



Asamblea General

Distr. general
10 de febrero de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

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

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Informe definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos

GE.15-02197 (S) 090315 100315



* 1 5 0 2 1 9 7 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Mandato e introducción.....	1–5	3
II. Alcance.....	6–9	3
III. Definiciones	10–26	4
A. Términos empleados en el contexto de las situaciones posteriores a conflictos.....	12–21	5
B. Términos empleados en el contexto de la respuesta humanitaria	22–26	7
IV. Poblaciones afectadas.....	27–36	9
A. Mujeres y niñas	29–31	9
B. Niños.....	32	10
C. Personas de edad.....	33	10
D. Personas con discapacidad.....	34	11
E. Pueblos indígenas y minorías	35	11
F. Personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales	36	11
V. Un enfoque basado en los derechos humanos	37–43	12
VI. Marco normativo internacional	44–58	14
A. Marco y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	44–51	14
B. Derecho internacional humanitario y mecanismos conexos	52–53	17
C. Instituciones regionales y mecanismos de ayuda y asistencia humanitarias ...	54–58	17
VII. Buenas prácticas.....	59–81	18
A. Marcos jurídicos y mecanismos nacionales	59–66	18
B. Participación de la comunidad y las personas afectadas	67–70	19
C. Perspectiva de género	71–75	20
D. Respeto de los valores culturales	76–77	21
E. Enfoque multinivel	78–81	21
VIII. Problemas.....	82–94	21
IX. Conclusiones principales.....	95–97	24
X. Recomendaciones.....	98–104	24

I. Mandato e introducción

1. En su resolución 22/16, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que preparara un informe basado en investigaciones sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.
2. En su 11º período de sesiones, celebrado en agosto de 2013, el Comité estableció un grupo de redacción integrado por los expertos siguientes: Chung Chinsung, Latif Hüseyinov, Vladimir Kartashkin, Katharina Pabel, M. Cecilia Rachel V. Quisumbing (Relatora), Anantonia Reyes Prado (Presidenta) e Imeru Tamrat Yigezu. Posteriormente se sumaron al grupo de redacción Karla Hananía de Varela, Kaoru Obata y Ahmer Bilal Soofi.
3. En su 12º período de sesiones, celebrado en febrero de 2014, el Comité decidió nombrar Relatora a la Sra. Reyes Prado y Presidente del grupo de redacción al Sr. Hüseyinov. En su 13º período de sesiones, celebrado en agosto de 2014, el Comité nombró Presidente del grupo de redacción al Sr. Soofi para reemplazar al Sr. Hüseyinov. El Comité también recomendó al Consejo de Derechos Humanos que ampliara el plazo de presentación del informe sobre la marcha de los trabajos, lo que el Consejo aceptó en su decisión 26/116. Por consiguiente, el Comité presentó el informe sobre la marcha de los trabajos en su 27º período de sesiones¹.
4. De conformidad con la resolución 22/16, el Comité recabó las opiniones y aportaciones de los Estados Miembros y de distintas partes interesadas. Se elaboraron cuestionarios que se distribuyeron en septiembre de 2013 entre todos los Estados Miembros, representantes de la sociedad civil y otros interesados, en los que se solicitaba información sobre sus experiencias, las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y la protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. Se recibieron 39 respuestas, entre las que figuraban las de países que habían vivido situaciones posteriores a desastres y conflictos (véanse los párrs. 48 a 70 *infra*).
5. En febrero de 2014, en cumplimiento del párrafo 2 de la resolución 22/16 del Consejo, el Comité decidió recabar también la opinión de los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta.

II. Alcance

6. El título del mandato del Comité da a entender la existencia de rasgos comunes entre las situaciones posteriores a los desastres y a los conflictos, que se deben quizá a que ambas pueden representar una amenaza grave para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro grupo grande de personas. Así pues, el Comité ha adoptado un enfoque holístico de derechos humanos con relación con las situaciones posteriores a desastres y a conflictos en lo que respecta a la aplicabilidad de otras ramas del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y el derecho penal internacional, con miras a intensificar la protección.
7. Las situaciones posteriores a desastres o a conflictos comienzan inmediatamente después de que se produzca un desastre o al término de un conflicto, y acaban una vez que el derecho a la vida y la seguridad, la integridad física y la dignidad de la población

¹ Los miembros del grupo de redacción agradecen a Verónica Sagastume, Coordinadora de Programas de Ayuda de la Iglesia Noruega en Guatemala y Directora del Foro de ACT Alliance en Guatemala, sus importantes aportaciones a la redacción del presente informe.

afectada vuelve a estar protegido y la población recupera los derechos relacionados con las necesidades básicas de la vida, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. El sentido de la recuperación de la vida civil, es decir, si bastaría con el restablecimiento de la situación anterior, merece cierta reflexión, ya que los desastres o conflictos afectan gravemente a aquellos cuyas condiciones de vida son de por sí precarias. Es preciso seguir analizando la manera de mejorar esas condiciones de vida. Se ha de prestar atención especial a la etapa inicial de las situaciones posteriores a desastres y conflictos, sin excluir las cuestiones relativas a la justicia de transición, porque las actividades humanitarias se llevan a cabo principalmente en esa etapa. Además, se debe tener en cuenta la adopción de un enfoque holístico basado en los derechos humanos en las etapas de rehabilitación y reconstrucción, así como en los procesos de reasentamiento. Las situaciones de crisis prolongadas también deben tomarse en consideración².

8. Aunque las actividades de ayuda humanitaria suelen favorecer la promoción y protección de los derechos humanos, y en el presente informe se hace alusión a muchas prácticas adecuadas, la experiencia también muestra que las actividades humanitarias a veces presentan graves deficiencias en materia de derechos humanos. Por consiguiente, a continuación también se destacan las principales dificultades existentes en la promoción y protección de los derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos.

9. Ya antes de que se produzcan los desastres, es preciso adoptar una perspectiva respetuosa con el marco normativo de protección y que tenga en cuenta el enfoque basado en los derechos humanos, y los gobiernos deberían ser conscientes de la responsabilidad que tienen respecto de la protección de sus poblaciones. El hecho de que las personas afectadas conozcan sus derechos es igualmente importante.

III. Definiciones

10. En los últimos decenios, el mundo ha sido testigo de un aumento significativo del número de desastres registrados: de menos de 100 al año en 1975 a más de 400 en 2010. El número de personas afectadas y los daños económicos causados por desastres también se han incrementado³. Los conflictos y los desastres naturales tienen efectos multidimensionales en los derechos humanos. Provocan crisis que afectan a los derechos a la vida, la salud y la seguridad. Se destruyen los cultivos y las infraestructuras, lo que tiene efectos de larga duración en los medios de subsistencia, el acceso a los alimentos y el agua, la educación, la atención de la salud e incluso el acceso a la justicia y a otros servicios básicos. Un desastre natural o un conflicto se convierten en una emergencia⁴ cuando las familias y las comunidades locales no pueden hacerle frente o recuperarse de él por sus propios medios.

² Las situaciones de crisis prolongadas se caracterizan por constantes desastres naturales y/o conflictos, crisis alimentarias, desaparición de los medios de subsistencia y falta de capacidad institucional para reaccionar ante las crisis. Por consiguiente, los países en situaciones de crisis prolongadas deben considerarse una categoría especial, con necesidades especiales en relación con las intervenciones de la comunidad para el desarrollo. Véase "Los países en crisis prolongada: qué son y por qué merecen especial atención", en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2010.

³ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Red Cross Red Crescent approach to disaster and crisis management" (disponible en www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/disaster-and-crisis-management/).

⁴ Las emergencias suelen clasificarse en desastres repentinos, conflictos crónicos, emergencias olvidadas y emergencias cíclicas.

11. Se prevé que las crisis complejas y de causas múltiples sean cada vez más frecuentes⁵. Habida cuenta de ese alcance multidimensional, es preciso tomar en consideración muchos términos para entender mejor la complejidad teórica y práctica de esas situaciones.

A. Términos empleados en el contexto de las situaciones posteriores a conflictos

Conflicto armado internacional y no internacional

12. El derecho internacional humanitario establece una distinción entre los conflictos armados internacionales, que se producen cuando se recurre a la fuerza armada entre dos o más Estados, y los conflictos armados no internacionales, que son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados no estatales, o solo entre estos grupos. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima⁶.

Consolidación de la paz

13. El término apareció, por primera vez, en el decenio de 1970 en la obra de Johan Galtung, quien defendió la creación de estructuras de consolidación para promover una paz duradera haciendo frente a las causas que subyacen a los conflictos violentos y reforzando la capacidad de los autóctonos para gestionar la paz y resolver los enfrentamientos. Desde entonces, la expresión ha abarcado una labor con multitud de dimensiones y tareas que van desde el desarme de facciones beligerantes hasta el restablecimiento de las instituciones políticas, económicas, judiciales y de la sociedad civil⁷.

Diálogo posterior al conflicto

14. Se trata de un enfoque metódico, centrado en la importancia de poner fin a los conflictos armados y avanzar hacia un programa de consolidación de la paz. La instauración de un diálogo entre las partes en conflicto forma parte de los procesos de reconciliación y consolidación de la paz. Los representantes de los grupos más vulnerables y las personas afectadas deben participar en ese diálogo.

Situación posterior al conflicto

15. Es aquella situación en que la guerra abierta ha llegado a su fin. La tensión se mantiene durante años o decenios y es fácil recaer en la violencia a gran escala. Esas situaciones generan enormes problemas de desarrollo para las comunidades afectadas y los agentes internacionales en sectores fundamentales, como la seguridad, la justicia, la política

⁵ Según la publicación del Feinstein International Centre titulada "Three-Year Plan: January 2012 to December 2015", los conflictos siguen siendo una fuente importante de vulnerabilidad, pero hay otros riesgos y peligros que están cobrando mayor importancia. Cada vez con más frecuencia, la acción conjunta del cambio climático, la urbanización, la migración, el acceso a los alimentos y los desastres tecnológicos intensificará los riesgos y las situaciones de vulnerabilidad.

⁶ Véase ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms (disponible en <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>) y Comité Internacional de la Cruz Roja, "¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?", documento de opinión, 17 de marzo de 2008 (disponible en www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf).

⁷ Véase La consolidación de la paz y las Naciones Unidas (www.un.org/es/peacebuilding/pbso/pbun.shtml).

económica, la educación, los medios de comunicación, la agricultura, la salud y el medio ambiente⁸. El restablecimiento de la infraestructura institucional destruida durante el conflicto es igual de importante, si no más, que la infraestructura física⁹.

Reconstrucción posterior al conflicto

16. Se trata de un término genérico que se refiere a la reconstrucción de la sociedad después de un conflicto. Hay que reparar o reconstruir las infraestructuras físicas, reformar las instituciones gubernamentales, tratar los traumas psicológicos de los civiles y los combatientes, reimpulsar la economía, repatriar a los refugiados, iniciar la reconciliación entre las partes beligerantes y administrar justicia. Los esfuerzos de ese tipo requieren un apoyo sostenido de la comunidad internacional.

Recuperación posterior al conflicto

17. Es la reconstrucción a largo plazo de una sociedad después de un conflicto violento. Incluye aspectos políticos, socioeconómicos y físicos, como el desarme y la reinserción de los combatientes, la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos, la reforma de las instituciones gubernamentales, la promoción de las terapias de superación del trauma y la reconciliación, la administración de justicia, la recuperación económica y la reconstrucción de la infraestructura dañada. Entre las expresiones conexas figuran la transición de la guerra a la paz y la reconstrucción posterior al conflicto. Cabe señalar que el término "recuperación" tiene una connotación más amplia que la palabra "reconstrucción", que se centra en los aspectos físicos¹⁰.

Transición posterior al conflicto

18. Es un período de inestabilidad inmediatamente posterior al término del conflicto, durante el cual las necesidades humanitarias aún deben atenderse y los programas, como los de desarme, desmovilización, reinserción y rehabilitación y reconstrucción de las infraestructuras, siguen estando en una etapa temprana. Ese período también puede incluir el traspaso temporal de las funciones de gobierno a una administración de transición de las Naciones Unidas, como en el caso de Kosovo y Timor-Leste¹¹.

Justicia de transición

19. El establecimiento de un sistema de justicia de transición suele ser sumamente importante después de un conflicto o una situación de violencia. Los Estados afectados deberían articular una estrategia en materia de justicia de transición que dé efectividad a los derechos de las víctimas mediante mecanismos de reconciliación y reparación. Las estrategias de justicia de transición están formadas por un conjunto de normas, políticas públicas e instituciones que tienen por objeto rectificar el legado de un pasado violento. Engloban procesos y mecanismos judiciales y no judiciales que incluyen iniciativas de procesamiento, la facilitación de las iniciativas relativas al derecho a la verdad, la concesión de reparaciones, reformas institucionales y consultas nacionales. A ese respecto, la asistencia internacional ha de concentrarse en el desarrollo de la capacidad nacional de iniciar y dirigir el proceso. Las iniciativas de desarme, desmovilización y reinserción deben

⁸ Gerd Junne y Willemijn Verkoren, eds., *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005).

⁹ Lakhdar Brahimi, "State building in crisis and post-conflict countries", séptimo Foro Mundial sobre la Reinención del Gobierno: Fomento de la confianza en el gobierno, junio de 2007, Viena.

¹⁰ Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding, United States Institute of Peace.

¹¹ www.unocha.org.

coordinarse con los procesos y mecanismos de la justicia de transición de manera que se refuercen positivamente¹².

20. Las situaciones posteriores a desastres se refieren tanto a los desastres naturales como a los de origen humano. Los desastres o peligros naturales¹³ son acontecimientos causados por peligros naturales que tienen graves consecuencias para la sociedad, la economía y/o las infraestructuras de una región, como las inundaciones, los terremotos o los huracanes que causan grandes daños y pérdidas de vidas. El grado de vulnerabilidad de la población y la capacidad local de respuesta determinan los desafíos y problemas de tipo humanitario que plantean los desastres naturales. En cambio, los desastres tecnológicos o provocados por el hombre, como las emergencias complejas o los conflictos, la hambruna, el desplazamiento de población, los accidentes industriales o los accidentes de transporte¹⁴, están causados por seres humanos y se producen dentro o cerca de asentamientos humanos. Estos desastres pueden causar degradación ambiental, contaminación, accidentes y efectos de cambio climático¹⁵.

21. En el presente informe, la expresión "desastres naturales" incluye tanto los de evolución repentina como los de evolución lenta. Es importante comprender, sin embargo, que la magnitud de las consecuencias de los peligros repentinos de la naturaleza es un resultado directo de la forma en que las personas y las sociedades reaccionan ante las amenazas que se originan en los peligros de la naturaleza. La magnitud de las consecuencias viene, por lo tanto, determinada por la acción o inacción humana¹⁶.

B. Términos empleados en el contexto de la respuesta humanitaria

Crisis humanitaria

22. Se trata de un acontecimiento o una serie de acontecimientos que representan una amenaza grave para la salud, la seguridad y/o el bienestar de una comunidad u otro grupo grande de personas, por lo general en una zona amplia. Los conflictos armados, las epidemias, las hambrunas, los desastres naturales y otras grandes emergencias pueden suponer o causar una crisis humanitaria cuya amplitud sobrepase el mandato o la capacidad

¹² Véase S/2004/616.

¹³ En el informe del Secretario General titulado "La transición del socorro al desarrollo" (A/60/89 – E/2005/79), se evitó intencionadamente utilizar la expresión "desastres naturales", pues transmite la idea equivocada de que los desastres que ocurren como consecuencia de peligros que existen en la naturaleza son totalmente "naturales" y, por lo tanto, inevitables y están fuera del control de los seres humanos. Por el contrario, se reconoce en general que esos desastres son consecuencia de la forma en que las personas y las sociedades reaccionan ante las amenazas que se originan en los peligros de la naturaleza. El carácter y la dimensión de las amenazas inherentes a esos peligros son variados. Los riesgos y las posibilidades de que se produzcan desastres asociados a peligros de la naturaleza están determinados en gran medida por los niveles de vulnerabilidad y las medidas de prevención, mitigación y preparación que se adopten para casos de desastre. Por lo tanto, los desastres están determinados en buena parte por la acción o inacción humana. Así pues, se debería utilizar la expresión "desastres asociados a peligros de la naturaleza" en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, aprobado en enero de 2005 por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón).

¹⁴ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Sobre desastres: definición de peligro (<http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/>).

¹⁵ A/66/285.

¹⁶ 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, 2006.

de un solo organismo. Una emergencia es una crisis a gran escala que destruye la vida de personas, destruye comunidades y sobrepasa su capacidad de gestionar la situación¹⁷.

23. Las crisis humanitarias pueden clasificarse en las tres categorías siguientes: desastres naturales (terremotos, inundaciones, tormentas y erupciones volcánicas); desastres provocados por el hombre (conflictos, accidentes de avión y de tren, incendios y accidentes industriales); y emergencias complejas (cuando los efectos de una serie de acontecimientos o factores impiden que una comunidad tenga acceso a los medios para satisfacer sus necesidades básicas, como agua, alimentos, cobijo, seguridad o atención de la salud). Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, esas "emergencias complejas" se caracterizan en general por la existencia de violencia y víctimas a gran escala; desplazamientos de población; daños generalizados en las sociedades y economías; necesidad de asistencia humanitaria polifacética a gran escala; limitaciones políticas o militares que obstaculizan o impiden la prestación de asistencia humanitaria, en particular en las situaciones posteriores a conflictos; e importantes riesgos para la seguridad del personal de socorro humanitario en algunas zonas¹⁸.

24. Esos tres tipos de emergencia pueden afectar a millones de personas de diversos países. Además, cada vez existen más conceptos para clasificar las emergencias relacionadas con el clima, la tecnología y las pandemias sanitarias.

Acción humanitaria, ayuda humanitaria y asistencia humanitaria

25. Las expresiones "acción humanitaria", "ayuda humanitaria" y "asistencia humanitaria" a menudo se emplean de manera indistinta en las situaciones posteriores a desastres o conflictos en las que se aplican los principios y las normas de respuesta humanitaria. Por ejemplo, según la Organización Mundial de la Salud, la asistencia humanitaria puede clasificarse en tres categorías, a saber: la asistencia directa, que es la distribución en persona de bienes y servicios; la asistencia indirecta, que entraña cierto grado de distanciamiento con respecto a la población afectada e incluye actividades como el transporte de suministro o personal de socorro; y el apoyo infraestructural, que consiste en la prestación de servicios generales, como la reparación de carreteras, la gestión del espacio aéreo y la generación de electricidad, que facilitan la labor de socorro pero no siempre son visibles ni benefician exclusivamente a la población afectada¹⁹. Por su parte, la Unión Europea, interpreta que la expresión "ayuda humanitaria" incluye las respuestas tradicionales a las crisis humanitarias, es decir, la asistencia y los servicios de socorro materiales, como refugios, agua y medicamentos; la ayuda alimentaria de emergencia en el marco de programas a corto plazo de distribución de alimentos y de alimentación complementaria; los servicios de coordinación, protección y apoyo en relación con el socorro, como la coordinación, la logística y las comunicaciones; la reconstrucción y la rehabilitación, que consisten en la reparación de las infraestructuras preexistentes, a diferencia de las actividades emprendidas a más largo plazo para mejorar el nivel de las infraestructuras; y la prevención y preparación para casos de desastre en términos de

¹⁷ Véase Covenant Social Service, Disaster Relief: What is an emergency? (www.cssind.org/disaster-relief).

¹⁸ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Peligros complejos/debidos a actividades humanas: emergencias complejas" (disponible en <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/peligros-complejos/>).

¹⁹ Organización Mundial de la Salud, Humanitarian Health Action, Definitions: emergencies (disponible en www.who.int/hac/about/definitions/en/).

reducción del riesgo de desastres, sistemas de alerta temprana, reservas de emergencia y planificación²⁰.

26. Independientemente de la terminología empleada, todas las respuestas humanitarias tienen el mismo objetivo: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana durante las situaciones de emergencia y después de ellas. Se basan en los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Además, en las situaciones de emergencia, el tiempo de respuesta en la prestación de ayuda humanitaria y protección a los grupos vulnerables es fundamental, en especial en la fase de rescate.

IV. Poblaciones afectadas

27. Entre las personas afectadas por los conflictos y desastres y las víctimas de esas situaciones se encuentran los desplazados internos que se han visto forzados u obligados 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 desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han atravesado una frontera estatal internacionalmente reconocida, así como los refugiados y los apátridas.

28. Hay otros grupos de personas que son especialmente vulnerables en las situaciones posteriores a conflictos y emergencias. La expresión "grupos vulnerables" se refiere a todas aquellas personas que pueden correr peligro y verse afectadas por los efectos negativos de los desastres o conflictos. Su vulnerabilidad dependerá de su posición social, económica, política, cultural y étnica. En todas las situaciones posteriores a un desastre o un conflicto, la acción humanitaria debe prestar especial atención a las mujeres, los niños, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las minorías y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales. También es esencial que las poblaciones afectadas tengan conciencia de que son titulares de derechos, no meras beneficiarias de la caridad.

A. Mujeres y niñas

29. En las situaciones de emergencia y posteriores a desastres o conflictos, la discriminación por motivos de género agrava la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, en especial de aquellas con discapacidad. Las actividades de protección emprendidas en ese contexto por actores nacionales e internacionales deben adoptar un enfoque holístico para hacer frente a esas cuestiones desde una perspectiva institucional que incida en las políticas y los reglamentos nacionales, evitando así que las intervenciones se limiten a actividades específicas que solo responden parcialmente al problema.

30. Las mujeres y las niñas deben ser uno de los grupos prioritarios en relación con la ayuda humanitaria, el socorro y la recuperación. Se han de prever métodos de protección especial durante el proceso de planificación de la respuesta y la ayuda humanitaria. También se debe promover y garantizar la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones relativas a la ayuda humanitaria. Se han de poner en marcha mecanismos para impedir la violencia de género, el acoso sexual y las violaciones, así como proporcionar asistencia letrada y social a las víctimas de la violencia sexual y por motivos de género. En situaciones de conflicto armado internacional o no internacional, en los procesos de prestación de ayuda humanitaria y de reconciliación se ha de tener presente

²⁰ Comisión Europea, Ayuda Humanitaria y Protección Civil, "Humanitarian aid", 15 de abril de 2014 (véase <http://ec.europa.eu/echo/en/what/humanitarian-aid>).

la práctica tradicional de considerar a las mujeres como un botín de guerra. Además, las mujeres indígenas y las pertenecientes a comunidades minoritarias se enfrentan a múltiples formas de discriminación y requieren medidas de protección especial tanto contra la discriminación de género como contra las actitudes racistas.

31. En la resolución 1325 (2000) sobre la mujer, la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad estableció el marco internacional a ese respecto. En concreto, instó a los Estados Miembros a velar por que aumentara la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos, y pidió a todos los que participaran en la negociación y aplicación de acuerdos pertinentes que adoptaran una perspectiva de género, en que se tuvieran en cuenta y se incluyeran, entre otras cosas, las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos. Para ser eficaces, los ordenamientos jurídicos deben prohibir y penalizar la violencia contra las mujeres y las niñas, prevenir la violencia y proteger a los supervivientes.

B. Niños

32. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sabe bien que cuando se presenta una situación de emergencia, tanto si es un desastre natural repentino o un conflicto armado, los niños y las niñas requieren una protección especial para garantizar su seguridad y bienestar²¹. El compromiso fundamental de cara a los niños en la acción humanitaria constituye la política central del UNICEF sobre el modo de defender los derechos de los niños afectados por crisis humanitarias. En su informe sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños, la experta independiente nombrada por el Secretario General en 1994, Graça Machel, pidió que se pusiera fin a los ataques contra los niños en los conflictos armados²². En el informe, la experta independiente hacía hincapié en que millones de niños y niñas eran víctimas de asesinato, mutilaciones, tortura, violación, explotación sexual, secuestro, trabajo forzoso y otras violaciones de los derechos del niño antes y después de los conflictos y durante estos. Señalaba que las niñas eran más vulnerables, que el reclutamiento y utilización de niños en los conflictos armados era una violación del derecho internacional, al igual que los ataques contra lugares protegidos en los que suele haber muchos niños, como escuelas, hospitales y hogares, y el uso militar de dichos lugares. Además, destacaba que el hecho de que se siguiera abusando tan oprobiosamente de los niños era "una indicación clara de que apenas hemos comenzado a cumplir nuestra obligación de protegerlos"²³. Las niñas y los niños son titulares de derechos y, por consiguiente, también deben participar en el proceso de asistencia humanitaria.

C. Personas de edad

33. Las personas de edad son uno de los grupos más afectados durante los desastres y los conflictos. La discapacidad, los desplazamientos, las enfermedades, la malnutrición, la discriminación y la inseguridad deterioran las condiciones de vida de las personas de edad en las situaciones posteriores a conflictos o a desastres. Así pues, también es preciso tener

²¹ Véase UNICEF, Protección infantil contra la violencia, la explotación y el abuso, Protección infantil en situaciones de emergencia, en www.unicef.org/spanish/protection/57929_57972.html.

²² A/51/306.

²³ *Ibid.*, párr. 313.

en cuenta sus necesidades en la asistencia y el socorro humanitarios inmediatos y a largo plazo, así como en las políticas y las directrices humanitarias.

D. Personas con discapacidad

34. Las personas con discapacidad²⁴ resultan desproporcionadamente afectadas en las situaciones de desastre o conflicto porque muchos de los recursos destinados a la ayuda, el alojamiento y la asistencia humanitarios son inaccesibles para ellos. Además, hay una correlación directa entre la discriminación contra las personas con discapacidad y la insuficiencia de recursos. Por consiguiente, la ayuda humanitaria y la labor de rescate, socorro y rehabilitación deben atender las necesidades de toda la población y contar también con la participación de las personas con discapacidad en todas las etapas de la respuesta de emergencia. Por otro lado, en las situaciones posteriores a un desastre o a un conflicto aumentan los casos de discapacidad en las comunidades afectadas puesto que suele haber heridos que necesitan asistencia y recursos especializados²⁵.

E. Pueblos indígenas y minorías

35. Tradicionalmente, los pueblos indígenas²⁶ y las minorías²⁷ se han visto excluidos del desarrollo. Sus asentamientos suelen encontrarse en zonas rurales propensas a peligros naturales y con niveles elevados de pobreza, circunstancias que los hacen vulnerables en caso de desastre o conflicto. Es importante reconocer y entender mejor a los pueblos indígenas y las minorías, así como aumentar sus conocimientos sobre los mecanismos establecidos para reducir los riesgos de desastre²⁸.

F. Personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales

36. La estigmatización y la discriminación en razón de la orientación sexual alimentan la violencia de género en las situaciones posteriores a conflictos o desastres, motivo por el cual las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales resultan desfavorecidas en la prestación de asistencia alimentaria, alojamiento y ayuda humanitaria.

²⁴ Véase la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 1.

²⁵ Véase el informe "Panel Discussion on Disaster Resilience and Disability: Ensuring Equality and Inclusion", Sede de las Naciones Unidas, 10 de octubre de 2013.

²⁶ Véase E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add. 1-4. En relación con el concepto de "pueblos indígenas y tribales", véase el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 1. Véase también "El concepto de pueblos indígenas". Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas, Nueva York, 19 a 21 de enero de 2004.

²⁷ No se puede definir de manera concluyente el concepto de minoría, ni identificar las minorías existentes, ni elaborar una lista definitiva de minorías. Véase José Bengoa, "Minorías: existencia y reconocimiento", documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2). Véase también Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo).

²⁸ R. Shaw y otros, "Indigenous Knowledge – Disaster Risk Reduction", nota de política, Unión Europea, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), Universidad de Kyoto, 2008.

V. Un enfoque basado en los derechos humanos

37. Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana²⁹. Según el UNICEF, los principios y valores de derechos humanos no solo son la base del desarrollo, sino también de la respuesta en casos de emergencia. De conformidad con los principios de derechos humanos de universalidad y no discriminación, se debe prestar una atención especial a la promoción de la inclusión social, la igualdad y la justicia³⁰.

38. El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se sustenta, por lo general, en normas internacionales de derechos humanos y está destinado, desde un punto de vista operacional, a promover y proteger los derechos humanos. El objetivo es analizar las desigualdades subyacentes a los problemas de desarrollo y las situaciones de emergencia, así como suprimir las prácticas discriminatorias y la distribución no equitativa del poder, que dificultan el desarrollo.

39. El enfoque basado en los derechos humanos determina quiénes son los titulares de derechos y en qué consisten esos derechos, y quiénes son los responsables de hacerlos efectivos y cuáles son sus obligaciones, a fin de fortalecer la capacidad de los primeros para llevar adelante sus reivindicaciones y la capacidad de los segundos para cumplir sus obligaciones. Se basa en la premisa de que capacitar a los titulares de derechos y alentar a los garantes de esos derechos son en sí mismos resultados importantes. Reconoce a cada ser humano como persona y como titular de derechos, y prevé garantías de protección y observancia de los derechos humanos, sobre todo por los Estados y otros agentes, en situaciones de emergencia y de respuesta humanitaria.

40. Todo enfoque basado en los derechos humanos requiere que la respuesta humanitaria se guíe por los siguientes principios y normas dimanantes de los tratados de derechos humanos:

- a) Universalidad: los derechos humanos se han de reconocer a todos, sin excepción.
- b) Indivisibilidad: los derechos humanos son indivisibles e interdependientes.
- c) Participación y consulta: las personas de todos los sectores tienen derecho a participar en la adopción de decisiones para proteger sus derechos, y sus opiniones deben tenerse en cuenta.
- d) No discriminación: se han de garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna, teniendo debidamente en cuenta las necesidades especiales de las víctimas, en particular de las personas vulnerables, sobre todo en relación con las políticas y las prácticas que puedan tener un efecto discriminatorio, por ejemplo, en las personas con discapacidad por no ser inclusivas ni accesibles.
- e) Rendición de cuentas: se han de crear mecanismos de rendición de cuentas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos. El enfoque basado en los derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos hace hincapié en las obligaciones medibles y exigibles mediante mecanismos de rendición de cuentas, lo que contribuye a reforzar el compromiso político y la justificación para la asignación de recursos, y mejora

²⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York y Ginebra, 2006.

³⁰ UNICEF, "A human rights-based approach to programming in humanitarian crises: is UNICEF up to the challenge?", 2003.

los incentivos para la prestación de servicios sociales sin discriminación³¹. Por lo tanto, este enfoque pone en marcha mecanismos internacionales de rendición de cuentas y vigilancia en materia de derechos humanos en esos contextos³². Además, la rendición de cuentas es un proceso que ayuda a determinar qué funciona, para que pueda repetirse, y qué no, para que pueda revisarse. Es una manera de comprobar que se logran equilibrios razonables de forma justa³³.

f) Transparencia: los gobiernos y sus colaboradores humanitarios, tanto nacionales como internacionales, deben ser transparentes con toda la información y los procesos de adopción de decisiones relacionados con los derechos. No obstante, los responsables de la toma de decisiones que desean gestionar situaciones de emergencia a veces no divulgan determinada información pertinente para la mitigación de desastres. En principio, los gobiernos deberían difundir toda la información pertinente entre el público en general. La información no debe distorsionarse para evitar el pánico social. Cabe prever que en el proceso de difusión de la información sea inevitable, e incluso necesario, cierto ejercicio de simplificación. Sin embargo, es importante destacar que, en tales circunstancias, ese tipo de iniciativas gubernamentales y la rendición de cuentas requieren que se lleve un registro del proceso de toma de decisiones.

g) No causar daño o causar menos daño: si bien la ayuda puede llegar a formar parte de la dinámica de un conflicto y puede incluso prolongarlo, las organizaciones humanitarias deben esforzarse por "no hacer daño" o reducir al mínimo el daño que pueden ocasionar, sin darse cuenta, simplemente por el hecho estar presentes y prestar asistencia³⁴.

41. En el programa de reforma (1997)³⁵ y en su segunda fase, un programa para profundizar el cambio (2001)³⁶, el Secretario General instó a los organismos de las Naciones Unidas a que hicieran de los derechos humanos una prioridad transversal para el sistema de las Naciones Unidas. En 2003 un grupo de organismos de las Naciones Unidas, entre los que se encontraba el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se comprometió a integrar los derechos humanos en sus programas nacionales de cooperación al desarrollo mediante la adopción de un entendimiento común sobre un enfoque basado en los derechos humanos³⁷. En noviembre de 2013, el Secretario General puso en marcha la iniciativa "Los derechos humanos primero", cuyo objetivo es mejorar la respuesta de las Naciones Unidas a la hora de proteger los derechos humanos en crisis complejas y evitar un terrible sufrimiento humano. La necesidad de una acción temprana y la gran importancia de actuar con prontitud ante las violaciones de los derechos humanos son aspectos esenciales de la iniciativa. Aunque se centra en la protección de los derechos humanos, también incluye la protección de la población civil, haciendo hincapié sistemáticamente en la labor de prevención. Otro aspecto fundamental es mejorar la preparación organizativa de las Naciones Unidas. La Secretaría y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas deben velar por que el sistema de las Naciones Unidas, tanto sobre el terreno como

³¹ Véase "Towards freedom from fear and want: Human rights in the post-2015 agenda", Thematic Think Piece, ACNUDH, mayo de 2012, págs. 6 y 7.

³² Véase Dug Cubie y Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", *Netherlands Quarterly of Human Rights* (que se publicará en marzo de 2015).

³³ A/HRC/7/11, párr. 99.

³⁴ El principio de "no causar daño", desarrollado por Mary B. Anderson en el decenio de 1990, se ha convertido en un enfoque que ha dado lugar a toda una serie de talleres de formación dirigidos a los trabajadores humanitarios.

³⁵ A/51/950.

³⁶ A/57/387 y Corr.1.

³⁷ UNFPA, "El enfoque basado en los derechos humanos", disponible en <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>.

en la Sede, esté bien preparado —en etapas tempranas— para hacer frente a situaciones de crisis en constante evolución.

42. Parece haber un proceso cíclico entre las violaciones de derechos humanos, las crisis humanitarias y la respuesta humanitaria. Aunque esa dinámica cíclica no es necesariamente un proceso lineal, se han identificado algunas etapas, en relación tanto con los conflictos como con los desastres naturales. Según el ACNUDH, cuando las violaciones de los derechos humanos se deben a situaciones de conflicto, la secuencia de los acontecimientos es la siguiente:

- a) Violaciones de los derechos humanos que causan conflictos;
- b) Crisis humanitarias;
- c) Nuevas violaciones de los derechos humanos, resultantes de los conflictos y las crisis humanitarias;
- d) Agravación de los problemas de derechos humanos preexistentes;
- e) Promoción y protección de los derechos humanos como objetivo de los acuerdos de paz³⁸.

43. Por último, cuando las violaciones de los derechos humanos son consecuencia de desastres naturales, la secuencia de los acontecimientos, según el ACNUDH, es la siguiente:

- a) Desastre natural;
- b) Crisis humanitaria;
- c) Agravación de los problemas de derechos humanos preexistentes y nuevas vulneraciones de los derechos como consecuencia del desastre;
- d) Planificación y prestación de la respuesta humanitaria con arreglo a los derechos humanos;
- e) Incorporación de los derechos humanos en los planes de preparación para situaciones de emergencia.

VI. Marco normativo internacional

A. Marco y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

44. A fin de aumentar la eficacia y el alcance de la protección de los derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos, es necesario adoptar un enfoque holístico y complementario entre las distintas ramas del derecho internacional: el derecho internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y el derecho penal internacional. El marco jurídico internacional de derechos humanos está integrado por tratados específicos y disposiciones no vinculantes destinados a proteger a las personas afectadas por los desastres naturales y los conflictos. Como la protección no se limita a la supervivencia y la seguridad en una situación de emergencia, todas las garantías pertinentes relativas a los derechos civiles y políticos, así como a los derechos económicos, sociales y culturales, contribuirán a preservar la dignidad de las personas afectadas.

³⁸ Véase ACNUDH, *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados* (Nueva York y Ginebra, 2011).

45. Algunos de los principios más importantes en relación con la asistencia humanitaria fueron enunciados por la Asamblea General en su resolución 43/131 sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, en que reafirmaba la soberanía de los Estados afectados y el papel principal que les correspondía en la prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos, subrayaba la importante contribución que aportaban a la asistencia humanitaria las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, e instaba a los Estados a que participaran estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados con objeto de facilitar el tránsito de la asistencia humanitaria.

46. Por consiguiente, los Estados tienen la responsabilidad primordial de coordinar la asistencia humanitaria, y tienen al menos la obligación moral de aceptar los ofrecimientos de asistencia de buena fe de otros Estados u organizaciones competentes. No obstante, el hincapié hecho en la función de los Estados no va en detrimento del papel de las comunidades locales ni de la importancia de descentralizar y concretar la planificación de la reducción del riesgo.

47. El Índice Universal de los Derechos Humanos documenta una serie de recomendaciones concretas formuladas en el marco del examen periódico universal en relación con la acción humanitaria en situaciones de desastres naturales, que se refieren principalmente al refuerzo o la mejora de las medidas para la reducción de desastres y al ofrecimiento de una respuesta adecuada a las emergencias, dada la vulnerabilidad de algunos países. A otros países se les pidió que siguieran reforzando y compartiendo sus experiencias, las enseñanzas extraídas, los métodos y las mejores prácticas en relación con la prevención y la respuesta humanitaria, y sobre todo que estudiaran la posibilidad de prestar asistencia en caso de desastres naturales y de adoptar medidas positivas con respecto al cambio climático. Varias recomendaciones se refieren a las situaciones posteriores a conflictos y a la aplicación constante de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad; la garantía de los derechos de los niños y las mujeres y la participación de estas en los procesos de reconstrucción y consolidación de la paz; la mejora del acceso a la educación; la intensificación de la labor encaminada a prevenir, castigar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer; la prevención de la explotación económica generalizada de los niños y la lucha contra ella; y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la protección y promoción de los derechos humanos en las situaciones posteriores a conflictos mediante la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos en todas las políticas y prácticas.

48. En su resolución 1325 (2000) sobre las mujeres, la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad reafirmó el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de conflictos, las negociaciones de paz, la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz, la respuesta humanitaria y la reconstrucción posterior a los conflictos, y subrayó la importancia de que participaran en pie de igualdad e intervinieran plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad. Instó a todos los interesados a aumentar la participación de las mujeres e incorporar la perspectiva de género en todas las iniciativas de paz y seguridad de las Naciones Unidas. Exhortó a todas las partes en un conflicto a que adoptaran medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, en situaciones de conflicto armado. Estableció una serie de mandatos operacionales importantes, con implicaciones para los Estados Miembros y los organismos de las Naciones Unidas.

49. De forma análoga, el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no solo establece la obligación de garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de conflicto armado y emergencias humanitarias, sino que también requiere la adopción de un enfoque inclusivo

para formular políticas de reducción del riesgo de desastres accesibles a las personas con discapacidad.

50. En los últimos años, se ha concedido especial atención a la ayuda y la asistencia humanitarias prestadas en respuesta a las emergencias causadas por conflictos armados y desastres en todo el mundo, lo que ha llevado al establecimiento de un marco y mecanismos especializados, incluidos los siguientes:

a) Las políticas humanitarias, los acuerdos, las directrices, los documentos y los instrumentos para la asistencia humanitaria del Comité Interinstitucional Permanente de Reconstrucción y Rehabilitación a Raíz de Guerras y Desastres³⁹, como la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria, la Guía sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes, el Manual sobre Cuestiones de Género en la Acción Humanitaria, las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales y las Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por razón de Género en Situaciones Humanitarias.

b) El Proyecto Esfera, una iniciativa voluntaria que reúne a una amplia gama de organizaciones humanitarias en torno al objetivo común de mejorar la calidad de la asistencia humanitaria y la rendición de cuentas de los actores humanitarios ante sus mandantes, los donantes y la población afectada. Establecido en 1997, hoy día el Proyecto es una comunidad activa de trabajadores humanitarios profesionales.

51. Entre otros mecanismos humanitarios importantes, cabe citar los siguientes:

a) La Humanitarian Accountability Partnership, que ha establecido normas concretas, cursos de formación, un código de conducta, orientaciones en materia de protección contra la explotación sexual y los abusos⁴⁰ y la certificación;

b) El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;

c) La Plataforma Humanitaria Mundial, establecida para coordinar a las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y ajenas al sistema en la búsqueda de posibles formas de alianza humanitaria;

d) Las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en 2007, y el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre;

e) El manual *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (Derecho y normas internacionales aplicables en casos de desastre natural), de la Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo;

f) Las *Minimum Inter-Agency Standards for Protection Mainstreaming* (Normas mínimas interinstitucionales para la incorporación sistemática de la protección en las actividades humanitarias)⁴¹, publicadas por World Vision;

g) El Convenio sobre Ayuda Alimentaria.

³⁹ Establecido de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General.

⁴⁰ Véase *Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN and Related Personnel* (<http://www.pseataaskforce.org/es/>).

⁴¹ Disponibles en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3752.pdf.

B. Derecho internacional humanitario y mecanismos conexos

52. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales son la piedra angular del derecho internacional humanitario, es decir, el conjunto de normas jurídicas que intentan limitar los efectos de los conflictos armados. Restringen las formas y métodos de combate, y protegen a las personas que no participan o ya no pueden seguir participando en las hostilidades (civiles, médicos y personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias, heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra). Los Convenios y sus Protocolos establecen que se debe tomar medidas para prevenir o poner fin a las violaciones de los derechos humanos. Contienen normas estrictas en relación con las llamadas "infracciones graves". Se debe buscar, enjuiciar o extraditar a los autores de infracciones graves, sea cual sea su nacionalidad.

53. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia. El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Su labor se basa en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales, así como en los Estatutos de la Institución y en los del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y en las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El CICR aborda los efectos del conflicto, por ejemplo, centrando la atención en los refugiados y las personas desplazadas (complementando la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)), la remoción de minas, la formación de las fuerzas armadas en el uso de la fuerza legítima, el desarrollo de doctrina y el asesoramiento. Otra de sus principales actividades es la búsqueda de personas desaparecidas; en ese contexto, ha creado una base de datos internacional *ante mortem/post mortem* utilizando análisis forenses del ADN. El CICR forma parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Siete son los principios fundamentales que garantizan la continuidad de la labor del Movimiento, a saber: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

C. Instituciones regionales y mecanismos de ayuda y asistencia humanitarias

54. Varias iniciativas regionales, subregionales y nacionales multisectoriales y con múltiples interesados evalúan y ponen en práctica la asistencia humanitaria y el derecho de los derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos.

55. En África, entre las iniciativas puestas en marcha cabe citar Africa Humanitarian Action; el Programa de Acción destinado a la Aplicación de la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre; la Comisión de la Unión Africana, que facilita y coordina la aplicación de la Estrategia Regional, el Programa de Acción y el Marco de Acción de Hyogo; la Plataforma Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastres; las reuniones periódicas de alto nivel de la Conferencia Ministerial de la Unión Africana sobre la Reducción de los Riesgos de Desastre y la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente; las comunidades económicas regionales; y el Organismo de Planificación y Coordinación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).

56. Entre las iniciativas más importantes llevadas a cabo en Asia se encuentran la Red Asiática de Reducción y Respuesta a los Desastres y el Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastre.

57. En América Latina se han establecido varios organismos intergubernamentales, como la Organización de los Estados Americanos, con el grupo de trabajo de la Red Interamericana de Mitigación de Desastres; y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, con el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Riesgo, Emergencias y Desastres en América Latina y el Caribe. También se han establecido los mecanismos y foros siguientes: el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre, la Secretaría General Iberoamericana, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

58. En Europa se estableció el Centro de Coordinación del Socorro de Emergencia, que funciona en el marco de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, para lograr una respuesta coordinada y más rápida a los desastres, tanto dentro como fuera de Europa, utilizando los recursos de los 32 países que participan en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.

VII. Buenas prácticas

A. Marcos jurídicos y mecanismos nacionales

59. Los gobiernos no deben utilizar la asistencia humanitaria con fines políticos. De igual manera, los partidos políticos no deben aprovecharse de las emergencias para ganar popularidad entre la ciudadanía. Se debe evitar el clientelismo político en las situaciones posteriores a desastres o conflictos; las poblaciones afectadas, al igual que cualquier otra persona o comunidad, siguen teniendo derechos, incluido el derecho de voto. Los párrafos siguientes muestran las respuestas enviadas por los Estados Miembros en respuesta al cuestionario sobre sus marcos jurídicos y los mecanismos internos para hacer frente, aplicando un enfoque basado en los derechos, a las emergencias resultantes de los desastres y los conflictos.

60. Eslovaquia se ha propuesto lograr que la Ley de Seguridad del Estado en Tiempos de Guerra, Hostilidades, Ley Marcial y Estado de Excepción prevea la distribución de productos y suministros de vital importancia a los ciudadanos afectados por una crisis.

61. En Colombia la Ley N° 1523 dispone que la ayuda humanitaria deberá prestarse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia. Según el artículo 3 de la Ley, todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esa Ley. En el manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia se enuncian más principios.

62. En Chile el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil se basa en la Constitución del Estado. Para reforzar las garantías establecidas en el Sistema, en particular en relación con los desastres, se ha formulado una serie de leyes y reglamentos en la materia.

63. En México, en el marco de la estrategia nacional de respuesta a las crisis humanitarias, se ha aprobado la Ley General de Protección Civil, en la que se prevé el establecimiento de un mecanismo nacional para responder a los desastres a través de la gestión integral de los riesgos, denominado Sistema Nacional de Protección Civil.

64. En el Japón se han adoptado varias medidas para lograr mejoras, como las directrices sobre la preparación y respuesta en situaciones de emergencia nuclear; el ámbito y el alcance de las encuestas básicas y detalladas sobre la gestión sanitaria; las dosis máximas de radiación; el acceso a información precisa sobre las radiaciones y sus efectos

en la salud; la transparencia y la responsabilización del sector nuclear y la autoridad reguladora de ese sector; y la participación de las comunidades afectadas en los procesos de toma de decisiones.

65. Además de las buenas prácticas mencionadas, es igualmente importante que se promulguen leyes nacionales de reducción del riesgo de desastres para establecer las correspondientes asignaciones presupuestarias específicas de fondos. Hay numerosas pruebas de los efectos inmediatos y directos que los desastres naturales y los conflictos tienen en la economía de las comunidades y los países, además de sus repercusiones a largo plazo. En la mayor parte de los casos, los daños inmediatos consisten principalmente en la destrucción de activos, como edificios, infraestructuras, existencias de productos y cultivos. Los desastres generan además pérdidas a corto y largo plazo en la actividad económica y pérdidas de ingresos en las zonas afectadas, al perder las personas y las empresas sus medios de producción y su acceso a los mercados. La actividad económica repunta gradualmente durante los años de reconstrucción, empezando por la respuesta de emergencia y la asistencia humanitaria. Los bienes de capital pueden regenerarse mediante la inversión en la reconstrucción, que genera ingresos a medida que progresan las obras. Según un estudio, los desastres naturales como las tormentas y las sequías tienen repercusiones permanentes, moderadas pero negativas, en el crecimiento de los ingresos⁴².

66. Los ejemplos citados parecen indicar que África y América Latina han mejorado su labor multinivel y multisectorial de preparación para emergencias y respuesta humanitaria, a consecuencia de los efectos que han tenido que afrontar por los conflictos y los desastres ocurridos en los últimos decenios.

B. Participación de la comunidad y las personas afectadas

67. La asistencia humanitaria se desarrolla en un marco integral en el que deben tenerse en cuenta aspectos jurídicos, sociales, políticos, éticos y culturales. En el marco jurídico, el Estado ostenta obligaciones, mientras que las personas y las comunidades son titulares de derechos y no simples beneficiarios de la ayuda. Esa cuestión es un tema esencial en los procesos educativos académicos y no académicos relacionados con la prevención y reducción de desastres, la rehabilitación y la reconstrucción. Entre las iniciativas que se podrían emprender a ese respecto cabe mencionar las siguientes:

- a) Programas de participación comunitaria inclusivos y accesibles para las comunidades rurales, indígenas y desplazadas, las mujeres y las niñas, y las personas con discapacidad; iniciativas en la esfera de microzonificación del riesgo en las que participe la comunidad y se determinen las características específicas de las comunidades afectadas;
- b) Planes de seguridad especiales para las escuelas y otro tipo de instituciones, por ejemplo, las escuelas especiales;
- c) Patrones culturales que permitan que las mujeres y los hombres participen en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones sanitarias y de otra índole en el hogar y en la comunidad.

68. Las medidas destinadas a la reconstrucción de las comunidades locales cuando han quedado destruidas por un desastre son fundamentales. Las poblaciones afectadas se ven obligadas a vivir en un entorno completamente nuevo, por ejemplo, en viviendas temporales, refugios y campamentos. Cabe señalar que, aunque se espera que las

⁴² Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011, "Assessing economic impact of natural disasters: A mix of stock-and-flow indicators" (véase www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp).

poblaciones afectadas construyan una nueva comunidad por sí mismas, no todas pueden adaptarse a un entorno nuevo.

69. Las personas, como titulares de derechos, deben tener derecho a participar en la elaboración y evaluación de las políticas relativas a su reasentamiento. La participación de las víctimas y las personas afectadas garantiza la transparencia de la administración y contribuye a la sostenibilidad de las iniciativas de ayuda humanitaria, socorro y recuperación. Las autoridades locales tienen la obligación de consultar e involucrar a las personas afectadas desde las etapas iniciales para evitar que se agrave la falta de comunicación con los beneficiarios.

70. El sector privado y la sociedad civil también desempeñan un papel importante. Los Estados, por ejemplo, pueden promover la concertación de acuerdos previos con empresas para evitar la especulación con los precios y la escasez y también pueden comprar productos locales para estimular la economía local. El aumento de los precios de los alimentos impide el acceso a ellos a millones de personas en todo el mundo, incluso cuando los productos están disponibles. Además, el incremento final de los precios no se debe al precio que cobran los productores, que siguen ganando muy poco de la venta de sus cosechas, lo que los mantiene sumidos en la pobreza y empeora su situación en casos de emergencia.

C. Perspectiva de género

71. Una práctica óptima mencionada en las respuestas a los cuestionarios consistía en tener en cuenta las cuestiones de género en la respuesta a los desastres; por ejemplo, el suministro de kits de higiene personal, alimentos y agua diferentes entre los hombres y las mujeres.

72. Los enfoques atentos a las cuestiones de género tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres; por ejemplo, se deben construir más baños para mujeres, ya que suelen llevar a sus hijos con ellas. Aunque el "código de convivencia" establece que las brigadas de cocina comunes sean mixtas para promover la igualdad de género, los refugios deben tener aseos separados para hombres y mujeres, y una sala privada para el aseo personal de las mujeres. Los mecanismos de protección contra la violencia de género y las violaciones son otro ejemplo. Las mujeres y las niñas, en particular aquellas con discapacidad, a menudo son víctimas no solo de violaciones y acoso sexual, sino también de tráfico de personas y estrategias de supervivencia negativas. Por ejemplo, pueden estar muy expuestas al riesgo de sufrir agresiones sexuales cuando van a buscar agua o al aseo, por lo que una buena iluminación es esencial.

73. Dado que las mujeres, las niñas, las personas de edad avanzada y los niños también están expuestos al riesgo de la violencia doméstica, se deben establecer centros de asistencia psicológica y jurídica. La necesidad de albergues para mujeres y niños supervivientes de la violencia podría considerarse parte de la ayuda humanitaria.

74. Es preciso elaborar directrices temáticas sobre el empoderamiento de la mujer, así como sobre los niños y las personas con discapacidad en situaciones posteriores a desastres y conflictos. Con respecto a los niños, se debe prestar especial atención a los niños excombatientes y las víctimas de cualquier forma de violencia. Se deben establecer zonas de juego seguras para los niños y sus padres, a fin de fomentar la solidaridad y velar por la salud mental de las personas afectadas.

75. Es importante que las mujeres participen en las disposiciones logísticas y la entrega de suministros de ayuda humanitaria para evitar que se dé un trato preferencial a los hombres y lograr que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos en la comunidad. La

carga del cuidado familiar no debería recaer únicamente en las mujeres, estas no deberían verse obligadas a otorgar favores sexuales a cambio de alimentos u otro tipo de asistencia, deben tener el mismo acceso a los servicios y la asistencia que los hombres, y no hay que olvidar que suelen ser las mujeres quienes atienden también las necesidades de los hijos y los miembros de más edad de la familia.

D. Respeto de los valores culturales

76. El suministro de alimentos y ropa debe hacerse teniendo en cuenta las prácticas tradicionales y culturales. También es preciso sensibilizar a los pueblos indígenas sobre el apoyo y la resiliencia, elementos importantes para la recuperación de los medios de subsistencia de las personas afectadas, en sus propios territorios o en entornos nuevos. También se debe tener en cuenta y favorecer la información sobre el diseño universal y la accesibilidad para las personas con discapacidad.

77. Son indispensables los kits humanitarios adaptados a las prácticas culturales y las necesidades de la población en términos de alimentos, cocina, hogar y aseo. Los programas de apoyo a la nutrición deben articularse conforme a las exigencias culturales relativas a los alimentos y a las necesidades nutricionales de las mujeres, las niñas, los niños, incluidos aquellos con discapacidad, y las poblaciones receptoras.

E. Enfoque multinivel

78. La ayuda humanitaria se basa en marcos jurídicos y operacionales a nivel internacional, regional, nacional y local, por lo que se precisa un enfoque multinivel para facilitar la descentralización de la respuesta de emergencia.

79. Dado que las administraciones locales y las autoridades tradicionales suelen estar más cerca de la población afectada, su experiencia y las enseñanzas aprendidas deben tenerse en cuenta al planificar y aplicar una respuesta de emergencia. Las administraciones municipales deben realizar esfuerzos razonables para asegurar condiciones de vida adecuadas y dignas en los lugares de alojamiento. Para ello, se deben redactar y publicar directrices sobre la gestión de los albergues, y determinar las esferas en que se necesita una atención especial para prestar asistencia a los grupos vulnerables.

80. También se necesita un enfoque regional, ya que las organizaciones y los mecanismos regionales tienen conocimientos especializados y recursos considerables para hacer frente a situaciones de desastre. Las iniciativas regionales de ayuda humanitaria también deben tenerse en cuenta.

81. La prevención de los desastres y la reducción del riesgo de desastres incluyen prácticas destinadas a prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y evitar la acumulación histórica de vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación.

VIII. Problemas

82. La principal dificultad consiste en articular respuestas y acciones humanitarias de los Estados e iniciativas especializadas, mundiales y nacionales, que tengan plenamente en cuenta el marco jurídico de protección otorgado por el derecho internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y otras ramas pertinentes del derecho internacional. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos es importante porque hace hincapié en los titulares de derechos y los titulares de deberes. El derecho

internacional humanitario no es menos importante, ya que otorga máxima importancia a las necesidades de las víctimas. También refuerza la protección y la asistencia prestadas a las poblaciones afectadas. Junto con otras ramas pertinentes del derecho internacional, deberían enmarcar toda la labor humanitaria relacionada con los desastres y los conflictos. Además, tanto el derecho internacional humanitario como el derecho internacional de los derechos humanos apoyan el reconocimiento y enjuiciamiento de las violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario en el contexto de los conflictos armados. Si la asistencia humanitaria no se basa en ese marco, existe el riesgo de que ese enfoque sea demasiado limitado y no abarque todas las necesidades básicas de las personas afectadas en el proceso general de planificación, así como la responsabilidad del Estado de dirigir el proceso de recuperación. También existe el riesgo de que algunas cuestiones importantes se pospongan hasta la fase de recuperación y reconstrucción, y no se incluyan, por lo tanto, en la estrategia de desarrollo del Estado. Otro problema clave es que muy a menudo se descuida la labor de reconstrucción, que es una parte esencial de la recuperación.

83. En la urgencia de prestar ayuda humanitaria y salvar vidas, se dedica menos atención a la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por desastres y conflictos. Tampoco se presta mucha atención a los derechos de las personas vulnerables.

84. Se señaló que el acceso al agua después de los desastres era un problema importante y se describió como un elemento fundamental para evitar las violaciones. Las mujeres se exponen a muchos riesgos cuando tienen que recorrer a pie largas distancias para recoger agua. Además, es difícil suministrar agua que cumpla las normas internacionales de higiene y potabilidad. Las necesidades particulares de las mujeres se han de tener en cuenta en la respuesta de emergencia. La falta de acceso a los suministros de ayuda, información, comunicación y servicios también debe solucionarse para poder garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en las políticas de reducción del riesgo de desastres.

85. Los Estados deben intensificar su labor de prevención de la violencia doméstica y la violencia de género en las situaciones posteriores a conflictos y desastres. Se necesita información y asistencia integral para dar apoyo a las mujeres y los niños supervivientes de la violencia, tanto en las zonas de emergencia como fuera de ellas, por ejemplo en las comunidades de acogida. Es importante prestar una atención especial, que integre un enfoque cultural, a las personas desplazadas; las personas con discapacidad; las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales; las personas de edad; y las poblaciones indígenas. Los Estados, mediante la aplicación de los cuatro pilares descritos en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad —participación, protección, prevención, socorro y recuperación— deberían promover el papel fundamental que desempeñan las mujeres en la gestión de conflictos, la resolución de estos y la paz sostenible, porque siguen excluidas de la participación en los procesos de paz. Se deben elaborar procedimientos y mecanismos para involucrar a las mujeres en las fases de protección, prevención, socorro y recuperación. De conformidad con la resolución 1820 (2008) del Consejo, los Estados también deben establecer un marco y un mecanismo de protección de las mujeres, las niñas y los niños frente a la violencia, incluida la violencia sexual en situaciones de conflicto armado.

86. Es asimismo importante evitar el favoritismo político para garantizar que el socorro llegue a todos los afectados y no solo a los partidarios de determinada tendencia política. Los Gobiernos no deben utilizar la atención humanitaria con fines políticos y los partidos políticos no deben aprovecharse de las situaciones de emergencia para ganarse a la ciudadanía.

87. Otros problemas detectados fueron los siguientes:

- a) El desconocimiento de las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales;
- b) La falta de una interiorización adecuada de las obligaciones y los derechos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, lo cual es esencial para su adecuado ejercicio;
- c) La descentralización ineficiente de las políticas de prevención de desastres y de reducción del riesgo de desastres;
- d) La falta de inclusión y accesibilidad de los grupos de riesgo, como las mujeres, los niños, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, así como la falta de colaboración y asociación con los agentes privados.

88. Se deben aprobar leyes para la prevención y mitigación de desastres, y los Estados deberían estar obligados a destinar los recursos necesarios para mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas por desastres y conflictos.

89. En algunos Estados, los derechos constitucionales pueden limitarse, por ejemplo, cuando se declara el estado de emergencia. Sin embargo, incluso cuando se ha declarado el estado de excepción a raíz de un desastre o un conflicto, los Estados deben respetar los derechos humanos básicos y velar por que la legislación en la materia se ajuste a su Constitución, a los tratados internacionales de derechos humanos y a las normas que figuran en las diversas declaraciones internacionales sobre la asistencia humanitaria.

90. Los Estados deben contribuir financieramente al socorro humanitario en caso de desastres y conflictos de forma planificada, evitando los riesgos presupuestarios que comprometen las inversiones públicas en tiempos de normalidad. El establecimiento de fondos nacionales de recuperación y reconstrucción podría ser una iniciativa importante.

91. Se deben establecer mecanismos locales de denuncia de las vulneraciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en situaciones de desastre o de conflicto para garantizar la protección, la seguridad y la libertad a las personas afectadas. Los sistemas de presentación de quejas y comentarios pueden concebirse y aplicarse como procesos participativos o ejercicios democráticos.

92. En los últimos tiempos, la expresión "prevención de desastres" a menudo ha ido aparejada a la de "mitigación de desastres" o "reducción del riesgo de desastres". Ello puede deberse a la creciente conciencia de que "los riesgos son inevitables, y la eliminación de todos los riesgos, imposible"⁴³. En los casos de desastres, un exceso de hincapié en la prevención en la planificación para hacer frente a los desastres podría llevar a transmitir una idea de seguridad injustificada. Para lograr el objetivo último y principal de salvar vidas, se debe prestar más atención a la preparación, la alerta temprana y la reducción de riesgos.

93. Así pues, la primera medida de preparación ante un desastre consistiría en averiguar qué tipo de riesgos existen en una determinada zona del país, y a continuación concienciar a la población acerca de dichos riesgos. El desarrollo económico y urbano irracional a menudo provoca una gran pérdida de vidas humanas por desastres naturales, además de reducir la sostenibilidad del desarrollo. Por lo tanto, la perspectiva de la reducción del riesgo se debe incorporar a los planes de desarrollo nacionales.

94. Las principales dificultades que obstaculizan la consolidación de la paz y la justicia de transición son la insuficiencia de los fondos asignados y la falta de conciencia de la

⁴³ Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, "A Safer World in the 21st Century: disaster and risk reduction", disponible en www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction.

comunidad internacional de que la resiliencia de los medios de subsistencia es fundamental para el establecimiento de la paz y para entender la interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

IX. Conclusiones principales

95. Aunque las medidas de rescate, socorro y rehabilitación deben estar en consonancia con los derechos humanos, no siempre es así. El enfoque basado en los derechos humanos abarca los principios de vinculación directa e intencional con los derechos humanos; transparencia; participación e inclusión de los afectados y los beneficiarios, que también han de ser consultados; no discriminación; atención especial a las necesidades de los grupos de beneficiarios en situaciones de mayor riesgo o más marginados; y rendición de cuentas y oportunidad.

96. La acción humanitaria debe tener en cuenta aspectos jurídicos, sociales, políticos, éticos y culturales. Es fundamental que el marco jurídico ponga de relieve que el Estado tiene obligaciones y que las personas y las comunidades tienen derechos.

97. Para aumentar la eficacia y el alcance de la protección de los derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos, es necesario adoptar un enfoque integral y complementario entre las distintas ramas del derecho internacional.

X. Recomendaciones

98. Los Estados Miembros deben recordar que el pleno respeto de todos los derechos humanos y de otras ramas pertinentes del derecho internacional puede garantizar una protección adecuada en las acciones humanitarias en situaciones posteriores a conflictos o a desastres. Se han de promover y respetar los derechos relativos a las necesidades básicas de la vida (en especial las relacionadas con la alimentación, el agua potable, el alojamiento, la vestimenta y los servicios de atención de la salud y de saneamiento adecuados), la seguridad e integridad físicas (la protección del derecho a la vida y del derecho a no ser víctima de agresiones, violaciones, detención arbitraria, secuestro y las amenazas contra esos derechos), la necesidad de protección civil y política (el derecho a la libertad de religión y a la libertad de expresión, a documentos de identidad, a la participación política, al acceso a los tribunales y a no ser víctima de discriminación) y otras necesidades de protección económica, social y cultural (como el acceso a la educación, a una reparación o indemnización por la pérdida de bienes y el derecho al trabajo), mediante la concepción y la aplicación de iniciativas y mecanismos específicos en todos los niveles.

99. Se deben adoptar enfoques que sean participativos, que incluyan una perspectiva de género, que respeten las particularidades culturales, que prevean la rendición de cuentas, que sean antidiscriminatorios e integrales, y que respeten los principios de diseño universal, accesibilidad e inclusión y de "no causar daño" en todos los planes y mecanismos de ayuda humanitaria en las fases de concepción, rescate, socorro y recuperación. Esas cuestiones programáticas y políticas permiten una mejor aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y las normas de derecho internacional humanitario, y ofrecen una respuesta integral a las crisis. La preparación para casos de desastre debe prever mecanismos destinados a respetar los derechos humanos de los grupos más vulnerables.

100. Los Estados también deben reconocer la necesidad de asignar fondos específicos a la respuesta de emergencia, el socorro y la reconstrucción. La asignación de fondos para esos fines debe ser prioritaria en los presupuestos nacionales anuales.

Además, es preciso que los Estados reserven recursos para atender las necesidades de desarrollo a largo plazo y no solo los costos de recuperación y reconstrucción, a fin de evitar la acumulación de daños.

101. Se debe prestar especial atención a la protección de los derechos humanos de las personas vulnerables, en particular las mujeres, los niños, las personas de edad, los desplazados y las personas con discapacidad. La vulnerabilidad de los niños, especialmente las niñas, es un aspecto prioritario en la planificación de la prevención y la asistencia humanitaria. Los ataques a lugares en los que suele haber niños, como escuelas, hospitales, parques y sus propios hogares, deben ser firmemente condenados y evitados a toda costa. La protección de esos lugares debe ser prioritaria para las fuerzas de paz de las Naciones Unidas.

102. Puesto que hay muchos casos de Estados que ocupan el territorio de otros Estados, es importante destacar que, en caso de conflicto armado, la fuerza ocupante es responsable del cumplimiento del derecho internacional humanitario y la protección de los derechos humanos de la población del Estado ocupado.

103. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos entraña un alto grado de responsabilización. Por lo tanto, los Estados que no protegen eficazmente a su población durante un conflicto o un desastre o después de ellos deben rendir cuentas.

104. Teniendo en cuenta que las medidas de rescate, socorro y recuperación dependerán del contexto concreto, a veces la acción humanitaria puede correr el riesgo de infringir o violar los derechos humanos de las personas afectadas, en contravención del principio de "no causar daño". Por esa razón, los planes de preparación para emergencias y ayuda humanitaria deben inscribirse en el marco de los derechos humanos para evitar que las condiciones de vida de la población afectada empeoren durante la prestación de asistencia humanitaria.
