



El enfoque de derechos humanos en la atención de poblaciones vulnerables en contextos de emergencias y desastres de origen natural: experiencias en Costa Rica

The Human Rights Approach in the Attention of Vulnerable Populations in Contexts of Emergency and Disasters of Natural Origin: Experiences in Costa Rica

O enfoque dos direitos humanos no atendimento das populações vulneráveis, no contexto de emergências e desastres de origem natural: experiência em Costa Rica

Juan Carlos Méndez¹

Resumen

El artículo analiza los alcances, limitaciones y experiencias en el uso del enfoque de derechos humanos en la atención de poblaciones vulnerables en situaciones de desastres y emergencias en Costa Rica, tomando como base experiencias recientes llevadas a cabo por la institucionalidad costarricense en materia de gestión de riesgos y atención de emergencias. Se analiza brevemente el desarrollo del concepto del enfoque de derechos humanos en esta materia, destacando los esfuerzos de la comunidad humanitaria en la incorporación de medidas tendientes a asegurar que las personas más vulnerables afectadas directamente por un desastre, puedan tener un

1 Profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Máster en Derechos Humanos y Educación para la Paz. Ha trabajado en el sector público en temas de emergencias y asuntos humanitarios y actualmente se desempeña como asesor regional en materia de desplazamientos por desastres de la *Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD)*. Email: juan.mendez.barquero@una.cr



acceso sin discriminación a la prestación de asistencia, en especial poblaciones históricamente en condiciones de vulnerabilidad tales como mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad, migrantes y personas adultas mayores.

Palabras clave: derechos humanos, emergencias, desastres, asistencia humanitaria, vulnerabilidad, riesgos.

Abstract

The article discusses the scope, limitations, and experiences in the application of the human rights approach in the attention of vulnerable populations in contexts of emergency and disasters in Costa Rica. This discussion takes, as starting point, recent experiences carried out by Costa Rican institutions in the field of risk and emergency management. It briefly analyzes the development of the concept of the human rights approach in this area. This way, it highlights the efforts of the humanitarian community in the incorporation of measures to ensure that the most vulnerable people, directly affected by a disaster, should have access, without discrimination, to the provision of assistance, especially those populations historically living in conditions of vulnerability such as women, children, people with disabilities, migrants and older people.

Keywords: human rights, emergencies, disasters, humanitarian assistance, vulnerability, risks.

Resumo

O artigo analisa as possibilidades, limitações e experiências no uso da abordagem de direitos humanos relacionados com o cuidado de populações vulneráveis em situação de calamidades e emergências em Costa Rica, com base em experiências recentes conduzidas por instituições costarriquenhas, sobre gestão de riscos e atenção de emergência. Analisa-se brevemente a evolução do conceito de abordagem de direitos humanos nesta matéria, destacando os esforços da comunidade humanitária em incorporar medidas capazes de assegurar que as pessoas mais vulneráveis, diretamente afetadas por uma calamidade, possam ter acesso a assistência, sem discriminação nenhuma, especialmente as populações que vivem historicamente em condição de vulnerabilidade, como mulheres, crianças, pessoas com deficiência, migrantes e os idosos.

Palavras-chave: direitos humanos, emergências, catástrofes, assistência humanitária, vulnerabilidade, riscos.

Introducción

En contextos de desastres y emergencias originados por amenazas naturales, la protección de poblaciones vulnerables tales como niños y niñas, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y migrantes en condición irregular, requiere de una atención especial por parte de autoridades nacionales y las distintas instancias que intervienen en la atención de una emergencia.

Esta protección y acciones diferenciadas tienen una lógica bastante clara, en situaciones de emergencia dichas poblaciones pueden no tener las mismas posibilidades y acceso a la asistencia humanitaria, eventualmente pueden tener limitaciones de movilidad física y sensorial, o bien, requieren de una atención diferenciada por otras condiciones tales como patrones culturales, ubicación geográfica (poblaciones indígenas) e idioma. Estas particularidades en la atención humanitaria de estas poblaciones encuentran su fundamento en la dignidad de las personas y en la protección de sus derechos humanos.

Algunos esfuerzos internacionales en la materia tales como los emprendidos por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, apuntan a la necesidad de contar con principios sobre la protección de personas en situaciones de desastres, basados en la dignidad, principios humanitarios como la imparcialidad y la neutralidad y los derechos humanos. Si bien muchos países han ido incorporando poco a poco tales principios en el manejo de crisis y emergencias, la atención de estas poblaciones desde una perspectiva de derechos humanos sigue siendo tema de interés y debate internacional.

Este artículo analiza algunos esfuerzos de la comunidad internacional en la incorporación del enfoque de derechos humanos en la atención de poblaciones vulnerables en situaciones de emergencias y se destaca como caso de estudio la experiencia en Costa Rica. El análisis se limita únicamente a los contextos de emergencias y/o desastres ocasionados por amenazas naturales (desastres naturales), pues la protección de ciertas categorías de personas en situaciones de conflictos armados internos e internacionales (población civil, por ejemplo) se circunscribe al ámbito de protección propio del derecho internacional humanitario (DIH).

Derechos Humanos y la protección de poblaciones vulnerables en la agenda internacional

En el ámbito internacional, el fundamento de los derechos humanos ha guiado los esfuerzos de protección de personas y poblaciones vulnerables en contextos de emergencias complejas. Desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, cientos de miles de resoluciones, declaraciones, informes y otros documentos ubican al ser humano y las poblaciones más vulnerables en el centro de su accionar, en especial la protección de quienes más sufren en el contexto de los conflictos armados y otras emergencias originadas por amenazas naturales. Según cifras de Naciones Unidas, en los últimos diez años aproximadamente mil quinientos millones de personas se han visto afectadas en diversas formas, afectando en especial a mujeres, niños y personas en situaciones vulnerables (Naciones Unidas, 2015).



En materia de asistencia a las víctimas de desastres, la misma lógica de protección, basada en la dignidad del ser humano y el disfrute de sus derechos fundamentales, ha servido de base para que organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el mismo Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, organizaciones no gubernamentales internacionales y las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas, prioricen sus agendas de trabajo.

Recientemente, la Comisión de Derecho Internacional (International Law Commission, por su nombre en inglés) adoptó un borrador sobre la protección de personas en eventos de desastre. Si bien dicho documento aún no cuenta con la aprobación final de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es un importante referente sobre el debate actual en torno a la protección de personas en situaciones de desastres. Este documento destaca en su artículo 4 la dignidad humana como pilar fundamental de todas las acciones de asistencia humanitaria y cooperación internacional, la cual debe ser respetada y protegida en todo tiempo, así como los derechos humanos (artículo 5), los cuales deben ser protegidos en virtud del derecho internacional (Naciones Unidas, 2016).

El mismo documento destaca los principios humanitarios como base fundamental para la respuesta a desastres, entre ellos, el principio de humanidad, neutralidad, imparcialidad y la no discriminación, tomando en consideración las **necesidades particulares de las poblaciones vulnerables** (el destacado no es del original) (Naciones Unidas, 2016). Estos mismos principios son los que guían además la labor internacional del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, no solo en contextos de conflictos armados, sino en situaciones de emergencias complejas y desastres de origen natural.

Más aún, la misma arquitectura internacional del sistema humanitario, liderado por las agencias humanitarias mencionadas arriba, coloca a los derechos humanos y a las poblaciones vulnerables en su accionar operativo. El Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), que reúne a las principales agencias humanitarias en el ámbito internacional, emitió en el año 2011 *Directrices Operacionales del IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres*, las cuales son hasta hoy unos de los referentes más importantes sobre el enfoque de derechos humanos y la atención de emergencias.

Dicho documento destaca la necesidad de un enfoque basado en los derechos humanos para ayudar mejor a proteger a las personas en situaciones de desastres naturales, indicando ciertas situaciones y desafíos que las personas más vulnerables pueden enfrentar derechos humanos después de un desastre de origen natural, tales como:

falta de seguridad y protección, acceso desigual a la asistencia, bienes, servicios básicos, y discriminación en la prestación de asistencia; abuso, rechazo y explotación infantil, separación de la familia, especialmente para los niños y niñas, personas con discapacidad y otras personas que dependen del apoyo de su familia para sobrevivir, reubicación forzosa, regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre; falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra (IASC, 2011, p. 1), entre otras.

Para el mismo IASC, el concepto de protección abarca “todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los **derechos de las personas** de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (**derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**)” (los destacados no son del original) (IASC, 1999, citado por IASC, 2011, p. 5).

Por otro lado, uno de los mayores referentes en el ámbito internacional para la comunidad humanitaria y la respuesta y asistencia humanitaria en casos de desastres y emergencias (también abarca situaciones de conflicto armado que no es el objetivo de este artículo), es el famoso *Proyecto Esfera*, lanzado en 1997 por una agrupación de consorcios internacionales de agencias humanitarias, entidades de investigación, organizaciones voluntarias y otros organismos internacionales con el propósito de desarrollar un conjunto de normas mínimas universales en áreas centrales de la asistencia humanitaria. Esta iniciativa adoptó un relevante documento titulado *Carta Humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, la cual se basa entre otros aspectos en la legislación internacional sobre derechos humanos (Proyecto Esfera, 2004).

Esta Carta Humanitaria establece dentro de sus ejes prioritarios la prestación de servicios humanitarios y protección especial a grupos vulnerables como personas con discapacidad, un enfoque de género, la protección especial a personas desplazadas de conformidad, servicios de salud, entre otros. Todo lo anterior de conformidad con la legislación internacional en materia de derechos humanos y la protección de la vida como principio elemental de cualquier acción en favor de estas poblaciones en situaciones de crisis.

Asimismo, en los últimos años la comunidad internacional ha venido adquiriendo una serie de compromisos a nivel multilateral en las distintas agendas internacionales de desarrollo y medio ambiente, las cuales llaman la atención de los Estados para “no dejar a nadie atrás” (leave no one behind) y atender con especial atención a quienes sufren principalmente las consecuencias de los desastres, tales como: los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, Cumbre Mundial Humanitaria,

Acuerdo de París sobre Cambio Climático, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, entre otros.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres por ejemplo indica como parte de sus principios rectores, que para los Estados –incluido Costa Rica por ser uno de los países signatarios de este acuerdo global– la gestión del riesgo de desastres debería estar orientada a la protección de las personas y sus bienes, al tiempo que se **respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo** (el destacado no es del original) (Naciones Unidas, 2015).

Asimismo, el mismo acuerdo incorpora un enfoque preventivo, el cual insta a los Estados a trabajar e integrar en los planes de reducción de riesgo de desastres a mujeres, niños, jóvenes, personas con discapacidad, migrantes, pueblos indígenas y personas de edad (*ibíd.*, 2015).

Límites y restricciones legales a los derechos humanos en situaciones excepcionales

En el contexto particular de situaciones de desastres y emergencias de origen natural, los Estados requieren brindar una respuesta humanitaria excepcional a una situación de ruptura del orden económico, social y ambiental ‘normal’. Estas situaciones excepcionales, que son catalogadas jurídicamente en la gran mayoría de países como estados de excepción o calamidad pública, les permite a los órganos públicos del Estado a restringir o limitar el disfrute de ciertos derechos o libertades fundamentales de las personas.

Estos estados de excepción suponen:

una serie de requisitos indispensables para su aplicación, entre ellos: 1. la existencia de un peligro real o inminente que ponga en peligro a la colectividad y a las instituciones del Estado; 2. la imposibilidad de las autoridades de mantener el orden jurídico y social a través de las vías ordinarias y 3. Sus alcances y temporalidad deben estar previstos y claramente delimitados (Méndez, 2014, p. 98).

En el ámbito internacional, un número importante de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, incorporan dentro de su articulado disposiciones que tienen que ver con la suspensión de ciertos derechos y libertades en situaciones excepcionales. Tal es el caso de la Convención América sobre Derechos Humanos,

conocida como Pacto de San José de Costa Rica, la cual en su Artículo 27 permite la suspensión de garantías² en:

...caso de guerra, de peligro público o de **otra emergencia** que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social... (el destacado no es del original) (OEA, 1969, p. 7).

Como se puede apreciar, en este artículo no se indica expresamente la posibilidad de estado de excepción originado por un desastre de origen natural, sin embargo, ciertamente del mismo articulado se puede inferir esta posibilidad que se puede derivar de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del país parte en la Convención.

En Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos contiene una cláusula similar. En su Artículo 15, dicho tratado internacional permite la derogación en caso de estado de excepción. Así:

...en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional... (European Court of Human Rights, 2012, p. 15).

En el caso costarricense, en los hechos de emergencias originados por eventos en su mayoría de origen natural (inundaciones, erupciones volcánicas, entre otros), el régimen de excepcionalidad lo especifica claramente la Ley No. 8488 (Ley Nacional de Emergencias), así como lo dispuesto en su Constitución Política en relación con las restricciones a la inviolabilidad de la propiedad pública en situaciones de guerra y/o conmoción interior cuando se considere que la apropiación por parte del Estado de estas propiedades son de utilidad pública y de interés del colectivo (Méndez,

2 Es importante indicar que esta suspensión no autoriza bajo ninguna circunstancia la suspensión del derecho al reconocimiento de la Personalidad Jurídica, derecho a la vida, derecho a la Integridad Personal; Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre, Principio de Legalidad y de Retroactividad, Libertad de Conciencia y de Religión, Protección a la Familia, Derecho al Nombre; Derechos del Niño; Derecho a la Nacionalidad ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (OEA, 1969).

2014). Es importante indicar en este sentido que le corresponde a la Asamblea Legislativa de la República –y de manera exclusiva–, la suspensión de los derechos fundamentales previstos durante estados de excepción, en virtud del inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política (Asamblea Constituyente, 1949).

El régimen de excepcionalidad en materia de desastres de origen natural (y antrópicos) se ha utilizado en la última década principalmente para la atención de emergencias originadas por amenazas naturales.

El enfoque de Derechos Humanos en la atención de poblaciones vulnerables en Costa Rica en contextos de emergencias

En contextos de emergencias y otros desastres de mayor magnitud, ciertos grupos de personas son en especial vulnerables a los efectos de estos fenómenos de origen natural. Las causas son múltiples e igualmente complejas: vulnerabilidad socioeconómica, falta de información, situación migratoria, limitaciones físicas para la movilidad antes, durante y luego de un desastre, entre muchas otras. No es casualidad, por ejemplo, que durante la emergencia ocasionada por el paso del huracán Otto en Costa Rica en noviembre de 2016, la misma Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Costa Rica emitiera declaraciones recordando que:

la respuesta humanitaria debe ser rápida y adaptable a las necesidades de las poblaciones afectadas, tomando especial consideración a las diferentes necesidades de las mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores, donde dicha ayuda se debe sostener desde el inicio de la emergencia hasta la recuperación (Elmundo.cr, 2016).

Los problemas específicos, en materia de derechos humanos y desastres que los Estados deben tomar en consideración –incluido Costa Rica–, incluyen, pero no se limitan a desplazados internos, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, hogares monoparentales sin apoyo familiar, hogares encabezados por niños, grupos de minorías étnicas y pueblos indígenas (IASC, 2011).

En Costa Rica, la gestión del riesgo de desastres y toda la organización en torno a la respuesta a emergencias desde el aparato estatal se encuentran claramente definidas en virtud de la Ley No. 8488, o bien, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Asamblea Legislativa, 2006).

Dicha legislación integra como parte de sus principios rectores la “responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física, considerando prioritaria la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón” (*ibíd.*, 2006, p. 2). Sin embargo, esta Ley no tiene ninguna referencia al enfoque basado en derechos humanos para la protección de las personas en situaciones de desastre. Ello no implica, desde luego, que en la práctica la atención brindada, por ejemplo, por parte de entidades de primera respuesta, se realice siguiendo este enfoque que busca proteger en especial a los grupos de poblaciones más vulnerables (personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar, niños y niñas, etc.).

Si bien dicha legislación indica que le corresponde al Estado, a la sociedad civil organizada e inclusive al sector privado participar en las gestiones que tienen que ver con la reducción del riesgo de desastres, es a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) a quienes les ha correspondido en mayor medida la implementación de acciones para fortalecer la protección de poblaciones vulnerables en situaciones de desastre.

Sin embargo, otras disposiciones descentralizadas del aparato estatal en esta materia también carecen de un enfoque claro de derechos. Tan solo para citar un ejemplo, el reciente *Reglamento para el otorgamiento de ayudas temporales en el cantón San José para situaciones de emergencias o desastre*, adoptado por la Municipalidad de San José en 2016, indica que las ayudas a las personas afectadas por desastres se llevará a cabo “de acuerdo con las prioridades institucionales, y conforme con las necesidades que se determinen para cada caso según la valoración técnica-operativa” (Municipalidad de San José, 2016, p. 2), dejando así de lado las prioridades o vulnerabilidades particulares de la población afectada y la atención diferenciada que deberían recibir estas poblaciones.

Es importante indicar en este sentido que, si bien los distintos reglamentos y normativa que regulan la respuesta del Estado frente a una emergencia no contienen un claro enfoque de derechos (en especial el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos), en la práctica, la propia estructura institucional y la participación de ciertas instituciones en la toma de decisiones al más alto nivel aseguran una atención diferenciada según la magnitud del evento y los impactos de la emergencia. Así, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) forma parte integral, por ejemplo, del Centro de Operaciones de Emergencias (COE), el cual se activa según el nivel de alerta y magnitud de la emergencia.

Por otro lado, recientemente durante el paso del huracán Otto por el territorio costarricense en noviembre de 2016, instituciones como la Defensoría de los Habitantes de la República, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), tuvieron una participación muy activa asegurando que las poblaciones vulnerables bajo su mandato recibieran una prioritaria y adecuada atención durante la emergencia.

El CONAPDIS, por ejemplo, reforzó su actividad para apoyar a personas con discapacidad, en particular estableciendo “un enlace directo con la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) para generar coordinaciones interinstitucionales para resguardar la vida, la integridad y la seguridad de las personas con discapacidad que residen en zonas de riesgo” y coordinando la disponibilidad de “recursos necesarios para la atención de situaciones urgentes que afectaron a personas con discapacidad en las comunidades afectadas por dicho huracán” (Cascante, 2016).

Asimismo, en materia de discapacidad, el país ha implementado una serie de acciones tendientes a promover una mayor inclusión de personas con discapacidad en la gestión de desastres. En particular, gracias a esfuerzos conjuntos de la CNE, el CONAPDIS y la oficina local del Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF), se han firmado acuerdos y proyectos que proporcionan oportunidades para incorporar los intereses de las personas con discapacidad a la agenda de gestión de riesgos. Entre estas acciones, por ejemplo, se ha logrado recientemente que organizaciones y grupos de personas con discapacidades trabajen en forma conjunta en materiales de campañas de concientización pública sobre la importancia de incorporar a la población con discapacidad en planes de emergencia (USAID-OFDA, 2017).

Estas acciones buscan:

inclusión participativa de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones, entornos inclusivos, servicios, productos, comunicación e información, el fortalecimiento de capacidades con capacitación y sensibilización del personal sobre necesidades de estas poblaciones, una comunicación inclusiva y actividades de información y promoción continuas, el fomento de mecanismos y participación comunitaria, seguridad, entornos seguros y libres de violencia y explotación, la restauración y fortalecimiento de redes de apoyo (*Ibíd.*, 2017, p. 2), entre otros.

Sin embargo, dos acciones puntuales y muy recientes llevadas a cabo por la institucionalidad costarricense sobresalen en términos de la incorporación del enfoque

de derechos humanos y atención de poblaciones vulnerables en situaciones de desastres y emergencias: la *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030* adoptada en 2015 y la creación de la *Oficina de Género e Inclusión Social* por parte de la CNE en julio de 2016.

Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030

La *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*, instrumento adoptado en el año 2015 luego de un proceso consultivo y participativo liderado por la CNE, busca:

contribuir a que el desarrollo nacional y el bienestar de la población costarricense se logre de manera segura y sostenible, evidenciando los factores de riesgo y realizando la gestión prospectiva, para fortalecer las capacidades de los diversos sectores de la sociedad en la construcción de una cultura preventiva que reduzca la vulnerabilidad, evite las pérdidas y favorezca la recuperación efectiva ante los posibles eventos de desastre (CNE, 2015, p. 34).

Este instrumento de política pública incorpora, por primera vez como uno de sus enfoques transversales, el enfoque de equidad de género y derechos humanos como dos de los tres enfoques transversales con los que cuenta dicha Política. Según esta Política, el enfoque de derechos humanos está sustentado en los marcos internacionales sobre la materia, así como en la misma Constitución Política del país (aunque no especifica nada al respecto) y tiene como propósito la incorporación de las desigualdades y vulnerabilidades frente a los desastres para asegurar condiciones de seguridad y sostenibilidad a la población (CNE, 2015).

Asimismo, el documento gestión del riesgo incorporado en las estrategias y las políticas de desarrollo:

contribuye a promover la sostenibilidad del desarrollo, potenciar solidaridad por medio de la acción efectiva de las personas, mujeres y hombres, especialmente orientada a los grupos más vulnerables, para participar en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar (CNE, 2015, p. 31).

En este sentido, la Política es bastante clara al indicar que es el Estado a quien corresponde:

garantizar, promover, proteger y hacer cumplir los derechos individuales y colectivos sin diferencia de sexo, etnia, religión, preferencia sexual, edad, condición social o discapacidad (temporal o permanente) en los procesos de recuperación; y a cada

actor y sector involucrado, respetar y hacer cumplir los derechos humanos (*ibíd.*, 2015, p. 31).

Por otro lado, el enfoque de género de tal instrumento, el cual está fundamentado de igual manera en instrumentos internacionales, incluidos acuerdos internacionales en materia de gestión integral de riesgo, establece que la aplicación de dicha política adopta el criterio de que “la perspectiva de género debe contribuir a reconocer las capacidades, fortalezas y debilidades que las personas poseen según su género. Las características de género implican razones diferenciales para que hombres y mujeres sean vulnerables o por el contrario expresen capacidades” (CNE, 2015, p. 33).

Más adelante, el documento indica que el Estado es quien además tiene la responsabilidad de “identificar acciones afirmativas respecto a la condición de mujer, tendientes a la equidad, reconocer las características de su condición de género que la hace vulnerable, pero también aquellas que afirman su fortaleza y capacidad como agente político y social de transformación” (CNE, 2015, p. 33).

Oficina de Género e Inclusión Social

Uno de los mayores avances institucionales en la incorporación del enfoque de derechos en la atención de emergencias, es la creación en julio de 2016 de la Oficina de Género e Inclusión Social como dependencia de la Comisión Nacional de Emergencias.

Esta Oficina tiene como finalidad promover la incorporación del enfoque de igualdad y equidad de género, así como todos aquellos temas sociales que incorporen a la población en condiciones de vulnerabilidad, tales como: discapacidad, adulto mayor, migrantes, indígenas, afrodescendientes y otros (CNE, 2016). Según el acuerdo de la Junta Directiva que crea esta Oficina, estas poblaciones deben ser incluidas en el quehacer de la institución, además debe orientar, fortalecer y monitorear las acciones tendientes a la ejecución de la política de equidad e igualdad de género. Esto último es de suma importancia, pues llama la atención sobre la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional entre los entes rectores y/o responsables en materia de gestión de riesgos y sobre los temas de género, en el caso costarricense, la institución rectora en esta materia es el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU³).

3 Sin embargo, es importante indicar que es claro que los temas de género afectan no solamente a las mujeres, sino que se requiere de un abordaje que involucre tanto a hombres como a mujeres por igual, destacando las

Entre sus funciones principales, están la de apoyar acciones para establecer un trato equitativo a las necesidades y especificidades de hombres y mujeres, así como a la población en condición de vulnerabilidad, asesorar sobre discriminación en materia de género y apoyar en términos generales la creación e implementación de políticas con una perspectiva de género e inclusión social (CNE, 2016).

Si bien la creación de dicha Oficina es muy reciente, ha emprendido algunas acciones importantes como, por ejemplo, asesorar al INAMU en materia de gestión de riesgos, apoyar la elaboración de un manual sobre la gestión de riesgos y el enfoque de género en la atención de emergencias y el intercambio de experiencias en encuentros regionales sobre la materia. Recientemente y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica, la Oficina recibió un importante apoyo técnico de cara al diseño de una ruta de transversalización de la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y la inclusión de las poblaciones en situación de vulnerabilidad en la gestión integral del riesgo de desastres.

En dicha propuesta se destacan algunos retos importantes que la institucionalidad y el país en general enfrentan en relación con la incorporación de dicho enfoque en la atención de emergencias, tales como las históricas resistencias sociales y políticas a la transversalización del enfoque de derechos humanos y del enfoque de género, cambios de jefaturas y la homogeneización en la atención de la población atendida en situaciones de emergencias, tales como la necesidad de atención diferenciada por condición de género, etaria, socioeconómica, por discapacidad, por orientación sexual o identidad de género (Brenes y Chaves, 2016).

Otros esfuerzos institucionales en la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

Como se indicó antes, a pesar de la inexistencia de un documento de política pública, guía o manual sobre el enfoque de derechos en la atención de emergencias en estricto sentido, el Estado costarricense ha desarrollado acciones operativas muy relevantes que en la práctica han estado orientadas por un claro enfoque de derechos y atención diferenciada a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Tal es el caso de la atención de migrantes en condición regular e irregular en situaciones de desastre y emergencias, los cuales han enfrentado en no pocas ocasiones, los embates de las amenazas naturales de primera mano. En situaciones de emergencias, dichas poblaciones enfrentan una serie de desafíos y retos humanitarios

diversas particularidades a las que hombres y mujeres están expuestos de conformidad con la construcción social de roles históricos que se les ha atribuido a uno y otro a través de los años.



que los coloca en una situación de vulnerabilidad, entre estos, la falta de redes de apoyo, la pérdida de redes de apoyo en su sociedad de origen, barreras culturales e idiomáticas y en algunas oportunidades con bajos niveles socioeconómicos. En algunas oportunidades, los migrantes en situaciones irregulares temen acudir a las instancias estatales en búsqueda de asistencia humanitaria, por temor a la devolución o a represalias institucionales por su condición migratoria. La Conferencia Regional sobre Migración indica en este sentido que:

las necesidades y vulnerabilidades específicas de estos extranjeros que están relacionadas con el desastre, deberán abordarse de conformidad con las obligaciones relativas a los derechos humanos que son aplicables, que incluyen el principio de no discriminación y el interés superior del niño, en la medida en que ello sea compatible con las leyes nacionales (CRM, 2016, p. 34).

En Costa Rica, las entidades rectoras en materia migratoria, en colaboración con las entidades de atención de emergencias, cuentan con experiencia relevante en la atención de poblaciones migrantes en situaciones de vulnerabilidad ocasionadas por desastres de origen natural. Tal es el caso de los decretos de amnistía migratoria que se emitieron con ocasión del huracán Mitch en 1998, con la finalidad de brindar una condición regular a ciudadanos centroamericanos que se encontraban en Costa Rica y que no podían regresar a sus países de origen debido a las consecuencias de este fenómeno hidrometeorológico.

Por otro lado, durante el terremoto de Cinchona de 2009 y los deslizamientos ocurridos en el año 2010 producto de las fuertes lluvias, el Estado costarricense logró la identificación de más de doscientas personas de origen nicaragüense a las cuales se les brindó una solución de permanencia legal en el país, se les brindó albergue y asistencia sin importar su condición migratoria, e inclusive, algunas familias fueron beneficiadas por programas de vivienda y ayudas sociales. En otras experiencias más recientes, tales como el terremoto de Nicoya de 2012, las autoridades de la Dirección de Migración y Extranjería brindaron atención especializada a migrantes en condición regular e irregular, a través de los servicios de sus Unidades *Migra-Móviles*, las cuales facilitaron la comunicación por ejemplo, de personas afectadas por este terremoto con sus familiares y la facilitación de trámites migratorios.

La misma atención especial y diferenciada han recibido familias lideradas por mujeres, niños y niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad en distintas emergencias en diferentes ocasiones. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, por ejemplo, ha procurado la atención de las emergencias de prioridad a las poblaciones mencionadas arriba, para lo cual se han creado manuales de

atención psicosocial a poblaciones en condición vulnerable como niños y niñas luego del impacto de un desastre, ayudas sociales emprendidas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que incluyen montos mensuales para la compra de alimentos y alquiler temporal para familias de escasos recursos, priorizando, por ejemplo, familias cuyo jefe de hogar es una mujer, entre otros.

Consideraciones finales

Como se pudo determinar, el enfoque de derechos humanos es absolutamente necesario para brindar una respuesta adecuada y oportuna a las necesidades de protección específica que enfrentan ciertas poblaciones, dadas sus condiciones sociales, tales como: condición de género, etaria, socioeconómica, discapacidad, orientación sexual e identidad de género y situación migratoria.

En el contexto de una emergencia o desastre de origen natural, estas poblaciones en condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial, pues tal condición podría maximizarse según el nivel y el impacto del desastre. Los niños y las niñas, por ejemplo, se encuentran dentro de estas poblaciones más propensas a la vulneración de sus derechos, explotación sexual y tráfico ilícito de personas en situaciones de desastres. No han sido pocos los casos lamentablemente en algunos países donde estos hechos han ocurrido ante la inoperancia o limitaciones materiales del Estado y sus instituciones para hacer frente a tales situaciones.

En Costa Rica la institucionalidad nacional ha emprendido esfuerzos importantes para asegurar una debida atención a tales poblaciones, sin embargo, aún se encuentran ciertos retos que superar, tanto en el plano operativo como en el plano institucional-político. Uno de estos retos es justamente asegurar una diferenciación efectiva en la atención de una emergencia, el análisis de caso por caso y de condiciones de vulnerabilidad a la que están expuestas estas personas.

Estos esfuerzos son el producto de la experiencia nacional propiamente en la atención de decenas de emergencias a lo largo de los últimos años, pero además de los esfuerzos de colaboración con las distintas entidades e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, la sociedad civil organizada, instituciones de apoyo social basadas en la fe, el sector privado, la Academia, entre otros.

Resulta necesario en este sentido que las instituciones responsables en Costa Rica puedan seguir reforzando la incorporación del enfoque de derechos humanos en planes, acciones, políticas y otros instrumentos en materia de gestión de riesgos



y/o atención de emergencias, tomando en consideración que en situaciones de desastres, las poblaciones ya vulnerables se vuelven aún más vulnerables y que cualquier esfuerzo de recuperación, socorro y protección debe tomar en cuenta que las garantías fundamentales y los derechos humanos no se suspendan.

Referencias

- Asamblea Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional.
- Asamblea Legislativa. (2006). *Ley Nacional de Emergencias No. 8488*. San José: Diario Oficial La Gaceta.
- Brenes, A. y Chaves, G. (2016). *Apoyo a la Oficina de Género e Inclusión Social de la CNE para desarrollar la ruta de transversalización de la perspectiva de género, el enfoque de Derechos Humanos y la inclusión de las poblaciones en situación de vulnerabilidad en la gestión integral del riesgo de desastres*. [Documento Inédito]. San José: PNUD.
- Cascante, S. (22 de noviembre, 2016). Piden atención prioritaria para personas con discapacidad por huracán "Otto". *La Prensa Libre* (edición digital). Recuperado de: <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/93811/piden-atencion-prioritaria-para-personas-con-discapacidad-por-huracan-otto>
- CNE. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. San José, C.R.: CNE, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CNE. (2016). *Acuerdo de Junta Directiva No. 132-06-2016* [documento inédito]. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Conferencia Regional sobre Migración (CRM). (2016). *Guía de prácticas eficaces para los miembros de la CRM. Protección de personas que se desplazan entre fronteras en contextos de desastres*. San José: CRM-Infoterra Editores S.A.
- Elmundo.cr. (21 de diciembre, 2016). *ONU entrega kits de limpieza e higiene a afectados por huracán Otto en Upala y Golfito*. Recuperado de: <http://www.elmundo.cr/onu-entrega-kits/>
- European Court of Human Rights. (2012). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Strasbourg: Council of Europe.
- IASC. (2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Washington: Brookings-Bern.

- Méndez, J. (2014). Los Estados de excepción en el ordenamiento jurídico costarricense. *Revista de Relaciones Internacionales* No. 87.1, enero junio, 2014, pp.97-119. Heredia, Costa Rica. Universidad Nacional.
- Municipalidad de San José. (2016). *Reglamento para el otorgamiento de ayudas temporales en el cantón San José para situaciones de emergencias o desastre*. Recuperado de: <http://www.pgrweb.go.cr>
- Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Asamblea General A/CONF.224/L.2. New York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2016). *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*. International Law Commission. Genève. Recuperado de: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf
- OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Proyecto Esfera. (2004). *Carta Humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra, Suiza: Proyecto Esfera.
- USAID-OFDA. (2017). *Promoviendo una mayor inclusión de personas con discapacidades en la gestión de desastres*. Boletín, enero 2017, San José-Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para desastres en el extranjero (usaid/ofda), oficina regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://scms.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/lac_boletin_enero_2017.pdf

Recibido: 21/06/2017

Aceptado: 31/10/2017

