

DERECHOS DE PERSONAS Y COMUNIDADES

AFECTADAS POR DESASTRES

GUSTAVO WILCHES-CHAUX

FUNDACIÓN PARA LA COMUNICACIÓN POPULAR

RED DE ESTUDIOS SOCIALES SOBRE DESASTRES – LA RED

Todos los seres vivos, incluyendo las comunidades humanas y sus ecosistemas, poseen "mecanismos de superación" que les permiten transformarse creativamente como resultado de las crisis. La Corporación NASA KIWE entiende su propia función y la de los distintos actores externos que intervienen o intervendrán en la zona de desastre, como el papel que cumplen las medicinas biológicas sobre los organismos afectados por alguna dolencia: no sustituyen el sistema inmunológico que le permite al organismo enfermo asumir el protagonismo de su proceso curativo, sino que lo fortalecen a través de estímulos de energía que el mismo organismo se encarga de procesar según sus propias carencias y necesidades. Esos estímulos de energía, representados en este caso por los aportes económicos, metodológicos o técnicos que realicemos en la zona los actores externos, deben reconocer en las distintas expresiones de la cultura de las comunidades locales, la columna vertebral de su sistema inmunológico y de sus posibilidades creativas.

De los "Principios Orientadores" de la Corporación NASA KIWE

(1994)

INTRODUCCIÓN

La presente propuesta se formula con el ánimo de iniciar un debate sobre los derechos de las personas y comunidades afectadas por desastres, ya sean desencadenados por fenómenos de origen natural, o

por fenómenos antrópicos (de origen humano) o socio-naturales (aquellos que se expresan a través de cambios en la naturaleza, pero cuyo origen está en la actividad humana).

Se fundamenta en la concepción según la cual los desastres en sí no son “naturales” ni “actos de Dios”, sino el producto de la convergencia entre unos fenómenos propios de la dinámica de la naturaleza o de la dinámica de la sociedad humana (que se convierten en *amenazas*), y unos factores de *vulnerabilidad* que determinan que una comunidad no esté en capacidad de adaptarse sin traumatismos a la ocurrencia de esos fenómenos, o que bloquean o reducen la capacidad humana para recuperarse de los efectos nocivos de los mismos.

También parte de la base de que los desastres no constituyen hechos súbitos y aislados de la vida “normal” de la comunidad, sino que es necesario entenderlos en el contexto de los procesos en virtud de los cuales la comunidad afectada entra en interacción con los ecosistemas que ocupa o sobre los cuales interviene. Los desastres son también procesos enraizados en el pasado y cuyos efectos positivos o negativos se proyectan hacia el futuro y alteran el curso de la vida de una comunidad.

La propuesta se edifica también sobre las base de que las personas y comunidades afectadas por un desastre, no se convierten de manera automática e inevitable en “víctimas impotentes”, sino que tanto ellas, como los ecosistemas, poseen “*mecanismos de superación*” que no solamente les permiten recuperarse de los efectos del desastre, sino rediseñar el curso de la comunidad en función de aproximarse a la *sostenibilidad*. En consecuencia los derechos de las personas y comunidades afectadas por desastres, se pueden resumir en **el derecho a que toda actividad posterior al fenómeno que lo desencadenó, se realice en función de activar y fortalecer esos “mecanismos de superación”**.

Mientras algunos de los derechos aquí recopilados aparecen y ya se reconocen al menos teóricamente como obvios, existen algunos temas que todavía merecen y requieren un mayor debate, como por ejemplo el del derecho que les asiste a personas y comunidades de negarse a evacuar una zona declarada por las autoridades como de *amenaza inminente y alto riesgo*, y las consecuencias que el ejercicio de ese derecho puede acarrear en términos de responsabilidad tanto para las autoridades como para los líderes y miembros de las comunidades afectadas. ¿Debe reconocerse el derecho de una comunidad a negarse a una evacuación forzada, cuando existen de por medio amenazas inminentes y condiciones de alto riesgo, y cuando ha mediado información suficiente para que la comunidad pueda evaluar las consecuencias de su negativa? De no reconocerse ese derecho, ¿existe para las autoridades el derecho y el deber de forzar una evacuación en las circunstancias descritas? ¿Cómo se haría compatible este derecho con el interés colectivo que se concreta y expresa en los planes de ordenamiento territorial, que son una herramienta para hacer efectivo el derecho de las

comunidades a la prevención de desastres?

Por último, hay que decir que en este listado tentativo no se incluye el derecho que les asiste a las personas y comunidades afectadas por un desastre, para exigir una indemnización económica cuando se demuestre objetivamente que el desastre se ha producido por culpa o negligencia del Estado o de otros actores, por considerar que sobre ese derecho existe todo un cuerpo de teoría jurídica y de jurisprudencia, alrededor de temas como el de la “responsabilidad civil extracontractual”. Los derechos que aquí se invocan, hacen más referencia a la manera de “manejar” el desastre por parte tanto del Estado como de las comunidades afectadas, y de todos aquellos actores externos que intervienen en una u otra forma en un escenario de crisis.

Otro campo que queda por explorar, es el de los *deberes correlativos* a estos derechos, es decir, las responsabilidades que deben asumir los distintos actores sociales e institucionales en caso de que se reconozca efectivamente la existencia de los derechos propuestos.

LOS DERECHOS

1) Derecho a la protección del Estado:

—

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tiene derecho a que el Estado, directamente o a través de los organismos de socorro nacionales e internacionales y de otras instituciones con fines similares, les otorgue sin distinciones de ninguna especie, la protección que requieren mientras recuperan las condiciones que les permitan satisfacer por sus propios medios sus necesidades esenciales. Dicha protección se concreta en el suministro de albergue, alimentación, vestido, atención médica y psicológica, recreación y seguridad para sí mismos y para sus bienes (incluyendo los bienes colectivos que forman parte del patrimonio cultural de la comunidad), todo lo anterior teniendo en cuenta las particularidades culturales de cada comunidad afectada. Lo anterior incluye el derecho a la evacuación oportuna y concertada de zonas de amenaza inminente y alto riesgo cuando las circunstancias así lo ameriten, y la reubicación concertada, temporal o permanente, en zonas libres de amenaza o en donde las amenazas sean manejables. Sin embargo, las personas y comunidades también poseen el

derecho a no ser evacuadas en contra de su voluntad de una determinada zona, a pesar de poseer toda la información necesaria sobre los posibles riesgos de permanecer en dicha zona.

2) Derecho a la información:

—

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a conocer de manera adecuada, oportuna, clara, precisa y veraz, la información disponible sobre aspectos tales como:

- a. Los fenómenos que desencadenaron la situación de desastre, su naturaleza, sus consecuencias actuales y potenciales, etc.

- b. Su propia situación de vulnerabilidad frente a dichos fenómenos y los riesgos que de la misma se puedan derivar.

- c. Información necesaria para que las comunidades y sus líderes puedan tomar, de manera concertada con las autoridades, la decisión de ser evacuados de una zona de amenaza inminente y alto riesgo, o la decisión de permanecer bajo su responsabilidad en dicha zona en contra de las advertencias e instrucciones de las autoridades.

- d. Los planes de prevención, de contingencia, de emergencia, de recuperación y de reconstrucción existentes, los recursos disponibles o previstos para llevarlos a cabo, los mecanismos de administración y de control de los mismos, etc.

El derecho a la información incluye el derecho a que las percepciones, interpretaciones y puntos de vista de los distintos actores sociales sean tenidos en cuenta como elementos para construir una visión compartida del desastre y de la situación de la comunidad dentro de él, a través de los llamados “diálogos de saberes”, “diálogos de ignorancias” y “diálogos de imaginarios”

En general, la comunidad tiene derecho a conocer a través de la educación formal y no formal (desde el nivel preescolar hasta la educación superior), de la formación profesional y de la información pública, la realidad ambiental y la dinámica natural de la región que ocupa, así como los riesgos surgidos de la interacción humana con dicha realidad.

3) Derecho a la participación:

—

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a una participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso, desde aquellas previas a la ocurrencia del evento desencadenante (cuando haya lugar a ello, como en el caso de las alertas previas a huracanes o erupciones volcánicas), hasta las etapas de emergencia, recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo de la región afectada y de sus habitantes.

El derecho a la participación incluye el derecho de la comunidad a elegir sus propios voceros, delegados o representantes ante las distintas instancias con injerencia en los procesos que surjan como consecuencia del desastre, sin que el nombramiento y la actuación de dichos voceros, delegados o representantes, supla y agote por sí misma el derecho de las comunidades a la participación.

4) Derecho a la integralidad de los procesos:

—

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que los procesos tendientes a su recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo, sean concebidos con carácter integral y con sentido humano, social, económico, ambiental y cultural, y a que no se centren en la mera reconstrucción de la infraestructura física. Lo anterior implica el derecho a que la recuperación y el fortalecimiento del tejido social de las comunidades afectadas, y de su capacidad de gestión y autogestión, se consideren como prioridades de los procesos, con miras a la *sostenibilidad global* de las comunidades que los protagonizan. Así mismo, comprende el derecho a la protección y recuperación del patrimonio cultural, tangible e intangible, en sus diferentes expresiones, que le otorgan a la comunidad sentido de identidad, de pertenencia, de propósito colectivo y de continuidad en medio de la crisis.

5) Derecho a la diversidad:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que se respeten las particularidades culturales de cada actor y sector social en las distintas etapas y expresiones de los procesos que surjan como consecuencia del desastre, lo cual incluye la necesidad de tener en cuenta las necesidades específicas de los sectores más vulnerables de la comunidad (niños, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.)

Lo anterior comprende así mismo el derecho a que las ayudas externas se realicen teniendo en cuenta las necesidades y particularidades de los receptores o beneficiarios de las mismas, más que las necesidades de los donantes, y el derecho a que toda ayuda se realice como un insumo para el proceso hacia la autogestión de las comunidades, y no como un auxilio a damnificados impotentes.

6) Derecho a la perspectiva de género:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se garantice la participación decisoria de las mujeres, de manera tal que sus puntos de vista, sus propuestas, sus necesidades, sus aspiraciones y su potencial, sean tenidos en cuenta en la dirección, planeación, ejecución, control y evaluación de dichos procesos.

7) Derecho a la autogestión:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se respete y se fortalezca la capacidad de decisión, gestión y autogestión de los distintos actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Lo anterior incluye el principio de que un nivel de superior jerarquía solamente deberá tomar decisiones o ejecutar acciones que sobrepasen la capacidad de decisión o ejecución del nivel jerárquico inmediatamente inferior. Por ejemplo, las decisiones que deben y pueden ser tomadas por un alcalde municipal, no deberán ser tomadas por el gobernador del departamento, ni las que les corresponden al gobernador deberán ser tomadas por el nivel nacional.

8) Derecho de prioridad:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que las acciones y procesos tendientes a restituir su autonomía y su capacidad de gestión perdidas o reducidas como consecuencia del desastre, sean atendidos con carácter prioritario frente a los intereses y objetivos de sectores políticos, o de sectores económicos o sociales no afectados, así pertenezcan a la misma región.

9) Derecho a la continuidad de los procesos:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a la continuidad de los procesos tendientes a su recuperación y reconstrucción, y a la asignación de los recursos necesarios para adelantarlos, por encima de la duración de los periodos de las autoridades locales, regionales o nacionales, lo cual significa que dichos procesos deben tener carácter de programas de Estado y no de programas de Gobierno.

10) Derechos frente a los medios de comunicación:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que los medios de comunicación respeten su intimidad, a que no las conviertan en motivo y oportunidad para el sensacionalismo, y a que los medios cumplan el papel de facilitadores de los procesos de

comunicación entre las comunidades afectadas y las autoridades o actores y sectores sociales de distinto nivel que intervienen o vayan a intervenir en los procesos. Así mismo, tienen derecho a que la información que transmitan los medios contribuya a comprender de manera veraz, objetiva y racional las causas y procesos que condujeron al desastre, y a descubrir y fortalecer el potencial de recuperación y gestión existente en las mismas comunidades, en lugar de consolidar el estereotipo según el cual los afectados por un desastre son entes incapaces de retomar el control de su propio destino.

11) Derecho a la participación de la naturaleza:

—

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales éstas interactúan, tienen derecho a que la voz de la naturaleza sea escuchada en la toma de las decisiones que determinarán el rumbo de los procesos de recuperación, reconstrucción y desarrollo, de manera tal que los mismos avancen hacia la construcción de unas relaciones sostenibles entre las comunidades y su entorno.

12) Derecho a la prevención:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales estas interactúan, tienen derecho a que en los procesos, planes y programas tendientes a su recuperación, reconstrucción y desarrollo, se incorpore el concepto de prevención de nuevos desastres, mediante la herramienta de la gestión del riesgo, a través de la cual se busca el manejo adecuado de las amenazas y la mitigación de los factores de vulnerabilidad, de manera que ni la dinámica de la naturaleza se convierta en un desastre para las comunidades, ni la dinámica de éstas en un desastre para los ecosistemas.

En general, la comunidad tiene derecho a que dentro de la institucionalidad del país exista y opere un sistema técnico, estable, eficaz y dotado de recursos para la gestión de los riesgos, con miras a contribuir a la *sostenibilidad global* del desarrollo, a reducir la probabilidad de ocurrencia de nuevos desastres y a mejorar los niveles de preparación de los actores gubernamentales y sociales para el caso de que éstos ocurran.

ANEXO

PREGUNTAS PARA EVALUAR LA SOSTENIBILIDAD

No existe una definición sencilla sobre qué significa en la práctica el desarrollo sostenible, lo cual dificulta evaluar si un proceso o una decisión, contribuyen a hacer más sostenible una comunidad, o si por el contrario incrementan su vulnerabilidad.

A manera de anexo incluimos estas preguntas, que ya han sido trabajadas en otros documentos [\[1\]](#), a partir de las cuales resulta posible reconocer y medir cualitativamente el aporte de una determinada acción sobre la sostenibilidad.

Como consecuencia de un proceso determinado, de una decisión o de una acción:

- ¿Las organizaciones y sus líderes ganan legitimidad, representatividad y capacidad de gestión?

- ¿El ejercicio del liderazgo se vuelve menos autoritario y más pedagógico y participativo?

- ¿Se crean nuevas organizaciones y redes y/o se consolidan interna y externamente las existentes?
- ¿La comunidad y las autoridades locales ganan capacidad de gestión, autonomía y poder de decisión en los procesos que las afectan?
- ¿La comunidad y la región reducen su vulnerabilidad económica mediante la diversificación de fuentes de ingresos, capacidad de generar valor agregado y de generar excedentes económicos, seguridad social, seguridad alimentaria, incremento de oportunidades, distribución más equitativa de la riqueza?
- ¿El Estado y sus instituciones ganan legitimidad, credibilidad, confianza y gobernabilidad?
- ¿La gestión institucional se vuelve más participativa y democrática?
- ¿Las decisiones contribuyen a que los procesos adquieran sentido y significación desde el punto de vista del imaginario de la comunidad?
- ¿Los sectores más débiles y marginados adquieren capacidad de participar, gestionar y decidir?
- ¿La visión machista retrocede en favor de la perspectiva de género con consecuencias efectivas en términos de equidad?
- ¿Las mujeres ganan espacios y oportunidades de liderazgo, de participación y de decisión?

- ¿La población infantil y joven de una comunidad encuentran condiciones que estimulan su creatividad, que les permiten desarrollar libremente su personalidad y que posibilitan su participación en la construcción del futuro que les corresponderá habitar y protagonizar?
- ¿La cultura ofrece posibilidades creativas y de realización humana que permiten reducir los niveles de alcoholismo, vandalismo juvenil y drogadicción?
- ¿La población de la "tercera edad" mantiene una posición activa en la construcción de comunidad? ¿Sus integrantes permanecen abiertos a nuevos aprendizajes? ¿Se valoran e incorporan sus experiencias y saberes al patrimonio cultural vivo de la comunidad? ¿Existen espacios de encuentro y diálogo intergeneracional?
- ¿Las comunidades étnicas indígenas y afroamericanas adquieren y/o consolidan reconocimiento y dominio territorial y capacidad para controlar y manejar sus territorios con criterios de sostenibilidad?
- ¿Las comunidades étnicas logran fortalecer su identidad en función de la valoración interna y externa de sus propias particularidades y no de la negación de las particularidades de los demás?
- ¿Valores como la cooperación y la convivencia comienzan a ganar espacio frente a la competencia excluyente y la dominación?
- ¿Se incrementa la capacidad de acceder a y manejar información y de aplicarla a la solución de problemas y necesidades locales?
- ¿Se democratiza el acceso a los medios de comunicación y se rompe o reduce la unilateralidad de la información?

- ¿Aumenta la comprensión sobre los problemas en la comunidad? ¿Se socializa efectivamente el conocimiento sobre los problemas, sus causas, sus implicaciones y sus alternativas de solución?
- ¿Aumenta la capacidad para producir, recuperar, valorar y aplicar saberes locales en el análisis de situaciones y la solución de problemas?
- ¿La educación faculta para generar nuevos conocimientos y “aprender a aprender”?
- ¿La gente aprende a formular integralmente y a gestionar proyectos para solucionar sus problemas?
- ¿Se posibilitan y llevan a cabo diálogos de saberes y diálogos de ignorancias?
- ¿La educación formal y no formal se acercan a la realidad de la comunidad?
- ¿Se incrementa la capacidad de los sujetos de la educación para relacionar, contextualizar y relativizar sus conocimientos y experiencias?
- ¿Aumentan la disposición y la capacidad para solucionar pacíficamente los conflictos?
¿Aumentan y se aprovechan los espacios para el diálogo y la concertación?
- ¿Mejoran los factores ecológicos que inciden sobre la calidad de vida de la comunidad (calidad del aire, del agua y del suelo; niveles de ruido, calidad del paisaje, etc.)?
- ¿Se incrementan las posibilidades reales de ejercer el derecho constitucional a disfrutar de un

medio ambiente sano?

- ¿Los ecosistemas cumplen su función ecológica a la par que su función social?
- ¿La gestión ambiental conduce a un incremento en la capacidad de autoorganización y autorregulación de los ecosistemas?
- ¿Aumenta la productividad del suelo (y en general de los ecosistemas) con reducción en el uso de plaguicidas y fertilizantes químicos contaminantes?
- ¿Se reducen o controlan los niveles de riesgo mediante la reducción o manejo adecuado de las amenazas (naturales, socio-naturales, antrópicas) y los factores de vulnerabilidad tanto de los ecosistemas como de las comunidades que los ocupan o interactúan con ellos (Gestión de Riesgo)?
- ¿Se logra que fenómenos habituales, propios de la dinámica de la naturaleza, pierdan su condición de amenazas?
- ¿La GESTIÓN DEL RIESGO se convierte en una herramienta "normal" de planeación y de gestión?
- ¿Se reducen las pérdidas humanas y materiales que ocasionan los desastres en una comunidad determinada?
- ¿Se establecen sistemas participativos y permanentes de monitoreo de riesgos (amenazas y vulnerabilidades)?

- ¿Se reducen las contradicciones entre usos actuales y usos potenciales del suelo y, más ampliamente, de los ecosistemas?
- ¿Se incorpora la valoración de los "servicios ambientales" que prestan los ecosistemas en el inventario de activos de una región determinada?
- ¿Aumenta la "producción" de agua en una cuenca determinada?
- ¿Se protege o incrementa la biodiversidad en todas sus expresiones?
- ¿Se avanza hacia una gestión ambiental con participación efectiva de la comunidad y de la naturaleza en las decisiones que las afectan?

[1] Ministerio del Medio Ambiente, “Lineamientos para una Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental”, Gustavo Wilches-Chaux, Consultor (1998) / “Educación para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, documento OEA/UNESCO/Ministerio de Educación de Colombia, Eloísa Tréllez y Gustavo Wilches-Chaux, Consultores (1998).