

GRUPOS VULNERABLES EN SITUACIONES DE RIESGOS Y AMENAZAS. EL CASO DE LOS DESASTRES NATURALES

Rubén CARNERERO CASTILLA (España)*

Sumario: I. Introducción. II. Las personas y grupos especialmente vulnerables. III. Las situaciones de riesgo y las amenazas para los derechos fundamentales: los desastres naturales. IV. Los derechos de las personas y grupos vulnerables en situaciones de riesgo y amenaza como consecuencia de los desastres naturales. 1. Desastres naturales y no discriminación. 2. Desastres naturales y derechos humanos. V. Conclusiones.

Resumen: Si bien los Estados tienen la obligación de respetar y proteger los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción en cualquier circunstancia, incluidas las situaciones de riesgo o amenaza para el ejercicio de los mismos derivadas de los desastres que causen graves daños al medio humano –lo que requiere la adopción de medidas para la prevención de su violación, la mitigación de los efectos de la misma y la reparación de sus consecuencias–, el cumplimiento de dicha obligación resulta especialmente importante cuando se trata de personas jurídicamente vulnerables por estar más expuestas a sufrir la lesión de sus derechos.

Palabras clave: derechos humanos, personas vulnerables, grupos vulnerables, situaciones de emergencia, desastres naturales.

Abstract: States, as it is known, have the obligation to respect and protect the fundamental rights of any person under their jurisdiction in any circumstance, including situations of risk or threat to the exercise thereof derived from disasters that cause serious damage to the human environment – which requires the adoption of measures for the prevention of its violation, the mitigation of its effects and the repair of its consequences–. Compliance with this obligation is especially important when dealing with legally vulnerable persons because they are more exposed to suffer the infringement of their rights.

Keywords: human rights, vulnerable people, vulnerable groups, emergency situations natural disasters.

* Miembro del IHLADI. Profesor de Derecho internacional público de la UCM. Vicedecano de alumnos, cultura y deporte de la Facultad de Derecho de la UCM. Antiguo Secretario General adjunto del IHLADI.

I. Introducción

Entendida la vulnerabilidad en su amplio sentido semántico como la condición de quien puede ser dañado o perjudicado, el ser humano es por naturaleza vulnerable desde el punto de vista físico, psicológico y moral. Tal vulnerabilidad alcanza también a su situación jurídica, en la medida en que toda persona está sometida al riesgo de sufrir la lesión de sus derechos y sus intereses jurídicamente protegidos. De hecho, las normas jurídicas son, por definición, susceptibles de infracción, motivo por el cual la función del ordenamiento jurídico consiste no solo en reconocer derechos e imponer obligaciones a los sujetos del mismo, sino también en implementar medidas para proteger esos derechos y, en su caso, para responder frente a sus violaciones con medidas sancionadoras y reparadoras.

Sin embargo, a esa inevitable exposición de cualquier individuo a los peligros inherentes a la propia existencia y, en particular, a la posibilidad de ver violados sus derechos fundamentales, hay que añadir el hecho de que algunos colectivos, debido a sus propias características o a las circunstancias de sus miembros, resultan más vulnerables, es decir, más propensos a sufrir la infracción de sus derechos. En este sentido, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja define la vulnerabilidad como la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos –en el caso de nuestro estudio, a las consecuencias jurídicas– de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos¹.

Así pues, la vulnerabilidad jurídica de cada individuo o colectivo varía dependiendo de múltiples circunstancias inherentes a ellos, como las de carácter personal, y extrínsecas, como las de naturaleza socioeconómica o cultural, así como de su capacidad para hacer frente a las mismas. Además, la propia vulnerabilidad jurídica, y en consecuencia la especial propensión a sufrir la violación de los derechos fundamentales que ella conlleva, puede ser temporal, como es el caso de los niños; definitiva, como la relativa a la condición de las mujeres y los ancianos o la pertenencia a una minoría nacional de carácter étnico; o eventualmente reversible, como ocurre con la situación de los migrantes o la condición de refugiado, asilado o desplazado. En otros supuestos la causa que determina la vulnerabilidad puede encajar en una u otra de esas categorías, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, como ocurre con la discapacidad física.

Obviamente, la situación resultará potencialmente más delicada y el riesgo será más grave en la medida en que un determinado ciudadano se encuentre

¹ <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>.

simultáneamente en varias de estas situaciones de vulnerabilidad, como es el caso, por ejemplo, de las ancianas discapacitadas, de las niñas refugiadas o de las mujeres migrantes.

Además, esa vulnerabilidad puede verse agravada por circunstancias coyunturales que incrementan el riesgo de violación de los derechos fundamentales de la población, o al menos de las personas pertenecientes a alguno o varios grupos vulnerables, o las amenazas para su disfrute. Entre estas situaciones se encuentran, sin lugar a duda, las catástrofes provocadas por los desastres naturales.

Así pues, partiendo de la base de que el objetivo fundamental del Derecho ha de ser intentar revertir o mitigar las situaciones de vulnerabilidad jurídica, en el caso de que éstas no sean definitivas ni transitorias por su propia naturaleza, implementando las medidas legislativas necesarias al efecto, lo cierto es que, en tanto que ello ocurre o para el caso de que no llegue a producirse ese cambio de situación, los esfuerzos deberán centrarse en proporcionar a las personas especialmente vulnerables los instrumentos jurídicos necesarios para que puedan compensar su posición de desventaja respecto del resto de los ciudadanos.

Dicho esto, la presente ponencia no pretende analizar la situación jurídica desde el punto de vista del Derecho internacional de aquellas personas que integran los distintos grupos vulnerables, ni las causas que determinan que se encuentren en tal situación y las soluciones a las mismas, pues ello exigiría un estudio multidisciplinar en profundidad de cada uno de ellos, sino comprobar si gozan conforme al Derecho internacional de derechos específicos respecto del resto de los ciudadanos con los que conviven y, en cualquier caso, si se benefician –o deberían beneficiarse– de medidas especiales, distintas y adicionales a las establecidas con carácter general, para la protección de tales derechos ante situaciones excepcionales que conllevan un riesgo inusual de violación de los mismos, en particular frente a las catástrofes provocadas o derivadas de los desastres naturales.

II. Las personas y grupos especialmente vulnerables

La expresión “personas y grupos especialmente vulnerables”, tal y como la hemos perfilado, debe incluir a distintos colectivos, cuya vulnerabilidad responde en unos casos a causas endógenas, es decir, a las propias características inherentes a las personas que los constituyen (edad, sexo, etc.) y en otros a causas exógenas, ajenas a los mismos (sobre todo de carácter socioeconómico y cultural), y cuyas circunstancias y problemática particular varían notablemente de unos supuestos a otros, complicando cualquier intento de considerarlos en su conjunto, tanto a la hora de adoptar medidas jurídicas o políticas para garantizar sus derechos y mejorar su situación, como a los efectos de su estudio.

Por este motivo, dada la variedad de supuestos que comprende y la heterogeneidad de los mismos, ningún instrumento internacional de carácter normativo ha definido el concepto genérico y jurídicamente indeterminado de “personas y grupos especialmente vulnerables”, ni ha determinado cuáles son esos grupos o ha precisado qué elementos diferenciadores comunes caracterizan a las personas que los componen. A ello se suma el carácter relativo de la vulnerabilidad que llevó a la CDI a dejar deliberadamente abierto el alcance de la expresión “especialmente vulnerables” en su Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, descartando fijar una lista de grupos vulnerables a fin de incluir no solo las categorías de personas que suelen asociarse al concepto, sino también a aquellas otras que podrían encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad a raíz de un desastre concreto².

En consecuencia, dado que resulta complicado manejar categorías genéricas que puedan incluir a todos los grupos especialmente vulnerables, la primera cuestión que se plantea al analizar la situación jurídica de las personas que forman parte de los mismos es la de su identificación. Para ello recurriremos a diversos textos internacionales de distinta naturaleza jurídica, algunos de ellos carentes de eficacia obligatoria, que nos aportan una primera relación básica, que no exhaustiva, de los mismos³.

– *Los menores*: La Convención sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989, responde a la necesidad de proporcionar a los menores una protección especial, que ya había sido enunciada por la Sociedad de Naciones en la Declaración de Ginebra sobre los derechos del niño, de 28 de febrero de 1924, y por las Naciones Unidas en la Declaración de los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y también ha sido reconocida por la Declaración universal de derechos humanos de 1948, en los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan por el bienestar del niño.

² *Vid.* el informe de la CDI a la Asamblea General correspondiente a su 68º período de sesiones, p. 38.

³ La siguiente es, pues, una enumeración subjetiva y, como tal, opinable, que viene determinada por el objeto de la presente ponencia. En consecuencia, no tiene por qué coincidir con otras que han sido propuestas por la doctrina o por entidades con competencias en la materia, como es el caso de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que menciona como ejemplos de grupos potencialmente vulnerables: los desplazados internos; los refugiados; los repatriados, es decir las personas que habiendo sido refugiadas o habiendo estado desplazadas vuelven a su hogar; las personas marginadas, excluidas o desposeídas; los niños pequeños, las mujeres embarazadas y las madres lactantes, los niños no acompañados, las viudas, las personas mayores sin apoyo familiar y personas discapacitadas (<http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>).

La vulnerabilidad de los menores es consecuencia de su dependencia del cuidado de los adultos, de modo que, conforme a la Declaración de las Naciones Unidas de 1959, el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluyendo la debida protección legal, idea retomada por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general n° 17, sobre los derechos de los niños, adoptada en su 35° período de sesiones (1989), al insistir en que todo niño, debido a su condición de menor, tiene derecho a medidas especiales de protección (parr. 4). A ello se une el hecho de que hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles debido, entre otras razones, a la situación económica y al nivel educativo de su familia o sus cuidadores, que afectan o pueden llegar a afectar a sus derechos.

– *Los ancianos*: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha puesto de manifiesto en su Observación general n° 6, sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, aprobada en el 13° período de sesiones (1995), que muchas personas de edad carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados, figurando entre los grupos más vulnerables, marginales y no protegidos (par. 17), lo que inevitablemente repercute de forma negativa en el disfrute de sus derechos fundamentales.

En la misma línea, la resolución 21/23 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2012, reconoció expresamente que las personas de edad se enfrentan a factores específicos de vulnerabilidad y a dificultades para el ejercicio de todos los derechos humanos, por lo que resulta preciso prestar más atención a los problemas que les afectan específicamente. Además, el Consejo se ha mostrado preocupado por las múltiples formas de discriminación que les afectan y por la gran incidencia de la pobreza en este grupo particularmente vulnerable, especialmente cuando se trata de mujeres, personas con discapacidad, afrodescendientes, personas pertenecientes a pueblos indígenas, personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, personas del medio rural, personas que viven en la calle y refugiados, entre otros grupos.

El consenso internacional acerca de la identificación de las personas de edad como un grupo en situación de desventaja o de potencial vulnerabilidad se ve, además, ampliamente reflejado en la práctica de los sistemas regionales y de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas⁴.

A pesar de ello, lo cierto es que hasta la fecha las personas mayores no han sido objeto de un tratamiento específico por el Derecho internacional de los derechos

⁴ L. Rodríguez-Piñero Royo, *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, p. 27.

humanos mediante la adopción de un tratado para el reconocimiento y la protección de sus derechos, como sí ocurre con otros grupos de población especialmente vulnerables a las violaciones de los mismos.

– *Las mujeres*: El carácter vulnerable de las personas que conforman un grupo humano viene determinado, entre otros factores, por la discriminación a la que se hayan sometidas, entendida ésta como toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. A este respecto, la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, proclamada por la resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967, reconoció su vulnerabilidad al constatar con preocupación que, a pesar de los muchos instrumentos internacionales adoptados en el seno de las Naciones Unidas y de los organismos especializados y a pesar de los progresos realizados hasta esa fecha en materia de igualdad de derechos entre sexos, dicha discriminación continuaba, lo que resulta incompatible con la dignidad humana y con el bienestar de la familia y de la sociedad e impide su participación en la vida política, social, económica y cultural en condiciones de igualdad con el hombre.

Es obvio que tal situación no se había corregido cuando la propia Asamblea General adoptó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mediante su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, en la que volvió a confirmar que, a pesar de las convenciones internacionales, las resoluciones, las declaraciones y las recomendaciones concertadas bajo los auspicios o aprobadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres, éstas seguían siendo objeto de importantes discriminaciones. Como también lo es que esa lamentable realidad todavía no ha sido superada en la actualidad, si bien se ha paliado en distinta medida por el efecto de los desiguales avances alcanzados en las últimas décadas por muchos Estados.

Pero si la discriminación que con demasiada frecuencia sufren las mujeres en muchos Estados ya es motivo para que se les deba considerar como un grupo vulnerable por lo que al respeto de sus derechos se refiere, más grave si cabe resultan los actos de violencia que en ocasiones sufren por razón de su sexo, pues, tal y como recuerda la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por la resolución 48/104 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, tales agresiones y coacciones no solo constituyen en sí mismas violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino que además impiden total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades.

Los actos de discriminación y las agresiones violentas dirigidos contra las mujeres las convierten, pues, en un grupo especialmente vulnerable, que se

distingue del resto porque no constituyen una minoría, pues desde el punto de vista cuantitativo en cada comunidad nacional su número es por lo general equivalente o superior al de los hombres.

Por este motivo, la Observación general n° 28, sobre a igualdad de derechos entre hombres y mujeres, aprobada por el Comité de Derechos Humanos en su 68° periodo de sesiones (2000), indica que los Estados partes en el Pacto de derechos civiles y políticos de 1966 deben adoptar todas las medidas necesarias para hacer posible que tanto los hombres como las mujeres disfruten de dichos derechos sin discriminación, eliminando los obstáculos que se interponen en el goce de los mismos en condiciones de igualdad (parr. 3).

– *Las personas con discapacidad*: El propio concepto jurídico de discapacidad establecido por la Convención de 13 de diciembre de 2006, al incluir a todas las personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (art. 1), denota la idea de vulnerabilidad de las mismas.

Además, la Observación general n° 5 que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aprobó en su 11° periodo de sesiones (1994), relativa a las personas con discapacidad, considera que éstas constituyen un grupo tan vulnerable y desfavorecido que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para reducir sus desventajas estructurales y darles el trato preferente apropiado (parr. 9). Posteriormente, la mencionada Convención de 2006 insistió en la vulnerabilidad sobre los derechos de las personas con discapacidad al reconocer la necesidad de promover y proteger sus derechos debido a las barreras que encuentran para participar en la vida social en igualdad de condiciones que las demás personas, situación que resulta especialmente difícil cuando son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición, especialmente en el caso de las mujeres y las niñas, quienes suelen estar expuestas, dentro y fuera del hogar, a un riesgo mayor de sufrir violencia, lesiones o abusos, abandono, malos tratos o explotación.

– *Los refugiados y asilados*: Conforme a la Declaración sobre el asilo territorial, aprobada por la resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de las Naciones, de 14 de diciembre de 1967, y teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 14 de la Declaración universal de derechos humanos, pueden disfrutar de asilo en un Estado las personas que sean objeto de persecución por las autoridades de otro Estado, salvo que el motivo de la misma sea una acción judicial originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Por su parte,

la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951, considera como tales, más específicamente, a aquellas personas que, debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de su país.

En estos casos la causa de la vulnerabilidad jurídica reside, pues, en la persecución de la que son objeto tales personas y en la ausencia de protección de sus derechos fundamentales por parte del Estado de la nacionalidad que, bien no quiere o no puede velar por el respeto de los mismos, bien es el responsable del acoso en cuestión.

– *Los apátridas*: La delicada y comprometida posición jurídica de los apátridas, derivada de la ausencia de una nacionalidad a la que acogerse, ha sido puesta de manifiesto por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 32/5, de 30 de junio de 2016, en la que destaca que las personas privadas arbitrariamente de la nacionalidad se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a las violaciones de los derechos humanos, debido a que pueden verse afectadas por la pobreza, la exclusión social y la limitación de su capacidad jurídica, con la consiguiente repercusión negativa en lo que se refiere al disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en particular en los ámbitos de la educación, la vivienda, el empleo, la salud y la seguridad social.

De hecho, el interés y los esfuerzos de las Naciones Unidas por asegurar a los apátridas el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales ya había propiciado muchos años antes la convocatoria por el Consejo Económico y Social de una conferencia de plenipotenciarios que adoptó el 28 de septiembre de 1954 la Convención sobre el estatuto de los apátridas con la intención declarada de regularizar y mejorar su condición. Ese mismo año, la Asamblea General, en su resolución 896 (IX), de 4 de diciembre de 1954, expresó su deseo de que se convocase una nueva conferencia internacional con el objeto de concertar una convención para suprimir o reducir la apatridia, que acabó reuniéndose en 1959 y 1961, año en el que adoptó la Convención para reducir los casos de apatridia, de 30 de agosto, en vigor desde el 13 de septiembre de 1975.

– *Los desplazados internos*: Los Principios rectores sobre los desplazados internos adoptados en 1998 por la desaparecida Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/1998/53/Add.2), consideran como tales a aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para

evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Su vulnerabilidad fue expresamente puesta de manifiesto por el Representante del Secretario General para las personas internamente desplazadas, quien en la nota de presentación de dichos Principios rectores recordaba, por un lado, que los desplazamientos son consecuencia habitual de la experiencia traumática que suponen los conflictos violentos, las violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo y, por otro lado, que generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas, pues provocan rupturas familiares, cortan los lazos sociales y culturales de los afectados, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques, desapariciones y violaciones. De modo que se cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia, tanto si se agrupan en campamentos, como si huyen para ponerse al abrigo de la persecución y la violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas (parr. 1).

– *Los trabajadores migrantes*: Especialmente explícita y exhaustiva es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, que en su Preámbulo parte de la situación de vulnerabilidad en la que con frecuencia se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares debido, entre otros motivos, a las muchas dificultades de distinta índole con las que tropiezan durante su estancia en el Estado de empleo, situación que se ve agravada debido, entre otras circunstancias, a que los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares no han sido debidamente reconocidos por el Derecho interno de muchos Estados y a que a menudo la migración provoca la dispersión familiar. Problemas a los que se suman los derivados de la migración irregular, pues los trabajadores no documentados son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las del resto de los empleados.

– *Las minorías sexuales*: El 18 de diciembre de 2008, los representantes de 66 Estados miembros de las Naciones Unidas dirigieron una carta al Presidente de la Asamblea General (A/63/635) en la que ponían de manifiesto la vulnerabilidad jurídica de las personas integrantes de las minorías sexuales como consecuencia de las frecuentes violaciones de sus derechos y libertades que suponen la violencia, acoso, discriminación, exclusión, estigmatización y prejuicio de la que son objeto

por causa de su orientación sexual o su identidad de género, prácticas que socavan la integridad y dignidad de aquellos sometidos a tales abusos.

De hecho, ya desde 2003 la Asamblea General en sus resoluciones sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias venía llamando la atención de los miembros de las Naciones Unidas sobre los asesinatos de personas por causa de su orientación sexual o identidad de género. En la misma línea, la primera resolución de las Naciones Unidas sobre la materia, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos el 17 de junio de 2011 (A/HRC/RES/17/19, que tuvo su continuación en la resolución A/HRC/RES/27/32, de 26 de septiembre de 2014) expresó la grave preocupación por los actos de violencia y discriminación cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género; y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos preparó un informe oficial sobre la cuestión (A/HRC/19/41), en el que constató que en muchos casos, la sola percepción de homosexualidad o identidad transgénero pone a las personas en situación de riesgo de sufrir vulneraciones de sus derechos consistentes, entre otras, en asesinatos, violaciones y agresiones físicas, torturas, detenciones arbitrarias, denegación de los derechos de reunión, expresión e información y discriminación en el empleo, la salud y la educación.

– *Los enfermos*: Resulta obvio que, tal y como pone de manifiesto la Organización Mundial de la Salud (OMS), los grupos sociales vulnerables y marginados suelen tener menos probabilidades de disfrutar del derecho a la salud. Así, de entre los muchos datos que apoyan esta afirmación cabe destacar que tres de las enfermedades transmisibles más mortíferas (paludismo, sida y tuberculosis) afectan desproporcionadamente a las poblaciones más pobres del mundo; o que los grupos de población especialmente desfavorecidos, como son determinadas comunidades indígenas, están expuestos a mayores tasas de enfermedad y afrontan dificultades importantes para acceder a una atención sanitaria de calidad y asequible, por lo que registran tasas de mortalidad y morbilidad sustancialmente más altas que la población en general.

Pero el problema de la relación entre el desarrollo y la salud se ve agravado debido a que no solo las personas desfavorecidas socioeconómicamente están más expuestas a contraer enfermedades, sino que también los enfermos constituyen un grupo especialmente vulnerable desde el punto de vista jurídico.

A pesar de ello, aunque los Estados Partes en el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12) y las Naciones Unidas cuentan con un Relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, la Organización carece de un instrumento general que reconozca a los enfermos derechos, mecanismos o garantías para hacer frente a

su especial vulnerabilidad, no solo en el aspecto físico sino también jurídico, de modo que ha centrado su acción en algunas enfermedades concretas como el sida o la lepra, respecto de la que ha nombrado una Relatora Especial para la eliminación de la discriminación contra las personas afectadas y sus familiares.

En cuanto a las personas que están —o se les supone— contagiadas por el virus del sida, además de padecer la enfermedad sufren la estigmatización y la discriminación que pueden dificultarles el acceso al tratamiento de la infección y afectar a su empleo, su vivienda y otros derechos. Por este motivo, la Asamblea General dedicó su 26º periodo extraordinario de sesiones, celebrado en junio de 2001, al problema del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, aprobando la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA (A/RES/S-26/2), de 27 de junio, en la que reconoció que la epidemia mundial de sida, por sus dimensiones y consecuencias devastadoras, constituye una emergencia mundial y uno de los desafíos más graves para la vida y la dignidad del ser humano, así como para el disfrute efectivo de los derechos humanos.

— *Las minorías nacionales*: Ante la ausencia de una definición internacionalmente acordada sobre qué grupos constituyen minorías nacionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, considera que su existencia es una cuestión de hecho y que su identificación depende tanto de factores objetivos (como la existencia de una etnia, de un lenguaje o de una religión compartidos) como factores subjetivos (en particular, que las personas que las forman se identifiquen a sí mismas como miembros de una minoría)⁵.

Por lo que se refiere a su situación jurídica, para el Derecho internacional resultan especialmente vulnerables las minorías nacionales de naturaleza étnica, religiosa o lingüística, a cuyos miembros el Pacto internacional de derechos civiles y políticos les reconoce el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (art. 27). Tal vulnerabilidad viene determinada por el hecho de que, como señaló la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 2003/50, aprobada el 23 de abril de 2003, las personas pertenecientes a dichas minorías suelen verse especialmente afectadas por los conflictos existentes en muchos países, en los que resultan gravemente conculcados sus derechos humanos, a menudo de forma trágica.

En ellas han centrado, pues, sus esfuerzos de protección jurídica tanto las Naciones Unidas, adoptando la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General mediante su resolución 47/135, de 18 de diciembre de

⁵ Naciones Unidas: *Derechos de las Minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación* (HR/PUB/10/3). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2010, p. 3.

1992, como el Consejo de Europa, con la adopción del Convenio–marco para la protección de las Minorías Nacionales, hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995, instrumentos ambos que pretenden como objetivo fundamental que los Estados garanticen su protección efectiva, de modo que las personas pertenecientes a las mismas puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

– *Los pueblos indígenas*: Si bien los pueblos indígenas pueden reivindicar los derechos reconocidos por el ordenamiento internacional a las minorías, en las Naciones Unidas existen mandatos y mecanismos dedicados específicamente a protegerlos. Entre ellos destaca la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada mediante la resolución 61/295 de la Asamblea General, de 13 de septiembre de 2007, en la que se reafirma que los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación en el ejercicio de sus derechos y se recuerdan las injusticias históricas que han sufrido como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer su derecho al desarrollo. Además, esta Declaración, partiendo de la vulnerabilidad jurídica de los pueblos indígenas, llama la atención acerca de la urgente necesidad de respetar y promover tanto sus derechos intrínsecos, derivados de sus estructuras políticas, económicas y sociales, sus culturas, sus tradiciones y su historia, como de los derechos que les reconocen los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados.

III. Las situaciones de riesgo y las amenazas para los derechos fundamentales: los desastres naturales

Al igual que ocurre con las personas y los grupos vulnerables, tampoco existe en el Derecho internacional una definición o enumeración de carácter normativo que establezca las amenazas y situaciones de riesgo para los derechos fundamentales de la población en las que las autoridades deberían adoptar las medidas excepcionales pertinentes para garantizar su respeto y disfrute. A falta de la misma, para identificarlas ha de partirse de criterios restrictivos, pues en caso contrario puede ocurrir que siendo tantas, tan frecuentes y tan amplias las circunstancias que requerían la adopción de esas medidas, tales circunstancias dejen de resultar extraordinarias, de modo que lo razonable sería hacerles frente mediante las normas, los procedimientos y los mecanismos previstos para su aplicación con carácter general a los supuestos comunes.

Por el motivo contrario, tampoco resulta útil a estos efectos la aplicación de criterios tan exigentes como por ejemplo los previstos en el art. 4 del Pacto de derechos civiles y políticos de 1966 para la suspensión de las obligaciones que

impone a los Estados, ni los establecidos para su interpretación por la Observación general nº 29 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada en su 72º período de sesiones (2001), según la cual para que tenga lugar tal posibilidad es necesario que se dé una situación excepcional tan grave que ponga en peligro la vida de la nación (parr. 2), requisito que, si bien puede estar justificado para proceder a la suspensión de los derechos de los ciudadanos, no lo está tanto cuando se trata de ampliar los mismos o de reforzar y garantizar su ejercicio por parte de las personas vulnerables.

Para salvar los inconvenientes derivados de ambos extremos podemos considerar, siguiendo al profesor español J. Oraá Oraá⁶, como situaciones fácticas que, a la vista de su gravedad, ponen en grave riesgo o amenazan los derechos humanos las que encajen en alguna o varias de las siguientes categorías:

– *Los conflictos políticos graves*: Se trata de situaciones de distinta naturaleza, tales como los conflictos armados internos o internacionales, los disturbios internos, la subversión, las amenazas al orden público y otras similares, teniendo en cuenta que, como recuerda la mencionada Observación general nº 29 del Comité de Derechos Humanos, no todos los disturbios, catástrofes o conflictos armados tienen la entidad suficiente como para conllevar una modificación en la aplicación de las normas internacionales sobre derechos humanos (parr. 3).

– *Las crisis económicas*: A pesar de que resulta indiscutible que las crisis económicas graves y prolongadas generan indefensión entre los sectores más afectados y constituyen un escenario de riesgo para el respeto de los derechos humanos, lo cierto es que tales situaciones de emergencia socioeconómica resultan poco propicias para la adopción de soluciones coyunturales encaminadas a reforzar o ampliar los derechos de los ciudadanos –aunque no deben descartarse–, pues, como ha señalado J. Bonet, raramente constituyen episodios puntuales o muy localizados en términos temporales, más allá de alguna de sus manifestaciones o consecuencias concretas, como puede ser el desabastecimiento de bienes y servicios, motivo por el cual suelen requerir más bien la adopción de medidas políticas y económicas de ajuste y reformas estructurales con vocación de permanencia⁷.

– *Los desastres naturales*: Se entiende como desastres naturales no solo aquellas situaciones provocadas como consecuencia de fenómenos naturales, tales como

⁶ J. Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 31.

⁷ J. Bonet Pérez, “Las situaciones de crisis y el Derecho internacional de los derechos humanos”, *El derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis: estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad* (ed. J. Bonet Pérez y J. Saura Éstapa), Marcial Pons, Madrid 2013, (7–27) p. 14.

terremotos, maremotos, tormentas, sequías, erupciones volcánicas, huracanes, tornados y siniestros similares, sino también las causadas debido a la actuación humana –por acción o inacción–, normalmente de forma accidental, como es el caso de los vertidos peligrosos o los accidentes nucleares, siempre que ocasionen graves daños en el medio ambiente –natural o humano– y, como consecuencia de ello, afecten al normal funcionamiento de las instituciones y los servicios públicos y dificulten la supervivencia de la población debido a las pérdidas materiales o personales sufridas o al menoscabo de sus medios de vida. Se trata, pues, de desastres naturales, no necesariamente por su origen, sino por sus efectos. Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional⁸ y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)⁹ añaden como requisitos de este tipo de desastres el hecho de que ocasionen una gran cantidad de muertes y excedan la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

En efecto, aunque como recuerda el Comité Permanente entre Organismos (*Inter-Agency Standing Committee*, IASC) –foro establecido en 1992 en respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el fortalecimiento de la asistencia humanitaria, que constituye el principal mecanismo para la coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria prestada por las Naciones Unidas y por entidades ajenas a las mismas–, tradicionalmente se ha considerado que los desastres naturales suscitan principalmente desafíos de carácter humanitario, lo cierto es que también pueden plantear importantes problemas en relación con la protección de los derechos humanos de las víctimas¹⁰, en especial cuando el desastre ocurre en Estados económicamente menos desarrollados, supuesto en el que normalmente sus efectos devastadores se ven agravados. Es en esta cuestión en la que se centra principalmente la presente ponencia, toda vez que no resulta posible abarcar los aspectos de la misma relativos a las demás situaciones de riesgo mencionadas, debido a su excesiva amplitud.

⁸ *Vid.* el Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre (art. 3–a). La CDI aprobó este Proyecto de artículos en primera lectura en su 66º período de sesiones (2014) y en segunda lectura el 3 de junio de 2016, recomendando a la Asamblea General el 4 de agosto de 2016, de conformidad con el art. 23 de su Estatuto, que elaborase una convención a partir del mismo.

⁹ UNISDR: *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*, Ginebra, 2009, pp. 13–14.

¹⁰ IASC: *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, Washington, 2011, p. 1. Existe una versión anterior y más breve de este documento con el título *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales. Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, Washington, 2006.

IV. Los derechos de las personas y grupos vulnerables en situaciones de riesgo y amenaza como consecuencia de los desastres naturales

Además de las medidas preventivas que deben adoptar las autoridades nacionales con anterioridad a que ocurran los desastres naturales para mitigar sus efectos destructivos e intentar evitar los que sean causados como consecuencia de la acción humana, ya sea por negligencia o debido a la implementación de políticas inadecuadas¹¹, en la etapa posterior a la catástrofe surgen con frecuencia desafíos respecto de la protección de los derechos fundamentales de la población perjudicada, pues, además de que las víctimas quedan expuestas a sufrir su violación, especialmente si se trata de personas vulnerables, los desastres naturales pueden agravar las situaciones de discriminación que ya padezcan previamente. De modo que, por ejemplo, el riesgo de que las mujeres, las niñas y los niños sufran violencia sexual o de género se incrementa como consecuencia del hacinamiento y falta de seguridad que en muchas ocasiones conllevan los campamentos de emergencia, mientras que la escasez de recursos básicos, como el agua, los alimentos y las medicinas, puede favorecer situaciones de abuso de poder y explotación o desencadenar episodios de violencia contra las personas vulnerables.

Sin embargo, los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente a las consecuencias de los desastres naturales se han centrado básicamente en implementar medidas para garantizar la prestación de la asistencia humanitaria bajo los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad¹² y para incrementar la resiliencia de la población frente a los mismos¹³, habiéndose prestado menor

¹¹ Las ventajas obvias de la adopción de estas medidas de carácter preventivo fueron destacadas por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe de 2005 a la Asamblea General sobre “Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo” (A/60/227), adoptado a raíz del tsunami que afectó al océano Índico en 2004, al indicar que las posibilidades de que se produzcan desastres asociados a peligros de la naturaleza vienen determinadas en buena parte por los niveles de vulnerabilidad y por las medidas de preparación, prevención y mitigación que se adopten para evitarlos (parr. 1).

¹² Así, el objeto declarado del Proyecto de artículos de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastre consiste en facilitar una respuesta adecuada y efectiva a los mismos, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas (art. 2). Si bien, como recuerda el IASC: *Directrices operacionales...*, *op. cit.*, p. 5, esta acción humanitaria llevada cabo por los Estados o las organizaciones de asistencia ha de cumplir con las normas de derechos humanos y tener especialmente en cuenta a las personas con necesidades especiales, atendiendo, por ejemplo, los problemas específicos de acceso a la asistencia por parte de los hogares encabezados por mujeres, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y otras personas con vulnerabilidades especiales.

¹³ *Vid.*, por ejemplo, el Marco de Acción de 2005–2015 para el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, en Naciones Unidas: “Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres”, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) del 18 a 22 de enero de 2005, p. 6 ss. (A/CONF.206/6).

atención a los problemas que se plantean en estas situaciones en relación con la protección de los derechos humanos de la población en general y de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables en particular, ámbito respecto del cual se echa de menos la labor normativa de la comunidad internacional.

En cualquier caso, los efectos perniciosos de los desastres naturales sobre los derechos de las personas vulnerables varían dependiendo, entre otros factores, de su tipo, intensidad y duración; de la posibilidad de que las víctimas reciban apoyo y ayuda por parte de su entorno familiar y social; y de la capacidad de las instituciones –públicas y privadas, locales, regionales y estatales– para dar respuesta al mismo. Pero también de las circunstancias de cada persona afectada y de la causa de su vulnerabilidad, de modo que no todos los grupos vulnerables son igualmente sensibles a la amenaza que suponen los desastres naturales, ni requieren igual protección jurídica frente a los mismos, pues las características que determinan la vulnerabilidad de algunos de ellos y les distinguen del resto no justifican que disfruten una protección diferente en estas situaciones¹⁴. Así pues, siguiendo a la CDI, lo importante no es tanto determinar los subgrupos especialmente vulnerables dentro del conjunto general de afectados o potencialmente afectados por un desastre, como prestar atención específica a las necesidades de todas las personas especialmente vulnerables¹⁵, pertenezcan o no a un grupo vulnerable.

1. Desastres naturales y no discriminación

El riesgo de discriminación para las personas vulnerables afectadas por las consecuencias de un desastre natural es doble: por un lado, pueden sufrirla, junto al resto de la población afectada, frente a los demás habitantes del Estado que no hayan resultado perjudicados por la catástrofe; y, por otro parte, pueden ser discriminados respecto del resto de los damnificados. Ello es así porque, aunque normalmente la discriminación de las personas vulnerables no está provocada por los desastres naturales, sino que existe antes de que estos ocurran, sí contribuyen a intensificarla,

¹⁴ Sería el caso, por ejemplo, de las minorías lingüísticas. Por su parte, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la edición de 2007 de su Informe Mundial sobre Desastres (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: *World Disasters Report. Focus on Discrimination*, Ginebra, 2007), dedicado al problema de la discriminación de las víctimas, solo analiza específicamente cómo afectan a las minorías (capítulo 2), las personas de edad (capítulo 3), las personas con discapacidad (capítulo 4) y las mujeres (capítulo 5), omitiendo los demás grupos vulnerables; si bien en las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, adoptadas en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2007), añade a esa relación a los niños y a las personas que padezcan enfermedades debilitantes (directriz 4.3–a), en la línea de lo previsto por el IASC: *Directrices operacionales...*, *op. cit.*, pp. 63 ss, que incluye también, entre otros, a los desplazados internos, los pueblos indígenas y, de forma discutible, a los jóvenes y a los miembros de los hogares monoparentales.

¹⁵ Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, comentario al art. 6.

agravando los motivos que la producen. A ello se suma el hecho de que con frecuencia los grupos vulnerables son excluidos por las autoridades de la planificación y la adopción de medidas para hacer frente al desastre antes, durante o después del mismo, circunstancia que actúa como causa y origen de la mencionada marginación y a la vez constituye una de sus consecuencias¹⁶.

Por este motivo, el derecho fundamental de las personas y de los grupos vulnerables que se encuentran en situaciones de riesgo o afrontan las amenazas que suponen las catástrofes naturales para el disfrute de sus derechos fundamentales consiste en no ser discriminadas, especialmente en aspectos tales como la prestación de la asistencia, la reubicación o el reasentamiento en el supuesto de que hayan perdido sus hogares. A este respecto, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre, preparado conjuntamente por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja y aprobado en su XXVI Conferencia Internacional (1995), establece que en tales supuestos la ayuda prestada no debe estar condicionada por ninguna distinción de índole adversa entre los beneficiarios de la misma, de modo que la prioridad de la asistencia ha de fijarse únicamente en función de las necesidades de estos.

Pero, si bien el Derecho internacional de los derechos humanos no admite discriminación alguna en perjuicio de los miembros de los grupos vulnerables ni en cuanto a la prestación de la asistencia humanitaria ni, como veremos, por lo que se refiere a la suspensión de sus derechos cuando sea necesaria para salvaguardar la seguridad o incluso la propia existencia del Estado ¿sería jurídicamente viable la discriminación positiva de las personas pertenecientes a los mismos para dispensarles un trato más favorable en situaciones que, como los desastres naturales, pongan en riesgo o amenacen los derechos de la población? A este respecto, los tratados internacionales sobre protección de los derechos humanos que definen la discriminación en sus respectivos ámbitos de aplicación, vinculan este concepto a las actuaciones que tienen por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de tales derechos y libertades fundamentales. Es el caso de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 21 de diciembre de 1965 (art. 1), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979 (art. 1), el Convenio nº 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 25 de junio de 1958 (art. 1-a) y la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960 (art. 1)¹⁷.

¹⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: *World Disasters Report...*, op. cit., p. 13.

¹⁷ Vid. A.F. Bayefsky: "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law", *Human Rights Law Journal*, vol. 11, nº 1-2, 1990, 1-34, pp. 8-9.

Así pues, si bien el pilar fundamental en la protección jurídica de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables consiste en garantizarles el disfrute de los principios de igualdad y no discriminación, la forma de hacerlos efectivos puede requerir beneficiarlas con algún tipo de discriminación positiva que compense las desventajas a las que han de hacer frente y mitigue las situaciones de marginación y exclusión que les puedan afectar, de modo que las medidas de asistencia y protección específicas dirigidas a categorías particulares de la población afectada no constituyen discriminación siempre que, y en la medida que, se basen en las necesidades distintas de éstas¹⁸. En efecto, la no discriminación exige que la prestación de asistencia humanitaria esté guiada exclusivamente por las necesidades de los afectados y se encuentra estrechamente relacionada con el principio de imparcialidad, en virtud del cual debe proporcionarse sin distinción alguna entre las personas con necesidades urgentes, aunque dando prioridad a las de las personas especialmente vulnerables, que deberán ser objeto de atención específica¹⁹.

Así pues, el principio de no discriminación no debe entenderse de forma que excluya la posibilidad de la discriminación positiva, que de hecho constituye el instrumento fundamental en las políticas nacionales e internacionales de reducción de las desigualdades existentes entre los diferentes grupos sociales. Por este motivo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación general nº 18, sobre no discriminación, aprobada el 10 de noviembre de 1989, en su 37º periodo de sesiones, considera que el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia (parr. 8) y que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (parr. 13); mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica, sentenció el 23 de julio de 1968 que el art. 14 del Convenio de Roma de 1950 no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos (parr. 10); y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984, sobre la propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica respecto a la naturalización, dictaminó que no puede afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes (parr. 57).

¹⁸ IASC: *Directrices operacionales...*, *op. cit.*, principio general I.1, p. 11.

¹⁹ Proyecto de artículos de la CDI sobre protección de las personas en caso de desastre, comentario al art. 6. *Vid.*, en la misma línea, IASC: *Protección de las personas...*, *op. cit.*, p. 22, directriz B.1.3. Igualmente deberá tenerse especialmente en cuenta a los grupos vulnerables, además de en la prestación de la asistencia humanitaria, al adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas en peligro ante un desastre natural inminente que represente un riesgo grave para la vida, integridad física o salud de las personas, *Ibid.*, p. 18, directriz A.1.1.

2. *Desastres naturales y derechos humanos*

El principio básico por lo que se refiere al disfrute de los derechos humanos en situaciones que, como los desastres naturales, supongan un riesgo o amenaza para los mismos, dispone que los Estados están obligados a su respeto y son responsables de dicha protección en cualquier circunstancia y respecto de toda persona que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción²⁰. Para ello, las administraciones deberán impedir sus violaciones si es posible, atajarlas cuando estén ocurriendo y hacer efectiva la reparación correspondiente a las víctimas una vez consumadas. Por consiguiente, las personas que forman parte de los grupos vulnerables no pierden sus derechos como consecuencia de los efectos de un desastre natural, sino que estos han de ser garantizados incluso en las situaciones de emergencia derivadas de los mismos. Además, debido a su delicada situación jurídica, el cumplimiento de dicha obligación puede exigir la adopción de acciones estatales específicas a favor de estas personas, para garantizar el ejercicio de sus derechos, distintas y complementarias de las medidas dirigidas a la población en general.

Sin embargo, salvo por lo que se refiere a la protección que el Derecho internacional humanitario depara a algunos grupos especialmente vulnerables con ocasión de la existencia de conflictos armados, en especial a las mujeres, los niños y los enfermos²¹, los instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos de las personas y grupos vulnerables no contemplan reglas concretas que dispongan

²⁰ *Vid.* el Proyecto de artículos de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastre (art. 5). En este sentido apunta también la primera Conclusión aprobada por el XXVII Congreso del HLADI, celebrado en San Juan de Puerto Rico en 2012, sobre “La Comisión de Derecho Internacional y la Convención sobre la protección de personas en situaciones de desastres”, *AHLADI*, vol. 21, 2013, (575–577) p. 575, tema del que fue ponente el profesor R. Aponte Toro.

²¹ En especial el 4º Convenio de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra que, por ejemplo, prevé la designación zonas sanitarias y de seguridad para la protección contra los efectos de la guerra de los heridos y los enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños menores de quince años, las mujeres encintas y las madres de niños de menos de siete años (art. 14); que los heridos y los enfermos, así como los inválidos y las mujeres encintas, sean objeto de protección y de respeto particulares (art. 16); la evacuación de los heridos, los enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños y las parturientas desde las zonas sitiadas o cercadas (art. 17); el libre paso de los envíos de víveres, ropa y tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas (art. 23); el trato preferente a los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas y las madres de niños menores de siete años, en las mismas condiciones que los súbditos del Estado interesado (art. 38.5), en particular por lo que respecta a la nutrición, a la asistencia médica y a la protección contra los efectos de la guerra (art. 50), de modo que las mujeres encintas y lactantes, así como los niños menores de quince años recibirán suplementos de alimentación proporcionados a sus necesidades fisiológicas (art. 89); o la concertación durante las hostilidades de acuerdos con miras a la liberación, la repatriación, el regreso al lugar de domicilio o de hospitalización en país neutral de niños, mujeres encintas y madres lactantes o con hijos de corta edad, heridos y enfermos o internados que hayan estado mucho tiempo en cautiverio (art. 132).

una protección específica de los mismos en situaciones de riesgos y amenazas, más allá de proclamaciones genéricas de carácter programático²².

Muy al contrario, las previsiones contenidas en distintos tratados internacionales sobre derechos humanos –como es el caso del Pacto de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas o del Convenio sobre derechos humanos y libertades fundamentales del Consejo de Europa–, en relación con determinadas circunstancias excepcionales que por su gravedad requieren modular la aplicación de las normas contenidos en los mismos, no tienen por objeto ampliar los derechos de los ciudadanos en general o de los grupos vulnerables en particular, o extremar las medidas para garantizar su respeto en tales situaciones adversas, sino hacer frente a los riesgos que de las mismas se derivan para la independencia, la seguridad o la propia existencia del Estado, por la vía de limitar o incluso derogar temporalmente el disfrute de dichos derechos. Si bien es cierto que tanto el Pacto de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas (art. 4.1) como la Convención americana sobre derechos humanos de la Organización de Estados Americanos (art. 27), al permitir a los Estados Partes suspender en tales casos las obligaciones contraídas en virtud de los mismos, tienen en consideración la situación de algunos grupos vulnerables, pues dicha posibilidad está supeditada a que no resulte incompatible con las demás obligaciones que les impone el Derecho internacional y no entrañe discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Además, conforme a la citada Observación general n° 29 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aun cuando el art. 26 y

²² Así, por lo que se refiere a las personas con discapacidad, la Convención de 2006 dispone que los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al Derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales (art. 11). Por su parte, la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, adoptada en Washington el 15 de junio de 2015, obliga a los Estados Parte a tomar todas las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres (art. 29); y la Carta africana sobre los derechos y el bienestar del niño, adoptada por la Organización para la Unidad Africana (hoy Unión Africana) de 11 de julio de 1990, establece que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que los niños que soliciten o tengan el estatuto de refugiado, así como los que sean desplazados internos a consecuencia de sucesos como los desastres naturales, puedan recibir la protección y la asistencia humanitaria apropiadas para el goce de los derechos recogidos en la misma y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en los que los Estados sean parte” (art. 23). En cuanto a los textos no jurídicamente vinculantes, el Principio 8 de la Declaración de los derechos del niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1959, indica que el niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro; mientras que la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1974, resulta algo más concreta al establecer que cuando formen parte de la población civil y se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados o vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables.

las demás disposiciones del Pacto relativas a la no discriminación no figuran entre las disposiciones que según el párrafo 2 del art. 4 no pueden ser suspendidas, existen elementos o dimensiones del derecho a la no discriminación que no admiten excepción en circunstancia alguna (parr. 8).

Así pues, la comunidad internacional no cuenta con reglas específicas para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres naturales, pues las directrices proporcionadas por el IASC para estos casos ni son vinculantes ni recogen los derechos que les reconoce el ordenamiento internacional, sino que están dirigidos a orientar la actuación de los agentes que prestan asistencia humanitaria para que la misma se inspire en el principio de protección y promoción de los derechos humanos²³. Por su parte, aunque el Proyecto de artículos de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastre establece que las personas afectadas tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional (art. 5), tampoco indica cuáles son ni establece ninguna distinción al respecto a favor de las personas vulnerables. La explicación a tal omisión se encuentra en el comentario correspondiente, según el cual la Comisión no consideró factible elaborar una lista exhaustiva de todos los derechos potencialmente aplicables, además de descartarlo ante el temor de que esa lista pudiera prestarse a una interpretación *a contrario*, en el sentido de que los derechos que no se mencionasen en ella no fueran aplicables.

La CDI sí reconoce, como no podía ser de otra forma, que un derecho particularmente pertinente en este supuesto es el derecho a la vida²⁴, que resultaría violado si un Estado se negara a adoptar las medidas efectivas que estén a su alcance para prevenir los desastres que ocasionen víctimas mortales o a reaccionar ante los mismos. En el mismo sentido, para el Relator especial de las Naciones Unidas sobre la Protección de las personas en casos de desastre, entre los derechos humanos que revisten especial importancia en estas situaciones destacan el derecho a la vida y otros estrechamente relacionados con el mismo, como el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a los servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, así como el derecho a no ser discriminado²⁵.

Pero las Directrices del IASC sobre protección de las personas en caso de desastres naturales recuerdan que tal protección no debe limitarse a asegurar su

²³ También el interés mostrado por los Estados en la regulación jurídica de la asistencia humanitaria en caso de desastres naturales ha sido superior al relativo a la protección de los derechos humanos de las víctimas de los mismos, dando frutos como la adopción en Santiago de Chile el 6 de julio de 1991, en el marco de la OEA, de la Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre.

²⁴ Proyecto de artículos de la CDI sobre protección de las personas en caso de desastre, comentario al art. 5, parr. 6.

²⁵ NU: "Protección de las personas en casos de desastre". Informe preliminar del Relator Especial, Eduardo Valencia-Ospina, sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/ 598), parr. 26.

supervivencia y su seguridad física, lo que sin duda ha de constituir su objetivo mínimo y básico, sino que tiene que garantizar, en la medida de lo posible, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que disfrutaban los afectados conforme al ordenamiento nacional e internacional²⁶.

Con objeto de sistematizarlos, tales derechos han sido clasificados en cuatro grupos, teniendo en cuenta su naturaleza, contenido y relevancia²⁷, en el entendimiento de que esta clasificación responde a meros motivos prácticos de clarificación, pues, conforme a la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/23) los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados:

El primero de ellos estaría formado por los derechos civiles y políticos esenciales para garantizar la integridad personal y la seguridad física de los afectados, tales como el derecho a la vida y el derecho a disfrutar de protección frente a las agresiones, violaciones, detenciones arbitrarias o secuestros.

La salvaguarda de estos derechos requiere, en primer lugar, la adopción de las medidas necesarias para hacer frente a los riesgos que supone el propio desastre natural para la vida de las personas afectadas, entre ellas las de carácter sanitario que tienen por objeto tratar a quienes han sufrido heridas o lesiones como consecuencia del mismo y hacer frente a las enfermedades causadas por la falta de higiene, salubridad o asepsia entre la población. Tales medidas pueden incluir la evacuación de los damnificados, en la que se deberá dar preferencia a los niños, procurando no separarlos de las personas a cuyo cargo se encuentren. Pero también exige evitar situaciones que, sin ser consecuencia directa del desastre, se ven favorecidas por el mismo y afectan especialmente a las personas vulnerables, como el incremento del riesgo de sufrir desatención, denigración, abusos, actos de violencia, maltrato físico y psicológico, sobre todo por motivos de género o contra las minorías, o explotación, tanto laboral como sexual, especialmente por parte de los niños y niñas que han quedado en situación de desvalimiento al verse privados de los familiares o de los allegados de los que dependían o que cuidaban de ellos.

El segundo grupo lo constituyen los derechos sociales básicos relacionados con la satisfacción de las necesidades elementales para la subsistencia, como es el caso del derecho a la alimentación, al agua potable, al alojamiento o a disponer de servicios de salud y saneamiento apropiados.

El derecho de toda persona a gozar de una alimentación adecuada, proclamado por el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas (art. 11.1), puede verse en riesgo como consecuencia de la incidencia de los

²⁶ IASC: *Protección de las personas...*, *op. cit.*, p. 10.

²⁷ *Ibid.*, pp. 10 ss.

desastres naturales en el abastecimiento de víveres, bien porque provoque la pérdida o disminución de las reservas o bien porque impida o dificulte el suministro de las existentes. Por su parte, la falta de disponibilidad de instalaciones adecuadas para el saneamiento y la higiene no solo conlleva un mayor impacto del desastre sobre la salud de las personas afectadas, sino que también perjudica su dignidad y calidad de vida. Además, todos estos efectos perniciosos suelen verse agravados en el caso de las personas vulnerables debido a las carencias de servicios de atención especializada, capacitados y especializados para afrontar las necesidades planteadas por su situación particular.

Para evitarlo, debe proporcionarse a la población damnificada los bienes y servicios humanitarios correspondientes sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, discapacidad, edad o cualquier otra condición similar y sin más distinción que la impuesta por las necesidades de cada cual, lo que exige tener especialmente en cuenta las de las personas especialmente vulnerables a quienes debe reconocérseles el acceso prioritario a los mismos, estableciendo en su caso sistemas separados de distribución.

Sin embargo, el problema para garantizar el disfrute de estos derechos sociales radica en que su promoción resulta especialmente complicada en situaciones en las que las necesidades se acentúan y los medios escasean, como ocurre en el caso de los desastres naturales, a pesar de lo cual, la Observación general n° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada en su 5° periodo de sesiones (1990) y relativa a la índole de las obligaciones asumidas por los Estados en virtud del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales de 1966, subraya el hecho de que estos pueden y deben proteger a los miembros vulnerables de la sociedad incluso en tiempos de limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste, por una recesión económica o por otros factores (parr. 12); mientras que la Observación general n° 6 que el mismo Comité aprobó en su 13° período de sesiones (1995), sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores insiste en que los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de graves escaseces de recursos (par. 17).

Los derechos que configuran estos dos primeros grupos cobran especial relevancia en el periodo de emergencia inmediata, mientras que la protección de los derechos incluidos en los dos grupos siguientes suele plantear desafíos posteriormente en la etapa de respuesta al desastre, particularmente en las fases de rehabilitación y reconstrucción.

Así, a medio plazo, es decir, una vez garantizada la subsistencia de los damnificados y, en consecuencia, cuando ya comienza a superarse la situación de riesgo y amenaza derivada del desastre, cobran especial importancia los derechos

económicos, sociales y culturales que configuran el tercer grupo, pues tienen que ver con la recuperación tras el desastre para lograr la normalización de las condiciones de vida de los damnificados, para lo que resulta necesaria la protección del derecho a la propiedad contra el saqueo, la destrucción, la apropiación o la ocupación; la sustitución de los refugios de emergencia por alojamientos temporales o viviendas permanentes; la ayuda para la restauración de las actividades económicas, las oportunidades de empleo y los medios de subsistencia afectados por el desastre natural; y restablecimiento de los sistemas públicos de educación y formación²⁸.

Por último, también la mayoría de los derechos pertenecientes al cuarto grupo pueden hacerse valer más eficazmente cuando las consecuencias del desastre natural se han superado o comienzan a superarse, por lo que no están tan estrechamente relacionados con la situación de riesgo y amenaza derivada de los mismos. Es el caso del restablecimiento o la restitución de los documentos que se hayan deteriorado o perdido por efecto directo o indirecto de la catástrofe, como los certificados de nacimiento, identidad, estado civil, defunción o educación; y el disfrute de la libertad de circulación, abandonando la zona de peligro o retornando a la misma cuando se den las circunstancias propicias para ello, una vez superada la fase de emergencia.

V. Conclusiones

A la vista de lo expuesto, el ponente considera que el XXX Congreso del Instituto Hispano–Luso–Americano de Derecho Internacional debería adoptar, tras el debate correspondiente, conclusiones al menos sobre las siguientes cuestiones:

1.– Conforme al Derecho internacional, los Estados tienen la obligación de respetar y proteger los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción en cualquier circunstancia, incluidas las situaciones de riesgo o amenaza para el ejercicio de los mismos derivadas de los conflictos políticos internos o internacionales, las crisis económicas graves y duraderas o los desastres que causen graves daños al medio humano.

2.– El cumplimiento de la obligación de proteger los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción que pesa sobre todo Estado incluso en situaciones de riesgo o amenaza para el ejercicio de los

²⁸ El “Estudio temático sobre los derechos de las personas con discapacidad en virtud del art. 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias” (A/HRC/31/30), aprobado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su 31º periodo de sesiones (2015), parr. 38, ha destacado la especial importancia que revisten las medidas dirigidas a proporcionar a las personas vulnerables formación profesional y oportunidades de trabajo, como pueden ser las subvenciones públicas que fomenten su contratación por parte de los empleadores.

mismos como las provocadas por los desastres naturales, resulta especialmente importante por lo que se refiere a las personas jurídicamente vulnerables o que forman parte de grupos jurídicamente vulnerables.

3.- La protección en tales supuestos de los derechos de la población en general y de las personas vulnerables en particular, requiere la adopción de medidas para la prevención de sus violaciones, la mitigación de los efectos de las mismas y la reparación de sus consecuencias.

4.- Los Estados deben implementar políticas y programas con el objeto de promover y garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas vulnerables en su vida cotidiana, como medida preventiva más eficaz para evitar o atenuar la discriminación que puedan sufrir en situaciones graves de riesgo o amenaza, entre ellas las provocadas como consecuencia de los desastres naturales.

5.- Los Estados deben implementar políticas y programas de protección social destinados a reducir la vulnerabilidad de su población frente a las secuelas de los desastres naturales, entre ellos los destinados específicamente a los grupos de personas que por sus características están más expuestas a sus efectos y en especial a sufrir la violación de sus derechos fundamentales con ocasión de los mismos.

6.- La protección jurídica de las personas vulnerables en caso de desastres naturales no requiere la atribución por parte del ordenamiento internacional de derechos adicionales en favor de los mismos, sino la adopción de las medidas necesarias para hacer efectivos en tales situaciones los que ya tienen reconocidos por el Derecho internacional consuetudinario y convencional, tanto por los tratados internacionales sobre derechos humanos de alcance general, como los relativos específicamente a cada grupo vulnerable.

7.- Las medidas específicas a favor de las personas vulnerables que eventualmente puedan adoptar los Estados con objeto de garantizar el disfrute de sus derechos en situaciones de catástrofe provocadas por los desastres naturales no pueden considerarse contrarias al Derecho internacional por discriminatorias, puesto que precisamente persiguen evitar la discriminación de estas personas atendiendo a sus necesidades objetivas particulares.