

GUÍA BÁSICA RESPONSABILIDADES Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ACTUACIÓN DE AUTORIDADES EN CASO DE SISMO

INDICE

- I. RESPONSABILIDADES DE AUTORIDADES ENCARGADAS**
- II. MECANISMO DE VIGILANCIA IN SITU: CNDH**
- III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES: ACTUACIÓN EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES Y DE EMERGENCIA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

I. RESPONSABILIDADES DE AUTORIDADES ENCARGADAS

El 13 de noviembre del 2015 se publicó el acuerdo por medio del cual se emite el PLAN NACIONAL DE RESPUESTA MX de la administración pública federal¹. Respuesta MX tiene por objeto incorporar y alinear los planes y programas de la Administración Pública Federal vinculados al Sistema Nacional de Protección Civil.

Respuesta MX estará conformado por los siguientes programas, subprogramas de prevención y planes de emergencia de la Administración Pública Federal vinculados al Sistema Nacional de Protección Civil:

- I. Plan DN-III-E Auxilio a la Población en caso de Desastres, de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- II. Plan Marina, de Auxilio a la Población en Casos y Zonas de Emergencia y/o Desastres de la Secretaría de Marina;
- III. Plan de Apoyo a la Población Civil de la Policía Federal;
- IV. Planes de respuesta de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias;
- V. Planes de respuesta de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias;
- VI. Planes de Emergencia Nacionales y Regionales de la Comisión Nacional del Agua, y
- VII. Programas, subprogramas de prevención, planes de emergencia y cualquier otro plan o programa en materia de protección civil que para tal efecto tengan previstos las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil.

En este marco se creó el Comité Nacional de Emergencias, órgano que determina la alineación de los Programas y planes, determinando el carácter estratégico de los planes citados y diseñando políticas para la atención y respuesta inmediata a las necesidades de las personas y de la sociedad en las emergencias y desastres que se presenten.

Por su parte, en el marco de su estrategia de respuesta a las crisis humanitarias, México aprobó la Ley General de Protección Civil², en la que se prevé el establecimiento de mecanismos nacionales para responder a desastres desde el punto de vista de la gestión

¹ Acuerdo por el que se emite el Plan Nacional de Respuesta MX de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 13 de noviembre de 2015. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415383&fecha=13/11/2015

² Ley General de Protección Civil. Diario Oficial de la Federación. 06 de junio de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_230617.pdf

integral del riesgo, agrupados en el Sistema Nacional de Protección Civil³. 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.

Tomando en cuenta estas regulaciones, las autoridades federales encargadas de la protección civil en caso de desastres son:

- El Comité Nacional de Emergencia del Plan Nacional de Respuesta MX.
- El Sistema Nacional de Protección Civil.
- La Secretaría de la Defensa Nacional en lo que hace al Plan DN-III-E Auxilio a la Población en caso de Desastres.
- La Secretaría de Marina en lo que hace al Plan Marina, de Auxilio a la Población en Casos y Zonas de Emergencia y/o Desastres.
- La Policía Federal en lo que hace al Plan de Apoyo a la Población Civil
- La Comisión Federal de Electricidad en lo que hace a los Planes de respuesta de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias.
- El Ejecutivo Federal como cabeza de sector de todos estos órganos.
- La Secretaría de Gobernación como órgano subsidiario y de coordinación interinstitucional de todos estos órganos.
- El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, al ser la entidad donde sucedió el desastre natural.
- Los Jefes Delegacionales de la Ciudad de México donde se hayan verificado los derrumbes.

Distribución de algunas de las responsabilidades

Para el caso del sismo ocurrido el 19 de septiembre del 2017 en la Ciudad de México, es relevante tomar en cuenta que, de acuerdo con la información disponible, fue hasta el 21 de septiembre del 2017, cuando las autoridades realizaron la declaratoria de desastre natural en los términos previstos por el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales⁴:

- Paso 1.- Cuando una Entidad Federativa se encuentre en Desastre Natural deberá solicitar, dentro de los tres días hábiles siguientes a la ocurrencia de éste, a las Instancias Técnicas Facultadas que corroboren la ocurrencia del Fenómeno Natural Perturbador, debiendo marcar copia de la misma a la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
- Paso 2.- La Instancia Técnica Facultada tendrá hasta tres días hábiles contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud para notificar a la Entidad Federativa solicitante respecto del dictamen de corroboración del Fenómeno

³ Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. 30 de abril de 2014. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014

⁴ Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. Diario Oficial de la Federación. 3 de diciembre de 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169686&fecha=03/12/2010

Natural Perturbador marcando copia del mismo a la Coordinación y a la Dirección General del FONDEN.

- Paso 3.- Para acceder a los recursos del FONDEN, en la sesión de instalación del comité de evaluación de daños la Entidad Federativa deberá entregar al representante de la SEGOB la solicitud de emisión de una Declaratoria de Desastre Natural firmada por el titular del Ejecutivo de dicha Entidad.
- Cumplido lo previsto en el artículo anterior, a más tardar a los cuatro días hábiles siguientes, la SEGOB, por conducto de la Coordinación, deberá emitir y publicar en el Diario, sin perjuicio de que se difundan a través de otros medios de información, la Declaratoria de Desastre Natural.

Por otra parte, en los términos del el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil⁵, las acciones a realizar consisten en:

1. Evaluación inicial de daños y análisis de necesidades.
2. Solicitud genérica de corroboración de desastre natural.
3. Solicitud de declaratoria de desastre natural. Para el acta de instalación del Comité de Evaluación de Daños (CED).
4. Diagnóstico de obras y acciones de reconstrucción y solicitud de recursos, diagnóstico y propuesta del sector vivienda, para la mitigación de los daños provocados por un fenómeno clasificado.
5. Solicitud de declaratoria de emergencia. Solicitud de insumos con cargo al fondo revolvente.
6. Diagnóstico y propuesta de acciones (por la dependencia) para reparar los daños en viviendas, ocasionados por (el fenómeno perturbador de esa fecha).

Respecto de la coordinación de la emergencia, entendida como el establecimiento de sistemas y mecanismos para la adecuada coordinación de las dependencias, entidades, organismos, sectores y recursos que intervienen en las acciones de atención durante una situación de emergencia o desastre, el Manual señala que a la Secretaría de Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina les corresponde:

- Apoyar al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la coordinación de las acciones de auxilio a las personas afectadas.
- Apoyar al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en las tareas de transporte y evacuación preventiva de la población expuesta.
- Apoyar al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la administración y aprovisionamiento de los refugios temporales.

Mantener informados al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil, así como a sus respectivos Consejos de Protección Civil de las acciones realizadas y las condiciones prevalcientes de la situación de emergencia para apoyar una adecuada y eficaz toma de decisiones.

Hay tres problemas esenciales en la regulación de la protección civil:

⁵ Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Diario Oficial de la Federación. 23 de octubre de 2006. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof/2006/oct/DOF_23oct06.pdf

- 1) La falta de transparencia en los documentos constitutivos que integran tanto al PLAN NACIONAL DE RESPUESTA MX como al SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.
- 2) La existencia de un marco de responsabilidad completamente difusa tanto de la toma de decisiones como de las acciones.
- 3) Un amplio margen de discrecionalidad respecto a las situaciones de emergencia ante las cuales no tenemos protocolos u otros instrumentos que garanticen el seguimiento de los más altos estándares de derechos humanos y la identificación de cadenas de mando o procesos seguidos en la búsqueda, rescate y atención a víctimas.

No se encuentran en línea (y si están, son de difícil acceso) los documentos constitutivos del Plan DN-III-E. El grueso de los documentos y presentaciones que hay en las páginas son explicaciones muy generales que no dan cuenta de aspectos básicos como: 1) quién y cómo se toman las decisiones; 2) qué órganos son los encargados de implementar; 3) cómo se distribuyen la toma de decisiones en la implementación; 4) cuál es la lógica, red o mecanismos de coordinación interinstitucional.

Todos estos puntos generan incertidumbre jurídica y, por ende, al debido proceso, de las personas que son sometidas a la toma de decisiones gubernamentales en un marco de desastre natural. Ya que la única referencia que se hace a esta coordinación parte del artículo 38 de la Ley General de Protección Civil:

Los Programas Especiales de Protección Civil son el instrumento de planeación y operación que se implementa con la participación corresponsable de diversas dependencias e instituciones, ante un peligro o riesgo específico derivado de un agente perturbador en un área o región determinada, que involucran a grupos de población específicos y vulnerables, y que por las características previsibles de los mismos, permiten un tiempo adecuado de planeación, con base en las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos

II. MECANISMO DE VIGILANCIA IN SITU: CNDH

Hay cuatro obligaciones generales sobre derechos humanos establecidas en el artículo 1º constitucional: respeto, garantía, protección y promoción. Como parte de la obligación de protección el Estado en general, y las comisiones de derechos humanos en particular, deben prevenir que haya violaciones a derechos humanos. Este trabajo de prevención se agudiza en contextos en donde la probabilidad de la generación de una violación a los derechos humanos. Si bien es cierto que el Estado no está obligado a prevenir cualquier violación a DH en cualquier momento, sí está obligado a tomar medidas especiales, mecanismos reforzados de protección en su modalidad de prevención cuando en contextos específicos. No hay duda que uno de esos contextos es el trabajo que se realiza en un marco de desastre natural.

En particular, en un contexto de desastre natural proveniente de un sismo, el contacto entre las personas y órganos gubernamentales que tienen capacidad de generar violaciones al derecho a la integridad (como son el Ejército Nacional, la Marina, o la Policía Federal) se intensifica, a la par que las decisiones que estos órganos pueden generar consecuencias que violen el derecho a la vida y/o a la integridad de las personas que se encuentran en los escombros.

Por ende, dentro de las obligaciones de protección en su versión de prevención, es esperable que haya representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que den cuenta de los procesos de toma de decisiones, de la cadena misma de decisión, y de la implementación de las mismas, a fin de supervisarlas, documentar los procesos y salvaguardar los derechos tanto de las personas que se encuentran debajo de los escombros como de sus familiares.

Lo anterior con fundamento en el artículo 6º de la Ley Orgánica de la CNDH donde se establece como atribución:

...

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

Es relevante hacer notar, como menciona el artículo anterior, que esta actividad de prevención se puede realizar de oficio. Esto se refuerza con el artículo 24 de la misma ley:

Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

Asimismo, es relevante que la CNDH emita todas las medidas cautelares necesarias que preserven la integridad personal y la vida de las personas que se encuentran debajo de los escombros, como se menciona en el artículo 40 de su Ley Orgánica:

El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES: ACTUACIÓN EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES Y DE EMERGENCIA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Con el fin de apoyar a la vigilancia de aplicación de estándares internacionales para situaciones de emergencia como la que enfrentamos, nos hemos dado a la tarea de realizar una recolección – que no es exhaustiva- sobre aquellos que consideramos más relevantes a fin de que se pueda corroborar su correcta aplicación.

Introducción	6
1. Búsqueda de personas desaparecidas durante el desastre natural	6
2. Derecho a la información y a la participación	7
3. Reconocimiento de los afectados como desplazados internos y derecho a la protección	9
4. Principio de no discriminación en la ayuda humanitaria	10

5. Violencia en contra de las mujeres	10
6. Trato digno de las personas fallecidas y restos humanos	11
7. La participación de la sociedad civil	13
8. Procesos de ayuda y atención mejorados.....	15
9. Mecanismos de vigilancia de las acciones de las autoridades	15
10. Presentación de quejas	16
11. Acceso a la justicia.....	17
12. Cooperación Internacional	17

Introducción

Los conflictos y los desastres naturales afectan de varias maneras los derechos humanos de las personas afectadas, incluyendo los derechos a la vida, a la salud y a la seguridad.

El “Informe final 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 (resolución A/HRC/28/76)”⁶ establece que aunque las acciones de rescate, socorro y rehabilitación pueden vincularse con la promoción de los derechos humanos, pero ello no ocurre automáticamente.

Por ello, es fundamental **trabajar con un enfoque en los derechos humanos porque así se enfatiza la rendición de cuentas de las autoridades responsables y los derechos de las personas**. Un modelo con enfoque en los derechos humanos incluye los principios de vinculación directa e intencional con los derechos humanos; transparencia, participación, inclusión y pedir la opinión de los afectados y los beneficiarios; no discriminación; atención especial a las necesidades de grupos vulnerables y marginalizados dentro del conjunto de los beneficiarios; y rendición de cuentas y establecimiento de plazos claros⁷.

Para garantizar la máxima protección de los derechos humanos de las víctimas y la eficacia de los esfuerzos de ayuda y atención, la comunidad humanitaria ha desarrollado principios, buenas prácticas y lecciones aprendidas:

1. Búsqueda de personas desaparecidas durante el desastre natural

Toda acción de búsqueda y rescate, ejecutada por socorristas entrenados tiene como prioridad la vida de la víctima al igual que la seguridad de los socorristas de acuerdo a las guías internacionalmente adoptadas del *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG)⁸. Las Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos de Naciones Unidas (IASC) señalan que las familias deben recibir asistencia para averiguar el destino y paradero de sus familiares desaparecidos y a ser informados sobre el progreso de la investigación y los resultados obtenidos:

*D.3.2 Las personas afectadas deberán recibir asistencia para **averiguar el destino y paradero de los familiares desaparecidos**. Los parientes más*

⁶ Disponible en <http://undocs.org/es/A/HRC/27/57>

⁷ A/HRC/27/57, disponible en <http://undocs.org/es/A/HRC/27/57>

⁸ Disponible en <https://www.insarag.org/inicio-es>

*próximos deberán ser informados sobre el **progreso de la investigación** y los **resultados obtenidos** a través del uso de servicios o mecanismos de búsqueda y rastreo. Se facilitará la reunificación de las familias, de así éstas desearlo, especialmente cuando se trate de niños o personas de la tercera edad.*

Igualmente, el numeral 16 de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*⁹ contempla como un derecho de las personas desplazadas por un desastre natural a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos y la obligación de las autoridades de averiguar el destino y paradero de los desplazados internos desaparecidos:

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

2. Derecho a la información y a la participación

De acuerdo a la Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas¹⁰ las personas y comunidades afectadas por desastre naturales deben tener acceso a la información relevante y poder participar en aquellas decisiones que les conciernen, lo que debe incluir las acciones de rescate, atención durante la emergencia y rehabilitación post emergencia:

4. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias conocen sus derechos, tienen acceso a la información y participan en todas las decisiones que les conciernen.

*Criterio de Calidad: **La respuesta humanitaria se basa en la comunicación, la participación y la retroalimentación.***

Acciones Clave

4.1 Informar a las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias sobre la organización, los principios a los que se adhiere, cómo se espera que se comporte su personal, los programas que ejecutan y los servicios que pretenden prestar.

4.2 Utilizar lenguas, formatos y medios de comunicación que resulten fácilmente comprensibles y que sean respetuosos y adecuados a la cultura

⁹ Disponible en

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

¹⁰ Disponible en

<https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20Spanish.pdf>

de los diferentes miembros de la comunidad, haciendo especial hincapié en los grupos vulnerables y marginados.

4.3 Garantizar una representación inclusiva, que fomente la participación y el compromiso de las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias en cada una de las fases de trabajo.

4.4 Alentar a las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias a que expresen su nivel de satisfacción en lo que respecta a la calidad y eficacia de la ayuda que han recibido, prestando especial atención a las cuestiones de género, edad y diversidad de las personas que expresan su opinión.

Responsabilidades de la organización

4.5 Existen políticas de intercambio de información que promueven una cultura de comunicación abierta.

4.6 Existen políticas para involucrar a las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias que reflejan las prioridades y los riesgos que éstas identifican en cada una de las etapas del trabajo.

4.7 La comunicación externa, incluida la destinada a la recaudación de fondos, es precisa, ética y respetuosa y presenta a las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias como seres humanos dignos.

Asimismo, las Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales contemplan el derecho de las víctimas que esté en riesgo inminente a tener acceso a la información en forma fácil y sencillo:

1.2 Las personas afectadas por un desastre natural o que enfrentan un riesgo inminente de verse afectadas por un desastre natural deberán tener derecho a un acceso fácil a la información, en un idioma que entiendan, sobre: (a) La naturaleza y nivel del desastre que enfrentan; (b) Las posibles medidas de mitigación de riesgos y vulnerabilidad a desastres que se pueden adoptar; (c) Asistencia humanitaria y esfuerzos de recuperación en curso o planificados, y sus respectivos derechos; y (d) Sus derechos de acuerdo con el derecho internacional y nacional.

Asimismo, estas directrices¹¹ destacan el derecho de las personas a ser informadas y consultadas sobre las medidas tomadas en su nombre, y a participar en la planificación y ejecución de las distintas etapas de la respuesta para casos de desastre.

1.3 Las personas afectadas deberán ser informadas y consultadas sobre las medidas tomadas en su nombre, y tendrán la oportunidad de hacerse cargo de sus propios asuntos, en la mayor medida posible y lo antes posible. Deberán participar en la planificación y ejecución de las distintas etapas de la respuesta para casos de desastre. Deberán tomarse

¹¹ Disponibles en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

medidas focalizadas a efectos de incluir a las personas tradicionalmente marginadas de la participación en el proceso de adopción de decisiones.

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) establece la participación de las víctimas y afectados en los programas de beneficios que reciban:

7. Se buscará la forma de *hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro*

Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación.

3. Reconocimiento de los afectados como desplazados internos y derecho a la protección

De acuerdo a las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales del IASC¹², las personas que a consecuencia de un desastre natural deben ser evacuadas o se ven obligadas a trasladarse, deben ser reconocidas como desplazados internos y sus derechos salvaguardados conforme al marco internacional aplicable:

1.6 Las personas que se han visto forzadas y obligadas a escapar, huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, que han sido evacuadas como resultado de un desastre natural y de sus efectos, que han sido obligadas o se han visto forzadas a huir para evitar tales efectos, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida, se consideran desplazados internos de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, y deberán ser tratadas como les corresponde.

Uno de los derechos de los desplazados internos es el derecho a conocer el paradero y destino de sus familiares. El numeral 16 de los principios rectores de los desplazamientos internos¹³ establece:¹⁴

Principio 16

- 1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.***

¹² Disponibles en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

¹³ Diponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

¹⁴ Diponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

4. Principio de no discriminación en la ayuda humanitaria

Según las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales¹⁵ las garantías generales para las personas afectadas por desastres naturales deben contemplar:

1.1 Las personas afectadas por los desastres naturales, deberán ser reconocidas y tratadas como personas, con el derecho a disfrutar de los mismos derechos y libertades que los demás habitantes del país, y a no ser objeto de discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, discapacidad, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, edad o cualquier otra condición similar, de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos. Las medidas dirigidas a atender las necesidades específicas de asistencia y protección de las mujeres, niños y otros grupos especiales de la población afectada, entre ellos, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad, las personas con VIH/SIDA, los hogares encabezados por una sola persona (hogares monoparentales), los hogares encabezados por niños, los desplazados internos o miembros de comunidades étnicas, religiosas y pueblos indígenas, no constituyen discriminación siempre que, y en la medida en que se basen en las diferencias de sus necesidades.

1.9 Las actividades de protección deberán llevarse a cabo de manera que se respeten las sensibilidades culturales que caracterizan las zonas afectadas por el desastre, siempre que no contravengan las normas internacionales vigentes de derechos humanos.

Cuando se trate de niños, las Directrices establecen que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial:

1.5 En todas las decisiones y acciones relacionadas con niños, una consideración primordial será el interés superior del niño.

5. Violencia en contra de las mujeres

¹⁵ Disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

Según las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales¹⁶:

A.4.2 Las personas afectadas, especialmente las mujeres y niñas, deberán estar protegidas frente a la violencia por motivos de género, y las supervivientes de tales actos de violencia deberán recibir el apoyo adecuado. Entre otras, pueden considerarse las siguientes actividades:

- *Campañas educativas sobre el riesgo de la violencia por motivos de género;*
- *Establecimiento de lugares seguros para mujeres, niños y niñas;*
- *Identificar estrategias para atender las necesidades de las mujeres en lo que se refiere a productos no alimenticios y planificar maneras seguras de distribución;*
- *Garantizar el acceso a servicios confidenciales tomando en cuenta las consideraciones de género (incluyendo la salud, seguridad, asistencia legal/judicial y psicológica), y mecanismos de remisión, así como apoyo material adecuado para los supervivientes de la violencia por motivos de género.*
- *Fortalecimiento de la capacidad de los órganos del orden público para investigar y responder a incidentes de violencia por motivos de género; inclusión de varias mujeres del personal de seguridad que hayan recibido capacitación, a través de un proceso de contratación rápido o mediante el uso de mujeres procedentes de las comunidades afectadas;*

A.4.3 Las personas afectadas deberán ser protegidas contra la trata, el trabajo infantil, las formas contemporáneas de la esclavitud, como la venta de esposas, la prostitución forzada, la explotación sexual, u otras formas similares de explotación

6. Trato digno de las personas fallecidas y restos humanos

Según las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales¹⁷ se debe asegurar un trato digno a los restos de las personas fallecidas, orientado a su identificación e entrega a sus familias, y deben respetarse las prácticas religiosas y culturales de las comunidades:

A.6.1 Los restos mortales de los fallecidos deberán ser recogidos e identificados a fin de prevenir su profanación o mutilación y facilitar la devolución de los mismos al pariente más próximo.

A.6.2 De no realizarse la devolución de los restos, por ejemplo, cuando no se puede identificar o establecer contacto con el pariente más próximo, deberá dárseles un trato que facilite su futura recuperación e identificación. Deberá evitarse la incineración de cuerpos sin identificar. Los cuales

¹⁶ Disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

¹⁷ Disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

deberán ser almacenados o enterrados temporalmente, en espera de una futura identificación y devolución a las familias.

A.6.3 Las prácticas, creencias religiosas y culturales locales sobre el trato que debe darse a los cuerpos deberán tomarse en consideración desde el principio. Deberá dárseles un trato que respete la dignidad y privacidad del fallecido y de sus familiares. Deberán tomarse medidas para proteger los cementerios y monumentos contra la profanación o disturbios.

A.6.4 Los familiares deberán estar totalmente informados sobre la ubicación de las tumbas y lugares donde se encuentren los restos, y tener pleno acceso a ellos. Deberán tener la oportunidad de recuperar los restos humanos para su entierro o incineración, según sus propias creencias, prácticas religiosas y culturales, así como de construir monumentos en su memoria y celebrar ceremonias religiosas en la medida necesaria.

El numeral 16 de los principios rectores de los desplazamientos internos¹⁸ establece que las autoridades deben identificar los restos mortales de las personas fallecidas y darles un trato respetuoso:

2. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja en su guía *La gestión de cadáveres en situaciones de desastre: Guía práctica para equipos de respuesta*, señala que en caso de fallecimiento, la recolección de los cadáveres deberá documentarse, y asegurarse, junto con elementos como objetos personales y garantizando la debida cadena de custodia y centralizando la información sobre personas fallecidas y desaparecidas¹⁹:

Información sobre los muertos

Se debe recolectar información básica sobre todos los cadáveres siempre que sea posible (véase el capítulo 6 sobre identificación de los cadáveres y el anexo 1).

- *Para la recolección temprana de datos pueden usarse formatos de papel (véase formularios de recolección de datos en los anexos 1 y 2) y esta información se puede ingresar posteriormente en una base de datos electrónica.*
- *Es probable que la información incluya objetos personales valiosos y fotografías.*
- *Se requiere contar con una cadena de custodia para evitar la ubicación incorrecta de la información y garantizar la disponibilidad de la evidencia.*

La centralización y la consolidación de la información sobre los muertos y desaparecidos son esenciales para aumentar la posibilidad de encontrar coincidencias entre las solicitudes de búsqueda de personas

¹⁸ Diponible en

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

¹⁹ Disponible en <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc-003-0880.pdf>

desaparecidas y la información disponible o conocida sobre los muertos (véanse los anexos 1 y 2).

7. La participación de la sociedad civil

Según 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)²⁰ se debe hacer uso de las capacidades locales, incluida la sociedad civil, en la atención a desastres.

*6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local, incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes no obstante su vulnerabilidad. Siempre que sea posible, trataremos de fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Siempre que sea posible, **propiciaremos la asociación con organizaciones no gubernamentales locales de carácter humanitario en la planificación y la ejecución de actividades** y, siempre que proceda, cooperaremos con las estructuras gubernamentales.*

Concederemos alta prioridad a la adecuada coordinación de nuestras intervenciones motivadas por emergencias. Desempeñarán esta función de manera idónea en los distintos países afectados quienes más directamente participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

*7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro. Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. **Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación.***

El Informe sobre los progresos realizados en la preparación del informe de investigación del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos (A/HRC/27/57) reconoce la importancia del papel de la sociedad civil y del sector privado durante y después de los desastres naturales, así como la obligación de las autoridades de proteger a las víctimas y a la población en general de abusos, como el alza de precios :

*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*

²⁰ Disponible en <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm>

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.

En el mismo sentido, las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales reconocen la contribución de las organizaciones y agencias humanitarias durante desastres naturales: ²¹

II.2 Las organizaciones y agencias humanitarias internacionales y las organizaciones no gubernamentales que contribuyen a la respuesta humanitaria:

- *Ofrecen servicios de apoyo a las personas afectadas por los desastres naturales que precisen protección y asistencia humanitaria cuando, y en la medida en que, las autoridades competentes sean incapaces o carezcan de la voluntad para proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.*
- ***Aceptan que los derechos humanos son la base de la acción humanitaria.*** *En situaciones de desastres naturales deberán respetar los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres en todo momento, y fomentar su promoción y protección en la mayor medida posible. Tales organizaciones no deberán promover, participar activamente y de ninguna manera, respaldar políticas y actividades que conduzcan o puedan conducir a violaciones o abusos de los derechos humanos;*
- *Se orientan por estas Directrices Operacionales en sus actividades, especialmente cuando se trata de vigilar, evaluar la situación y las necesidades de las personas afectadas, planificar, programar y ejecutar sus propias actividades, así como la obtención de acuerdos con las autoridades gubernamentales sobre las obligaciones y responsabilidades del Estado con respecto a las personas afectadas de conformidad con el derecho internacional y cuando apoyen sus actividades.*
- *Llevan a cabo sus actividades de conformidad con **los principios de humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad**; y*
- *Rinden cuentas a todas las partes interesadas pertinentes, incluidas las personas afectadas*

II.3 Todos los agentes humanitarios pertinentes deberán garantizar la coordinación de sus actividades de protección entre ellos, con las autoridades nacionales y locales, respetando a su vez y teniendo en cuenta los mandatos respectivos.

²¹ Disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

8. Procesos de ayuda y atención mejorados

De acuerdo a la Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuenta²² las personas y comunidades afectadas por desastre naturales, es necesario que los procesos de ayuda y atención mejoren con la experiencia y por tanto el nivel de atención y la actuación de los diferentes actores involucrados deben mejorar:

7. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias pueden esperar que se les brinde una mejor asistencia, ya que las organizaciones aprenden de la experiencia y la reflexión.

Criterio de Calidad: Los actores humanitarios están en un proceso de aprendizaje y mejora constante.

Acciones Clave

7.1 Aprovechar las lecciones aprendidas y las experiencias previas en el diseño de programas.

7.2 Aprender, innovar y realizar cambios sobre la base del seguimiento y la evaluación, la retroalimentación y las quejas.

7.3 Compartir el aprendizaje y la innovación dentro de la organización, con las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias y con otras partes interesadas. Responsabilidades de la organización

7.4 Existen políticas de evaluación y aprendizaje y se dispone de medios para aprender de la experiencia y mejorar las prácticas.

7.5 Existen mecanismos para registrar el conocimiento y la experiencia y hacerlos accesibles a toda la organización.

7.6 La organización contribuye al aprendizaje y la innovación en la respuesta humanitaria tanto entre pares como a nivel sectorial.

9. Mecanismos de vigilancia de las acciones de las autoridades

De acuerdo a las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales del IASC²³, deben existir mecanismo de vigilancia sobre la actuación de los servicios de emergencia de forma que se resguarden los derechos de las personas afectadas:

1.7 Los derechos humanos de las personas afectadas y el impacto de las actividades humanitarias sobre estos derechos deberán ser regularmente vigilados. A tal efecto, deberán fortalecerse los mecanismos de vigilancia existentes o establecerse mecanismos nuevos. Las personas encargadas de ello deberán tener acceso a las zonas donde las operaciones humanitarias se estén llevando a cabo, así como a todas las personas afectadas.

²² Disponible en

<https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20Spanish.pdf>

²³ Disponibles en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf

1.8 Las actividades de protección deberán emprenderse y priorizarse de acuerdo con la evaluación de las necesidades de las personas afectadas. Dichas necesidades deberán ser identificadas y evaluadas de acuerdo con criterios no discriminatorios y objetivos, y en consulta con la población afectada. Los datos recopilados deberán ser desglosados por edad y sexo.

A.4.4 El acceso a las zonas y poblaciones afectadas deberá ser facilitado por otros mecanismos, como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Defensores del Pueblo o colegios de abogados locales, con el fin de abordar los casos de violencia y otras violaciones de los derechos humanos

10. Presentación de quejas

Como complemento y garantía del derecho de participación, las personas y comunidades afectadas deberán contar con mecanismos ágiles y sencillos de presentación de quejas que deberán ser efectivamente gestionados, de acuerdo a la Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas²⁴

5. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias tienen acceso a mecanismos seguros y ágiles para gestionar las quejas.

Criterio de Calidad: Las quejas son bien recibidas y gestionadas.

Acciones Clave

5.1 Consultar con las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias el diseño, la ejecución y el seguimiento de los procesos de gestión de quejas.

5.2 Recibir y aceptar las quejas, así como informar sobre cómo se puede acceder al mecanismo correspondiente y cuál es el alcance de los asuntos que trata.

5.3 Gestionar las quejas de manera oportuna, justa y apropiada, dando prioridad a la seguridad de aquellos que reclaman y a los que se han visto afectados en todas las etapas.

Responsabilidades de la organización

5.4 Existe y se registra un proceso de gestión de quejas para las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias. El proceso debería incluir la programación, la explotación y el abuso sexual, así como otros abusos de poder.

5.5 Existe una cultura de la organización en la que se toman en serio las quejas y se adoptan las medidas adecuadas de acuerdo a las políticas y procesos ya definidos.

5.6 Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias son totalmente conscientes del comportamiento que se espera del personal

²⁴ Disponible en

<https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20Spanish.pdf>

humanitario, incluido el compromiso de la organización con la prevención de la explotación y el abuso sexual.

5.7 Las quejas que no entran dentro del ámbito de la organización se remiten a las instancias pertinentes de acuerdo con las buenas prácticas.

11. Acceso a la justicia

Las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales señalan que las personas tienen derecho a reclamar y ejercer sus derechos, así como a recibir apoyo para ello, y contar con recursos eficaces, incluyendo el acceso sin impedimentos al sistema judicial, en caso de violaciones:

*1.4 Las personas afectadas tendrán **derecho a reclamar y ejercer sus derechos**, así como a recibir apoyo para ello, y contar con recursos eficaces, incluyendo el **acceso sin impedimentos al sistema judicial**, en caso de violaciones.*

12. Cooperación Internacional

En contextos de catástrofes naturales, la asistencia ofrecida por la comunidad internacional es fundamental. Tanto los países como las agencias especializadas de la ONU juegan un rol clave en asistir en la evaluación de daños y de necesidades así como en proporcionar asistencia técnica en los esfuerzos de búsqueda y rescate. La Asamblea General de la ONU, en su resolución A/57/L.60 y Add.1²⁵ sobre el fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas “destaca la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas para ayudar a salvar más vidas (...) y alienta el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados en los planos regional y subregional en la esfera de la preparación y la respuesta en casos de desastre, particularmente en lo relativo al fomento de la capacidad en todos los niveles”.

²⁵ Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/57/150>