentas de los actores humanitarios ante sus mandantes, los donantes y la población afectada. Establecido en 1997, el Proyecto Esfera no es una organización basada en la adhesión de miembros. Gobernado por una Mesa

¹³ Véase <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/overview-war-and-law.htm>.

¹⁴ Establecido en junio de 1992, atendiendo a la resolución 46/182 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la asistencia humanitaria.

Directiva compuesta por representantes de redes internacionales de organizaciones humanitarias, el Proyecto Esfera constituye una activa comunidad de trabajadores humanitarios profesionales¹⁵.

c) Las normas, la formación, el código de conducta y la certificación de la organización Humanitarian Accountability Partnership, establecida en 2003¹⁶.

d) El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres¹⁷.

e) La Plataforma Humanitaria Mundial, un mecanismo establecido en 2006 para aumentar la coordinación entre las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y las que no forman parte del sistema.

f) Las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial (Directrices IDRL), de 2007, y el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (30 de noviembre de 2007).

g) El manual de 2009 titulado *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (Derecho y normas internacionales aplicables en casos de desastre natural), de la Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo.

h) Las *Minimum Inter-Agency Standards for Protection Mainstreaming* (Normas mínimas interinstitucionales para la incorporación sistemática de la protección en las actividades humanitarias), publicadas por World Vision en 2012¹⁸.

i) La Food Assistance Convention (Convención de asistencia alimentaria), que entró en vigor el 1 de enero de 2013.

j) El Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, aprobado por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 19º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2013. El mecanismo se estableció en virtud del Marco de Adaptación de Cancún con el fin de hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático¹⁹.

29. En lo que respecta al derecho internacional humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja, establecido en 1863 y miembro fundador de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, trabaja en todo el mundo para prestar ayuda humanitaria a las personas afectadas por los conflictos, disturbios internos y otras situaciones de violencia interna y para promover las leyes por las que se protege a las víctimas de la guerra. Es una organización independiente y neutral cuyo mandato dimana esencialmente de los Convenios de Ginebra de 1949²⁰.

¹⁵ Véase <http://www.sphereproject.org/sphere/es/>.

¹⁶ Véase <http://es.hapinternational.org/>.

¹⁷ Disponible en http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf.

¹⁸ Disponibles en www.humanitarianresponse.info/topics/procap/document/world-vision-minimum-inter-agency-standards-protection-mainstreaming-march.

¹⁹ Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf#page=>.

²⁰ Véase <http://www.icrc.org/spa/who-we-are/index.jsp>.

C. Organizaciones no gubernamentales internacionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias

30. Existen muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen experiencia en la prestación de ayuda y asistencia humanitarias en todo el mundo. Entre las principales coaliciones y plataformas internacionales de ONG que trabajan actualmente en la coordinación de la ayuda humanitaria en todo el mundo están las siguientes:

a) El Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, una red mundial de ONG cuyo cometido consiste en velar por que la acción humanitaria se ajuste a los principios en forma más rigurosa y sea más eficaz, mediante una labor colectiva e independiente a nivel político y práctico²¹.

b) ACT Alliance – Action by Churches Together, una coalición de más de 140 iglesias y organizaciones afiliadas que trabajan en forma conjunta en más de 140 países para crear cambios positivos y sostenibles en las vidas de los pobres y las personas marginadas, independientemente de su religión, sus opiniones políticas, su género, su orientación sexual, su raza o su nacionalidad, de conformidad con los códigos y las normas internacionales de más alto nivel²².

c) InterAction, que está integrada por más de 180 organizaciones que trabajan en todos los países en desarrollo. Se trata de organizaciones confesionales y laicas, grandes y pequeñas, que se ocupan especialmente de las poblaciones más pobres y vulnerables del mundo. InterAction es la alianza más grande de organizaciones benéficas privadas y entidades con calidad de miembros asociados de los Estados Unidos²³.

D. África: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias

31. La organización Africa Humanitarian Action fue establecida en 1994 y desde entonces ha prestado asistencia humanitaria de vital importancia a refugiados, desplazados internos y comunidades locales en toda África²⁴.

32. El Programa de Acción para la Aplicación de la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre (2006-2015)²⁵ prevé medidas que son aplicadas por mecanismos operacionales en tres niveles: regional, subregional y nacional, tal como se describe a continuación.

1. Aplicación y coordinación a nivel regional

33. La aplicación y coordinación a nivel regional se llevan a cabo por conducto de:

a) La Comisión de la Unión Africana, que facilita y coordina la aplicación de la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre, el Programa de Acción y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;

²¹ Véase <https://icvanetwork.org/mandate.html>.

²² Véase www.actalliance.org/about.

²³ Véase www.interaction.org/.

²⁴ Véase [www.africahumanitarian.org/index.php%3foption=com_content&view=article&id=135"&Itemid=352](http://www.africahumanitarian.org/index.php%3foption=com_content&view=article&id=135).

²⁵ Disponible en www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf.

b) La Plataforma Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre, facilitada por la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, es el principal mecanismo regional encargado de apoyar la aplicación de las estrategias y los programas de reducción de los riesgos de desastre a nivel regional, subregional y nacional, hacer un seguimiento de los avances logrados y facilitar la coordinación y el intercambio de información entre los gobiernos, las organizaciones subregionales y los organismos de las Naciones Unidas;

c) Reuniones de alto nivel que se organizan periódicamente, como la Conferencia Ministerial de la Unión Africana sobre la Reducción de los Riesgos de Desastre y la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente, con el fin de formar un consenso regional sobre cuestiones clave de la reducción de los riesgos de desastre;

d) La Comisión de la Unión Africana ha previsto reconstituir el Grupo de Trabajo Africano sobre la Reducción de Riesgos de Desastres para prestar servicios de coordinación y apoyo técnico a los Estados miembros;

e) La planificación y programación conjuntas de las actividades de aplicación del Programa de Acción aprobado, realizadas por los Estados miembros de la Unión Africana, las comunidades económicas regionales, el Organismo de Planificación y Coordinación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), los organismos de las Naciones Unidas, los asociados para el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones pertinentes.

2. Aplicación a nivel subregional

34. La aplicación y coordinación a nivel subregional se realizan de la forma siguiente:

a) Las comunidades económicas regionales se ocupan de prestar una orientación estratégica a sus Estados miembros, facilitando la aplicación en las subregiones de las estrategias y los programas subregionales, en consonancia con la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre y el Programa de Acción y el Marco de Acción de Hyogo, y realizan una labor de coordinación, en particular con respecto a las iniciativas interestatales;

b) Las comunidades económicas regionales promueven asimismo la aplicación de las estrategias y los programas antes mencionados estableciendo plataformas y centros de coordinación subregionales de la reducción de los riesgos de desastre y preparando programas de movilización de recursos para apoyar los esfuerzos nacionales y subregionales;

c) Con apoyo de la Comisión de la Unión Africana, el Organismo de Planificación y Coordinación de la NEPAD, el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, los organismos especializados y la sociedad civil, las comunidades económicas regionales facilitan la incorporación sistemática de la reducción de los riesgos de desastre en las iniciativas de desarrollo sostenible.

3. Aplicación y coordinación a nivel nacional

35. La aplicación y la coordinación a nivel nacional se realizan de la forma siguiente:

a) Los Estados miembros de la Unión Africana tienen la responsabilidad principal de poner en práctica la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre, el Programa de Acción para la Reducción de los Riesgos de Desastre y el Marco de Acción de Hyogo;

b) A través de plataformas nacionales o comités nacionales integrados por múltiples interesados, entre ellos los ministerios que se ocupan de la reducción de los riesgos de desastre, como los ministerios del interior, de salud, de educación, de desarrollo urbano, de medio ambiente, de hacienda y planificación, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y las instituciones científicas y educativas ponen sus aptitudes y sus conocimientos al servicio de la incorporación sistemática de la reducción de los riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático en los procesos multisectoriales de planificación y aplicación de las iniciativas de desarrollo;

c) La ejecución de los programas o actividades derivados de la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre y el Marco de Acción de Hyogo está claramente vinculada o circunscrita a los procesos nacionales de planificación del desarrollo y los demás marcos y estrategias de asistencia para el desarrollo existentes, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

E. Asia y el Pacífico: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias

36. La Red Asiática de Reducción y Respuesta a los Desastres se estableció en 2003. Actualmente está integrada por 45 ONG de Asia, que trabajan juntas por conductos diversos, como sitios web, programas de formación, visitas de intercambio y proyectos conjuntos en el terreno. Su misión consiste en promover la coordinación, el intercambio de información y la colaboración entre las ONG y otras partes interesadas para aumentar la eficacia y la eficiencia de las medidas de reducción y respuesta a los desastres en la región de Asia y el Pacífico²⁶.

37. El Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastre, establecido en 1986, es una ONG independiente. Esta ONG trabaja en varios países asiáticos desplegando información y sistemas de gestión de riesgos de desastre para reducir los riesgos a nivel local, nacional y regional en toda la región de Asia y el Pacífico. Para lograr sus objetivos en materia de reducción de los riesgos de desastre, colabora estrechamente con los gobiernos locales, nacionales y regionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los donantes y los asociados para el desarrollo²⁷.

F. Europa: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias

38. El Centro de Coordinación del Socorro de Emergencia, que funciona en el marco del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, fue establecido en 2013 para prestar apoyo a una respuesta coordinada y más rápida a los desastres, tanto dentro como fuera de Europa, utilizando los recursos de los 31 países que participan en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea²⁸.

²⁶ Véase www.preventionweb.net/english/professional/contacts/v.php?id=1516.

²⁷ Véase www.adpc.net/igo/.

²⁸ Véase http://ec.europa.eu/echo/about/ERC_en.htm.

G. América Latina: instituciones y mecanismos regionales del ámbito de la ayuda y la asistencia humanitarias

39. En América Latina se han establecido varios organismos intergubernamentales para reforzar la reducción de los riesgos de desastre en el marco de la labor de defensa de los derechos humanos, con arreglo a enfoques integrales, como los siguientes:

a) La Red Interamericana de Mitigación de Desastres, que forma parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y fue establecida en respuesta a la necesidad de:

i) Prestar asistencia a los Estados miembros de la OEA en el intercambio de información, conocimientos y experiencias sobre la gestión de riesgos ligados a los peligros naturales;

ii) Reforzar las actividades de planificación y gestión de desastres de la OEA para hacer frente con mayor eficacia a los desastres naturales que afectan al hemisferio con más frecuencia que antes;

iii) Establecer un mecanismo de coordinación que promueva la colaboración entre las organizaciones del sistema interamericano, las organizaciones intergubernamentales regionales, las organizaciones internacionales, los donantes, las instituciones financieras y los organismos nacionales responsables de la coordinación de la gestión de los desastres naturales;

iv) Prestar apoyo al seguimiento y el cumplimiento de las decisiones del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales;

v) Coordinar la aplicación, el seguimiento y la revisión periódica del Plan Estratégico Interamericano para Políticas sobre la Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta a Desastres²⁹;

b) El Grupo de Trabajo sobre Riesgo, Emergencias y Desastres en América Latina y el Caribe, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, establecido en virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General, que funciona en Panamá desde 2003, como plataforma para la coordinación regional sobre cuestiones humanitarias³⁰. Además, existe el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre³¹.

c) La Reunión sobre Mecanismos de Respuesta de Emergencia a los Desastres Naturales, de la Secretaría General Iberoamericana. La Secretaría General Iberoamericana es una asociación de naciones libres, soberanas e iguales con capacidad para contribuir a la construcción de un futuro basado en la democracia y el desarrollo, preservando la diversidad étnica, cultural y lingüística que comparten. La Secretaría General Iberoamericana está compuesta por los 22 países de lengua española y portuguesa de América Latina y la Península Ibérica³².

d) El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), que tiene un programa destinado a prestar apoyo a la aplicación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres y reforzar los sistemas nacionales de gestión de riesgos en América Central. Los Estados miembros del CEPREDENAC son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,

²⁹ Véase www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Natdesproject/IADM.htm.

³⁰ Véase www.redhum.org/asuntos_redlac.

³¹ Véase www.cdema.org/

³² Véase <http://segib.org/>.

Nicaragua y Panamá. La República Dominicana está en proceso de adhesión a la organización.

H. Marcos jurídicos y mecanismos nacionales de ayuda humanitaria

40. En el marco de la asistencia humanitaria el Estado tiene las mismas obligaciones con respecto a los derechos humanos que en cualquier otro contexto: respetarlos, protegerlos y hacer efectivo su ejercicio. Puesto que los gobiernos son responsables de la administración pública, también son responsables de cumplir esas obligaciones y no deben utilizar la asistencia humanitaria con fines políticos. De igual manera, los partidos políticos no deben aprovecharse de las necesidades generadas por las emergencias para intentar granjearse el afecto de la ciudadanía. Se debe evitar el clientelismo político en las situaciones posteriores a desastres o conflictos porque, como se observó anteriormente, las poblaciones afectadas, al igual que cualquier otra persona o comunidad, siguen teniendo derechos, incluidos el derecho de ser consumidores imparciales y el derecho de voto.

41. Los párrafos siguientes reflejan parte de la información enviada por los Estados Miembros en respuesta a los cuestionarios con respecto a sus marcos jurídicos y mecanismos internos para hacer frente, aplicando un enfoque basado en los derechos, a las emergencias resultantes de los desastres y los conflictos.

42. El Gobierno de Eslovaquia se ha propuesto lograr que la Ley relativa a la Seguridad del Estado en Tiempos de Guerra, Hostilidades, Ley Marcial y Estado de Excepción prevea la distribución de productos y suministros de importancia vital a los ciudadanos afectados por las crisis.

43. En Colombia, la Ley N° 1523 dispone que la ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia. Según el artículo 3 de la Ley, todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderse con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro contempladas en la Ley. En el manual de Estandarización de la Ayuda Humanitaria en Colombia se enuncian otros principios.

44. En Chile el Sistema Nacional de Protección Civil se basa en las garantías constitucionales. Para hacer efectivas las garantías de respuesta en casos de desastre, Chile ha promulgado varias leyes y reglamentos, entre los cuales figuran los siguientes:

a) El Decreto N° 156 de 2002 del Ministerio del Interior, relativo al Plan Nacional de Protección Civil.

b) La Ley N° 20641 de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, por la que se define y regula el manejo de los fondos de emergencia del presupuesto del Ministerio del Interior.

c) Las circulares N° 56 y N° 218, de 2008, de la Subsecretaría del Interior.

d) La Ley N° 16282, que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, y el Plan Nacional de Protección Civil, instrumento de gestión de riesgos en Chile. Bajo la responsabilidad de las autoridades, el Plan garantiza la protección de todas las personas en cualquier situación de peligro, sea este de origen natural o provocado por el hombre. Las directrices operativas se basan en el principio de la protección civil, con arreglo al cual se protege a las personas y se les brindan condiciones de vida y un entorno adecuados. En aras de la transparencia y la rendición de cuentas en la respuesta a desastres, el Decreto N° 156 de 2002 del Ministerio del Interior establece mecanismos e instrumentos para el pedido y la entrega de bienes esenciales y designa a los beneficiarios del proceso de recuperación y reconstrucción. Ese proceso es responsabilidad de los diversos organismos Estatales

involucrados, como los municipios, y, concretamente, los organismos sectoriales que correspondan al acontecimiento de que se trate.

45. México, en el marco de su estrategia de respuesta a las crisis humanitarias, ha aprobado la Ley General de Protección Civil, en la que se prevé el establecimiento de mecanismos nacionales para responder a desastres desde el punto de vista de la gestión integral del riesgo, agrupados en el Sistema Nacional de Protección Civil. El Sistema está integrado por todos los organismos de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de los estados, sus municipios y las delegaciones; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado y social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico. Como todos los organismos públicos forman parte del Sistema, las políticas de protección civil universal se definen en el marco del Programa Nacional de Protección Civil, en el que se establece la obligación específica de todos los funcionarios públicos de asumir la responsabilidad de velar por la seguridad humana mediante la prevención de desastres y contribuyendo según les corresponda a la gestión eficaz de las emergencias. Ello facilita la protección de los niños, las mujeres, las comunidades indígenas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las comunidades de menos de 5.000 habitantes, los residentes de barrios de tugurios sin servicios básicos y con pocos recursos económicos, los migrantes y los jornaleros que trabajan en la agricultura, entre otros. Además, México ha asignado a los municipios la responsabilidad principal de vigilancia y aplicación de las medidas de seguridad con cargo al presupuesto nacional. Si una crisis supera la capacidad financiera u operativa de un municipio, pasa a ser de competencia de la instancia estatal (unidad de protección civil de cada entidad federativa). En tal caso, el municipio debe informar a los organismos federales que correspondan, que actuarán de conformidad con programas establecidos que permiten la transferencia inmediata de recursos y la efectiva rendición de cuentas con respecto a la respuesta al desastre y la consiguiente recuperación y viceversa.

46. Además de los ejemplos positivos citados anteriormente, es igualmente importante que se promulguen leyes nacionales de prevención de desastres, que deberían prever las correspondientes asignaciones especiales en el presupuesto nacional. Una expresión concreta de la determinación de los Estados de respetar los derechos humanos en la asistencia humanitaria es la asignación de fondos específicos en sus presupuestos, destinados a la reducción de riesgos de desastre. Hay abundantes pruebas de los efectos inmediatos y directos que los desastres naturales y los conflictos tienen en la economía de las comunidades y los países, además de sus repercusiones a largo plazo. En la mayor parte de los casos, los daños inmediatos consisten principalmente en la destrucción de activos, como edificios, infraestructuras, existencias de productos y cultivos. Los desastres generan además pérdidas a corto y largo plazo en la actividad económica y pérdidas de ingresos en la zona afectada, al perder las personas y las empresas sus medios de producción y su acceso a los mercados. La actividad económica repunta gradualmente a lo largo de los años de reconstrucción, proceso que empieza con la respuesta de emergencia y la asistencia humanitaria. Los bienes de capital pueden regenerarse mediante la inversión en la reconstrucción, que genera ingresos a medida que progresan las obras. Según un estudio, los desastres climáticos como las tormentas y las sequías tienen repercusiones permanentes, moderadas pero negativas, en el crecimiento de los ingresos³³.

³³ Véase www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp.

I. Recomendaciones del Examen Periódico Universal relativas a la acción humanitaria

47. En el contexto del Examen Periódico Universal³⁴ se han formulado más de 20 recomendaciones específicas en relación con la acción humanitaria en el contexto de los desastres naturales. Consistían principalmente en mejorar la reducción de riesgos de desastre y prestar una respuesta apropiada en casos de emergencia, dada la vulnerabilidad de ciertos países (Bangladesh, Dominica, El Salvador, Filipinas, Haití, Jamaica, Myanmar, Pakistán, Palau, Tuvalu, Vanuatu y Viet Nam).

48. Se ha recomendado a los Estados Unidos de América que incremente su ayuda al desarrollo, en particular la asistencia en casos de desastres naturales, y que adopte medidas positivas con respecto al cambio climático. Se ha pedido a Kuwait que continúe desempeñando un papel pionero en la asistencia humanitaria en caso de desastres naturales y se ha pedido a Cuba que comparta su experiencia y prácticas óptimas en la prevención y respuesta a huracanes y otros desastres naturales.

49. Siete recomendaciones tienen que ver con situaciones posteriores a conflictos, a saber las que se dirigieron a Francia (continuar la ejecución del Plan de Acción Nacional sobre "Mujeres, Paz y Seguridad"), Filipinas Liberia, Nepal, la República Democrática del Congo y Sri Lanka (proteger los derechos del niño y de la mujer, velar por que las mujeres participen en los procesos de reconstrucción y consolidación de la paz posteriores a los conflictos y mejorar el acceso a la educación, especialmente en zonas donde ha habido un conflicto y zonas menos desarrolladas).

VI. Los aspectos de derechos humanos de la acción humanitaria: buenas prácticas y desafíos

A. Grupos vulnerables

50. Las tres fases de la ayuda humanitaria en situaciones posteriores a un desastre o a un conflicto —rescate, socorro y recuperación— corresponden a los principios de derechos humanos de protección, garantía y respeto. Como las labores de rescate, socorro y recuperación dependen de las condiciones específicas de cada contexto, las acciones humanitarias a veces dan lugar a prácticas que pueden menoscabar o vulnerar los derechos humanos de las personas afectadas. Por ese motivo, la preparación para situaciones de emergencia y la ayuda humanitaria deben seguir un planteamiento basado en los derechos humanos.

51. Todas las personas pueden llegar a estar en riesgo y verse afectadas por las consecuencias negativas de los desastres y los conflictos, pero la vulnerabilidad de cada persona depende de su condición social y económica, su afiliación política y su pertenencia cultural y étnica. Por consiguiente, la acción humanitaria debe estar especialmente centrada en las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los indígenas, las minorías y los grupos de personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT). Las poblaciones afectadas son titulares de derechos y no solo beneficiarias de la caridad ajena.

52. La discriminación de género agrava la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en situaciones de emergencia o situaciones posteriores a desastres o conflictos. Las actividades de protección emprendidas por actores nacionales e internacionales deben llevarse a cabo

³⁴ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx.

siguiendo un enfoque holístico para hacer frente a la discriminación de género desde una perspectiva institucional y así evitar limitar las intervenciones a actividades específicas que solo aportan una respuesta parcial al problema. Las mujeres y las niñas deben ser uno de los grupos con prioridad máxima para la ayuda humanitaria y la labor de socorro y recuperación. Se ha de prever una protección especial al planificar la respuesta y la consiguiente ayuda humanitaria en casos de desastre. También se ha de promover y garantizar la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones relativas a la ayuda humanitaria. Se han de establecer mecanismos para prevenir la violencia de género, el hostigamiento sexual y las violaciones. En situaciones de conflicto, por ejemplo en caso de conflicto armado interno o en caso de guerra, en los procesos de prestación de ayuda humanitaria y de reconciliación se ha de tener presente la práctica tradicional de considerar a las mujeres como botín de guerra. Además, las mujeres indígenas y las que pertenecen a comunidades minoritarias requieren protección especial contra la discriminación de género y las actitudes racistas. En la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, sobre la mujer y la paz y la seguridad, se establece el marco internacional a ese respecto³⁵.

53. El UNICEF sabe bien que cuando se presenta una situación de emergencia, trátase de un desastre natural repentino o un conflicto armado, es necesario brindar especial protección a los niños, velando por su seguridad y su bienestar³⁶. Los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria constituyen la política fundamental del UNICEF sobre cómo defender los derechos de los niños afectados por las crisis humanitarias. Las niñas y los niños son titulares de derechos y también deben participar en el proceso de asistencia humanitaria.

54. Las personas de edad constituyen otro de los grupos más afectados durante los desastres y los conflictos. Es preciso entender que las discapacidades, los desplazamientos, las enfermedades, la malnutrición, la discriminación y la inseguridad deterioran las condiciones de vida de las personas de edad en las situaciones posteriores a conflictos o a desastres. Por consiguiente se deben tener en cuenta sus necesidades en el socorro y la asistencia humanitarios inmediatos y a largo plazo, así como en las políticas y las directrices humanitarias.

55. Las personas con discapacidad resultan desproporcionadamente afectadas por las situaciones de desastre o conflicto porque muchos de los recursos destinados a la ayuda, el alojamiento y la asistencia humanitarios quedan fuera de su alcance. Además, la experiencia ha demostrado que hay una correlación directa entre la discriminación contra las personas con discapacidad y la insuficiencia de los recursos. Por consiguiente, la ayuda humanitaria y la labor de rescate, socorro y rehabilitación deben atender las necesidades de toda la población y contar con la participación de personas con discapacidad en todas las etapas de la respuesta de emergencia. En las situaciones posteriores a un desastre o a un conflicto aumentan los casos de discapacidad en las comunidades afectadas puesto que suele haber heridos que necesitan asistencia y recursos especializados, como servicios de transporte y atención médica³⁷.

56. Tradicionalmente, los pueblos indígenas y las minorías se han visto excluidos del desarrollo. Están asentados principalmente en zonas rurales que están a la merced de peligros naturales y a menudo viven en condiciones de pobreza. En tales circunstancias, son particularmente vulnerables en casos de desastre o conflicto. Es importante reconocer,

³⁵ Véase www.usip.org/gender_peacebuilding/about_UNSCR_1325. Para mayor información sobre buenas prácticas en la prestación de ayuda humanitaria en contextos posteriores a desastres o a conflictos, véase www.actalliance.org/stories/violence-against-women-and-girls.

³⁶ Véase http://www.unicef.org/spanish/protection/57929_62178.html.

³⁷ Véase www.un.org/disabilities/documents/reports/iddr2013_%20panelreport.pdf.

entender mejor y cultivar los conocimientos de los indígenas sobre los mecanismos establecidos para reducir los riesgos de desastre³⁸.

57. Es preciso dedicar atención específica a la población LGBT, en particular en las situaciones posteriores a un desastre o un conflicto. La estigmatización y la discriminación por la orientación sexual alimentan la violencia de género en las situaciones posteriores a conflictos o desastres, motivo por el cual las personas LGBT resultan desfavorecidas en la prestación de asistencia alimentaria, alojamiento y ayuda humanitaria.

B. Enseñanzas extraídas

1. Participación de las comunidades y las personas afectadas

58. La asistencia humanitaria debe tener en cuenta aspectos jurídicos, sociales, políticos, éticos y culturales. En el marco jurídico es esencial destacar que el Estado es el que tiene obligaciones y que las personas y las comunidades son titulares de derechos y no simples receptores de ayuda. Ese debería ser el tema central en los procesos educativos académicos y no académicos relacionados con la prevención y reducción de desastres y la rehabilitación y la reconstrucción. Entre las iniciativas que se podrían emprender a ese respecto cabe mencionar las siguientes:

- a) Programas de participación comunitaria, que se pueden desarrollar con las comunidades rurales e indígenas, por ejemplo programas de microzonificación con la participación de las comunidades afectadas;
- b) Se deberían desarrollar planes de seguridad especiales para las escuelas;
- c) Han de tenerse en cuenta los patrones culturales que permitan que las mujeres y los hombres participen en pie de igualdad en la adopción de decisiones sobre cuestiones sanitarias y de otra índole en el hogar y en la comunidad.

59. Es esencial elaborar medidas destinadas a contribuir a la reconstrucción de las comunidades locales cuando hayan quedado destruidas debido a un desastre y los residentes se vean obligados a vivir en un entorno completamente nuevo, como por ejemplo viviendas temporales. Cabe destacar que, aunque se espera de la población afectada que construya una nueva comunidad por sí misma, no todas pueden adaptarse a un entorno nuevo.

60. Las personas, en calidad de titulares de derechos humanos, deben tener derecho a participar en la planificación de todas las políticas relativas a su reasentamiento, así como en la evaluación de dichas políticas. La participación de las víctimas y las personas afectadas es garantía de la transparencia de la administración y contribuye a la sostenibilidad de las acciones de ayuda humanitaria, socorro y recuperación. Las autoridades locales deben participar en las consultas pertinentes desde las etapas iniciales, a fin de evitar que se creen deficiencias de comunicación con los beneficiarios.

61. También es preciso tener en cuenta el papel que desempeñan el sector privado y la sociedad civil. Con respecto al papel de las empresas, los Estados pueden promover la concertación de acuerdos previos para evitar la especulación con los precios y la escasez y también comprar productos locales para estimular la economía local. El aumento de los precios de los alimentos impide el acceso a los alimentos a millones de personas en todo el mundo. El alza de los precios no se debe al precio que cobran los productores; estos siguen ganando muy poco de la venta de sus cosechas, lo cual los mantiene en la pobreza y empeora su situación en casos de emergencia.

³⁸ Véase www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf.

2. Perspectiva de género

62. Una práctica óptima mencionada en las respuestas a los cuestionarios consiste en tener en cuenta las cuestiones de género en la respuesta a los desastres. Por ejemplo, los hombres y las mujeres tienen necesidades diferentes en lo que respecta a los kits de higiene personal, los alimentos y la dotación de agua.

63. Los lugares de alojamiento deben tener baños separados para los hombres y las mujeres y una sala privada para el aseo personal de las mujeres. Al adoptar un enfoque de género y optar por su incorporación sistemática, se han de considerar las necesidades específicas de las mujeres. Por ejemplo, se deberían construir más baños para mujeres, dado que las mujeres suelen pasar más tiempo en ellos y en muchos casos llevan a sus hijos con ellas. Además, el llamado "código de convivencia" exige que las brigadas de cocina sean mixtas para promover la igualdad de género.

64. También deben establecerse mecanismos de protección contra la violencia de género y las violaciones. Las mujeres y las niñas a menudo son víctimas de violaciones y hostigamiento sexual y están muy expuestas al riesgo de sufrir agresiones sexuales, por ejemplo cuando van a recoger agua. Las mujeres, las niñas, las personas de edad y los niños también están expuestos al riesgo de la violencia doméstica. Deberían establecerse centros de asistencia psicológica para las personas afectadas por la violencia doméstica. En el marco de la ayuda humanitaria, se debería tener en cuenta la necesidad de albergues para mujeres y niños supervivientes de la violencia.

65. Es importante implicar a las mujeres en las disposiciones logísticas y la entrega de suministros de ayuda humanitaria para evitar que se dé un trato preferencial a los hombres y lograr que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos en la comunidad. La carga del cuidado familiar no debería recaer únicamente en las mujeres; estas no deberían verse obligadas a otorgar favores sexuales para obtener alimentos u otra forma de asistencia; y se les debería dar el mismo acceso a los servicios y la asistencia que a los hombres, puesto que suelen ser las mujeres las que atienden las necesidades de los hijos y las personas de edad de la familia, además de las propias.

66. Se deben establecer áreas de juego seguras para los niños y sus padres, a fin de fomentar la solidaridad y prestar apoyo emocional a las personas afectadas.

67. Se deben elaborar directrices temáticas dando cabida a las necesidades especiales de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad. En lo que respecta a los niños, se debe prestar especial atención a los niños excombatientes y a los que hayan sido víctimas de cualquier forma de violencia.

3. Respeto de los valores culturales

68. El suministro de alimentos y ropa debe hacerse teniendo en cuenta las prácticas tradicionales y culturales. También es preciso que los pueblos indígenas adquieran más conocimientos sobre el apoyo y la resiliencia, elementos clave para la recuperación de los medios de subsistencia de las personas afectadas, en sus propios territorios o en entornos nuevos.

69. Se deberían desarrollar kits humanitarios que correspondan a las prácticas culturales y las necesidades de la población en materia de alimentos, cocina, hogar y aseo. Los programas de apoyo a la nutrición deben diseñarse conforme a las exigencias culturales relativas a los alimentos y a las necesidades nutricionales de las mujeres, las niñas, los niños y las poblaciones receptoras en general.

4. Enfoque multinivel

70. La ayuda humanitaria se basa en marcos jurídicos y operacionales a nivel internacional, regional, nacional y local. Se han de tener en cuenta la experiencia y las enseñanzas aprendidas para planificar y aplicar una respuesta de emergencia. Un enfoque multinivel puede facilitar la descentralización de la respuesta de emergencia.

71. Los gobiernos municipales deben realizar esfuerzos razonables para que se logre asegurar a las personas afectadas condiciones de vida adecuadas y dignas en los lugares de alojamiento. Para ello, se deben redactar y publicar directrices sobre la gestión de los albergues, determinando las esferas en que se necesita atención especial para prestar asistencia a los grupos vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad.

72. Debería adoptarse un enfoque regional, dado que las organizaciones y los mecanismos regionales suelen tener una experiencia y recursos considerables para hacer frente a situaciones de desastre.

73. La prevención de los desastres incluye acciones destinadas a prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y evitar la acumulación histórica de vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación.

5. Diálogo posterior al conflicto y justicia de transición

74. Se debe adoptar un enfoque metódico, centrado en la importancia de poner fin a los conflictos armados y pasar a un programa de consolidación de la paz. La instauración de un diálogo con las partes en conflicto forma parte de los procesos de reconciliación y establecimiento de la paz. Los representantes de los grupos más vulnerables y las personas afectadas deben participar en esos diálogos.

75. Después de un conflicto es sumamente importante elaborar una estrategia de justicia de transición, que incluya mecanismos de reconciliación y reparación. Una estrategia de justicia de transición es un conjunto de normas, políticas públicas e instituciones que tienen por objeto poner fin a un conflicto y, al mismo tiempo, velar por que las víctimas puedan ejercer su derecho a la verdad, la justicia y la reparación. La justicia de transición engloba procesos y mecanismos judiciales y no judiciales que incluyen iniciativas de procesamiento, la facilitación de las iniciativas relativas al derecho a la verdad, la concesión de reparaciones, reformas institucionales y consultas nacionales. A ese respecto, la asistencia internacional ha de concentrarse en el desarrollo de la capacidad nacional de iniciar y conducir el proceso. Las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración deben coordinarse con los procesos y mecanismos de la justicia de transición de manera que se refuercen positivamente³⁹.

76. A modo de ilustración, en su respuesta al cuestionario, el Gobierno de Colombia mencionó el diálogo entablado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), diversas medidas de justicia de transición y el establecimiento de una comisión de la verdad y la reconciliación como ejemplos de prácticas óptimas.

6. Legislación

77. Es necesario contar con leyes para la prevención de desastres. Se han de prever las asignaciones presupuestarias necesarias para su aplicación. Los Estados tienen la obligación de proporcionar los recursos necesarios para mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas por desastres y conflictos.

³⁹ Véase el documento S/2004/616.

78. En algunos Estados, las leyes nacionales prevén restricciones a los derechos constitucionales en varios casos, entre ellos el de calamidad pública. Sin embargo, cabe destacar que, incluso cuando se ha declarado el estado de excepción por ese motivo, los Estados deben respetar los derechos humanos básicos y asegurarse de que todas sus leyes nacionales se ajusten a su Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las normas que figuran en las diversas declaraciones internacionales sobre la asistencia humanitaria.

79. Los derechos humanos constituyen el marco jurídico de toda la labor humanitaria relacionada con desastres y conflictos. No hay otro marco jurídico que rija esas actividades. Si la asistencia humanitaria no se basa en el marco de derechos humanos, existe el riesgo de que el enfoque adoptado sea demasiado limitado y no abarque todas las necesidades básicas de las personas afectadas en el proceso más amplio de planificación.

80. Los Estados deben invertir en el socorro humanitario posterior a desastres en forma planificada, evitando los riesgos presupuestarios que comprometen las inversiones públicas en tiempo normal. El establecimiento de fondos nacionales de recuperación y reconstrucción podrían constituir iniciativas importantes.

81. Se deben establecer mecanismos locales de denuncia de las vulneraciones de los derechos humanos en situaciones de desastre o de conflicto para garantizar la protección, la seguridad y la libertad a las personas afectadas. Los sistemas de presentación de quejas y comentarios pueden diseñarse y ponerse en funcionamiento como procesos participativos o como ejercicios democráticos.

7. Transparencia de la administración

82. Deben establecerse sistemas destinados a mantener el intercambio de información entre la administración y los prestatarios de asistencia a nivel local y regional, incluidos los cuerpos de bomberos y los trabajadores sociales.

83. En algunos Estados se han creado sistemas destinados a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. En otros Estados, esos sistemas están en proceso de desarrollo. Citaron ejemplos de ese tipo de dispositivos el Brasil, Chile, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Italia, el Japón, México, Myanmar, Tailandia y el Uruguay.

8. Cooperación Sur-Sur (Brasil)

84. Un ejemplo de cooperación Sur-Sur es la medida culturalmente pertinente que se aplicó tras un desastre en Somalia, donde el Brasil ayudó al Fondo de Población de las Naciones Unidas a distribuir velos a las mujeres, de modo que pudieran salir de sus casas para acudir a los servicios de salud. También se distribuyeron kits de cuidado personal.

9. Proyecto Esfera (Ecuador)

85. El Ecuador ha establecido que la Secretaría de Gestión de Riesgos cumplirá la función de centro de coordinación del Proyecto Esfera (véase el párrafo 28 b) *supra*) en el Ecuador.

86. El Proyecto Esfera define normas mínimas en materia de abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios; y acción de salud.

87. El Ecuador tiene programas específicos para los grupos vulnerables, incluida la Misión Manuela Espejo, que atiende las necesidades de las personas con discapacidad. El Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene programas destinados a atender las necesidades específicas de los niños y las personas de edad y el Ministerio de Salud se

ocupa de atender las necesidades sanitarias de los niños, las mujeres embarazadas y las que han dado a luz recientemente.

C. Desafíos

88. En la urgencia de prestar ayuda humanitaria y salvar vidas, ocurre con frecuencia que se descuide la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por desastres y conflictos. Tampoco se presta mucha atención a los derechos de las personas vulnerables.

89. En las respuestas a los cuestionarios se indicó que el acceso al agua después de los desastres constituía un desafío considerable y se lo describió como un elemento fundamental para prevenir ciertas vulneraciones a los derechos humanos, como las violaciones, puesto que las mujeres se exponen a muchos riesgos cuando tienen que recorrer largas distancias andando para recoger agua. Además, suele ser difícil dar acceso a un suministro de agua que cumpla las normas internacionales de higiene y potabilidad. Las necesidades particulares de las mujeres se han de tener en cuenta en la respuesta de emergencia.

90. Un problema importante es que demasiado a menudo se descuida la labor de reconstrucción, cuando en realidad esta constituye una parte esencial de la recuperación.

91. Las principales dificultades que obstaculizan la consolidación de la paz y la justicia de transición son la insuficiencia de los fondos y el hecho de que la comunidad internacional no tenga suficiente conciencia de que la resiliencia de los medios de subsistencia es fundamental para el establecimiento de la paz.

92. Debe prestarse atención a la prevención de la violencia doméstica y la violencia de género. Se debería proporcionar información y una asistencia integral para dar apoyo a las mujeres y los niños supervivientes de la violencia, tanto en las zonas de emergencia como en las que no han sido afectadas por los desastres o los conflictos, por ejemplo en las comunidades de acogida. También debe prestarse atención especial a las personas con discapacidad, a la comunidad LGBT, a las personas de edad y a las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta las particularidades culturales.

93. Es importante evitar el favoritismo político para garantizar que el socorro llegue a todos los afectados y no solo a los partidarios de determinada tendencia política, por ejemplo. Los Gobiernos no deberían instrumentalizar los desastres humanitarios para fines políticos y los partidos de oposición no deberían utilizar las necesidades surgidas de las situaciones de emergencia para granjearse el apoyo de la ciudadanía criticando a quienes detentan el poder.

94. En las respuestas a los cuestionarios se indicaron otros desafíos, entre los cuales:

a) La falta de un marco reglamentario específico sobre los derechos humanos en situaciones de desastre;

b) La falta de una internalización adecuada de las obligaciones y los derechos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones de desastre, lo cual es esencial para su adecuado ejercicio.

c) La falta de descentralización de las políticas de prevención de desastres.

VII. Conclusión principal

95. Las acciones de rescate, socorro y rehabilitación pueden vincularse con la promoción de los derechos humanos, pero ello no ocurre automáticamente. Un planteamiento basado en los derechos humanos abarca los principios siguientes: vinculación directa e intencional con los derechos humanos; transparencia, participación de los afectados y los beneficiarios, quienes también han de ser consultados; no discriminación; atención especial a las necesidades de los subgrupos de beneficiarios vulnerables y marginados; y rendición de cuentas.

VIII. Recomendaciones

96. Los Estados Miembros deben recordar que si se respetan plenamente todos los derechos humanos se puede lograr una protección adecuada en las acciones humanitarias en situaciones posteriores a conflictos o a desastres. Se han de promover y respetar los derechos relativos a las necesidades básicas⁴⁰, la seguridad e integridad físicas⁴¹, la protección civil y política⁴² y otras necesidades de protección económica, social y cultural⁴³, mediante el diseño y la aplicación de iniciativas y mecanismos específicos en todos los niveles.

97. Se deberían incorporar planteamientos que sean participativos, incluyan una perspectiva de género, respeten las particularidades culturales, prevean la rendición de cuentas, sean antidiscriminatorios e integrales en todos los planes y mecanismos de ayuda humanitaria en los procesos de rescate, socorro y recuperación. Esas cuestiones programáticas y políticas permiten una mejor aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y ofrecen una respuesta integral a las crisis. La preparación para casos de desastre debe incluir mecanismos destinados a respetar los derechos humanos de los grupos de personas más vulnerables.

98. Los Estados deben asignar una financiación específica a las respuestas de emergencia, el socorro y la reconstrucción. La asignación de fondos para esos fines debe tener prioridad en los presupuestos nacionales anuales. Además, es preciso que los Estados reserven recursos para atender las necesidades de desarrollo a largo plazo.

⁴⁰ Especialmente las relacionadas con los alimentos, el agua potable, el alojamiento, la necesidad de ropa adecuada y de servicios de atención de la salud y saneamiento adecuados.

⁴¹ Protección del derecho a la vida y del derecho a no ser víctima de agresiones, violaciones, detención arbitraria, secuestro y las amenazas a esos derechos.

⁴² Derecho a la libertad religiosa y libertad de expresión, a documentos de identidad, a la participación política, al acceso a los tribunales y a no ser víctima de discriminación.

⁴³ Acceso a la educación, a recibir una reparación o indemnización por la pérdida de bienes y derecho a trabajar.