

**DESASTRES DERIVADOS DE FENÓMENOS NATURALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NO
DISCRIMINACIÓN**

Hernán Gómez Bruera y Roberto Zedillo Ortega

Índice

Abstract.....	3
Introducción.....	4
I. Discriminación, desastres naturales y desigualdad.....	6
I.1 La pertenencia étnica.....	6
I.2 El género.....	8
I.3 La discapacidad.....	9
I.4 La edad.....	11
I.5 El estatus migratorio.....	12
I.6 La pobreza.....	13
II. Estándares internacionales.....	16
II.1 Igualdad y no discriminación en el derecho internacional.....	17
A) Normas relevantes en torno a la igualdad y la no discriminación.....	17
B) Grupos étnicos.....	18
C) Mujeres.....	19
D) Personas con discapacidad.....	20
E) Personas migrantes.....	21
II.2 El derecho a una vivienda adecuada.....	21
III. Algunas recomendaciones.....	25
III.1 Prevención.....	25
A) Planes de evacuación.....	25
B) Sistemas de alerta temprana.....	26
C) Seguridad en infraestructura.....	26
III.2 Auxilio y atención inmediata.....	26
A) Atención médica.....	27
B) Distribución de víveres y productos básicos.....	28
C) Refugio y albergue temporales.....	28
D) Protección a las familias.....	28
III.3 Rehabilitación y reconstrucción.....	29
A) Educación.....	29
B) Participación en la economía.....	29
C) Otros espacios.....	29
Conclusiones.....	31
Bibliografía.....	32

Tanto en México como en otros países, existe evidencia de que las consecuencias de los desastres naturales tienden a afectar de manera desproporcionada a grupos sociales históricamente discriminados. Dependiendo del contexto local, esto puede incluir a mujeres; personas mayores; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad; migrantes; personas que viven con condiciones de salud particulares (como el VIH); pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; además de quienes están en situación de pobreza o trabajan en el sector informal. Los efectos asimétricos no se dan únicamente en el momento en que se suscita la catástrofe: también se extienden al proceso de reconstrucción y derivan parcialmente de omisiones en la prevención.

Este trabajo llama la atención sobre la importancia de lograr que las respuestas a los desastres naturales no reproduzcan mecanismos de exclusión en sus distintas etapas y que, en cambio, se adopte un enfoque diferenciado. Partiendo de la situación específica en la que ciertos grupos se encuentran antes, durante y después de un fenómeno natural, se señala que el Estado debe asegurar que ningún grupo enfrente discriminación y se respete la dignidad humana de todas las personas. Las respuestas a este tipo de crisis no pueden entenderse como actos de caridad ante un suceso de “mala suerte”; por el contrario, deben estar orientadas a promover el mayor acceso, con la oportunidad posible, de todas y todos a los derechos humanos.

Este documento comprende tres partes. En la primera parte se aporta evidencia, a partir de la experiencia nacional e internacional, para respaldar la afirmación de que las afectaciones que resultan de desastres naturales tienden a perjudicar desproporcionadamente a sectores históricamente discriminados. En el segundo apartado se hace referencia a los estándares internacionales que instan a incorporar un enfoque diferenciado en todas las fases de respuesta ante una crisis. Finalmente, el tercer apartado contiene una serie de planteamientos y recomendaciones a las autoridades y organizaciones sociales para que las acciones frente a casos de desastre sean más incluyentes en todas sus fases.

Los desastres naturales tienen cada vez mayores implicaciones para la vida económica, política, cultural y social de los países y las personas. De acuerdo con la evidencia disponible, la frecuencia y los costos asociados a estos eventos han aumentado considerablemente. Tan sólo de 1990 a 2015, un total de 5,225 millones de personas (200 millones por año) fueron víctimas de un desastre natural alrededor del mundo (Guha-Sapir, Hoyois y Below, 2016, 4). En México, se ha estimado que la reconstrucción tras los sismos de septiembre de 2017 costará alrededor de 37 mil millones de pesos (Reséndiz, 2017) e, históricamente, se han reportado terremotos con costos de hasta 1.15 miles de millones de dólares (en 2010); daños generados por tormentas que alcanzaron los 50 millones de dólares (en 2016), e inundaciones que crearon afectaciones de 3 mil millones de dólares (en 2007) (Guha-Sapir *et al*, 2017).

Ningún fenómeno de causas naturales o humanas tiene que necesariamente conducir a una crisis. En realidad, los desastres se desatan únicamente cuando los daños y la magnitud de un fenómeno—sismo, huracán, tsunami, etcétera—rebasan la capacidad de respuesta de las comunidades afectadas (véase Cámara de Diputados, 2017). La capacidad de una sociedad de enfrentar un fenómeno natural depende parcialmente de factores políticos, sociales, económicos y medioambientales, aunque también está sujeta al nivel de acceso que cada persona tiene a bienes, redes e instituciones de protección (UNISDR, 2007). Por ejemplo, si tras una catástrofe todas y todos los afectados tuvieran ahorros, redes de apoyo, acceso a aseguradoras y un buen historial crediticio, se podría asumir que tienen varios recursos que podrían asistirles en el período de reconstrucción.

Es bien sabido que las personas no tienen un acceso equitativo a esos recursos y derechos ni en México ni en el mundo. Una de las razones, la cual se aborda en este documento, es la discriminación estructural que enfrentan diversos grupos sociales; es decir, las barreras sistemáticas e injustificadas que enfrentan para ejercer sus prerrogativas en cualquier ámbito. Ello no constituye un fenómeno marginal, pues afecta a la gran mayoría del país: a más de la mitad de la población formada por mujeres, al 21% que se auto-identifica como indígena, a las personas mayores que representan a casi una décima parte del país y a una de cada quince personas que tienen alguna discapacidad. De hecho, son pocos los perfiles sociodemográficos que han permanecido exentos de la discriminación.

Los patrones de exclusión que en nuestro país se presentan en ámbitos como la educación, el empleo, la salud o la justicia, también se dan en el caso de los desastres naturales. Este documento demuestra que la integridad física, el patrimonio y las comunidades de los grupos excluidos se ven particularmente afectados frente a situaciones de emergencia. Por ello, resulta indispensable que las estrategias de prevención, atención y reconstrucción ante los desastres en México se ajusten a las particularidades de cada grupo. Como se verá más adelante, la falta de un enfoque diferenciado favorece que incluso los esfuerzos para superar una crisis contribuyan a reproducir patrones discriminatorios.

En este documento se plantea que las respuestas ante los desastres naturales deben adoptar una perspectiva de no discriminación y respeto a los derechos humanos de todos los grupos sociales, como han sugerido diversas personalidades de la sociedad civil organizada y de las agencias internacionales (Leckie, 2005; AG-ONU, 2010; Amnesty International, 2017). La

evidencia demuestra que la incorporación transversal de dicha óptica permitiría realmente garantizar los derechos de todas las personas, restituir su dignidad tras una crisis e impulsar el acceso igualitario a una mejor calidad de vida. Ello, además, forma parte de la iniciativa global para administrar el riesgo y “reconstruir mejor” (Jha, 2010; Banco Mundial, 2013).

Enfrentar los desastres a partir de las particularidades de cada grupo social contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, aporta a la meta 5 del primer objetivo, la cual establece la necesidad de “fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales” (ONU, 2015). De igual forma, coadyuva con la meta 5 del objetivo 11, que incluye “reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres”, y, naturalmente, está directamente ligado al cumplimiento de la meta 1 del objetivo 13 de “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales” (ONU, 2015).

Este documento comprende tres partes. En la primera parte se aporta evidencia para respaldar la afirmación de que las afectaciones que resultan de desastres naturales suelen perjudicar desproporcionadamente a sectores históricamente discriminados. Además de la evidencia disponible en torno a los sismos del 7 y el 19 de septiembre de 2017 en México, se recupera información de numerosos estudios internacionales y se destacan algunas lecciones que casos particulares han permitido ilustrar de manera clara.

En el segundo apartado, se hace referencia a la serie de disposiciones que a nivel internacional obligan a la incorporación de un enfoque diferenciado en todas las fases de respuesta ante una crisis. Se reseñan artículos relevantes de los principales tratados del derecho internacional, así como recomendaciones, reportes y observaciones por parte de organismos globales. Finalmente, el tercer apartado contiene una serie de planteamientos y recomendaciones a las autoridades y organizaciones sociales para que las acciones frente a casos de desastre sean más incluyentes en todas sus fases.

I. Discriminación, desastres naturales y desigualdad

Los grupos discriminados tienden a verse desproporcionadamente afectados ante desastres naturales. Diversos estudios realizados alrededor del mundo muestran cómo ciertos segmentos de la población tienen mayor dificultad para afrontar y recuperarse de una crisis como consecuencia de la exclusión histórica que han enfrentado. Lamentablemente, existen pocas estadísticas desagregadas sobre la forma en que los desastres naturales han afectado a los grupos discriminados en distintos contextos geográficos, lo que demuestra hasta qué punto el problema no ha sido visibilizado adecuadamente.

En esta sección reseñamos, a manera de ejemplo, algunas de las experiencias que se han podido documentar con más claridad a nivel mundial, mismas que involucran especialmente seis dimensiones de la discriminación: la pertenencia étnica, el género, la discapacidad, la edad, el estatus migratorio y la pobreza. La selección de estos motivos de discriminación y no otros tiene estrictamente que ver con los casos en torno a los cuales existe más información a nivel mundial y no con el hecho de que otros grupos discriminados también hayan sido o puedan ser víctimas afectadas de forma desproporcionada en casos de desastre.

Incluimos también en esta sección ejemplos concretos de casos internacionales en los que un enfoque diferenciado ha sido incorporado con éxito. Las experiencias alrededor del mundo demuestran que asegurar mecanismos de prevención, atención y reconstrucción incluyentes no es imposible, sino que además de deseable resulta asequible.

I.1 La pertenencia étnica

Las diferencias en cultura, lenguaje y apariencia física, entre otras características, se han asumido equivocadamente por generaciones como indicios de calidad moral, capacidades y aptitudes. Dichos rasgos han sido utilizados para crear jerarquías sociales, que a su vez se ven reforzadas por diversas prácticas y legislaciones excluyentes. Como resultado, las personas con determinado tono de piel, las que pertenecen a un pueblo indígena o las que se consideran afrodescendientes, entre otras, se enfrentan a barreras particulares de exclusión que las colocan en condiciones de riesgo particulares.

En el contexto de los desastres naturales, lo anterior ha dado pie a que, incluso en los países desarrollados, los grupos étnicos marginados tengan mayor probabilidad que el resto de sufrir afectaciones. En un estudio publicado en 1986 sobre desastres en Estados Unidos, se encontró que tanto un sismo en California como un tornado en Texas habían generado consecuencias particularmente desastrosas para las poblaciones de origen hispano y afrodescendiente. En ambos casos, los mayores niveles de daño se debieron a que estos sectores eran más propensos (en virtud de sus bajos niveles de ingresos) a habitar viviendas más antiguas y con menor solidez estructural (Bolin y Bolton, 1986: 216).

Algo equiparable sucedió en el caso del Huracán Katrina, que golpeó la costa este de Estados Unidos en 2005 y ocasionó el desplazamiento de aproximadamente 400 mil personas de Nueva Orleans. Aunque el fenómeno tuvo presencia en áreas habitadas tanto por personas de tez blanca como por personas afrodescendientes (Masozera, Bailey y Kerchner, 2007: 303), sus efectos se dieron de forma claramente diferenciada. En primera instancia, las personas afrodescendientes contaban con menos recursos para abandonar el área ante un desastre

inminente: por ejemplo, mientras que sólo 17% de las personas de tez clara carecían de acceso a un automóvil—un medio de transporte que permitiría evacuar de forma rápida—, 60% de la población afrodescendiente no contaba con tal posibilidad (Lavelle, 2006).

Por otra parte, las personas afrodescendientes mostraron mayores dificultades para regresar a la ciudad después del huracán, puesto que vivían en las zonas que fueron más afectadas (Fussell, Sastry y VanLindingham, 2010). En efecto, hay evidencia de que las pérdidas fueron mayores para este grupo social. En una encuesta realizada en febrero de 2006 por CNN, USA Today y Gallup, más de la mitad de las personas afrodescendientes declaró haber “perdido todo” a raíz del huracán, algo que sólo afirmó un quinto de las personas ‘blancas’ (CNN, 2006).¹

Incluso en el caso de México, y a pesar de la falta de estadísticas oficiales desagregadas, es posible inferir que las comunidades y los pueblos indígenas sufren afectaciones particulares ante los desastres. Varios municipios afectados por los sismos de 2017, por ejemplo, muestran una alta proporción de población indígena (como son los casos de Copalillo en Guerrero; Chigmecatitlán, Huatlatlauca, Santa Catarina Tlatempan y Teopantlán en Puebla; y un alto porcentaje de Chiapas y Oaxaca, donde un número considerable de las y los habitantes es indígena),² aunque no se ha hecho un estudio en el que se detalle la forma en que los pueblos indígenas en todo el territorio nacional han sido afectados como resultado de los sismos.

El impacto diferenciado de los desastres naturales no sólo depende de vivir en zonas particularmente marginadas o vulnerables: también de contar con menos acceso a la prevención y las herramientas de evacuación (Bolin y Bolton, 1986; Fothergill, Maestras y Derouen, 1999). Existe evidencia de que las diferencias lingüísticas pueden traducirse en barreras de acceso a mecanismos de auxilio e información vital. Cuando los grupos migrantes o indígenas no hablan el idioma predominante (en el caso de México, el español), carecen de acceso a todo tipo de información en torno a la emergencia, con consecuencias potencialmente fatales (Fothergill, Maestras y Derouen, 1999). Esto ya se ha documentado en el caso de los sismos de 2017 en México: ante la escasez de intérpretes de lenguas indígenas en el territorio nacional, diversas labores de traducción en hospitales y albergues recayeron en la sociedad civil y no en las autoridades públicas.³

Finalmente, incluso en el período de reconstrucción es posible que ciertos grupos étnicos tengan mayores dificultades para reanudar su vida; de hecho, algunas estrategias de gobierno pueden contribuir a profundizar su exclusión. Tras dos sismos en Nepal en abril y mayo de 2015, por ejemplo, el gobierno otorgó apoyos para la reconstrucción de viviendas, aunque era indispensable contar con títulos de propiedad para recibirlos. Dado que en numerosos grupos étnicos la tenencia de tierra se ejerce mediante mecanismos feudales o informales,

¹ Las cifras exactas son 53% y 19%, respectivamente (CNN, 2006).

² Pueden verse las estadísticas sobre población indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); en particular, su *Catálogo de localidades indígenas*.

³ La capacidad para traducir e interpretar lenguas indígenas se limitó, por ejemplo, a las posibilidades de asociaciones como la Organización de Traductores, Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas A.C., que ofreció sus servicios de manera gratuita pero sólo en la Ciudad de México (CDI, 2017; Redacción, 2017).

estos sectores se vieron particularmente marginados de las iniciativas oficiales (Amnesty International, 2017).

En el caso de los sismos en México se han documentado casos similares. En la capital del país habitan numerosas comunidades mazahuas y otomíes que no pueden acreditar la tenencia de propiedades porque —a raíz de las dificultades económicas que viven— habitan edificios abandonados (Delgado, 2017). Si los esfuerzos de reconstrucción se concentran en quienes puedan comprobar ser dueños o dueñas de un inmueble, estas personas quedarán excluidas.

Las preocupaciones en torno a la reconstrucción también refieren a la importancia de que las acciones oficiales de apoyo sean culturalmente apropiadas. En México, integrantes de algunas comunidades indígenas en Oaxaca y Chiapas han expresado en diversos medios un interés en que, tras la recuperación, sus viviendas se adapten a las condiciones y el estilo de vida regionales.⁴ Ello implica, entre otras cosas, mantener ciertos estilos de construcción, así como utilizar materiales como madera o tierra, de manera que ningún esfuerzo (público o privado) contribuya a “destruir su herencia” (Olvera, 2017).

I.2 El género

Históricamente, las mujeres han enfrentado mayores obstáculos que los hombres para ejercer sus derechos. En general, tienden a lidiar con prácticas discriminatorias de forma más frecuente que los hombres en las familias, las escuelas, las calles y los centros de trabajo. La evidencia disponible indica que los desastres naturales también generan afectaciones particularmente pronunciadas para ellas.

Primeramente, el género muchas veces las coloca en mayor riesgo de perder la vida durante un desastre. En India, por ejemplo, un terremoto de 6.4 en la escala de Richter afectó la región de Marathwada la madrugada del 30 de septiembre de 1993. Los hombres tuvieron una tasa de supervivencia sustancialmente mayor a la de las mujeres porque, al tratarse de una noche calurosa, muchos habían podido subir a dormir a los techos de sus viviendas (un acto prohibido para las mujeres). Por ende, al suscitarse el fenómeno, más mujeres quedaron atrapadas dentro de las estructuras que colapsaron (Krishnaraj, 1997).

Algo similar parece haber sucedido en el caso del sismo del 19 de septiembre de 2017 en México. Es sabido que en la capital fallecieron aproximadamente dos veces más mujeres que hombres,⁵ lo que puede explicarse, de acuerdo con interpretaciones de académicos, como resultado de la interacción entre la división del trabajo por género y el horario del evento (1:14 p.m.). Dado que la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados lo llevan a cabo las mujeres, y que ellas participan menos que los hombres en el trabajo remunerado, es posible inferir que muchas mujeres que perdieron la vida se encontraban realizando labores domésticas y de cuidado (Solís y Donají, 2017; Usón, 2017).

⁴ Esto se refleja, por ejemplo, en el testimonio de una mujer de Juchitán, Oaxaca, que señaló: “Supongo que [las y los funcionarios de gobierno] nos van a querer poner casas de losa, bajas, pequeñas, fuera de nuestra identidad. Eso va a tener que ser también una lucha” (Olvera, 2017; énfasis propio).

⁵ Según cifras oficiales, falleció un total de 228 personas, de las cuales 122 eran mujeres y 78 eran hombres (Ureste y Aroche, 2017).

Las estadísticas globales también indican que las estrategias de asistencia tras las emergencias generalmente son realizadas por hombres y benefician en promedio más a los hombres (Neumayer y Plumper, 2007). Después de que el huracán Mitch llegara a Honduras en octubre de 1998, por ejemplo, siete de cada diez albergues eran coordinados por hombres, mientras que las mujeres generalmente accedían a puestos más centrados en actividades operativas y de corto plazo (Bradshaw, 2004). Combatir dichos sesgos evitaría la reproducción de las desigualdades de género tras los fenómenos naturales.

Por otra parte, la asistencia inmediata debe considerar necesidades concretas. Durante el Huracán Katrina en Estados Unidos, el *Center for Disease Control and Prevention* reconoció que las mujeres embarazadas requieren información y atención más específica que el resto, tanto sobre sus propios cuidados como los que deben proporcionar a sus hijos o hijas (p. ej. sobre el proceso de lactancia). Así, el Centro creó un grupo que distribuyó información específica y ofreció apoyo remoto para mujeres embarazadas que enfrentaron el desastre (Callaghan *et al*, 2007).

Por supuesto, los mecanismos de ayuda y reconstrucción a largo plazo también deben favorecer la inclusión de las mujeres (Jha, 2010, 65). En el caso del Huracán Mitch —y mirando las estrategias del gobierno de Nicaragua— se documentó que las mujeres sólo formaron 40% del padrón de quienes podían acceder a los programas públicos de asistencia (Buvinic *et al*, 1999). En el caso de los sismos de Nepal reseñados anteriormente, Amnistía Internacional también subrayó que la estrategia de reconstrucción oficial excluía particularmente a las mujeres, puesto que éstas estaban sub-representadas en los registros formales de tenencia de tierras y propiedades inmobiliarias. De hecho, una evaluación del mismo gobierno nepalí sobre las necesidades posteriores al desastre reconoció que sólo una de cada cinco personas que podían acreditar formalmente sus propiedades era mujer (Amnesty International, 2017: 18). Es indispensable combatir estas asimetrías en todo momento.

Los casos anteriores ayudan a explicar las razones por las cuales las catástrofes a nivel global reducen más la esperanza de vida de las mujeres que de los hombres (Neumayer y Plumper, 2007). Como en el caso de los grupos étnicos, es necesario reconocer explícitamente las necesidades particulares de las mujeres, así como realizar un esfuerzo proactivo por incluirlas como destinatarias de la prevención, atención y reconstrucción. En ese sentido, el Estado debe garantizar una participación nutrida de las mujeres en la definición de políticas de respuesta ante los desastres naturales. Es indispensable aprovechar su conocimiento y experiencia en la construcción de mapas de riesgo, rutas seguras y medidas de protección civil que deriven en la creación de acciones libres de discriminación para ellas.

I.3 La discapacidad

Con el paso del tiempo se han elaborado alrededor del mundo diferentes definiciones de “discapacidad” que no siempre comparten los mismos elementos. En nuestro país, actualmente se considera “persona con discapacidad” a aquella que tiene alguna limitación mental o cuenta con alguna dificultad para caminar o moverse, ver y escuchar, hablar o comunicarse, poner atención o aprender, o atender su cuidado personal (INEGI, 2010). Uno de los mayores problemas para las personas con discapacidad es la discriminación estructural que han enfrentado en muchos ámbitos de la vida social. En general, las comunidades reproducen estigmas, prejuicios y estereotipos sobre las personas que tienen alguna

diversidad funcional (física, mental, intelectual o sensorial), lo que ha provocado la constante negación de sus derechos.

Las personas con discapacidad enfrentan retos particulares en el contexto de las emergencias. En principio, la evidencia sugiere que suelen ser víctimas desproporcionadas ante fenómenos catastróficos, muchas veces por las dificultades que tienen para trasladarse. Tras el terremoto y tsunami que afectó a varios países asiáticos la madrugada del 26 diciembre de 2004, en India se reportó que sólo cuatro de cada 10 personas en una casa para personas con discapacidad lograron sobrevivir porque muchas de ellas no pudieron siquiera dejar su cama, o no lograron comprender lo que estaba sucediendo (IFRC, 2007: 97). En Indonesia, por su parte, la mitad de las y los 145 niñas y niños con discapacidad que estudiaban en una escuela desapareció a raíz de la catástrofe (CIR, 2005: 46).

Numerosos analistas han señalado varias barreras concretas a considerar: que las personas que usan una silla de ruedas no pueden evacuar edificios porque no tienen acceso a elevadores ni pueden utilizar las escaleras; que las que tienen discapacidad visual o auditiva tienen dificultades para ver luces de emergencia o entender las instrucciones verbales de evacuación, y que aquellas que requieren de aparatos eléctricos pueden verse particularmente afectadas por cortes de luz (Alexander, 2011).

Además de los impedimentos para que las personas con discapacidad reaccionen ante una emergencia, las acciones de atención inmediata tienden a ignorar sus necesidades específicas. Tras el tsunami que afectó a Japón en marzo de 2011, por ejemplo, mucha información importante se distribuyó por medio de mensajes auditivos, a través de programas de radio y de camionetas con bocinas. Como señala la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “para las personas con discapacidades o dificultades auditivas, estos mensajes eran inaccesibles. Las personas con discapacidad intelectual eran excluidas a no ser que contaran con un cuidador o cuidadora que les ayudara a interpretar el mensaje. Las personas con problemas de movilidad no podían actuar tras recibir la información sin ayuda para superar barreras físicas” (IFRC, 2015: 31). Ello dio pie a esfuerzos por parte del sector privado y la sociedad civil de ofrecer servicios de interpretación de lengua de señas, incluso por medio de teléfonos inteligentes (IFRC, 2015: 31).

Tras los sismos de septiembre de 2017, en México se volvió claro que este tipo de patrones también existe. En principio, aunque algunos protocolos de protección para casos de emergencia toman en cuenta las necesidades particulares de comunicación, movilidad y asistencia de las personas con discapacidad, su aplicación en campo no fue lo suficientemente difundida.⁶ Por otra parte, en sus comunicaciones en torno al sismo, la mayoría de las dependencias federales no hizo accesible su información en Lengua de Señas Mexicana. Las únicas excepciones fueron el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Presidencia de la República, aunque esto sólo ocurrió tras el sismo del 19 de septiembre, y no tras el del día 7. Mientras que CONAPRED realizó y difundió en medios electrónicos cápsulas con

⁶ A pesar de la existencia de una norma oficial al respecto (la NOM-008-SEGOB-2015, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 2016), sólo dos de los tres principales documentos del Centro Nacional de Prevención de Desastres hacen referencia a la necesidad de personas con discapacidad y adultas mayores, y no hay mención específica a estas poblaciones en la Ley General de Protección Civil. Véanse CENAPRED (2014a) y CENAPRED (2014b).

información para personas con discapacidad auditiva, la Presidencia autorizó la interpretación simultánea de algunos de sus mensajes oficiales. Las empresas de difusión televisiva, al no estar obligadas por la ley a hacerlo, decidieron no transmitir mensajes en Lengua de Señas Mexicana.

Las estrategias de asistencia también tienden a reproducir la exclusión de las personas con discapacidad. La organización Handicap International señaló, por citar un caso, que las instalaciones de un refugio construido en 1991 tras un ciclón en Bangladesh no eran siquiera físicamente accesibles: no se contaba con rampas de acceso ni pasamanos, los caminos para ingresar eran fangosos, no había señalamientos, los interruptores de luz tenían alturas excesivas e incluso las puertas de los sanitarios eran demasiado pequeñas para que una persona en silla de ruedas pudiera utilizarlos (IFRC, 2015: 34).

También hay evidencia de que las personas con discapacidad se ven particularmente marginadas cuando la distribución de apoyos no contempla la diversidad. Tras otro ciclón en Bangladesh en 2009, este sector tenía altas dificultades para acceder a raciones de comida porque se le exigía incorporarse a las mismas filas que el resto (Alexander, 2011, 388). Como resulta evidente, ignorar los estándares de accesibilidad y las particularidades de las personas con discapacidad genera barreras que impiden su acceso a los servicios públicos.

Finalmente, los esfuerzos de reconstrucción rara vez consideran la importancia de edificar infraestructura accesible. Así se pudo observar tras el terremoto y el tsunami de 2004 en el Océano Índico, pues la mayor parte de las labores para rehacer escuelas, viviendas, edificios públicos y áreas turísticas no consideró cuestiones de accesibilidad, salvo en el caso de escuelas exclusivas para niños y niñas con discapacidad o lugares de rehabilitación (CIR, 2005: 8). Ello no sólo respondía a la falta de conocimientos, sino también a la poca inclusión de organizaciones de la sociedad civil sobre discapacidad en dichas labores. En 2005, todavía eran pocos y aislados los esfuerzos regionales por introducir la accesibilidad en las tareas de reconstrucción y rehabilitación (CIR, 2005: 34-35). La importancia de involucrar a las personas con discapacidad en los procesos de respuesta ante desastres naturales es clara.

I.4 La edad

Las personas mayores también forman un grupo sistemáticamente excluido. Generalmente se asume que son completamente dependientes, menos productivas y menos capaces para resolver problemas que las demás. En consecuencia, les es difícil acceder a empleos o apoyos públicos, y pocas veces tienen garantizado su derecho a la seguridad social.

Naturalmente, estas personas también son especialmente vulnerables frente a desastres naturales, lo que se ha demostrado a partir de observar la tasa de mortalidad en casos de desastre, claramente superior a la de otros grupos etarios. Tras el Huracán Katrina, la mitad de las víctimas fatales (49%) en Louisiana tenía 75 años o más, aunque este grupo representaba menos del 6% de la población local (Brunkard, Namulanda y Ratard, 2008). Ello se atribuyó en parte a su mayor propensión a tener problemas de salud, movilidad, visión, audición o fuerza física, pero también a su tendencia a mostrar un alto apego a sus viviendas y rutinas (Brunkard, Namulanda y Ratard, 2008). Se ha argumentado que, en muchos casos, estas personas cargan con la percepción de que otros y otras merecen más asistencia que

ellas, por lo que muestran reticencia a pedir o aceptar cualquier ayuda (McGuire, Ford y Okoro, 2007; Feather y Campbell, 2014).

Además de reconocer las condiciones particulares que enfrentan las personas mayores durante los procesos de evacuación, es indispensable contemplarlas en los esfuerzos de asistencia posteriores a los desastres. Algunos estudios señalan que las personas mayores tienden a recibir menos asistencia después de un fenómeno natural que los grupos más jóvenes por una variedad de razones (Fernandez *et al*, 2002). Además de la convicción de que otras personas tienen más necesidades y por ende merecen más la ayuda, las personas mayores a veces viven dificultades para lidiar con trámites complejos, llenar formatos largos y procesar grandes cantidades de información (Fernandez *et al*, 2002). Ello puede conjuntarse con la falta de accesibilidad de refugios y albergues descrita en el apartado anterior, que implica barreras para las y los adultos mayores con alguna discapacidad. Otro factor a considerar es la probabilidad de que cualquier condición de salud presente en las personas mayores se exacerbe, especialmente cuando no se cuenta con recursos suficientes para atenderlas (p. ej. medicamentos o equipo médico) (Banks, 2013: 95).

En cuanto a los esfuerzos de reconstrucción, destaca que las personas mayores carecen desproporcionadamente de acceso a recursos para recuperar su nivel de vida después de una crisis. Por ejemplo, un año después del terremoto de 1995 que sacudió a Hanshin, Japón, se documentó que este sector seguía ocupando un porcentaje atípico de hogares de emergencia. Para junio de 1996, la mitad de dichos hogares estaba ocupada por familias mayores a 65 años, y 28% por personas solteras también por encima de tal edad (Tanida, 1996: 1134-1135). En parte, esto deriva del bajo (o nulo) nivel de ingresos que genera la exclusión laboral. También se debe a la insuficiente oferta de créditos, los cuales les son negados por carecer de ingresos suficientes en virtud de su estatus jubilatorio o condición pre jubilatoria. Ante este tipo de problemáticas es particularmente relevante procurar que las personas mayores tengan acceso a recursos para recuperarse de los desastres.

I.5 El estatus migratorio

Las personas migrantes son otro de los grupos que tiende a enfrentar grandes obstáculos ante un desastre natural. Ello obedece a diferentes factores. En principio, destacan las barreras lingüísticas que —como en el caso de los pueblos y comunidades indígenas— generan dificultades para comprender o comunicar información relevante. Especialmente en países donde la lengua más popular es distinta a la de grandes grupos de migrantes (p. ej. el inglés en Estados Unidos), es sencillo comprender que “los inmigrantes y las personas lingüísticamente aisladas tienen menor probabilidad de haber invertido en preparaciones frente a un desastre o saber a dónde tienen que ir para recibir ayuda” (Bourque *et al*, 2007, 98).

Por otra parte, la población migrante —especialmente si se encuentra en estatus irregular— también suele evitar pedir auxilio a las autoridades durante o después de un fenómeno natural. Ello deriva de la estigmatización —y en algunos casos criminalización— de la migración. Un caso concreto tuvo lugar en agosto de 2017 en Estados Unidos. Durante el huracán Harvey, la población indocumentada se mostró reticente a evacuar sus viviendas, algo atribuible al endurecimiento de la política y los discursos en torno a la migración. Autoridades federales y locales emitieron comunicados y declaraciones asegurando que las

operaciones de control migratorio no se llevarían a cabo en albergues o comedores (Willingham, 2017). A pesar de ello, se reportaron casos de familias indocumentadas que decidieron no solicitar apoyo a las autoridades y actualmente enfrentan dificultades económicas severas, incluyendo problemas para pagar la renta de una vivienda, servicios como agua y electricidad, o la compra de víveres (Madhani, 2017). Es previsible que este sector se encuentre de facto excluido de cualquier programa de asistencia oficial, tanto a corto como a largo plazo. En ese sentido, resulta claro que la marginación de las personas migrantes les genera afectaciones en todas las etapas de respuesta a fenómenos naturales (evacuación, atención inmediata y reconstrucción).

I.6 La pobreza

El nivel socioeconómico también es una causa frecuente de discriminación. Históricamente, las personas en situación de pobreza han sido marginadas en el ámbito público y el privado: mientras que en las instituciones públicas se les trata como ciudadanas y ciudadanos de segunda clase, en los comercios y espacios de entretenimiento se les brinda atención distinta o se les prohíbe directamente el acceso. Así, se les excluye de numerosos espacios y se les niega sistemáticamente el ejercicio de derechos. Ello es particularmente preocupante en países como México, donde existe una alta concentración de la riqueza.

En el contexto de las emergencias diversos estudios muestran que las personas con mayor poder adquisitivo pueden prepararse mejor para enfrentar sus consecuencias (Fothergill, Mastras y Derouen, 1999; Smith, 2006; Masozera, Bailey y Kerchner, 2007). Esto se vuelve evidente en los casos en que la prevención implica adoptar medidas costosas, como el fortalecimiento de la estructura de una vivienda o el contratar un seguro ante desastres naturales (Fothergill y Peek, 2004: 92-93). Aunque las personas con menores recursos también comprenden las ventajas de tomar medidas precautorias, no cuentan con los medios para hacerlo.

Además, las personas con mayores ingresos también tienen más posibilidades de evacuar ante un fenómeno cuando éste se puede avizorar con antelación (como los tornados o los huracanes). En el caso del Huracán Andrew, que impactó a Florida y las Bahamas en 1992, se encontró que las personas con bajo estatus socioeconómico tenían menor acceso que el resto a opciones de transporte para abandonar su hogar (p. ej. un automóvil propio o un boleto de avión). Además, vivían en zonas más propensas a saqueos donde el individuo promedio no contaba con un seguro contra robos. Este tipo de consideraciones creaba incentivos para permanecer en casa (Gladwin y Peacock, 1997). Algo similar sucedió en Nueva Orleans ante el Huracán Katrina (Masozera, Bailey y Kerchner, 2007: 303-304).

Las afectaciones de un fenómeno natural también tienden a ser más severas para las personas de bajo nivel socioeconómico que, como señala la ONU, "suelen asentarse en tierras frágiles y expuestas, altamente vulnerables a los efectos de los desastres" (AG-ONU, 2010: párr. 8). Quienes habitan viviendas más antiguas o cuya construcción es sub-óptima tienden a sufrir más afectaciones y muestran mayor propensión a quedar en situación de calle ante fenómenos como los huracanes, sismos o tornados. Además, suele haber mayores víctimas fatales entre las personas de menos recursos.

Un ejemplo ilustrativo es la ola de calor que afectó a la región del Medio Oeste estadounidense en 1980. Para prevenir la muerte de habitantes, como parte de sus medidas precautorias las autoridades repartieron ventiladores gratuitos entre la población. Sin embargo, numerosas personas con ingresos muy bajos decidieron no utilizarlos por temor a gastar demasiada electricidad. Ello contribuye a explicar que un porcentaje desproporcionado de las 148 víctimas fatales perteneciera a sectores desaventajados (Fothergill y Peek, 2004: 95).

En cuanto a la asistencia que se brinda a las y los afectados inmediatamente después de una emergencia, también destacan ciertas particularidades en torno a las personas de bajos recursos. Está documentado, en principio, que las zonas más marginadas tienden a estar fuera de los planes de atención de emergencia y cuentan con menos acceso a información sobre el desastre. En el caso del Huracán Hugo en 1989, las autoridades de Carolina del Norte que asistieron a las comunidades afectadas notaron la presencia de comunidades que vivían en casas no censadas o caminos no registrados en los datos oficiales, para quienes no se había previsto ayuda y con quienes el contacto era particularmente difícil (Fothergill y Peek, 2004: 96-97). La tendencia a que las áreas rurales o de acceso más limitado tengan menor ayuda a su disposición permanece en diversos contextos. Incluso en México, tras los dos sismos de septiembre de 2017, algunas voces han denunciado que la asistencia no se ha dado por igual en zonas rurales, donde la pobreza es porcentualmente mayor, que en zonas urbanas. De hecho, se ha mostrado que, al interior de la capital, algunas zonas de bajos ingresos sufrieron mayores afectaciones que el resto, aunque no han sido el centro de la atención por parte de medios de comunicación, instituciones públicas y sociedad civil (Gómez, 2017).

Finalmente, en los procesos de recuperación las personas que enfrentan condiciones socioeconómicas adversas también parecen experimentar dificultades como consecuencia de la desigualdad y la discriminación. Primeramente, tienen menor probabilidad de contar con ahorros, redes de apoyo o acceso al crédito (Banco Mundial, 2013, 27), pero además suelen ser excluidas de grandes estrategias públicas de asistencia. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la agencia que ofrece los principales préstamos y créditos de recuperación ante un desastre es el Small Business Administration. Hacia 2005, se reportó que la institución había negado apoyo a más de ocho de cada 10 solicitantes que buscaban reconstruir su hogar tras una serie de huracanes. La razón era que no contaban con ingresos suficientemente altos o con un historial crediticio que les permitiera calificar como candidatos o candidatas adecuadas (Eaton y Nixon, 2005).

Ahora bien, como reflejan numerosas tendencias reseñadas en este documento, hay una intersección clara entre pobreza y otras características estigmatizadas. Los grupos étnicos discriminados, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas mayores y las y los migrantes son perfiles sobrerrepresentados en los grupos de bajo ingreso, por lo que tienden a enfrentar formas particulares de exclusión. La falta de acceso a numerosos derechos—educación, empleo, justicia, salud— les impide, incluso por generaciones, acceder a una calidad de vida adecuada, acceder a la movilidad social y/o lograr un nivel de ingresos que les permita satisfacer sus necesidades básicas.

En el contexto de los desastres, los cruces entre estos diferentes motivos de discriminación son fáciles de observar. Por ejemplo, el que las personas afrodescendientes o de origen hispano en Estados Unidos habiten zonas marginales y el que sus viviendas tengan

construcciones menos resistentes a fenómenos naturales son reflejo de la desigualdad. El origen de esta asimetría es en gran parte la discriminación: las condiciones socioeconómicas particularmente adversas de la población afrodescendiente y de origen hispano son resultado de obstáculos injustificados para ejercer derechos en ámbitos como la educación, la salud, la justicia y el empleo.

El panorama que se ha dibujado hasta ahora, con base en estudios e información México y otros países, muestra que las estrategias de prevención, atención y reconstrucción generalmente no atienden a la diversidad de los contextos donde ocurren los desastres naturales. En general, es importante asegurar que todas las personas tengan las mismas posibilidades de evacuar, que ningún grupo en particular enfrente mayor propensión a sufrir pérdidas materiales o humanas, que la difusión de información se realice por diversas vías y en numerosas lenguas, que los albergues y refugios sean accesibles para cualquier perfil demográfico, y que las intervenciones de restauración atiendan las especificidades culturales de cada grupo afectado. También es indispensable prever la posible presencia de condiciones particulares (p. ej. embarazo o alguna condición de salud) y asegurar la suficiencia de provisiones y herramientas médicas, así como tomar medidas proactivas para que toda persona tenga acceso a los apoyos del Estado y la sociedad civil. Para todo ello, como han señalado algunas voces de la sociedad civil mexicana,⁷ es indispensable asegurar la colaboración y participación de quienes viven las consecuencias de un desastre natural.

De cara a la importancia de monitorear el estado de la atención que se brinde a cada uno de los perfiles sociodemográficos existentes, un paso necesario es la generación de información desagregada. En el caso de México en particular, investigar las brechas entre los distintos grupos sociales en diversos desastres naturales ha sido retador porque las estadísticas públicas que se generan en dicho contexto usualmente no contienen referencias a la mayor parte de las características relevantes (el habla de una lengua distinta al español, la edad, la discapacidad, el origen nacional, etcétera). En el caso de los sismos de septiembre de 2017, aunque sabemos que 471 personas perdieron la vida, no hay información disponible sobre su identidad más allá del sexo que aparecía en sus documentos oficiales. Contar con información desagregada sobre los grupos sociales más afectados es una tarea urgente.

Dado que las políticas públicas ante una catástrofe deben promover una reducción de riesgos y de asimetrías sociales (Baker, 2009; Banco Mundial, 2013), la tercera sección ofrece recomendaciones concretas que se desprenden de las lecciones aprendidas en lo anterior. Antes de proceder a ello, se explora también el marco normativo relevante. El incorporar criterios antidiscriminatorios en la atención a los desastres naturales no constituye únicamente un imperativo moral, sino además uno legal con base tanto en la legislación mexicana como en el derecho internacional.

⁷ Nathaniel Hernández, miembro del Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, señaló con respecto a los sismos de septiembre de 2017 en México la importancia de “empezar el proceso de la reconstrucción en la lógica de la participación de las comunidades. Que ellos se involucren en los trabajos y construyan sus propias casas. Así den su tiempo para que sea fácil y se ayuden unos con otros”. De acuerdo con el activista, la asistencia debe realizarse de manera organizada y coordinada con las comunidades afectadas, incluyendo visitas de campo. Véase Olvera (2017).

II. Estándares internacionales

La Constitución mexicana establece claramente que cualquier norma relacionada con el acceso a los derechos humanos debe interpretarse con base en dos fuentes: los tratados internacionales en la materia y la propia Constitución. Así pues, para reorientar las políticas sobre desastres con base en los derechos humanos, incluido el derecho a la no discriminación, así como para incorporar un enfoque diferenciado, es indispensable observar las normas internacionales en aquellos temas vinculados a las labores de prevención, atención y reconstrucción.

A continuación se revisan los principales estándares normativos a considerar. Los instrumentos considerados y los detalles sobre su aprobación y entrada en vigor, así como sobre su firma y ratificación por México, se resumen en el Cuadro I. En primera instancia se efectúa un breve recuento de las principales normas internacionales en torno a la igualdad y la no discriminación, tanto de manera general como en relación con cada grupo discriminado relevante (salvo personas mayores, que aún no cuentan con algún instrumento internacional particular). Posteriormente, se atienden las disposiciones en torno a un derecho concreto que, además de la no discriminación, se vuelve particularmente relevante en el contexto de la reconstrucción: el derecho a una vivienda adecuada.

Cuadro I: Principales documentos internacionales sobre igualdad y no discriminación

Documento	Aprobación	Entrada en vigor	Firma por México	Ratificación por México
Declaraciones internacionales				
Declaración Universal de los Derechos Humanos.	10/12/1948	N/A	N/A	N/A
Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.	18/12/1992	N/A	N/A	N/A
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	13/09/2007	N/A	N/A	N/A
Declaraciones regionales				
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.	10/12/1948	N/A	N/A	N/A
Tratados internacionales				
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	07/03/1966	04/01/1969	01/11/1966	20/02/1975
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	16/12/1966	23/03/1976	23/03/1981	23/06/1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16/12/1966	03/01/1976	23/03/1981	23/06/1981
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	18/12/1979	03/09/1981	17/07/1980	23/03/1981

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios.	18/12/1990	01/07/2003	22/05/1991	08/03/1999
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.	13/12/2006	03/05/2008	30/03/2007	17/12/2007
Tratados regionales				
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belém do Pará".	09/06/1994	05/03/1995	04/06/1995	19/06/1998
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.	07/06/1999	14/09/2001	08/06/1999	06/12/2000
Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.	05/06/2013	---	---	---
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.	05/06/2013	11/11/2017	---	---

Fuente: Elaboración propia.

II.1 Igualdad y no discriminación en el derecho internacional

A) Normas relevantes en torno a la igualdad y la no discriminación

A nivel internacional, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (AG-ONU, 1948) señaló desde hace casi 70 años que toda persona tiene el mismo derecho a no enfrentar discriminación. El artículo 7 establece:

Artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

AG-ONU, 1948

Este precepto fue seguido de cláusulas similares en los principales pactos internacionales; a saber, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (AG-ONU, 1966b)—cuyo artículo 25 destaca que “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”— y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (AG-ONU, 1966c)— por cuya fracción segunda del artículo 2 los Estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

A nivel regional, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (OEA, 1948) no menciona explícitamente la discriminación. En su artículo 2, sin embargo, reconoce que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en

esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Cabe resaltar además que desde 2013 la *Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia* (OEA, 2013b) establece un mandato similar al de los pactos internacionales. Sin embargo, dado que México no ha firmado y ratificado dicho documento, éste no es vinculante para el país.

B) Grupos étnicos

El derecho internacional de los derechos humanos se muestra específicamente en contra de todas las formas de discriminación a de ciertos grupos étnicos. Por ejemplo, desde 1969 entró en vigor la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (AG-ONU, 1966a), cuyo prefacio señala que “toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y (...) nada en la teoría o en la práctica permite justificar” forma alguna de marginación sobre dicha base. De hecho, en el artículo 5, esa convención señala con toda claridad:

Artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

(...) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico...

AG-ONU, 1966a

Ahí se especifica que esta obligación no sólo debe observarse en relación a los derechos civiles, sino también a los económicos, sociales y culturales, incluidas cuestiones como la vivienda, la asistencia médica y el acceso a cualquier lugar o servicio destinado al uso público.

En el contexto de la ONU también hay declaraciones que, si bien no constituyen obligaciones formales, enuncian principios que deberán ser observados por todos los países miembros. En ese sentido, la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (AG-ONU, 1992) señala en su artículo segundo que:

Artículo 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.

AG-ONU, 1992

Algo similar contiene la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (AG-ONU, 2007), la cual resulta particularmente relevante para el contexto mexicano. También en el artículo segundo dicho documento sostiene que “los pueblos y los

individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”.

Cabe notar que, como en el caso anterior, dentro del sistema interamericano existe la *Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia* (OEA, 2013a), pero ésta no ha sido firmada y ratificada por México.

C) Mujeres

Una de las normas internacionales más relevante en torno a la no discriminación contra las mujeres es la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (AG-ONU, 1979). Bajo dicho tratado, los países condenan la discriminación en contra de las mujeres, entendida en los siguientes términos:

Artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

AG-ONU, 1979

Como parte del compromiso de articular una política pública para eliminar este fenómeno, cada Estado adquiere compromisos como “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación” (artículo 2, inciso d), o “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas” (artículo 2, inciso e).

Varias disposiciones de la convención se vuelven particularmente relevantes en el contexto de un desastre natural. Destacan la no discriminación en la atención médica (artículo 12), en el acceso a préstamos y créditos financieros (artículo 13) y, en el caso particular de las mujeres que viven en un ámbito rural, el derecho a acceder a condiciones de vida “adecuadas”, incluyendo cuestiones como la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (artículo 14). También destaca el artículo 8, que en su inciso c reconoce que las mujeres deben poder participar en igualdad con los hombres en “organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”. Ello comprende, de acuerdo con la *Recomendación General Número 23* del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDM, 1997), la inclusión en labores de asistencia humanitaria (párr. 40).

En el marco regional, México también ha ratificado la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará"*

(OEA, 1994). Si bien este tratado se centra en la violencia y no en la discriminación, reconoce que el derecho a una vida libre de violencia “incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación” (art. 6, inciso a). En ese sentido, el compromiso de “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” (artículo 7) implica la implementación de políticas y acciones contra la discriminación en todos los ámbitos.

D) Personas con discapacidad

En la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (AG-ONU, 2006), que entró en vigor en 2008, todas las naciones firmantes adquirieron un compromiso con la igualdad y la no discriminación respecto de este sector. En el artículo 4 del documento, claramente se sostiene que:

Artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad.

AG-ONU, 2006

Por otra parte, hay ciertas prescripciones particularmente relevantes para las barreras que se identificaron en la sección II. Destaca especialmente el artículo 11, el cual se centra en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias y reconoce explícitamente la obligación de proteger a las personas con discapacidad en el contexto de un desastre natural:

Artículo 11 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

AG-ONU, 2006

También es útil notar la obligación que tiene todo Estado de asegurar la accesibilidad para cualquier individuo en todos los contextos, incluidos —como señala el artículo 9— “[e]l entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y (...) otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”. Esto implica remover obstáculos físicos y asegurar asistencia humana, guías e interpretación en lengua de señas, que, como se notó en lo anterior, no siempre están presentes en la prevención, la difusión de información, la atención inmediata ni los procesos de reconstrucción.

Finalmente, la *Convención* obliga a que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representen estén integradas y participen de manera plena en todas las fases de

seguimiento a la adopción de políticas conducentes a su inclusión (artículo 33). En México se ha propuesto que ello se lleve a cabo por medio de una alianza entre personas con discapacidad e instituciones de derechos humanos, de forma que las primeras puedan participar de la creación de cualquier política que les afecte y asegurar que no haya daños para su bienestar o sus derechos (Hernández y Fernández, 2017). En el contexto de un desastre natural, ello implicaría que las políticas de prevención, atención y reconstrucción incluyan a este sector social (igual que a otros) desde las fases de definición del problema y el diseño de estrategias.

Obligaciones similares se desprenden de la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* (OEA, 1999). Como en el caso anterior, este tratado reconoce la obligación de adoptar medidas particularmente encaminadas a propiciar la integración de este grupo poblacional en la sociedad (Artículo III), promover la accesibilidad en todos los espacios e impulsar la participación de organizaciones e individuos con discapacidad en la definición de las políticas relevantes (Artículo V).

E) Personas migrantes

A nivel internacional, únicamente existe la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios* (AG-ONU, 1990); es decir, un tratado para proteger a aquellas personas que realizan actividades remuneradas en un Estado en el que no gozan de la nacionalidad. El artículo 7 de este instrumento claramente prohíbe de manera específica la discriminación en contra de este sector, estableciéndose la obligación de respetar y asegurar todos los derechos de estas personas sin distinciones por motivo alguno.

Además, en este caso también es relevante la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (AG-ONU, 1969a), puesto que el compromiso de erradicar el racismo (y todas las medidas que ello implica) son relevantes también para terminar con la xenofobia.⁸ De hecho, como afirma la Declaración de Durban adoptada en 2001, “la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo” (párr. 16).

En el ámbito interamericano no existen tratados que se centren en torno a los derechos de las y los migrantes. No obstante, a partir de una serie de resoluciones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta claro que el principio de igualdad y no discriminación obliga también a garantizar los derechos de este sector social. De hecho, según el tribunal no puede haber excepciones a ese principio ni pueden celebrarse acuerdos que lo contravengan (CIDH, 2015).

II.2 El derecho a una vivienda adecuada

Uno de los retos más importantes en materia de reconstrucción tiene que ver con la vivienda. Las consecuencias de un fenómeno natural suelen ser especialmente graves para aquellos

⁸ La xenofobia se entiende como “aquellas actitudes, prejuicios y comportamientos que rechazan, excluyen y a menudo vilifican a ciertas personas con base en la percepción de que son ajenas o extranjeras a la comunidad, la sociedad o la identidad nacional” (OIT, OIM y ACNUDH, 2001: 2).

sectores que han enfrentado condiciones de marginación. Es en ese sentido que el derecho a una vivienda adecuada se vuelve particularmente relevante.

La reconstrucción obliga a impulsar estrategias para que toda persona afectada pueda volver a contar con una vivienda, pero ello no debe interpretarse en sentido estrecho. Como señala el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no sólo se trata de que todas las personas tengan un techo sobre la cabeza; por el contrario, se debe promover que cualquier persona pueda “vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (CDESC, 1991: párr. 7). Para que ese derecho se cumpla es indispensable garantizar que cualquiera tenga un lugar donde pueda aislarse si lo desea, pero también que dicho lugar cuente con espacios, seguridad, iluminación, ventilación e infraestructura básica adecuados, todo ello a un costo razonable (CDESC, 1991: párr. 7).

Como se muestra en el análisis de la sección anterior, los grupos sociales discriminados cuentan con menos recursos que destinar al cumplimiento de todas esas condiciones. A raíz de un proceso de exclusión, por ejemplo, cuentan en general con menor acceso a préstamos y créditos, e incluso a apoyos oficiales. Por ello, las labores del Estado deben encaminarse a que cualquier sector social, pero sobre todo los grupos históricamente marginados, cuenten con todas las posibilidades de recuperarse ante una catástrofe.

En su Observación General no. 4, el Alto Comisionado plantea una serie de requisitos indispensables para garantizar el derecho a una vivienda adecuada; aquí se destacan seis de suma importancia (CDESC, 1991: párr. 8):

1. Los grupos históricamente excluidos generalmente cuentan con poca seguridad de tenencia; es decir, en muchas ocasiones carecen de medios para acreditar que poseen un terreno o una vivienda (véase también Jha, 2010, 65). Por ello, son frecuentemente sujetos a hostigamiento o incluso desahucio. Es indispensable que el Estado adopte políticas para evitar esta situación.
2. Los grupos discriminados son particularmente propensos a vivir en condiciones de pobreza y, en consecuencia, carecen de acceso a servicios básicos o infraestructura de calidad. El Estado debe procurar que cualquiera tenga acceso permanente a recursos naturales, bienes comunes, agua potable, energía para cocina, calefacción, alumbrado y servicios de emergencia, así como a instalaciones sanitarias, de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos y de drenaje.
3. Ciertos sectores sociales carecen desproporcionadamente de recursos para satisfacer los gastos básicos personales y del hogar. Por ello, cada país está obligado a procurar que los gastos asociados con una vivienda sean en general proporcionales a los ingresos de las personas. De acuerdo con el Alto Comisionado, esto incluye la obligación de asegurar que las y los inquilinos de viviendas ajenas tengan alguna protección en contra de aumentos desproporcionados en las rentas.
4. Es indispensable que las viviendas de todas las personas sean habitables; esto es, que protejan adecuadamente a la gente de amenazas a la salud, riesgos estructurales o

físicos, así como de las enfermedades. De lo contrario, la calidad de vida disminuye y el riesgo de mortalidad o morbilidad aumenta.

5. Es esencial promover que las viviendas se construyan en ubicaciones físicas favorables. No sólo se trata de procurar la cercanía a lugares de empleo, servicios de salud o escuelas: también es importante asegurar que ninguna persona se asiente en lugares particularmente riesgosos o contaminados que pongan en riesgo su integridad o salud.
6. Es necesario que las viviendas consideren las particularidades de cada grupo en situación de exclusión. Esto se ha vuelto claro, por ejemplo, en las demandas de las personas indígenas reseñadas en la primera sección: para realmente ser adecuada, la vivienda tiene que considerar cuestiones como la cultura y las costumbres de sus habitantes. También es indispensable construir los espacios con las necesidades de las personas con discapacidad en mente, para lo cual se vuelve indispensable consultarles de manera persistente.

Un estudio citado por la Relatora Especial sobre la Vivienda Adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado señala que “las personas afectadas por un desastre quieren participar plenamente en la respuesta [del Estado], incluso si ello implica que la implementación tomará más tiempo” (AG-ONU, 2010: párr. 39). Es indispensable garantizar que en dicha participación no se reproduzcan patrones discriminatorios, de manera que todos los intereses puedan verse representados. En ese sentido, no se debe pensar en quienes han sufrido afectaciones únicamente como “víctimas”, sino como colaboradores y colaboradoras del Estado en el proceso de reconstrucción.

Ahora bien, dado que —como muestra la evidencia— los sectores históricamente relegados tienden a enfrentar dificultades agudas en materia de reconstrucción, las políticas del Estado deben colocar su inclusión como una de las prioridades. La asignación de recursos para la recuperación de las viviendas tiene que evitar reproducir (y contribuir a revertir) el rezago que en estas y otras materias muestran dichos grupos de población. Para ello, es indispensable que las autoridades generen información suficientemente desagregada y detallada sobre las personas afectadas en el contexto de las emergencias. Es imperativo prever quiénes encontrarán el mayor número de barreras para recuperar (o mejorar) sus condiciones de vida previas, para que las respuestas del Estado se adecúen a esa realidad.

En el caso mexicano, los criterios de igualdad y no discriminación recogidos en los instrumentos internacionales (y en el primer artículo constitucional) no han permeado de manera concreta a las normas y programas sobre desastres. Tanto la *Ley General de Protección Civil* como el *Reglamento de la Ley General de Protección Civil* únicamente señalan que, en la gestión de riesgos y durante la atención en una emergencia, las autoridades deben priorizar a los grupos sociales vulnerables o de escasos recursos, pero no se establecen disposiciones concretas (Diario Oficial de la Federación, 2014b; Cámara de Diputados, 2017).⁹

⁹ Véanse Cámara de Diputados (2017), artículo 21, y Diario Oficial de la Federación (2014b), artículo 30. En su artículo 19, fracción XXX, la *Ley General de Protección Civil* también faculta a la coordinación ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil para “coadyuvar con los gobiernos de las entidades federativas, así como

Por su parte, el *Programa Nacional de Desastres Naturales 2014-2018* sólo contiene tres líneas de acción vinculadas con los grupos históricamente discriminados: la línea 2.1.4, “Difundir la cultura preventiva a través de todos los medios disponibles considerando su adaptación a lenguas originarias”;¹⁰ la línea 3.1.4, “Identificar factores sociales de vulnerabilidad de género en la atención de desastres de origen natural y humano”, y la línea 3.1.5, “Incorporar la perspectiva de género en los programas y planes de protección civil” (Diario Oficial de la Federación, 2014a).¹¹

con los de municipios y delegaciones, según corresponda, en la elaboración y actualización de protocolos de actuación para la atención de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores, en sus programas de protección civil”.

¹⁰ Las instituciones responsables de la Estrategia 2.1, que comprende esta línea de acción, son las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Turismo, además de Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Federal de Electricidad.

¹¹ Las instituciones responsables de la Estrategia 3.1, que comprende las líneas de acción 3.1.4 y 3.1.5, son las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía; Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Federal de Electricidad.

III. Algunas recomendaciones

Como demuestran los apartados anteriores, el éxito a largo plazo de las medidas de respuesta ante los desastres depende en gran medida de que se tenga una comprensión debidamente fundamentada del contexto local. También depende de que se consulte estrechamente con las personas directamente afectadas, de que éstas no se vean excluidas de cualquier provisión de apoyo y que participen directamente en el proceso de socorro y reconstrucción (AG-ONU, 2010: párr. 36; Jha, 2010, 183-196). Es indispensable asegurar que las voces en la toma de decisiones no pertenezcan únicamente a quienes históricamente han contado con una plataforma para hacerse escuchar: aquellas personas que pertenecen a los sectores más desaventajados poseen experiencias y conocimientos de gran utilidad para diseñar e implementar soluciones (AG-ONU, 2010: párr. 39-41; Jha, 2010, 183-196).

Los hallazgos de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales coinciden: es indispensable revisar las estrategias de prevención, auxilio y rehabilitación-reconstrucción para garantizar que incluyan una perspectiva de igualdad y no discriminación. En ese sentido, la legislación, así como todos los manuales, guías y planes sobre desastres deben garantizar el respeto a los derechos humanos, particularmente el derecho a la no discriminación, para evitar profundizar las desigualdades que han aumentado la vulnerabilidad de ciertos perfiles sociodemográficos.

Para reducir la brecha entre la normatividad del derecho a la no discriminación y su aplicación en campo, se presentan los siguientes lineamientos generales para cada una de las etapas que hacen frente a situaciones de desastre. Los mismos derivan de la revisión de diversos documentos internacionales que definen ciertos estándares en la materia y se basan principalmente en las *AISC Operational Guidelines on the protection of persons in situation of natural disasters*, del Brookings – Bern Project on Internal Displacement, y en el *Ready now!: Emergency preparedness tool kit for people with disabilities* de la Universidad de Salud y Ciencia de Oregon.¹² En algunos casos, las recomendaciones van dirigidas hacia algún actor público específico; en otros casos se trata de sugerencias generales.

III.1 Prevención

La reducción de riesgos empieza con la prevención, en la cual se debe promover la participación activa de grupos discriminados, pues ellos son quienes mejor conocen sus propias necesidades y pueden proponer adecuaciones a las estrategias de prevención existentes. Algunos rubros en los que estos grupos suelen verse en situación de desigualdad son:

A) Planes de evacuación

Como reconoce el Centro Nacional de Prevención de Desastres, los planes de evacuación de cada institución deben contemplar las características específicas de ciertos grupos discriminados —en especial, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultas mayores— para garantizarles la mayor seguridad hacia rutas de salida en el menor tiempo posible. En ese sentido, cada institución (pública y privada), en su diseño

¹² Se incluyen también recomendaciones tomadas de CDESC (1991), Jha (2010), CENAPRED (2014b), CONAPRED (2017a), CONAPRED (2017a) y CONAPRED (2017c).

de estrategias ante un fenómeno natural debe especificar en qué momento y de qué manera se debe asistir a cada persona.

Por otra parte, si se conoce que un área específica es parte de una ruta migratoria, los planes de protección civil deben anticipar que durante una emergencia habrá que verificar la seguridad y atención a personas migrantes.

B) Sistemas de alerta temprana

Dado que ningún sistema de alerta ante los desastres naturales es completamente incluyente, se recomienda adoptar varios sistemas para que cualquier persona pueda reaccionar ante un desastre. Principalmente, es necesario:

- Diseñar alternativas visuales para los sistemas de alerta sonoros (como la alerta sísmica) para que las personas con discapacidad auditiva no sean relegadas de los esfuerzos de evacuación.
- Ofrecer información vital sobre prevención en las principales lenguas indígenas y en medios adecuados para las personas en contexto de migración.

C) Seguridad en infraestructura

Es indispensable que el Estado procure reducir la vulnerabilidad de los grupos que, en virtud de la desigualdad que deriva de su exclusión sostenida, han tenido que habitar zonas inseguras o marginales. En ese sentido, los gobiernos deben:

- Fomentar que quienes viven en situación de marginación, en zonas de peligros conocidos (como deslaves) o en viviendas construidas de materiales endebles, puedan acceder a una vivienda adecuada.
- Garantizar que el mayor número posible de personas se encuentre debidamente conectada por caminos y puentes seguros al resto de la población, de manera que no queden incomunicadas en caso de desastre.

Este tipo de medidas atraviesan procesos como la construcción de infraestructura y la política social, que son tarea de los tres órdenes de gobierno. Éstos deben coordinarse para contribuir de manera conjunta al logro de resultados.

III.2 Auxilio y atención inmediata

Mientras se presenta un fenómeno y una vez que éste ha transcurrido, la prioridad de salvar vidas, aliviar el sufrimiento y satisfacer necesidades básicas de las personas debe realizarse en condiciones de igualdad. Es indispensable que el Estado—particularmente el poder Ejecutivo federal—realice campañas masivas y accesibles de difusión, en las que se explique la forma adecuada de asistir a grupos como las personas con discapacidad, mayores o indígenas. El CONAPRED cuenta ya con varias recomendaciones concretas que difundió en medios electrónicos después de los sismos de septiembre de 2017. Algunos ejemplos se incluyen en el Cuadro II.

Cuadro II: Ejemplos de recomendaciones para brindar auxilio incluyente

• Durante la emergencia

1. Si estás cerca de una persona que no puede moverse de una cama, cúbreala con frazadas, edredones o almohadas que no obstruyan sus vías respiratorias para protegerle de la posible caída de objetos
2. Si estás cerca de una persona con discapacidad auditiva que no ha podido escuchar una alerta (p. ej. una alarma sísmica), hazle saber que está sucediendo una emergencia e indícale de manera sencilla los riesgos y rutas de evacuación. Procura utilizar lengua de señas mexicana o hablarle de manera pausada, sin gritar, para que pueda leer tus labios.
3. Si te encuentras con una persona con discapacidad visual, comunícale de manera clara y directa lo que está ocurriendo, dale tu nombre y ofrécele uno de tus brazos para sujetarse de manera que puedas guiarle a una zona segura. Ve describiendo en voz alta la ruta que irán siguiendo, incluyendo posibles obstáculos o riesgos.

• Durante la evacuación

1. Si estás cerca de una persona mayor, ayúdala a evacuar. Trata de adaptar tu paso al de ella y no caminar antes ni después. Averigua si necesita alguna atención médica inmediata, de manera que puedas ayudarla a conseguirla después.
2. Si estás con una persona migrante que requiera de asistencia o protección civil, indícale de manera clara qué medios de transporte están disponibles y dónde puede encontrar un centro de apoyo. Considera que podría no estar familiarizada con el entorno. Si la persona no habla tu misma lengua y tú conoces la suya, intenta hablar en ella.
3. Si estás junto a una persona con discapacidad, pregúntale si desea ser asistida y, en caso afirmativo, por quién, de qué manera y en qué medida. Averigua si necesita algún apoyo para moverse, ver, escuchar o expresarse. Háblale de forma directa; evita la condescendencia o la sobreprotección.

Fuentes: CONAPRED (2017a, 2017b y 2017c)

Además de lo anterior, las autoridades deben brindar atención sin discriminación. Para ello, es importante—antes que todo—generar información estadística lo suficientemente desagregada, de manera que se pueda definir la magnitud y ubicación de los diferentes grupos discriminados en el contexto de la emergencia. Ello permitirá focalizar esfuerzos en materias como atención médica, distribución de víveres, refugios y albergues, protección y seguridad. Las recomendaciones específicas para estas cuestiones se detallan a continuación.

A) Atención médica

- Implementar una estrategia de atención médica de emergencia y considerar en ella a las comunidades marginadas.

- Tomar medidas especiales para que las personas que viven con alguna enfermedad o discapacidad y dependen de un tratamiento o aditamento médico tengan acceso a éste lo más pronto posible.
- Prever que las mujeres pueden requerir acceso a servicios particulares de salud sexual y reproductiva (e. g. atención obstétrica; recursos para la planeación familiar).
- Favorecer que todas las personas tengan acceso a los mismos servicios, incluidos los de contención y apoyo psicológico.

B) Distribución de víveres y productos básicos

- No obviar las necesidades de nutrición e higiene particulares de mujeres (especialmente las embarazadas), niñas y niños (especialmente lactantes), personas mayores, con discapacidad y aquellas que viven con alguna condición de salud.
- Procurar que los víveres se adecúen en la medida de lo posible a la cultura de las personas afectadas, de manera que no contravengan sus tradiciones, costumbres o religión.
- Involucrar a integrantes de estos grupos en la distribución de ayuda para promover que los bienes se repartan de manera incluyente.
- No solicitar documentos de identidad ni comprobantes de nacionalidad antes de otorgar la protección civil o distribuir ayuda. Todas las personas tienen derecho a recibir asistencia ante un desastre.

C) Refugio y albergue temporales

- Procurar que las instalaciones sean culturalmente apropiadas para pueblos y comunidades indígenas.
- Establecer zonas específicas donde las niñas, niños y mujeres se sientan seguras.
- Garantizar la accesibilidad para personas con discapacidad y adultas mayores con diseños universales y ajustes razonables.
- Involucrar a representantes de los grupos discriminados en el diseño de estos espacios (p. ej. al decidir cómo acomodar los refugios, dónde deben iluminarse, qué espacios deben tener o cuáles son puntos seguros u óptimos para distribuir agua y comida).

D) Protección a las familias

- Priorizar que las familias se queden juntas para seguridad de todas y todos.
- En caso de que niñas, niños y adolescentes hayan perdido o hayan sido separadas de sus familias, identificar espacios óptimos para su cuidado temporal.
- Evitar durante la etapa de auxilio dar en adopción a estas niñas, niños o adolescentes, así como que el Estado obtenga su tutela definitiva.
- En el caso de personas adultas mayores, proteger las redes familiares y de solidaridad que ellas han creado, promoviendo que la emergencia no las interrumpa o altere de manera significativa.

- En el caso de las mujeres, considerar las redes que construyen, por ejemplo, por ser madres, niñas, jóvenes, cuidadoras, indígenas, mayores, con discapacidad, trabajadoras o por su contexto de movilidad humana, para no fracturarlas durante la emergencia.
- En el caso de las y los migrantes, en caso de que requieran de hospitalización o albergues, facilitar que estén en contacto con sus familiares o redes de solidaridad, incluso fuera del país.

III.3 Rehabilitación y reconstrucción

Finalmente, como se ha señalado a lo largo de este documento, los procesos de rehabilitación y reconstrucción son oportunidades para hacer frente a problemas estructurales como la discriminación. Al adoptar un enfoque diferenciado, se pueden lograr avances sustantivos en ámbitos como los siguientes.

A) Educación

- Reabrir de manera prioritaria escuelas seguras, ya que las niñas, niños y adolescentes en contexto de crisis se benefician de la rutina que provee asistir a la escuela.
- Garantizar el derecho a la educación sin importar si las niñas, niños y adolescentes cuentan con los documentos de identidad que se requieren normalmente, y sin discriminación hacia aquellas y aquellos tengan alguna discapacidad, sean migrantes o vivan en situación de pobreza.
- Garantizar que las y los adolescentes y jóvenes que no puedan costear su educación media-superior y superior como consecuencia del desastre tengan acceso a becas y apoyo en la restitución de materiales educativos.

B) Participación en la economía

- Empezar proyectos de reactivación económica que fomenten la participación de grupos históricamente discriminados, pues ello garantizará mayor protección a futuro frente a las consecuencias de los desastres.
- Procurar fuentes de trabajo en condiciones dignas y seguras, además de capacitación en caso de ser necesaria, para las mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes y personas que viven con alguna condición de salud.

C) Otros espacios

- Implementar mecanismos simples para que quienes hayan perdido documentos de identidad y propiedad como resultado del desastre puedan restituirlos sin discriminación.
- Proteger particularmente los derechos de propiedad de mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como de pueblos indígenas. De ser necesario, facilitar la reclamación de tierras y propiedades que les pertenecen por lazos familiares o usos y costumbres.
- Favorecer la información, la consulta y la participación en los esfuerzos de reconstrucción. Reconocer que la sociedad civil no es monolítica e incentivar

particularmente la participación de aquellos sectores que históricamente han sido relegados de estos mecanismos.

- Respetar y considerar las necesidades, rituales y expresiones culturales o religiosas de los grupos discriminados en los planes de reconstrucción de viviendas y e inmuebles de uso comunitario.
- Prestar particular atención en el diseño de estructuras universalmente accesibles. La reconstrucción con criterios de accesibilidad puede ser un requisito para el otorgamiento de apoyos o recursos públicos.

NO CITAR TRABAJO EN PROCESO

Conclusiones

En este trabajo se ha enfatizado una realidad sencilla: la sociedad no es monolítica. De ello deriva la importancia de adoptar un enfoque diferenciado en la prevención, atención y reconstrucción ante los desastres naturales en México. Tanto la evidencia empírica como el marco normativo indican que éste es un paso obligado para lograr que dichos eventos no exacerben las diferencias que ya existen en el acceso a los derechos a lo largo del país. Se han ofrecido numerosas pautas concretas a considerar. Éstas pretenden ser una guía para la acción de las instituciones públicas relevantes, así como la sociedad civil organizada.

Tras los sismos que afectaron a México en septiembre de 2017, diversos actores han comenzado a promover la incorporación de una perspectiva de derechos e igualdad en las políticas relevantes. Particularmente, destacan las labores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su *Programa de apoyo a la recuperación temprana en México*. Dicho acompañamiento subraya la importancia no sólo de considerar las realidades de distintos grupos sociales, sino también de asegurar su participación en los mecanismos de reconstrucción. Se espera que, de esa manera, los procesos de reactivación económica, la generación de capacidades y el fortalecimiento institucional contribuyan a que el desarrollo sea más incluyente que lo que era antes.

Así, como en el resto de los contextos, favorecer la igualdad ante los desastres naturales es necesario para construir un país verdaderamente resiliente y desarrollado. Mantener los patrones excluyentes que se han identificado en las secciones anteriores no vulnera los planes de vida de la mayoría de las personas, sino que refuerza las desigualdades a lo largo del territorio mexicano. Ello se opone al marco internacional de los derechos humanos y a la legislación nacional, pero además acentúa el encono y las divisiones, y erosiona el tejido social; en otras palabras, genera costos para la sociedad en su conjunto. Ante dicha realidad, resulta urgente erradicar los mecanismos que, desde todas las estructuras de nuestra sociedad, excluyen a grandes grupos sociales.

Bibliografía

- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, A/RES/217(III).
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1966a) *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Colección de Tratados, vol. 660.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1966b) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Colección de Tratados, vol. 999.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1966c) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Colección de Tratados, vol. 993.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1979) *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Colección de Tratados, vol. 1249.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1990) *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios*. Colección de Tratados, vol. 2220.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1992) *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, A/RES/47/135.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2001) *Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*, A/CONF.189/12.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2006) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Colección de Tratados, vol. 2515.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2007) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/RES/61/295.
- AG-ONU, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2010) "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik", A/HRC/16/42.
- Alexander, David (2011) "Disability and Disaster". En Ben Wisner, JC Gaillard e Ilan Kelman (eds.) *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*. Routledge: Londres, 384-394.
- Amnesty International (2017) "Building Inequality: The Failure of the Nepali Government to Protect the Marginalized in Post-Earthquake Reconstruction Efforts". Disponible en: <https://goo.gl/475ZSv>.
- Baker, Stacey Menzel (2009) "Vulnerability and Resilience in Natural Disasters: A Marketing and Public Policy Perspective" *Journal of Public Policy and Marketing* 28 (1): 114-123.

- Banco Mundial (2013) "Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento del desarrollo. Panorama general". Washington, DC: Banco Mundial.
- Banks, Laura (2013) "Caring for Elderly Adults During Disasters: Improving Health Outcomes and Recovery". *Southern Medical Journal* 106 (1): 95.
- Bolin, Robert y Patricia Bolton (1986) "Race, Religion, and Ethnicity in Disaster Recovery". Monograph #42 del *Program on Environment and Behavior*. University of Colorado.
- Bourque, Linda, Judith Siegel, Megumi Kano y Michele Wood (2007) "Morbidity and Mortality Associated with Disasters" En Havidán Rodríguez, Enrico Quarantelli y Russell Dynes, *Handbook of Disaster Research*. Nueva York: Springer, 97-112.
- Bradshaw, Sarah (2004) "Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis". *Serie Manuales* 33. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brunkard, Joan, Gonza Namulanda y Raoult Ratard (2008) "Hurricane Katrina Deaths, Louisiana, 2005". *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 1: 1-9.
- Buvinic, Mayra, Gabriela Vega, Mauricio Bertrand, Anne-Marie Urban, Ginya Truitt Nakata (1999) "Hurricane Mitch: Women's Needs and Contributions". Banco Interamericano de Desarrollo, *Sustainable Development Dept. Technical papers series*, SOC-115. Diciembre.
- Callaghan, William, Sonja Rasmussen, Denise Jamieson, Stephanie Ventura, Sherry Farr, Paul Sutton, Thomas Mathews, Brady Hamilton, Katherine Shealy, Dabo Brantley y Sam Posner (2007) "Health Concerns of Women and Infants in Times of Natural Disasters: Lessons Learned from Hurricane Katrina". *Maternal and Child Health Journal* 11: 307-311.
- Cámara de Diputados (2017) *Ley General de Protección Civil*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.
- CDESC, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) *Observación General Número 4*. Adoptada durante el Sexto Período de Sesiones.
- CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2017) "Servicios de traducción e Interpretación de lenguas indígenas en hospitales y albergues de la CDMX". *Gob.mx*, 20 de septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/3vwwXJ>.
- CEDM, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1997) *Recomendación General No. 23*. Adoptada el 3 de enero.
- CENAPRED, Centro Nacional de Prevención de Desastres (2014a) *Guía de prevención de desastres*. 3ª Edición, 3ª Reimpresión. México: SEGOB-CENAPRED.
- CENAPRED, Centro Nacional de Prevención de Desastres (2014b) *Guía práctica de simulacros de evacuación de inmuebles*. 3ª Edición, 1ª Reimpresión. México: SEGOB-CENAPRED.
- CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015) "Migrantes", *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Número 2*. Disponible en: <https://goo.gl/yACwZ8>.

- CIR, Center for International Rehabilitation (2005) "International Disability Rights Monitor: Disability and Early Tsunami Relief Efforts in India, Indonesia and Thailand". Disponible en: <https://goo.gl/ppaed7>.
- CNN (2006) "Poll: Effects of Katrina differ by race". CNN International. 28 de febrero. Disponible en: <https://goo.gl/oPXHsr>.
- CONAPRED, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2017a) *¿Cómo acompañamos a las personas con discapacidad en caso de sismo?* Documento interno.
- CONAPRED, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2017b) *¿Cómo acompañamos a las personas mayores en caso de sismo?* Documento interno.
- CONAPRED, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2017c) *Cómo garantizar los derechos de las mujeres y de las personas en contexto de movilidad humana en caso de sismo.* Documento interno.
- Delgado, Diana (2017) "Comunidades indígenas en la CDMX olvidadas tras el sismo" *Chilango*, 1 de diciembre. Disponible en: <https://goo.gl/1kyX47>.
- Diario Oficial de la Federación (2014a) *Programa Nacional de Desastres Naturales 2014-2018*. Publicado el 30 de abril de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014b) *Reglamento de la Ley General de Protección Civil*. Publicado el 13 de mayo de 2014.
- Eaton, Leslie y Ron Nixon (2005) "Loans to Homeowners Along the Gulf Coast Lag" *New York Times*, 15 de diciembre. Disponible en: <https://goo.gl/AuLbGS>.
- Feather, John y Jennifer Campbell (2014) "Why Older Adults Face More Danger in Natural Disasters" *The Huffington Post*, 17 de febrero. Disponible en: <https://goo.gl/95FgoX>.
- Fernandez, Lauren, Deana Byard, Chien-Chih Lin, Samuel Benson y Joseph A. Barbera (2002) "Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies". *Prehospital and Disaster Medicine* 17(2): 67-74.
- Fothergill, Alice y Lori Peek (2004) "Poverty and Disasters in the United States: A Review of Recent Sociological Findings" *Natural Hazards* 32: 89-110.
- Fothergill, Alice, Enrique Maestras y Joanne Derouen (1999) "Race, Ethnicity and Disasters in the United States: A Review of the Literature" *Disasters* 23: 156-173.
- Fussell, Elizabeth, Narayan Sastry y Mark VanLindingham (2010) "Race, socioeconomic status, and return migration to New Orleans after Hurricane Katrina". *Population and Environment* 31(1-3): 20-42.
- Gladwin, Hugh y Walter Peacock (1997). "Warning and evacuation: A night for hard houses". En Walter Peacock, Hugh Gladwin y Betty Hearn Morrow (eds.) *Hurricane Andrew: Ethnicity, Gender, and the Sociology of Disasters*. Nueva York: Routledge, 52-74.
- Gómez, Laura (2017) "El sismo dejó en Iztapalapa 150 mil personas damnificadas: Anguiano" *La Jornada*, 4 de octubre. Disponible en: <https://goo.gl/FfnPKM>.
- Guha-Sapir, Debarati, Philippe Hoyois y Regina Below (2016) "Annual Disaster Statistical Review 2015: The numbers and trends". Octubre.

- Guha-Sapir, Debarati, Philippe Hoyois, Pascaline Wallemacq y Regina Below (2017) "Annual Disaster Statistical Review 2016: The numbers and trends". Octubre.
- Hernández, Mario Alfredo y María Teresa Fernández (2017) *Nada sobre nosotros sin nosotros: la Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos*. Colección Fundamentos, Tomo 1. México: CONAPRED.
- IFRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2007) "World Disasters Report: Focus on discrimination". Disponible en: <https://goo.gl/U31ExQ>.
- IFRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2015) "All Under One Roof: Disability-inclusive shelter and settlements in emergencies". Disponible en: <https://goo.gl/q8y1Vo>.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) "Discapacidad en México". *Cuéntame... Población*. Disponible en: <https://goo.gl/GXVgwX>.
- Jha, Abhas (2010) "Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters". Washington, DC: The World Bank.
- Krishnaraj, Maithreyi (1997). "Gender issues in disaster management: the Latur earthquake". *Gender, Technology and Development* 1 (3): 395-411.
- Lavelle, Kristen (2006) "Hurricane Katrina: The Race and Class Debate" *Monthly Review* 58 (3). Disponible en: <https://goo.gl/h1CMgw>.
- Leckie, Scott (2005) "The great land theft". *Forced Migration Review*, Julio: 15-16.
- Madhani, Amer (2017) "Harvey wreaks havoc on Houston's undocumented immigrants" *USA Today*, 4 de septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/Vn9u21>.
- Masozera, Michel, Melissa Bailey y Charles Kerchner (2007) "Distribution of impacts of natural disasters across income groups: A case study of New Orleans". *Ecological Economics* 63: 299-306.
- McGuire, Lisa, Earl Ford y Catherine Okoro (2007) "Natural disasters and older US adults with disabilities: Implications for evacuation". *Disasters* 31 (1): 49-56
- Neumayer, Eric y Thomas Plumper (2007) "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002". *Annals of the Association of American Geographers* 97 (3): 551-66.
- OEA, Organización de los Estados Americanos (1948) *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, IX Conferencia Internacional Americana.
- OEA, Organización de los Estados Americanos (1994) *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará"*, A-61.
- OEA, Organización de los Estados Americanos (1999) *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, A-65.
- OEA, Organización de los Estados Americanos (2013a) *Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia*, A-68.

- OEA, Organización de los Estados Americanos (2013b) *Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, A-69.
- OIT, OIM y ACNUDH, Organización Internacional del Trabajo, Organización Internacional para las Migraciones y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2001) "International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia" Documento de discusión distribuido en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.
- Olvera, Al-Dabi (2017) "Indígenas de Oaxaca y Chiapas planean reconstruir sus comunidades sin las reglas del gobierno" *Vice*, 12 de octubre. Disponible en: <https://goo.gl/3qLTJT>.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (2015) "Objetivos y metas de desarrollo sostenible" *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://goo.gl/CGz1eV>
- Redacción (2017) "Ofrecen traducción de lenguas indígenas en hospitales" *El Universal*, 20 de septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/6J5RsX>.
- Reséndiz, Francisco (2017) "Costará 37 mil mdp reconstrucción tras sismos de septiembre". *El Universal*, 27 de septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/uK1Ck3>.
- Smith, Neil (2006) "There's No Such Thing as a Natural Disaster" *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences*, Social Science Research Council, 11 de junio. Disponible en: <https://goo.gl/mvAdWt>.
- Solís, Patricio y Alejandra Donají Núñez (2017) "¿Por qué murieron más mujeres en el 19S? Un análisis inicial", *Nexos*, 5 de octubre. Disponible en: <https://goo.gl/F3nX2v>.
- Tanida, Noritoshi (1996) "What happened to elderly people in the great Hanshian earthquake". *British Medical Journal* 313: 1134-1135.
- The Brookings – Bern Project on Internal Displacement (2011) *IASC Operational Guidelines on the protection of persons in situation of natural disasters*. Enero: 1-68.
- UNISDR, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2007), "Understanding Disaster Risk". *PreventionWeb: The knowledge platform for disaster risk reduction*. Disponible en: <https://goo.gl/JGaWwy>.
- Ureste, Manu y Ernesto Aroche. "Lo que el #19S nos dejó: las víctimas, daños y damnificados en México". *Animal Político*, 19 de octubre. Disponible en: <https://goo.gl/cBsYox>.
- Usón, Víctor (2017) "El número de mujeres muertas por el terremoto en la capital mexicana casi duplica el de hombres", *El País*, 27 de septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/3dRdL7>.
- Willingham, AJ (2017) "Officials to undocumented immigrants: You will not be arrested if you seek shelter after Harvey". *CNN*, 29 de agosto. Disponible en: <https://goo.gl/NWtp8W>.