



# Asamblea General

Distr. general  
5 de marzo de 2009  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### Décimo período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

### **Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin\***

#### **Adición**

### **Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales**

#### *Resumen*

Esta adición se presenta de conformidad con la resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se pedía al Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos (el Representante) que "prosiga, mediante un diálogo continuo con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, sus esfuerzos para promover la protección de los derechos de los desplazados internos en el contexto de los desastres naturales"<sup>1</sup>. En el informe se expone en primer lugar el marco jurídico pertinente y después se examinan las cuestiones que suele plantear la protección de los derechos humanos y que parecerían caracterizar a los desplazamientos causados por desastres, particularmente en el contexto de los que se producen de repente, como las inundaciones, los terremotos o los ciclones, los cuales dan lugar a repentinos desplazamientos de personas. Además, en el informe se examina en qué medida puede reforzarse la protección de los desplazados por tales desastres y al final figuran recomendaciones del Representante a los gobiernos y la comunidad internacional en general.

\* Este informe se ha presentado con retraso para poder incluir las revisiones finales realizadas por el titular del mandato.

<sup>1</sup> Mandato del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 7 g).

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción .....	1–8	3
I. Marco normativo pertinente .....	9–20	5
A. Interpretación de los tratados de derechos humanos .....	10–11	5
B. Disposiciones concretas sobre la protección de los desplazados por desastres naturales .....	12–16	6
C. Otros instrumentos e iniciativas pertinentes .....	17–20	7
II. Establecimiento de un ciclo de protección .....	21–27	8
III. Necesidades concretas de protección de los desplazados por desastres naturales .....	28–65	10
A. Cuestiones intersectoriales relacionadas con la protección .....	31–38	11
B. Protección de la vida, la seguridad y la integridad física y mental de las personas .....	39–48	13
C. Protección de los derechos relacionados con las necesidades vitales básicas .....	49–50	17
D. Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales .....	51–56	17
E. Protección de otros derechos civiles y políticos .....	57–61	18
F. Grupos con necesidades concretas .....	62–65	20
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	66–73	21

## Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se pedía al Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos (el Representante) que "prosiga, mediante un diálogo continuo con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, sus esfuerzos para promover la protección de los derechos de los desplazados internos en el contexto de los desastres naturales"<sup>2</sup>. El Representante ha prestado especial atención a la protección de los derechos humanos de los desplazados en situaciones de desastres naturales desde que inició su mandato en 2004. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos (en lo sucesivo, los "Principios Rectores") se aplican, entre otras, a las personas desplazadas dentro de su país "como resultado o para evitar los efectos de [...] catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"<sup>3</sup>.

2. A pesar de que las catástrofes dan lugar al desplazamiento de un creciente número de personas, frecuentemente no se presta suficiente atención a los numerosos problemas de derechos humanos que pueden plantearse en tales situaciones. En su examen de las situaciones de los desplazados por desastres naturales, el Representante observó que los derechos humanos solían resentirse a raíz de los desastres y los desplazamientos no sólo debido a la debilidad de la reacción frente al desastre, sino también porque no se habían tomado medidas de preparación y mitigación de los desastres antes de los desastres o porque las adoptadas habían resultado inadecuadas a la obligación establecida por las normas internacionales de derechos humanos de proceder con la diligencia debida. Es probable que los previsible efectos del cambio climático exacerben los desastres que se produzcan en el futuro y los correspondientes problemas entrañados por los desplazamientos<sup>4</sup>.

3. Las mujeres y los niños, sobre todo cuando son cabezas de familia, personas de edad, personas con discapacidad, personas gravemente enfermas o heridas, pobres o personas pertenecientes a grupos socialmente marginados (incluidos, en muchos casos, los migrantes y las personas pertenecientes a grupos o minorías indígenas), frecuentemente se encuentran con que sus capacidades para hacer frente a la situación son limitadas, y la respuesta no suele tener en cuenta su situación y sus necesidades concretas. Además, después de los desastres naturales, frecuentemente se exacerban las vulnerabilidades y modalidades de discriminación preexistentes, así como las violaciones de los derechos humanos, lo que da lugar a que ciertos grupos ya marginados y vulnerables se encuentren en una situación de más riesgo de sufrir tales violaciones.

4. Ello puede dar lugar a una protección insuficiente o inapropiada frente a las constantes amenazas causadas por los efectos del desastre; un acceso desigual a la asistencia humanitaria, particularmente en el caso de las mujeres desplazadas; discriminación en lo concerniente a la prestación de asistencia; violencia sexual y basada en el género, sobre todo en los albergues o campamentos colectivos; violaciones del derecho a la educación, como en el caso de las escuelas utilizadas como albergues durante un período

---

<sup>2</sup> Mandato del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 7 g).

<sup>3</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, párr. 2.

<sup>4</sup> Véase Walter Kälin "Displacement Caused by the Effects of Climate Change", documento presentado al Grupo sobre el cambio climático del Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (10 de octubre de 2008). Puede consultarse en: [http://www.brookings.edu/papers/2008/1016\\_climate\\_change\\_kalin.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx).

prolongado de tiempo; la no reposición de la documentación perdida, confiscada o destruida; la explotación económica y sexual de los niños carentes de asistencia suficiente, particularmente durante la etapa inicial de la recuperación; regresos faltos de condiciones de seguridad o involuntarios o ubicación en otras zonas del país; falta de restitución de la propiedad y de reconstrucción de viviendas, así como de concesión de indemnizaciones; y falta de acceso a recursos jurídicos.

5. Esta falta de atención a los derechos humanos de las víctimas no es forzosamente deliberada, sino que con frecuencia es el resultado de políticas inadecuadas, ausencia de capacidad o sencillamente desidia o descuido. Así pues, resultan fundamentales la reducción, la mitigación y la preparación respecto de los desastres, orientadas por un análisis contextual basado en los derechos humanos. Por consiguiente, en las políticas nacionales de gestión de los desastres formuladas por las autoridades de los países y las organizaciones humanitarias deberían incluirse lo antes posible, y particularmente en la etapa de planificación para situaciones de emergencia, consideraciones de derechos humanos basadas un análisis de los factores concretos de vulnerabilidad de las personas afectadas. De esa manera mejoraría el grado de preparación de todos los agentes interesados a los efectos de tener en cuenta las preocupaciones pertinentes en materia de derechos humanos y, por consiguiente, se contribuiría a impedir las violaciones en esa esfera. Para evitar que éstas se produjeran, sería necesario integrar un enfoque basado en los derechos humanos en la planificación de las políticas nacionales de gestión de los desastres y en las actividades humanitarias realizadas por organismos y organizaciones internacionales, así como llevar a la práctica ese enfoque.

6. Las actividades realizadas por el Representante durante los últimos cuatro años en la esfera de los desplazamientos causados por desastres constituyen la base del presente informe. En particular, el informe recoge las conclusiones de una serie de visitas de trabajo efectuadas por el Representante durante el último año a fin de lograr una mejor comprensión de las cuestiones que plantea la protección de las personas afectadas y desplazadas por desastres naturales y aprender de la experiencia adquirida por los gobiernos que han tenido que enfrentarse a graves desastres naturales. Del 14 al 18 de enero de 2008, el Representante viajó a Houston y a la región de Golfo de los Estados Unidos en el marco de una visita de trabajo destinada a examinar los efectos producidos por el huracán Katrina en las personas que seguían estando desplazadas de resultas de ese desastre, que había devastado la costa sudoriental del país entre el 29 agosto y el 1º de septiembre de 2005<sup>5</sup>. Del 6 al 10 de mayo de ese mismo año, el Representante estuvo en Honduras para conocer la experiencia adquirida en el marco de la respuesta al huracán Mitch, a finales de 1998, que había destruido 33.000 viviendas y causado desperfectos en otras 50.000, y las actividades de reacción frente a los desastres realizadas durante las ulteriores épocas de huracanes<sup>6</sup>. En junio y julio de 2008, el Representante llevó a cabo sucesivas visitas a Mozambique, donde las inundaciones periódicas desplazan cada año a millares de personas, y a Madagascar, que estaba expuesto a los ciclones prácticamente todos los años<sup>7</sup>.

7. El informe también se basa en los resultados de una serie de cursos prácticos regionales y nacionales organizados por el Representante. Con ocasión de su visita a Nueva Orleans, el Representante se concentró concretamente en el marco de soluciones duraderas para los desplazados internos en el contexto de los desastres naturales con motivo de dos cursos prácticos en los que participaron funcionarios municipales y personas afectadas. En la Ciudad de Panamá se celebró un curso práctico de dos días de duración (12 y 13 de mayo de 2008) en el que participaron especialistas en reducción de los riesgos de desastre y

---

<sup>5</sup> A/HRC/8/6, párrs. 51 a 53 y A/63/286, párrs. 47 a 50.

<sup>6</sup> A/63/286, párrs. 51 a 54.

<sup>7</sup> A/63/286, párrs. 55 a 62.

respuesta a los desastres de Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como donantes. Se organizaron cursos prácticos similares en julio de 2008 para agentes nacionales en Antananarivo (Madagascar) y para autoridades de la región de África meridional en Johannesburgo. El objetivo primordial de esos cursos prácticos era subrayar la importancia de un enfoque basado en los derechos humanos como respuesta a los desastres. En otro curso práctico nacional celebrado en Maputo (Mozambique), los días 29 y 30 de junio de 2008, se hizo especial hincapié en las cuestiones de derechos humanos que se planteaban en relación con las evacuaciones forzadas y los reasentamientos.

8. En el presente informe se expone el marco jurídico pertinente y se examinan las cuestiones que suele plantear la protección de los derechos humanos, particularmente en el contexto de los que surgen de repente, como las inundaciones, los terremotos o los ciclones, los cuales dan lugar a repentinos desplazamientos de personas. Además, en el informe se examina la cuestión de cómo puede reforzarse la protección de los desplazados por tales desastres y al final se formulan recomendaciones. Aunque el Representante, de conformidad con su mandato, se centra en los desplazados que figuran entre las víctimas de los desastres naturales, muchas de las conclusiones que se formulan en este informe también se aplicarían a poblaciones no desplazadas y afectadas por tales desastres.

## I. Marco normativo pertinente

9. El Estado tiene la responsabilidad primordial no sólo de respetar los derechos humanos de todas las personas que viven en su territorio o jurisdicción, incluidos los desplazados, sino también de proteger esos derechos y darles efectividad<sup>8</sup>. Así pues, en la medida de lo posible las normas internacionales de derechos humanos obligan a los Estados a impedir o por lo menos mitigar los efectos negativos de los peligros naturales y, en particular, a proteger a las personas desplazadas por desastres naturales de los abusos y violaciones de los derechos humanos en las etapas de emergencia, recuperación y reconstrucción.

### A. Interpretación de los tratados de derechos humanos

10. Los principales convenios internacionales de derechos humanos no contienen disposiciones concretas sobre la protección de los desplazados por desastres naturales. No obstante, estos tratados se aplican a los desplazados internos independientemente de la causa de su desplazamiento. A este respecto, los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados han comenzado a abordar los problemas de derechos humanos que enfrentan los desplazados por desastres naturales y han subrayado la necesidad de que las políticas de gestión de tales desastres estén en consonancia con las normas de derechos humanos. Por ello, el Comité de Derechos Humanos destacó la necesidad de revisar las "prácticas y políticas [pertinentes] para garantizar el pleno cumplimiento de [la] obligación de proteger la vida, de la prohibición de la discriminación, ya sea directa o indirecta, y de los Principios Rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con la prevención y preparación en casos de desastre, la asistencia de emergencia y las medidas de socorro"<sup>9</sup>. En el caso concreto del huracán Katrina, el

<sup>8</sup> Véase el Principio Rector 3, en el que se destaca que "las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción".

<sup>9</sup> Comité de Derechos Humanos, Estados Unidos de América, CCPR/C/USA/CO/3, párr. 26.

Comité también subrayó la importancia de garantizar "que los derechos de los pobres, y en particular de los afroamericanos, se tengan plenamente en cuenta en los planes de reconstrucción en lo que respecta al acceso a la vivienda, la educación y la atención de la salud"<sup>10</sup>. Paralelamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que el Estado parte intensificara "su acción para facilitar el regreso a sus hogares de las personas desplazadas por el huracán Katrina, si ello es factible, o para garantizar el acceso a viviendas adecuadas y asequibles, siempre que sea posible en el lugar de su residencia habitual"; además, sugirió que "haga todo cuanto pueda para garantizar que se consulte como es debido a las personas desplazadas [...] y se obtenga su participación en la adopción y aplicación de todas las decisiones que afectan a sus intereses"<sup>11</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó que [el Estado parte] "asegure que la promoción de la igualdad entre los géneros y la sensibilización respecto de las cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros sean un componente explícito de sus planes y políticas nacionales de desarrollo y se lleve plenamente a efecto", incluidos los destinados a "la gestión de desastres naturales" y que "adopte medidas apropiadas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en lo que respecta al acceso a la vivienda y la asistencia alimentaria en situaciones de emergencia y de desastres naturales y asegure que las mujeres que se encuentren en tales situaciones sean debidamente protegidas contra la violencia"<sup>12</sup>. Esas manifestaciones pueden generalizarse, lo que indica que los Estados tienen obligaciones concretas en materia derechos humanos en todas las etapas de la respuesta a los desastres, que incluye la prevención y la preparación en caso de desastre, la evacuación, la asistencia de emergencia y las medidas de socorro, así como el regreso y la reintegración de los desplazados.

11. En el plano regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de precisar los deberes de los Estados en relación con la protección de las víctimas de los desastres naturales, sobre todo en lo concerniente a medidas preventivas, sistemas de alerta y evacuaciones. El Tribunal subrayó que el deber de proteger entrañaba las obligaciones de adoptar medidas positivas para proteger a las personas contra los peligros de desastres naturales inminentes y de proporcionales medios de reparación cuando se produjeran muertes de resultas de una negligencia de las autoridades<sup>13</sup>.

## **B. Disposiciones concretas sobre la protección de los desplazados por desastres naturales**

12. En los Principios Rectores de los desplazamientos internos figuran disposiciones concretas sobre la protección de los desplazados por desastres naturales en sus países, disposiciones que se basan en normas internacionales vigentes sobre los derechos humanos, las cuales recogen, y han sido reconocidas por los Estados como "como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países"<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales, CERD/C/USA/CO/6, párr. 31.

<sup>12</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Indonesia, CEDAW/C/IDN/CO/5 (2007), párr. 39.

<sup>13</sup> Véase, en particular, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva y otros c. Rusia*, demandas Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, fallo de 20 de marzo de 2008. Para más detalles, véase *infra*, párr. 39.

<sup>14</sup> Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, documento A/60/L.1 de las Naciones Unidas, párr. 132; resolución 6/32 (2007) del Consejo de Derechos Humanos, párr. 5; resolución 60/153 de la Asamblea General, documento A/RES/62/153 (2008) de las Naciones Unidas, párr. 10.

13. En África, tiene especial importancia el Protocolo sobre la protección y la asistencia a los desplazados internos de la Declaración sobre la paz, la seguridad, la democracia y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos, de 14 y 15 de diciembre de 2006. Su artículo 1 se ajusta a la definición de desplazados internos que figura en los Principios Rectores y, por consiguiente, también abarca a los desplazados por desastres. En el párrafo 2 del artículo 3, titulado "Responsabilidad respecto de la protección de los desplazados internos", se dispone que los "Estados miembros mitigarán, en la medida de lo posible, las consecuencias de los desplazamientos causados por desastres naturales y causas naturales". El párrafo 5 de ese mismo artículo obliga a los Estados miembros a "establecer y designar órganos del gobierno encargados de la preparación para situaciones de emergencia en casos de desastre, la coordinación de la protección y la asistencia a los desplazados internos". Además, los Estados han de "promulgar legislación interna para incorporar plenamente los Principios Rectores y establecer un marco jurídico para su puesta en práctica dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales" (art. 6, párr. 3) y, en ese contexto, han de velar por que en esa legislación se especifique cuáles son los órganos gubernamentales encargados no sólo "de brindar protección y asistencia a los desplazados internos", sino también de la "preparación en casos de desastre" (art. 6, párr. 4 c)).

14. El proyecto de Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África, que es de esperar que se apruebe el presente año, seguramente incluirá disposiciones concretas sobre los desplazamientos causados por desastres.

15. En América, en el párrafo 7 de la resolución AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de 3 de junio de 2008, relativa a los desplazados internos, se hace un llamamiento "a los Estados para que en la atención a los desplazados internos en situaciones de desastres naturales y provocados por el ser humano, protejan sus derechos humanos mediante un enfoque integral para el socorro en casos de desastre y la reconstrucción, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, y tomando en cuenta los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos".

16. En Europa, en la recomendación Rec(2006)6 del Comité de Ministros a los Estados miembros, relativa a los desplazados internos, se reconoce expresamente que "los principios rectores de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos o de derecho humanitario se aplican a todos los desplazados internos, incluidas las personas desplazadas de sus hogares o lugares de residencia habitual como consecuencia de desastres naturales o causados por el hombre" (párr. 1) y se destaca que la adopción de "medidas adecuadas y eficaces para garantizar la igualdad de trato entre los desplazados internos y entre ellos y otros ciudadanos [...] puede entrañar la obligación de considerar la posibilidad de dispensar un trato concreto adaptado a las necesidades de los desplazados internos" (párr. 2).

### C. Otros instrumentos e iniciativas pertinentes

17. Las iniciativas relacionadas con las cuestiones sobre el cambio climático revisten especial importancia para la protección de los desplazados por desastres naturales. En el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015<sup>15</sup>, se destaca que "recae principalmente en cada Estado la responsabilidad de [...] adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de

---

<sup>15</sup> Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, informe final de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, A/CONF.206/6 (2005).

desastre, en particular para la protección de la población que se halla en su territorio [...] contra el impacto de los desastres"<sup>16</sup> y se exponen cinco prioridades de acción, a saber: 1) hacer de la reducción de los riesgos de desastre "una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación"; 2) "potenciar la alerta temprana" partiendo de la base de identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre; 3) "crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel"; 4) "reducir los factores de riesgo subyacentes"; y 5) "fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel"<sup>17</sup>. La reducción eficaz de los riesgos de desastre es esencial para proteger vidas e impedir o al menos reducir los desplazamientos causados por los efectos de los desastres naturales.

18. A fin de mejorar la capacidad de protección de los agentes humanitarios, en junio de 2006 el Comité Permanente entre Organismos aprobó las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales, que habían sido preparadas inicialmente por el Representante y remitidas al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2007<sup>18</sup>. El Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos publicó un manual experimental en el que se explicaban los fundamentos de las Directrices operacionales y se sugerían medidas operacionales para su puesta en práctica. El manual fue difundido en marzo de 2008<sup>19</sup>. Después de haber sido probado sobre el terreno el manual está siendo revisado.

19. En 2002, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja puso en marcha la iniciativa sobre legislación internacional para la respuesta en casos de desastre, proceso de consulta que culminó en la aprobación, en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada del 26 al 30 de noviembre de 2007, de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Esas Directrices tienen por objeto contribuir "a la preparación jurídica nacional mediante la orientación para los Estados interesados en perfeccionar sus regímenes jurídicos, normativos e institucionales nacionales sobre el socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial"<sup>20</sup>.

20. En su 59º período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas decidió incluir la "Protección de las personas en casos de desastre" en su programa de trabajo<sup>21</sup>. Ese proyecto tendrá una buena acogida por ser un importante paso con miras al desarrollo y el fortalecimiento de un marco jurídico apropiado.

## II. Establecimiento de un ciclo de protección

21. El Estado es responsable de proteger los derechos de su población en el contexto de todas las etapas de un desastre natural. La responsabilidad del Estado abarca no sólo la etapa de la respuesta inmediata una vez que haya ocurrido el desastre, sino que comienza

<sup>16</sup> *Ibíd.*, párr. 13.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, párr. 14.

<sup>18</sup> A/HRC/4/38/Add.1.

<sup>19</sup> Véase el documento A/HRC/4/38, párrs. 62 a 64.

<sup>20</sup> Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, Introducción, 1. Objetivo y alcance, párr. 3 (30IC/07/R4/Anexo, pág. 1).

<sup>21</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N.º 10 (A/62/10)*, párr. 375. Véase también el informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, preparado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial (A/CN.4/598).



con la preparación antes de que ocurra e incluye medidas de recuperación, reconstrucción y reforzamiento de la preparación sobre la base de las lecciones que se hayan extraído. De lo que se trata es de establecer un ciclo de protección que se adapte constantemente a las cuestiones que plantean los peligros naturales y proporcione la máxima protección posible a los afectados a fin de mitigar los efectos de los desastres, impedir desplazamientos y otras consecuencias negativas y encontrar soluciones duraderas para los desplazados.

22. La responsabilidad del Estado se establece mucho antes de que ocurra un desastre. Algunos sostienen que no se puede exigir responsabilidad al Estado por los desastres naturales que ocurran. El Representante está de acuerdo con esta opinión en la medida en que no es posible impedir que tengan lugar tifones o huracanes, se produzcan erupciones de volcanes o haya temblores de tierra. No obstante, los Estados pueden mitigar los efectos de esos peligros naturales para la vida humana, lo que incluye realizar actividades para proteger el medio ambiente sobre el que se fundamenta la vida humana y protegerla de los peligros naturales. Incluso al margen del debate sobre el cambio climático, se está empezando a comprender cómo los peligros naturales y la destrucción del medio ambiente se conjugan con los desastres causados por el hombre. Por ejemplo, las lluvias torrenciales que caen sobre zonas desforestadas pueden dar lugar a destructivos aludes de lodo, a una destrucción masiva y a centenares de muertos en un país, en tanto que el vecino, donde se ha logrado conservar gran parte de su cubierta forestal, apenas se ve afectado.

23. Además, hay que tener presente que la mayoría de los desastres naturales se repiten, lo que permite y ciertamente exige que los Estados pongan en marcha planes de preparación para casos de desastre. En este contexto, el Representante recuerda el Marco de Acción de Hyogo, que impone a los Estados la obligación de adoptar medidas para mitigar y reducir los riesgos de desastre, lo que incluye, por ejemplo, el levantamiento de mapas sobre riesgos de desastre, los sistemas de alerta temprana y la predeterminación de rutas de evacuación.

24. Las estrategias de preparación para casos de desastre también han de incluir y abordar la prevención de violaciones o abusos, incluidos los que se cometen contra los desplazados. Es menester efectuar un análisis contextual de quiénes se encuentran en una situación de riesgo de violación o abusos de los derechos humanos, de cuándo y en qué circunstancias, de quiénes hacen que se encuentren en tal situación y de qué puede hacerse para evitar los abusos. Las situaciones de crisis después de desastres naturales tienden a exacerbar las pautas anteriores de discriminación y marginación, lo que exige que los agentes encargados de la protección lleven a cabo un profundo análisis contextual para determinar dónde radican los riesgos y problemas reales. Por ejemplo, se ha señalado que la marginación de la mujer en las tareas de reconstrucción y recuperación, lo que la hace vulnerable frente a nuevos abusos, es preocupante para los derechos humanos en muchos casos de desastre<sup>22</sup>.

25. Aunque la legislación internacional en materia de derechos humanos contiene normas concretas para determinadas categorías de personas con necesidades específicas, como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas o las personas con discapacidad, no todas las personas se encuentran en todo momento en una situación de riesgo. Por el contrario, hay otras, como las personas de edad o las personas con enfermedades crónicas, que pueden estar expuestas a riesgos en casos de desastre, pese a lo cual los convenios

---

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Relator 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, Miloon Kothari, La mujer y la vivienda adecuada, documento E/CN.4/2006/118 de las Naciones Unidas, párrs. 58 a 65.

internacionales no les suelen brindar expresamente una protección especial<sup>23</sup>. Un análisis contextual permite que los Estados y los agentes humanitarios tengan en cuenta esos factores de riesgo al preparar las leyes y políticas que orientarán la respuesta a casos de desastre, incluidos sus aspectos concretos sobre los desplazamientos.

26. Además, hay que realizar un detenido análisis para orientar la etapa de recuperación y reconstrucción. En cuanto a la necesidad de encontrar soluciones duraderas para los desplazados, el marco de soluciones duraderas para los desplazados que aprobó el Comité Permanente entre Organismos contiene orientaciones sobre el proceso y las condiciones para lograr soluciones duraderas<sup>24</sup>. Los Estados y los agentes humanitarios pueden hacer balance de las lecciones que hayan extraído, integrarlas en sus planes de emergencia y para situaciones imprevistas y aplicar nuevas medidas de reducción y mitigación de los riesgos de desastre. El hecho de aspirar a restablecer el *statu quo ante*, esto es, la situación que existía antes de que se produjera el desastre, muy frecuentemente no es suficiente, sobre todo si resultaron inadecuadas las medidas adoptadas en materia de preparación y mitigación de los desastres.

27. En caso de que se cometan violaciones de los derechos humanos contra los desplazados, independientemente de que sea de manera deliberada o por negligencia, los agentes responsables han de rendir cuentas y han de ofrecerse medios de reparación a las personas cuyos derechos fueron violados.

### III. Necesidades concretas de protección de los desplazados por desastres naturales

28. En los informes que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en 2005 y 2006, el Representante propuso un marco conceptual para la protección de los derechos humanos de los desplazados internos<sup>25</sup>. De conformidad con el concepto de protección utilizado por el Comité Permanente entre Organismos<sup>26</sup>, cabe entender que la protección en el contexto de los desastres naturales abarca todas las actividades encaminadas a garantizar el pleno respeto de los derechos de todas las personas afectadas por tales desastres, incluidos los desplazados internos, con arreglo a la letra y al espíritu de los conjuntos normativos pertinentes, particularmente la legislación sobre derechos humanos.

29. Además, el Representante subrayó que la protección no había de limitarse a garantizar la supervivencia y la seguridad física de los desplazados internos, sino que se refería a todas las garantías pertinentes de que disfrutaban con arreglo a la legislación internacional sobre los derechos humanos. A efectos prácticos, cabía dividir tales derechos en cuatro categorías, a saber: a) los derechos relacionados con la seguridad y la integridad físicas (incluidas la protección del derecho a la vida y la violencia contra la mujer); b) los derechos fundamentales relacionados con las necesidades básicas de la vida (por ejemplo,

<sup>23</sup> A las personas de edad se refieren los artículos 25 y 28 de la Convención sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad.

<sup>24</sup> El marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos puede consultarse en [www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf). Véase también el documento A/HRC/4/38, párrs. 38 a 42. El Representante tiene previsto revisar el marco a fin de integrar los elementos específicos de los desplazamientos causados por desastres, tras de lo cual informará al Consejo en el próximo ciclo de presentación de informes.

<sup>25</sup> Véanse los documentos E/CN.4/2005/84, párrs. 33 a 80, y E/CN.4/2006/71, párrs. 4 a 12.

<sup>26</sup> Comité Permanente entre Organismos, *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams* (septiembre de 2004).

los derechos a la alimentación, al agua potable, a un alojamiento adecuado, a los servicios de salud y al saneamiento); c) los derechos relacionados con otras necesidades de protección de carácter económico, social y cultural (por ejemplo, los derechos al trabajo, a una restitución o una indemnización en caso de pérdida de la propiedad y a recibir educación o tener acceso a ella); y d) los derechos relacionados con otras necesidades de protección de carácter civil y político (por ejemplo, los derechos a la documentación personal, a la participación política, al acceso a los tribunales y a la no discriminación). Las dos primeras categorías no son exclusivas de la etapa de emergencia de los desplazamientos, pero tienden a ser más pertinentes entonces, en tanto que las categorías tercera y cuarta cobran importancia durante las últimas etapas, incluida la del retorno y la recuperación.

30. Durante sus visitas de trabajo, el Representante señaló una serie de problemas característicos en materia de derechos humanos que se describen *infra* y que pueden darse en situaciones de desastre y causar desplazamientos o afectar a los desplazados internos. La integración sistemática de un enfoque de derechos humanos en los programas y actividades de respuesta a los desastres serviría para impedir y reducir de manera considerable los casos de violaciones de los derechos humanos.

## A. Cuestiones intersectoriales relacionadas con la protección

31. **No discriminación.** Según el Principio Rector 4, los derechos de los desplazados internos se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, descendencia o cualquier otro criterio similar. Paralelamente, ciertos desplazados internos especialmente vulnerables, como los niños, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad, las personas gravemente enfermas o heridas y las personas de edad, tienen derecho a la protección y asistencia requeridas por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

32. En las situaciones de conflicto, la no discriminación respecto del acceso a la asistencia y su distribución sigue constituyendo un importante problema. En ocasiones, las personas afectadas pertenecientes a una determinada minoría étnica o religiosa pueden verse deliberadamente desfavorecidas por las autoridades. No obstante, en la mayoría de los casos la discriminación obedece al hecho de que los órganos encargados de responder en caso de desastre no atienden a las necesidades concretas de categorías de desplazados especialmente vulnerables. Por ejemplo, el Representante observó que, en la mayoría de los países que había visitado, se atendía insuficientemente a las necesidades concretas de las personas de edad o con discapacidad. El problema se pone de manifiesto en el caso de un pueblo de Madagascar, en el que las madres solteras sin acceso a la tierra no estaban incluidas en las listas de evaluación de las necesidades confeccionadas por una organización internacional con miras a distribuir semillas, ya que se consideraba que únicamente utilizarían las semillas los hombres dedicados a la agricultura; en las denuncias recibidas en Mozambique en el sentido de que la asistencia destinada a familias particularmente vulnerables era desviada por dirigentes comunitarios locales; o en la falta de adopción de medidas en Honduras para atender a las necesidades especiales de las comunidades indígenas desplazadas en materia, por ejemplo, de alimentos, vestido y vivienda.

33. La pobreza es otro factor que incrementa el riesgo de quedar marginado. En Honduras, el Representante se enteró de que quienes, diez años después del huracán Mitch seguían sin poder reanudar plenamente su vida anterior, se contaban entre los pobres de las zonas urbanas. En Nueva Orleans<sup>27</sup> los planes de evacuación se basaban en la hipótesis de que la gente utilizaría sus vehículos privados, lo que situaba en una posición desfavorecida a los pobres que carecían de automóvil. Después del huracán Katrina, la labor de reconstrucción se había centrado en parámetros económicamente viables y no en criterios basados en la necesidad y la vulnerabilidad. La inmensa mayoría de las personas que, varios años después, seguían estando desplazadas a causa del huracán Katrina, procedían de zonas desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico, en tanto que, según los funcionarios municipales con quienes se entrevistó el Representante, la gran mayoría de los asalariados de clase media había regresado a Nueva Orleans entre seis y ocho meses después del desastre. Además, si bien el Representante estaba positivamente impresionado por la labor general de reconstrucción, había observado el muy lento ritmo de reconstrucción que se registraba en el distrito 9 de Nueva Orleans, que era la parte más pobre de la ciudad. Además, el Representante tomó nota de los informes de los países afectados por el *tsunami* de 2004, en los que se indicaba que se habían puesto en marcha leyes de ordenación urbana para evitar que se reconstruyeran edificios en zonas que pudieran ser peligrosas por estar próximas al mar, aunque se habían hecho excepciones en el sector turístico.

34. Por otra parte, el Representante observa la dimensión de género de las consecuencias de los desastres naturales. No sólo después del *tsunami*, sino también después del ciclón Nargis, quedó claro que las mujeres se habían visto desproporcionadamente afectadas por las inundaciones. No sólo parecía que se habían registrado muchas más muertes entre ellas, sino que, en la etapa inmediatamente posterior, habían sufrido más violencia de género y abusos<sup>28</sup>. Eso indica que las medidas de preparación y de respuesta han de tener concretamente en cuenta los factores específicos de vulnerabilidad que caracterizan a las mujeres en las situaciones de desastres naturales.

35. **Información, consulta y participación.** Según los Principios Rectores, los desplazados internos tienen derecho a ser informados y consultados en relación con las decisiones que les afecten y, así pues, participan en el proceso de adopción de decisiones (véanse, en particular, los Principios 7 3) c) y d), 18 3) y 28 2)). Aunque las consultas y la participación de las personas afectadas pueden resultar difíciles o, dependiendo de las circunstancias, incluso imposibles durante la etapa de emergencia de un desastre, resultan especialmente importantes, tal como se explica en el Principio Rector 28 2), en lo concerniente al regreso o reasentamiento y reintegración. Esto también ha sido reconocido por los órganos las Naciones Unidas creados en virtud de tratados<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Véase también Comité de Derechos Humanos, observaciones finales, Estados Unidos de América, CCPR/C/USA/CO/3, párr. 26, donde se plantean preocupaciones por la información de que los pobres, y en particular los afroamericanos, fueron desfavorecidos en los planes de rescate y evacuación aplicados cuando el huracán Katrina azotó los Estados Unidos, y seguían siendo desfavorecidos en los planes de reconstrucción.

<sup>28</sup> Véanse Grupo Básico Tripartito, "Post-Nargis Joint Assessment" (julio de 2008), pág. 26. Puede consultarse en: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full\\_report.pdf/\\$File/full\\_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/$File/full_report.pdf); y Oxfam International, "Rethinking disasters" (2008), que puede consultarse en: [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\\_disasters/downloads/oxfam\\_india\\_rethinking\\_disasters.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oxfam_india_rethinking_disasters.pdf).

<sup>29</sup> Véanse las referencias que se hacen *supra* en el párrafo 10.

36. El Representante observó que uno de los problemas constantes de las personas afectadas por los desastres era la falta de inclusión en los procesos de adopción de decisiones en relación con las medidas de preparación, asistencia y recuperación e incluso en relación con la prevención de futuros desplazamientos. En algunos casos, el Representante tuvo conocimiento de los esfuerzos realizados para consultar con las personas afectadas, como la iniciativa adoptada por el entonces Alcalde de Houston de recurrir a organizadores de la comunidad para crear mecanismos de consulta tan pronto como los desplazados por las inundaciones de Nueva Orleans fueran llevados al "Astrodome" de la ciudad. No obstante, en la mayoría de los casos examinados por el Representante se observaban pocas muestras de acciones coordinadas para incluir a los desplazados y otras personas afectadas en las propias decisiones que afectaban a sus vidas directamente en lo concerniente a la preparación, la respuesta o la reconstrucción en casos de desastre, deficiencia esta que contribuyó a la sensación de indefensión, confusión e inseguridad experimentada por los supervivientes del desastre.

37. En ciertos contextos, el Representante también observó que los gobiernos se contentaban con permitir que las organizaciones de la sociedad civil consultaran con la población afectada y expusieran sus preocupaciones a través de los cauces que las organizaciones consideraran más apropiados. Sin embargo, en la mayoría de los casos observados las organizaciones no formaban parte del órgano de coordinación de respuesta en casos de desastre. En tales circunstancias, sus aportaciones no podían llegar a los órganos pertinentes y las opiniones y los deseos de las personas afectadas no se integraban en la respuesta al desastre.

38. **Acceso humanitario.** El acceso humanitario en las situaciones de desastre frecuentemente puede verse limitado como consecuencia de problemas de infraestructura, como las carreteras y los puentes destruidos, problemas de seguridad para los encargados del rescate en relación con el terreno, la lejanía del lugar en que se produjo el desastre y posibles peligros secundarios (como las réplicas de los terremotos y el desmoronamiento de edificios afectados). No obstante, la voluntad política también puede ser un obstáculo para el acceso, tal como se observó inicialmente después del ciclón Nargis en Myanmar. Como ya subrayó el Representante a raíz del *tsunami*<sup>30</sup>, los Estados tal vez estén más dispuestos a responder rápidamente que, por ejemplo, en los casos de conflicto armado interno, a los efectos de proporcionar asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas por desastres naturales y a hacerlo en colaboración con la comunidad internacional. En otros casos, los gobiernos de los Estados afectados tal vez prefieran, por diferentes razones, proporcionar por ellos mismos toda la asistencia necesaria en el ejercicio legítimo de su soberanía y de su responsabilidad en el plano nacional. Sin embargo, cuando los gobiernos rechazan los ofrecimientos de asistencia humanitaria del extranjero, pero al mismo tiempo no pueden o no desean proporcionar asistencia adecuada a su propia población, no están cumpliendo las responsabilidades que les incumben, tal como se señala en el Principio Rector 25.

## **B. Protección de la vida, la seguridad y la integridad física y mental de las personas**

39. **El deber de proteger la vida y la seguridad de las personas.** El derecho a la vida, tal como figura en numerosos convenios de derechos humanos y se destaca concretamente

<sup>30</sup> Véase ""Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster": A working visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin, 27 February to 5 March 2005" (puede consultarse en: [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04\\_tsunami/200504\\_tsunami.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04_tsunami/200504_tsunami.pdf)).

en el Principio Rector 10, entraña no sólo el deber de respetar la vida, sino también el de protegerla. Recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de aclarar el contenido de esa obligación en una causa relativa a personas fallecidas a causa de un alud de lodo. El Tribunal recordó que, en el contexto de los desastres naturales, el derecho a la vida "impone a los Estados una obligación positiva de adoptar medidas apropiadas para proteger las vidas de quienes se encuentran dentro de su jurisdicción" y subrayó que "esa obligación positiva entraña antes que nada el deber primordial del Estado de establecer un marco legislativo y administrativo como elemento eficaz de disuasión frente a las amenazas al derecho a la vida"<sup>31</sup>. En el fallo se deja claro que, en relación con los desastres naturales, las autoridades tienen la obligación de: 1) promulgar y aplicar leyes que se ocupen de todos los aspectos pertinentes de la mitigación el riesgo de desastre y establecer los mecanismos y procedimientos necesarios; adoptar las medidas administrativas necesarias, incluida la supervisión de las situaciones que puedan ser peligrosas; 2) informar a la población de los posibles peligros y riesgos, incluso estableciendo sistemas de alerta eficaces; 3) evacuar a las poblaciones que puedan verse afectadas; 4) realizar investigaciones penales y procesar a los responsables del incumplimiento de tales deberes en caso de muertes causadas por un desastre; y 5) indemnizar a los parientes supervivientes de las víctimas fallecidas como consecuencia del incumplimiento de tales deberes. Así pues, el Tribunal dejó claro que un Estado era responsable de las muertes que se hubieran producido porque las autoridades incumplieron su deber de adoptar medidas preventivas contra un peligro natural, identificable e inminente, pese a que las autoridades tenían a su disposición medios eficaces para mitigar el riesgo. Esas conclusiones se ajustan a la práctica del Comité de Derechos Humanos, el cual recordó en una ocasión "la obligación del Estado Parte, en virtud del artículo 6 del Pacto, de proteger la vida de sus ciudadanos" y manifestó sus preocupaciones al respecto y por "la falta de medidas para atajar, en cooperación con la comunidad internacional, las causas y consecuencias de la sequía y otros desastres naturales que afectaron seriamente a la población del país [...]"<sup>32</sup>.

40. **Preparación, alerta temprana y otras alertas.** Las medidas positivas que han de adoptar las autoridades competentes en cumplimiento de su obligación de proteger la vida y la seguridad de las personas incluyen la puesta en marcha de sistemas eficaces que posibiliten la realización de actividades tales como la planificación periódica de imprevistos; el establecimiento de sistemas de alerta temprana y de otras alertas para advertir a la población en situación de riesgo de peligros previsible e inminente, como el hecho de que la elevación del nivel de las aguas de un río puede dar lugar a inundaciones o la aproximación de fuertes vientos; y la distribución previa de artículos alimentarios y no alimentarios. Eso exige un elevado nivel de cooperación entre todos los interesados pertinentes a todos los niveles del gobierno y sus socios nacionales e internacionales, así como de las comunidades locales. Como se ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, por el encomiable éxito obtenido por Mozambique en la reducción del número promedio de muertes registradas con motivo de las inundaciones anuales<sup>33</sup>, tales medidas institucionales, normativas y operacionales han repercutido directamente en el número de vidas salvadas, en tanto que la relegación de esas medidas a un segundo término puede contribuir directamente al aumento del número de víctimas en situaciones de desastre en muchos países.

<sup>31</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva y otros c. Rusia*, demandas Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, fallo de 20 de marzo de 2008, párrs. 128 y 129.

<sup>32</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, República Popular Democrática de Corea, CCPR/CO/72/PRK (2001), párr. 12.

<sup>33</sup> En 2000 y los años subsiguientes, el número de muertes registradas solía superar las 100, en tanto que los últimos años pasó a situarse por debajo de 20.

41. Un importante aspecto de la protección de la vida y la seguridad de las personas afectadas por desastres naturales es la necesidad de poner en práctica medidas de reducción del riesgo de desastre y reforzarlas. Durante sus visitas, el Representante observó en varias ocasiones que se habían destruido viviendas y que había vidas en peligro debido a las normas inadecuadas de construcción y, en ciertos casos, a la falta de la debida diligencia por parte del Estado a los efectos de garantizar que las obras públicas se mantuvieran y reforzaran sistemáticamente. En algunos casos, ello contribuyó al desplazamiento después de un desastre natural y, en otros casos, fue la causa de muerte y lesiones innecesarias, algunas de las cuales dieron lugar a discapacidades permanentes. En el contexto del huracán Katrina, muchas personas sostenían que el verdadero desastre había sido la ruptura de los muros de contención del lago Pontchartrain, que necesitaban ser reforzados, y no el huracán propiamente dicho. En Madagascar parecería existir un vínculo directo entre la falta de mantenimiento de los canales en torno a Antananarivo y las inundaciones periódicas en las zonas bajas. Los asentamientos, frecuentemente irregulares, situados en zonas propensas a los desastres, son otro factor de riesgo. En Honduras, la migración de las zonas rurales a los centros urbanos y la topografía propensa a los desastres, particularmente en la capital, Tegucigalpa, dieron lugar a concentraciones de población en zonas muy expuestas a los riesgos de desastres naturales. Lo mismo cabía decir de las partes bajas de Antananarivo, capital de Madagascar. En tales circunstancias, la planificación urbana apropiada pasa a ser una importante medida de reducción de los riesgos de desastre. De manera más general, la reducción de los riesgos de desastre debería ser considerada una prioridad de conformidad con la quinta prioridad de acción del Marco de Acción de Hyogo<sup>34</sup> y, por consiguiente, debería formar sistemáticamente parte de los proyectos de desarrollo.

42. **Evacuaciones.** El deber de proteger la vida y la seguridad de las personas entraña, en particular, la obligación de evacuarlas de las zonas en las que se enfrentan a peligros inminentes para su vida y su integridad física a causa de un desastre. El hecho de no prestar asistencia a las personas que no pueden abandonar tales zonas por sí mismas puede constituir una violación de los derechos humanos si las autoridades competentes hubieran conocido o debieran haber conocido el peligro y hubieran tenido la capacidad de actuar. Aunque reconoce que, en una situación de emergencia, las autoridades pueden tropezar con dificultades para organizar debidamente las evacuaciones, el Representante desea destacar la necesidad de prever las necesidades concretas de las personas especialmente vulnerables, como las personas con discapacidad y de edad, los pobres o los migrantes que no hablan los idiomas oficiales del país de que se trate cuando preparen planes de evacuación. Las medidas de evacuación adecuadas para la mayoría de la población tal vez no permitan que esas otras personas escapen a tiempo de los peligros.

43. Durante sus visitas a los países, el Representante fue informado de casos en que la población afectada había rehusado ser evacuada por miedo a perder el ganado y otros bienes o porque no se tomaba en serio las advertencias, razón por la que las autoridades se habían visto obligadas a ordenar la evacuación. Tales casos plantean problemas concretos. En los Principios Rectores se reconoce la tensión que existe entre la obligación de los gobiernos de proteger vidas mediante la evacuación de las personas afectadas en contra de su voluntad y el derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos, que incluye el derecho a no trasladarse y a permanecer en el lugar de residencia habitual. En el Principio Rector 6 2) d) se indica que las evacuaciones forzosas en casos de desastres no constituyen desplazamientos arbitrarios, que están prohibidos por el derecho internacional, si tales evacuaciones resultan necesarias para proteger la seguridad y la salud de los afectados.

---

<sup>34</sup> Véase el párrafo 23 *supra*.

44. El Representante toma nota de que las evacuaciones forzosas únicamente puede constituir un último recurso previsto por la ley y únicamente pueden llevarse a cabo en la medida en que sean absolutamente necesarias para proteger la vida y la integridad física de quienes se encuentren en una situación de riesgo. Las evacuaciones han de efectuarse sin discriminación; las distinciones que se hacen únicamente son admisibles para tener en cuenta necesidades especiales de protección. Las personas afectadas han de ser informadas de por qué, cómo y dónde van a ser evacuadas. Los planes de evacuación deberían incorporar las necesidades de protección de las personas afectadas; las comunidades en situación de riesgo de evacuación deberían ser consultadas en la medida de lo posible. En los casos de frecuentes peligros naturales, ello puede exigir la delimitación previa de los lugares de evacuación en consulta con las comunidades afectadas (por ejemplo, mediante visitas de observación), lo que incluye, cuando sea pertinente, lugares que también puedan acomodar ganado. Deben ponerse en marcha medidas para garantizar que las necesidades concretas de las personas especialmente vulnerables, como las personas con discapacidad o las personas de edad sin ayuda de la familia, serán tenidas en cuenta en el proceso de evacuación. La protección de los bienes que no se lleven consigo y la seguridad en la tenencia de la tierra figuran entre las cuestiones que han de ser abordadas en la planificación de las evacuaciones<sup>35</sup>.

45. Todas las evacuaciones, independientemente de que se realicen con o sin el consentimiento de los afectados, han de llevarse a cabo de manera que se respeten los derechos a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad de tales personas (Principio Rector 8).

46. **Protección contra la violencia, particularmente en los albergues.** En las situaciones de desastres naturales, ciertos edificios públicos, como las escuelas, los centros comunitarios o las iglesias, frecuentemente son convertidos en albergues para los desplazados. La gran concentración de personas en un lugar reducido entraña asimismo riesgos de seguridad en los albergues y zonas circundantes. Así, el Representante fue informado de los ataques criminales cometidos contra alojamientos en Haití, dotados de escasa o ninguna protección de las fuerzas de seguridad o de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Además, escuchó denuncias de infiltración de bandas en albergues urbanos de Honduras después del huracán Mitch, hacía diez años, lo que había dado lugar a robos, violaciones e incluso asesinatos debido a que no se mantenía el orden público en tales lugares. La falta de seguridad también puede entrañar un aumento de la violencia entre quienes están alojados en un albergue.

47. El riesgo se intensifica debido al hacinamiento en los albergues y se incrementa aún más si no existe una separación entre hombres y mujeres en el recinto. Durante sus visitas de trabajo, el Representante escuchó varias denuncias de violaciones y de otras formas de violencia basada en el género, así como de violencia contra niños. Así pues, es necesario que las autoridades aprueben y pongan en práctica políticas para evitar la violencia basada en el género en los albergues, como hizo, por ejemplo, el Gobierno de Haití después del paso de los huracanes Fay, Gustav, Hanna e Ike entre el 18 de agosto y el 8 de septiembre de 2008.

48. Por último, el Representante fue informado de varios casos en que, debido a la falta de medios de subsistencia de los padres después de los desastres, se produjo un aumento de la violencia doméstica contra los niños y de explotación infantil. Además, se le informó del aumento de los matrimonios de niños y de la violencia basada en el género cuando los desastres naturales habían causado la muerte de más mujeres que de hombres.

---

<sup>35</sup> Véase *infra*, párrs. 52 a 54.



### C. Protección de los derechos relacionados con las necesidades vitales básicas

49. El Representante observó en general que los gobiernos y la sociedad civil estaban realizando improbables esfuerzos para garantizar el acceso a servicios de emergencia muy básicos, incluso cuando se producía repentinamente un desastre inmenso y de gran calado. El Representante encomió los esfuerzos realizados para responder mejor a las emergencias de los desastres en diversos países, entre los que figuraban Honduras, Mozambique y Madagascar. Al mismo tiempo, observó que frecuentemente habían surgido problemas después de la etapa de emergencia en relación con cuestiones que requerían algo más que una respuesta sumamente básica, como las medidas adecuadas en materia de agua y de saneamiento, la adaptación de los albergues para estancias más largas y el suministro de artículos no alimentarios esenciales.

50. Como se ha mencionado<sup>36</sup>, el principal problema que plantea la prestación de asistencia humanitaria es evitar la discriminación y proporcionar bienes y servicios básicos que se ajusten a lo que requieren las personas con necesidades específicas, como las embarazadas, los lactantes, las personas de edad, las personas con discapacidad o los pueblos indígenas con tradiciones culturales específicas.

### D. Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales

51. **Educación.** En las situaciones de desastres naturales surgen problemas particulares en relación con el derecho a la educación. A excepción de los albergues utilizados en la región del Golfo después del huracán Katrina, el Representante observó en todos los lugares que visitó que las escuelas se habían convertido en albergues. Aunque eso podía ser una solución durante un período muy breve (unos cuantos días o semanas), en realidad esas situaciones tendían a prolongarse en el tiempo. Hay una necesidad real de proporcionar albergues a los desplazados, si bien el hecho de mantenerlos en escuelas durante períodos prolongados no es la solución adecuada. Eso impide que los niños de las zonas afectadas se reincorporen a la escuela y reanuden así un ritmo de vida normal y protegido. Además, el Representante fue informado de que, en algunas situaciones, los edificios de las escuelas no habían sido rehabilitados después de haber sido utilizados para alojar a desplazados durante períodos de tiempo prolongados, ya que no se habían realizado las necesarias consignaciones presupuestarias.

52. **Protección de los derechos de propiedad y de vivienda.** El Representante observó que la restitución de bienes y pertenencias después de los desastres entrañaba nuevos problemas. La destrucción de viviendas y otras pertenencias privadas es característica de los desastres naturales que se producen de manera repentina. Muchos desplazados internos que se entrevistaron con el Representante durante sus visitas de trabajo aún no habían podido reanudar sus vidas debido a que el marco jurídico y presupuestario era insuficiente para ayudarlos a acceder a nuevas propiedades o a recuperar las antiguas y reconstruirlas. En todos los casos se había prestado una atención escasa o insuficiente al hecho de que las más afectadas eran las personas cuyas escrituras de propiedad habían sido destruidas o carecían de títulos oficiales de propiedad, pero poseían tierras y viviendas sobre la base del derecho consuetudinario o de un uso incontestado durante largo tiempo. La falta de pruebas de la propiedad o la posesión puede constituir un obstáculo al intentar obtener una compensación o ayuda financiera para la reconstrucción de viviendas.

---

<sup>36</sup> Véase *supra*, párr. 32.

53. Los desplazamientos, se basen o no se basen en una orden de evacuación, no extinguen los derechos de propiedad ni otros derechos sobre la tierra aún cuando se prolonguen en el tiempo. Los desplazados no será objeto de discriminación en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos (Principio Rector 1.1). Por consiguiente, a menos que hayan encontrado una solución duradera en otro lugar, se ha de considerar que los desplazados internos que posean tierras o viviendas sobre la base de un uso incontestado de larga data conservan el derecho a recuperar la posesión una vez que lo permita la situación después del desastre natural.

54. El Representante observó que, en algunas situaciones de desastres naturales, había un porcentaje considerable de personas que aún no habían podido reinstalarse en algún tipo de vivienda permanente varios años después del desastre, pese a la importante labor de reconstrucción realizada. Además, cuando se proporcionaba asistencia con fines de reconstrucción (en relación con los edificios tanto públicos como privados) no había siempre garantías de que los fondos se utilizarían para sufragar los gastos adicionales que entrañaba reconstruir los edificios de manera que pudieran soportar futuros desastres. Así, en Madagascar las autoridades y los agentes humanitarios señalaron que no contaría con apoyo financiero de los donantes el aumento previsto del 20% del presupuesto para reconstruir escuelas, que también servirían de albergues en la estación de los ciclones, razón por la que había que utilizar material resistente a los ciclones.

55. **Acceso al trabajo y a los medios de subsistencia.** El Representante destacó las mayores deficiencias en lo concerniente a la aplicación de los derechos de acceso al trabajo y a los medios de subsistencia después de los desastres naturales. Según informes de varios países afectados por el *tsunami*, las familias de pescadores, incluidas también las mujeres cabezas de familia, habían sido reasentadas en otros lugares lejos de las zonas costeras y habían acabado en la indigencia, dado que no disponían de alternativas adecuadas para obtener medios de subsistencia en las zonas de reasentamiento. En Honduras, el Representante señaló que, aunque había sido encomiable el modo en que se habían llevado a cabo la reconstrucción y el propio reasentamiento, las personas afectadas aún no disponían de opciones adecuadas para obtener medios de subsistencia y seguían dependiendo de dádivas varios años después del desastre. Antes del huracán Mitch, se podían procurar por sí mismas medios de subsistencia al margen de la asistencia del Estado en calidad de jornaleros, pequeños comerciantes o agricultores de subsistencia. Por otra parte, las autoridades municipales de Houston (Estados Unidos de América) habían tomado medidas dinámicas para integrar a los desplazados de Nueva Orleans en el mercado de trabajo local, proporcionándoles para ello la necesaria información y un asesoramiento individualizado.

56. En cuanto al acceso a la vivienda, la propiedad y la posesión, así como a los medios de subsistencia y al trabajo, el Representante consideró que, en la mayoría de los casos, los problemas eran causados por un marco jurídico y presupuestario inadecuado y se basaban asimismo en el hecho de que los afectados solían proceder de sectores de la sociedad tradicional o recientemente marginados, de cuya incorporación la sociedad pensaba que podía prescindir sin problemas.

## **E. Protección de otros derechos civiles y políticos**

57. **Documentación.** El Representante observó que, en las situaciones de desastres naturales, existían problemas similares de documentación en relación con los desplazados a causa de un conflicto armado. La falta de disposiciones normativas para reemplazar rápidamente y sin trabas documentos personales, como los certificados de nacimiento u otros documentos de identificación, repercutía en el modo en que las personas podían acceder a los servicios existentes y reconstruir sus vidas. Así, durante su visita a Nueva

Orleans, el Representante fue informado por los funcionarios municipales de que existía un retraso respecto de varias decenas de miles de solicitudes de certificados de nacimiento debido a la destrucción de los registros con motivo de las inundaciones posteriores al huracán Katrina. Un ejemplo de cómo abordar debidamente esos problemas se observaba en Sri Lanka, donde, poco tiempo después del *tsunami*, las oficinas regionales de la Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka habían trabajado junto con los funcionarios de la administración local para constituir equipos móviles encargados de tramitar las solicitudes de reemplazo de documentación de los desplazados internos.

58. **Libertad de circulación y reasentamientos.** El Representante observó varios problemas, principalmente en el contexto de los reasentamientos forzados o en situaciones en que no existían posibilidades de un regreso duradero porque las zonas de regreso ya no parecían adecuadas para que se viviera en ellas. Por ejemplo, en Mozambique el Representante observó que las autoridades habían tomado la iniciativa de reasentar permanentemente a personas que vivían en zonas propensas a inundaciones ubicadas en la cuenca del río Zambezi. No obstante, en algunos casos los lugares de reasentamiento permanente estaban demasiado lejos de las fértiles tierras bajas de la cuenca fluvial, lo que privaba de medios de subsistencia a las familias afectadas. A falta de actividades alternativas de generación de ingresos, acabaron por regresar a las fértiles tierras bajas una vez que hubo concluido la estación de las inundaciones, a pesar de que los servicios de educación y de atención de la salud básica se proporcionaban en los lugares de reasentamiento. Durante visitas anteriores a países, el Representante observó que, en ciertos países afectados por el *tsunami*, se había considerado seriamente la posibilidad de establecer zonas de amortiguación en las regiones costeras en que se prohibiese la construcción de edificios, con el fin de limitar la destrucción y la devastación de futuros desastres de índole similar. No obstante, en algunos países se informó de que esas zonas de alto riesgo se establecían en ocasiones de manera discriminatoria sin una adecuada justificación científica ni de otro tipo y que, por ejemplo, se excluía el regreso de comunidades tradicionales, pero al mismo tiempo se permitía la construcción de instalaciones turísticas.

59. En general, el Representante observa que el establecimiento de lugares de reasentamiento permanente fuera de las zonas de alto riesgo constituye una restricción al derecho de los desplazados internos de decidir libremente sobre su regreso o reasentamiento, tal como se recoge en el Principio Rector 28 1), que procede del derecho a la libertad de circulación y de elección del lugar de residencia. Cuando el reasentamiento permanente se conjuga con la prohibición absoluta de regresar, son de aplicación las disposiciones del artículo 6 2) d) de los Principios Rectores, es decir, la prohibición de regreso ha de venir exigida por la seguridad y la salud de los afectados (véase *supra*)<sup>37</sup>. Son de aplicación normas similares cuando el Estado impide de hecho el regreso trasladando permanentemente fuera de las zonas afectadas a las instituciones que atienden al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales básicos (agua y saneamiento, escuelas y centros de salud).

60. El reasentamiento voluntario o forzoso ha de llevarse a cabo de manera imparcial y no discriminatoria, es decir, sopesando todos los aspectos pertinentes, incluidos los factores geográficos, el interés por la protección del medio ambiente y las repercusiones en los medios de subsistencia de los grupos socialmente marginados.

61. Además, el reasentamiento ha de efectuarse de conformidad con el Principio Rector 7. En particular, las autoridades competentes han de asegurarse de que se han examinado todas las alternativas viables para evitar el reasentamiento forzoso y han de consultar

<sup>37</sup> Véase *supra*, párr. 44, donde se examinan las condiciones concretas que han de cumplirse.

debidamente a las comunidades afectadas, recabar su libre consentimiento y respetar su derecho a un recurso eficaz contra las decisiones o los reasentamientos forzados. Han de esforzarse por lograr la participación de los afectados, particularmente las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento a fin de lograr una solución duradera para tales comunidades. Las personas reasentadas en nuevos lugares de residencia han de tener acceso a medios de subsistencia y oportunidades de generación de ingresos, agua y saneamiento y servicios públicos básicos (educación y salud), al tiempo que han de ser protegidas contra la discriminación por las comunidades locales. La experiencia indica que, aunque se realizan inversiones en la construcción de casas o apartamentos, frecuentemente no se presta suficiente atención al establecimiento de oportunidades para disponer de medios de subsistencia y a la prestación de servicios básicos en los lugares de reasentamiento, lo que resulta necesario para que sean sostenibles los lugares de reasentamiento permanente alejados de las zonas de alto riesgo.

## **F. Grupos con necesidades concretas**

62. El Representante llega a la conclusión de que es sumamente importante realizar un análisis matizado de la situación de la población afectada por lo que respecta a la preparación para casos de desastre y a las actividades reales de respuesta y reconstrucción con objeto de que se respeten los derechos humanos de todos los afectados. Aunque en cierta medida se tiene conocimiento del modo en que los desastres naturales afectan a las mujeres y los niños y al concretamente ejercicio de sus derechos, aún queda mucho por hacer para lograr que eso se traduzca en una respuesta real.

63. En cuanto a las personas de edad, el Representante observó que sistemáticamente se hacía caso omiso de ellas: como personas con necesidades concretas, pero también en el marco de las funciones activas que realizaban realmente o que podían realizar; como antiguos miembros activos de la sociedad que ya habían "saldado sus cuentas", tal como manifestaron los residentes de un hogar para ancianos de Houston al Representante durante su visita; o como cuidadores de niños de corta edad, como en el caso de Honduras y de Mozambique.

64. En relación con las personas con discapacidad, el Representante observó que sus necesidades concretas parecían haber quedado sistemáticamente relegadas. Según la Organización Mundial de la Salud, había en el mundo 650 millones de personas con discapacidad<sup>38</sup>, lo que representaba aproximadamente el 10% de la población mundial. Sin embargo, el Representante observó que había pocas normas o programas que tuvieran en cuenta que un 10% de la población tenía necesidades concretas en relación con la preparación para casos de desastre, la respuesta durante tales desastres o la etapa de reconstrucción posterior. Parecía ser que no se tenía conciencia de que: a) las personas con discapacidad antes del desastre precisaban ser integradas en las medidas de preparación de una manera que se ajustara a sus necesidades; b) un número considerable de personas podían quedar discapacitadas durante el desastre (por ejemplo, cuando un terremoto daba lugar al desmoronamiento de edificios y muchas personas perdían algún miembro como consecuencia de ello). El Representante observa que, aunque la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad no ha entrado en vigor hasta hace poco tiempo, su número de signatarios es elevado. En el artículo 11 de la Convención se obliga expresamente a los Estados partes a adoptar "todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de [...] emergencias humanitarias y desastres naturales".

---

<sup>38</sup> Véase <http://www.who.int/disabilities/en/>.

65. Los pueblos indígenas resultan particularmente afectados por los desastres naturales vinculados al cambio climático, incluidos los desastres de evolución lenta, como el deshielo del *permafrost*, las transformaciones de la flora y la fauna esenciales para el mantenimiento de estilos de vida tradicionales de los pueblos afectados o la desertificación. Los pueblos indígenas tienen necesidades concretas de protección en sus desplazamientos, dado que también suelen sufrir discriminación basada en su identidad indígena y, en ocasiones, están mal preparados para el cambio radical que entrañan muchos desplazamientos para sus circunstancias vitales, especialmente cuando se trata del paso de un entorno rural a otro urbano. Además, los pueblos indígenas no están frecuentemente integrados en los planes de preparación debido a obstáculos geográficos, lingüísticos o culturales y hay veces en que no se tienen en cuenta los valiosos conocimientos de los indígenas en materia de desastres naturales. Por otra parte, quienes se dedican al pastoreo y los nómadas no suelen ser considerados desplazados, a pesar de que pueden verse obligados a modificar sus rutas ordinarias de migración para huir o evitar los efectos de las sequías, las inundaciones u otros desastres naturales.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

66. A diferencia de la definición integradora que figura en los Principios Rectores, los gobiernos y los agentes humanitarios siguen tendiendo a equiparar los desplazamientos internos y los conflictos. No obstante, los desastres naturales probablemente desplazan a un número equivalente o incluso mayor de personas. Además, en el contexto del cambio climático, es probable que aumente la frecuencia de los desastres naturales tanto repentinos como de lenta evolución. Aún no se dispone de estimaciones confiables sobre los desplazamientos causados por desastres, razón por la que el Representante alienta a los agentes humanitarios a colmar la laguna que existe en relación con la investigación en esa esfera. Al igual que en el caso de los conflictos armados, el Representante sigue preocupado por la falta de atención y datos acerca de las personas que buscan refugio con familias de acogida durante un desastre o después de él. En consecuencia, el Representante alienta firmemente a los Estados y agentes humanitarios a que establezcan mecanismos que posibiliten una mejor divulgación y supervisión de las necesidades de esos desplazados y de sus familias de acogida.

67. En segundo lugar, se tiende a considerar que los desplazamientos y sus efectos son "inevitables", ya que son generados por desastres que son "naturales". No obstante, es mucho lo que pueden hacer los Estados y los agentes humanitarios para prevenir o mitigar los efectos de los peligros naturales, limitar los desplazamientos y mejorar la protección de la población afectada. Los Estados son responsables de proteger los derechos de todas las personas que viven en su territorio o su jurisdicción, incluidos los desplazados, habida cuenta de (y no a pesar de) la soberanía del Estado. Esa responsabilidad se traduce en obligaciones concretas de derechos humanos que pueden no cumplirse debido a negligencia o indiferencia, que son ciertamente las causas usuales de la violación de los derechos humanos en relación con los desastres naturales.

68. Así pues, es necesaria la actuación del Estado. Las medidas más importantes a las que pueden recurrir los Estados para impedir los desplazamientos han de ser tomadas antes de que se produzcan los desastres. El Representante recomienda que los Estados dediquen más recursos y más tiempo a reflexionar con miras a mejorar los sistemas de alerta temprana, la planificación respecto de situaciones imprevistas en casos de desastre y las medidas de mitigación de los desastres como parte de sus actividades de desarrollo, especialmente también en el marco de los esfuerzos

encaminados a proteger el medio ambiente, habida cuenta de la protección natural que éste puede proporcionar contra los peligros naturales. Los Estados deberían reconocer que el proceso de protección ha de ser cíclico. Los peligros naturales son con mucha frecuencia fenómenos que se repiten, lo que permite realizar constantemente adaptaciones y mejoras en las medidas de preparación y de mitigación existentes. Muy frecuentemente eso exige que los Estados y los donantes no sólo reconstruyan lo que se ha perdido, sino también que inviertan en infraestructura e instituciones que proporcionen un nivel más elevado de protección que en la situación del *statu quo ante*. Las medidas tempranas de recuperación y reconstrucción que pueden facilitar el regreso o el reasentamiento en otro lugar, y particularmente también los programas sobre medios de supervivencia, han de ser asimismo reforzados con miras a mejorar la capacidad de las comunidades de hacer frente a tales situaciones.

69. En tercer lugar, en las situaciones de desastre sigue prevaleciendo un enfoque que considera que los desplazados internos son objeto de la atención del Estado y no agentes autónomos y titulares de derechos. En este contexto, el Representante recomienda intensificar los esfuerzos para consultar en todas las etapas con las poblaciones afectadas por desastres o las que corran el riesgo de resultar afectadas. La preparación para casos de desastre, como mecanismo para impedir los desplazamientos y proteger vidas, debería organizarse de una manera más participativa con la plena inclusión en la planificación de la evacuación de la población con posibilidades de verse afectada, la delimitación de los lugares de evacuación y el establecimiento de albergues y sistemas de alerta adaptados a las necesidades de la población, teniendo en cuenta la diversidad existente dentro de la población y las necesidades de protección de los grupos vulnerables o socialmente marginados. Además, los gobiernos deberían fomentar el establecimiento de una supervisión independiente y de mecanismos encargados de velar por la transparencia en el marco de la asistencia comunitaria, para lo cual deberían lograr la participación de sus mecanismos de derechos humanos, de los grupos de la sociedad civil y de los representantes de las comunidades afectadas en los mecanismos de coordinación de la respuesta en casos de desastre.

70. Reviste la máxima importancia el derecho de los desplazados a elegir entre regresar a sus hogares en una zona afectada por un desastre o asentarse en otro lugar. La evacuación o el reasentamiento permanente en zonas más seguras, efectuado en estrecha consulta con las comunidades afectadas y los grupos marginados de tales comunidades, puede y debe alentarse y facilitarse siempre que se garantice el acceso a una infraestructura básica y a medios de subsistencia. No obstante, las medidas de evacuación o reasentamiento de carácter obligatorio únicamente son admisibles en raras circunstancias y como último recurso, en la medida en que sean necesarias para proteger la integridad física y la salud de los afectados.

71. En cuarto lugar, el Representante subraya que los desastres naturales no afectan a todas las personas del mismo modo. Es menester realizar un análisis contextual para determinar quién tiene determinadas necesidades especiales de protección y en qué circunstancias. En general, los desastres naturales y los desplazamientos tienden a agravar los patrones preexistentes de discriminación y los desequilibrios de poder dentro de una sociedad. Las mujeres y los niños, especialmente cuando son cabezas de familia, personas con discapacidad, personas gravemente enfermas o heridas, pobres o pertenecientes a grupos socialmente marginados (incluidos, en muchos casos, los migrantes y las personas pertenecientes a grupos o minorías indígenas), se verán, por consiguiente, desproporcionadamente afectados por los desastres naturales. Esos grupos también corren el riesgo de sufrir abusos adicionales con motivo del desplazamiento, especialmente si van a un entorno

radicalmente diferente de su hogar, como un albergue o una zona urbana pobre. Por ello, el Representante insta a los Estados y los agentes humanitarios a que, sobre la base de la celebración de consultas y de la participación, tengan en cuenta las necesidades concretas de esos grupos en la planificación de la respuesta a los desastres. Cuando se estén ejecutando programas de rehabilitación y de recuperación temprana a fin de mitigar los efectos negativos de un desastre natural, deberían utilizarse criterios basados en derechos para la distribución de las nuevas viviendas, los materiales de construcción, las herramientas, las semillas, los alimentos y los artículos no alimentarios. Los procesos de distribución deberían supervisarse para garantizar el acceso a los destinatarios, particularmente los grupos en situación de riesgo de ser discriminados, y que no siguieran estando marginados.

72. Por último, el Representante subraya que la exigencia de proteger a los desplazados por los desastres naturales dimana de un amplio conjunto de normas de derechos humanos, incluido, en particular, el derecho a la vida y a la integridad física. Eso impide que los Estados se basen meramente en la falta de medios disponibles para justificar la relegación a un segundo término de sus obligaciones. Durante sus visitas, el Representante ha observado que algunos Estados se encuentran mejor preparados que otros para proteger a su población contra los desastres naturales, sin que el grado de protección alcanzado se haga necesariamente eco de su riqueza o pobreza relativa. El Representante alienta a todos los países, particularmente a los que corran más riesgos de sufrir desastres, a que velen por que los marcos jurídicos y presupuestarios vigentes posibiliten una respuesta a las necesidades concretas de los desplazados internos, incluidos los grupos con necesidades especiales entre los desplazados, a fin de garantizar sus derechos humanos.

73. Paralelamente, el Representante reconoce el vínculo existente entre la pobreza y los desastres naturales, cuyos efectos negativos se intensificarán, dado que en buena medida se prevé que el cambio climático afectará principalmente a los Estados que menos han contribuido a él. Así pues, los países desarrollados tienen una responsabilidad, y cabe añadir que un considerable interés propio, a los efectos de invertir recursos e ideas en prestar asistencia a los países menos adelantados en sus esfuerzos por prepararse para los desastres naturales, responder a ellos y proteger a los desplazados y otros afectados. Además, en la medida en que los desplazados de resultas de factores ambientales crucen cada vez más las fronteras internacionales, también será necesario establecer regímenes adicionales de protección internacionalmente acordados que sirvan para colmar las lagunas existentes.