

**LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO IMPERATIVO
ANTE LA COYUNTURA DE DESASTRES NATURALES Y
DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA: MIRADA A PUERTO RICO
TRAS EL HURACÁN MARÍA**

ARTÍCULO

LUIS E. RODRÍGUEZ RIVERA*

I. Tránsito de la temporada de huracanes 2017 en el Caribe	772
II. Desastres Naturales: eventos naturales abruptos que detonan consecuencias catastróficas como resultado de intervención u omisión humana	774
III. Desastres naturales y la preparación	777
IV. Desastres naturales y la desigualdad	778
V. Desastres naturales y el derecho internacional: transición de derecho humanitario a derechos humanos	780
VI. El huracán María como detonante de un desastre preexistente	783
VII. Reclamos por violaciones a derechos humanos antes y después del huracán María	785
VIII. Pensamientos finales	787

I. TRASFONDO DE LA TEMPORADA DE HURACANES 2017 EN EL CARIBE

EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2017, EL HURACÁN MARÍA DEVASTÓ A PUERTO RICO, a las hermanas Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Británicas, así como a Dominica. María fue un huracán categoría 5 (máxima categoría en la escala de huracanes *Saffir-Simpson*) que azotó a estas islas con vientos sostenidos calculados entre 150 y 170 millas por hora. Desde el huracán San Felipe en 1928 en Puerto Rico no se había experimentado un evento natural de similar ferocidad. La pérdida de vida, propiedad e infraestructura a causa del huracán María fue histórica y aniquiladora. Como describiera Paul Ryan, presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, la devastación causada por dicho Huracán representa un *game changer* o evento transformador en todo el sentido de la

* Catedrático, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. LL.M., Escuela de Derecho de la Universidad de Cambridge 1998; J.D., Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard 1987; B.A., Universidad de Yale 1984.

palabra.¹ Lo que preocupa aún más es que este suceso climatológico no fue uno aislado en la región.

Dos semanas antes de que el huracán María se acercara al Mar Caribe, el huracán Irma le abrió camino. Dicho Huracán también alcanzó categoría 5 con vientos sostenidos de 185 millas por hora. Irma se convirtió en el huracán más poderoso registrado hasta el presente en la región caribeña. El azote de este huracán provocó sufrimiento humano y pérdidas económicas catastróficas en las islas de Antigua y Barbuda, Dominica, Guadalupe, Monserrate, San Martín francesa y holandesa, San Bartolomé, Saint Kitts y Nevis, Anguila, Isla de Peter, Tórtola, Santa Cruz, Saint John, Saint Thomas, Puerto Rico, República Dominicana, Haití, Cuba, las Islas Turcos y Caicos, Bahamas, además de los Cayos de Florida y Florida en los Estados Unidos. Cabe mencionar que precisamente dos semanas antes de que tocara tierra el huracán Irma, el huracán Harvey ocasionó inundaciones y destrucción masiva en Tejas, Estados Unidos.

Intercalados entre los huracanes Irma y María, las Islas de Sotavento presenciaron el azote del huracán José (huracán de duración más larga en el Atlántico desde el 2012), mientras que la costa de México sufrió los efectos del huracán Katia, dejando pérdidas sustanciales de vida y propiedad. Poco después de que el huracán María abandonó las aguas caribeñas, el huracán Nate ocasionó pérdidas y muertes a lo largo de su paso por América Central, Cuba, Islas Caimanes, Misisipi y otros estados al sur de los Estados Unidos. La agencia oceanográfica y atmosférica federal (NOAA, por sus siglas en inglés) ha estimado los daños en las jurisdicciones de los Estados Unidos generados por los huracanes Irma y María en aproximadamente \$142 mil millones.² Se ha reportado que el huracán María impactó a Puerto Rico como sigue:

En Puerto Rico, María puso en riesgo la vida de sus 3.5 millones de residentes, *provocó un exceso de muertes que pudiese sobrepasar las 1,000* víctimas, causó el desplazamiento de 183,000 ciudadanos quienes abandonaron la isla e impactó directamente la industria del turismo, una de las pocas apuestas que tiene el gobierno para relanzar la maltrecha economía. La red eléctrica completa colapsó, más de 472,000 casas fueron severamente destruidas y más de 90,000 familias quedaron sin techo. Casi toda la población quedó a oscuras y sin comunicación por cuatro meses, además fue expuesta a serias amenazas de salud, como agua contaminada y servicios hospitalarios deficientes. Más de seis meses después

1 Véase Cynthia López Cabán & Joanisabel González, *Paul Ryan se compromete con la isla: Anticipa la necesidad de hacer análisis, discusión e inversión entre el gobierno local y el federal para lograr la recuperación de Puerto Rico a largo plazo*, EL NUEVO DÍA, 14 de octubre de 2017, en las págs. 4-5, disponible en <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/paulryansecomprometeconlaaisla-2365991/>.

2 Véase Emmanuel Estrada López & Maricelis Rivera Santos, *Puerto Rico está lejos de un plan para enfrentar el cambio climático*, CENTRO PERIODISMO INVESTIGATIVO (17 de abril de 2018), <http://periodismoinvestigativo.com/2018/04/puerto-rico-esta-lejos-de-tener-un-plan-para-enfrentar-el-cambio-climatico/>.

del huracán, todavía hay 50,000 hogares y negocios sin electricidad y los apagones y problemas con el agua son comunes en toda la isla.³

La temporada de tormentas tropicales del 2017 afectó a millones de personas en la región del Caribe, muchas de ellas abandonadas a su suerte en estados anárquicos donde padecieron de escasez, saqueo, pillaje y hasta piratería. La falta de agua, comida, electricidad y comunicaciones creó un ambiente desolador para millones de personas. Alrededor de miles perdieron la vida. La masiva migración en la región a consecuencia de estos eventos se convierte, a su vez, en impedimento estructural para alcanzar su recuperación futura. Ante este cuadro, la amenaza que presentan las próximas temporadas de tormentas tropicales abona a la desesperanza que permea en el Caribe.

II. DESASTRES NATURALES: EVENTOS NATURALES ABRUPTOS QUE DETONAN CONSECUENCIAS CATASTRÓFICAS COMO RESULTADO DE INTERVENCIÓN U OMISIÓN HUMANA

Algunas personas creen que los desastres naturales son eventos controlados exclusivamente por la mano de Dios o por la naturaleza. Este mito, a su vez, los lleva a pensar que no existe mucho que se pueda hacer ante estas fuerzas divinas o naturales, excepto resignarse, rezar, y esperar. Bajo este escenario o paradigma, los individuos quedamos reducidos a víctimas inocentes sin derechos que reclamar, mientras el estado es exonerado de obligación o de rendición de cuentas pues el *force majeure* los exime de toda responsabilidad antes, durante y después del desastre natural. No era extraño, en estos tiempos de crisis fiscal en Puerto Rico y previo al huracán María, escuchar a oficiales gubernamentales y políticos repetir privadamente el siguiente comentario: lo que necesita nuestra economía es la llegada de un buen huracán que active los protocolos y fondos federales relacionados con emergencias y desastres. La desconexión entre causa y efecto ante estos eventos naturales le permite al liderato político, gubernamental y económico desentenderse de la relación de su acción o inacción con la severidad del impacto y las consecuencias del desastre. Les limita a su vez entender la profundidad social y la severidad de las pérdidas que inevitablemente acompañan estos eventos:

Estas pérdidas cubren todos los aspectos de la vida humana, ocasionando impactos físicos, psicológicos, económicos y culturales. El impacto físico toma la forma de muerte o lesión corporal, al igual que daño ambiental y destrucción de edificios

³ Freeman Rogers *et al.*, *Huracanes exponen décadas de negligencia gubernamental en preparación para el cambio climático en el Caribe*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (10 de abril de 2018), <http://periodismoinvestigativo.com/2018/04/huracanes-exponen-decadas-de-negligencia-gubernamental-en-la-preparacion-para-el-cambio-climatico-en-el-caribe/> (énfasis suplido).

e infraestructura. El impacto psicológico toma la forma de trauma, que es sufrido por muchos de los sobrevivientes.⁴

Resulta menester enfatizar que de ocurrir alguno de estos eventos naturales en un lugar donde no existan humanos o valores económicos, sociales, culturales y ambientales, no se desataría necesariamente un desastre.⁵ Recordemos que los sociólogos definen desastres como “los trastornos sociales causados por eventos no rutinarios y destructivos”.⁶ Estos enfatizan que los desastres ocurren como “resultado de procesos, y se originan dentro del orden social, no fuera de este en el ‘sistema natural’”.⁷ Por ende, “los peligros naturales, como terremotos e inundaciones, se consideran detonantes en vez de las causas de los desastres”.⁸

Siendo pues el componente de “desastre” un evento inherentemente social es curioso que se concentre la discusión en el costo de infraestructura física, vivienda y hasta en la pérdida de la actividad económica, y que poco o nada se hable sobre el costo social, el costo en el medioambiente, el costo en el bienestar, la salud física y mental de la población. Menos aún se discuten las causas y prácticas que hacen que los impactos de estos eventos se propaguen de manera casi descontrolada originando así un disloque severo sobre todo el funcionamiento social. Por esto es importante reconocer que las consecuencias que uno de estos eventos naturales abruptos pueda tener sobre asentamientos humanos dependerá de la propia intervención humana. El argentino Juan Pablo Terminiello elaboró sobre este punto:

La acción de[] hombre muchas veces agrava la acción de los fenómenos naturales al emplear inadecuadamente los recursos naturales o al desatender las medidas dirigidas a mitigar su impacto en las comunidades. La falta de medidas de preparación, la deficiente información y capacitación brindada a la ciudadanía, o la inobservancia de normas o disposiciones reglamentarias para la edificación tornan a la población más vulnerable a los efectos adversos de los desastres.⁹

⁴ Natalia Yeti Puspita, *Legal Analysis of Human Rights Protection in Times of Natural Disaster and its Implementation in Indonesia* 4 (Asian Law Institute, Working Paper No. 013, 2010) (traducción suplida), disponible en <https://law.nus.edu.sg/asli/pdf/WPS013.pdf>.

⁵ Véase Karen da Costa & Paulina Pospieszna, *The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion*, 6 J. INT'L HUMANITARIAN LEGAL STUD. 64, 73 (2015) (usando el ejemplo de inundaciones (*flooding*)).

⁶ DANIEL A. FARBER ET AL., *DISASTER LAW AND POLICY* 3 (2d ed. 2010) (traducción suplida).

⁷ Da Costa & Pospieszna, *supra* nota 5, en la pág. 72 (traducción suplida).

⁸ *Id.*

⁹ Juan Pablo Terminiello, *Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos. Realidades, enfoque y desafíos*, REVISTA DERECHO AMBIENTAL UNIV. PALERMO, año II, no. 2, noviembre 2013, en la pág. 99, 106, disponible en http://www.palermo.edu/derecho/pdf/DA_N3_03.pdf.

En muchos desastres podemos precisar con claridad la contribución humana al mismo, por ejemplo, cuando las pérdidas se relacionan a la construcción de viviendas en zonas inundables, a laxitudes en los estándares de construcción, a la canalización de ríos caudalosos, y al pobre diseño de diques y represas.¹⁰

Otro factor a considerar que evidencia la intervención del hombre en los desastres naturales es el calentamiento global y su efecto sobre eventos naturales abruptos. Durante las pasadas décadas, el fenómeno conocido como cambio climático ha trastornado los patrones climatológicos de la región del Caribe donde residen aproximadamente 40 millones de habitantes. Las tormentas tropicales y los huracanes han aumentado en incidencia e intensidad. Presenciamos, a su vez, patrones de eventos extremos de extensas lluvias y sequías fuera de temporada:

Los expertos concurren. Ramón Bueno, coautor de uno de los pocos estudios existentes sobre cambio climático en el Caribe, dijo que hay consenso en la comunidad científica en que el aire más caliente en la atmósfera, causado por el calentamiento global, transporta más humedad, la cual, a su vez, aumenta el nivel del mar y provoca tormentas más fuertes, con más lluvia y peores marejadas. Estas fueron algunas de las conclusiones del informe más reciente del Panel Intergubernamental de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), titulado 5to Informe de Evaluación (AR5), publicado en Noviembre 2014. El IPCC, donde colaboran más de 2,000 científicos de 195 países socios, es la principal fuente mundial de información científica sobre el cambio climático y sus efectos.¹¹

Existe consenso, aunque quedan unas pocas voces estridentes, de que el calentamiento global es producto del aumento en las emisiones a nuestra atmósfera de dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de efecto invernadero. A su vez, el aumento en estas emisiones es el resultado de políticas gubernamentales que impulsan y permiten los mismos a expensas de exponer a comunidades y poblaciones vulnerables a los riesgos a la salud y a los efectos inminentes asociados al cambio climático.

El profesor Daniel Farber y varios de sus colegas indicaron que como el calentamiento global es un fenómeno creado por el ser humano, se torna cada vez más difícil distinguir eventos *naturales* creados por Dios de aquellos creados por la humanidad.¹² Ya va coagulándose un consenso de que el cambio climático magnificará las consecuencias catastróficas de los desastres sobre poblaciones humanas. Pero también es importante resaltar que así como la intervención humana puede ampliar los riesgos, ésta puede también reducirlos. El potencial para minimizar los impactos absolutos y específicos a todos los niveles (país, comunidad, individuo) dependerá de las decisiones que se tomen para ampliar la capacidad de los sistemas sociales para responder, adaptarse y progresar frente a los peores escenarios.

¹⁰ FARBER ET AL., *supra* nota 6 (traducción suplida).

¹¹ Rogers et al., *supra* nota 3.

¹² Véase FARBER ET AL., *supra* nota 6.

En fin, ya es tiempo de obligar a quienes tienen la responsabilidad moral y legal sobre la seguridad de la población a que rindan cuentas por la contribución de sus acciones u omisiones que magnifican los riesgos de consecuencias catastróficas ante eventos naturales, y, más importante aún, que asuman una agenda proactiva para que aseguren el bienestar de la población y su pronta recuperación ante eventos extremos.

III. DESASTRES NATURALES Y LA PREPARACIÓN

Algunos piensan que resulta imposible tomar acciones específicas que reduzcan los riesgos de pérdidas catastróficas ante lo impredecible de posibles eventos futuros. Sin embargo, este mito ya resulta obsoleto. Contamos hoy en día con los conocimientos, la experiencia y las tecnologías que nos permiten anticipar muchos de estos eventos, así como su fuerza o capacidad destructiva potencial. Por ejemplo, este mapa, preparado por el *National Weather Service de la NOAA*, muestra todos los huracanes que han transcurrido por el Mar Caribe desde 1851 hasta 2017.¹³



Es claro que la región del Caribe es una vía recurrente de huracanes. Anualmente, por la región del Caribe transcurren al menos una docena de tormentas tropicales, algunas de las cuales se convierten en huracanes. El Departamento de Ciencias Atmosféricas de la Universidad de Colorado emitió hace unas semanas su pronóstico de tormentas tropicales en el Caribe para la próxima temporada de 2018. El informe anticipa catorce tormentas tropicales, incluyendo siete huracanes de los cuales tres serán significativos con vientos sostenidos de más de 111 millas por

¹³ *Tropical Cyclone Tracks*, NATIONAL HURRICANE CENTER, NOAA, https://www.nhc.noaa.gov/climo/images/1851_2017_allstorms.jpg.

hora.¹⁴ Los países caribeños tienen acceso a esta y muchísima más información sobre huracanes en su región. De igual forma, otras regiones cuentan con información, experiencia y tecnologías sobre los eventos naturales comunes que les puedan afectar. Estos conocimientos abonan a la obligación que tienen los estados de prepararse ante eventos naturales recurrentes en su región, como terremotos, inundaciones, sequías, etc. Dicha preparación debe incluir desde tomar medidas de planificación, construcción y mantenimiento de edificaciones e infraestructura dirigidas a reducir o mitigar los riesgos comunes en su región, hasta mantener a la ciudadanía informada, capacitada y preparada ante eventos naturales abruptos pero recurrentes y predecibles.

IV. DESASTRES NATURALES Y LA DESIGUALDAD

Muchos piensan que los desastres naturales no discriminan, y que afectan a todos por igual. “Frecuentemente pensamos que los desastres son ‘actos de Dios’ que caen como la lluvia sobre ricos y pobres por igual”.¹⁵ Sin embargo, este mito también es falso:

La literatura sugiere que los desastres naturales afectan con mayor severidad al sector más vulnerable de la población. Esto es así especialmente porque aquellos que frecuentemente están expuestos a discriminación y escasez de oportunidades en una sociedad particular experimentarán patrones similares de exclusión ante el evento de un desastre natural. Más aún, cuando como resultado de su exclusión pre-existente, hay mayor probabilidad que estos individuos ya ocupan áreas en riesgo y viven en viviendas precarias. Las mujeres, los niños, las personas con impedimentos, las personas de edad avanzada, las comunidades indígenas, y las minorías son grupos que con probabilidad experimentarán más severamente los impactos negativos de los riesgos naturales.¹⁶

También se tiende a creer que en términos de daños a la propiedad las personas con más recursos son los que tienen más que perder durante un desastre abrupto. Sin embargo, lo cierto es que estos se benefician de poseer propiedades menos vulnerables a los riesgos asociados con estos eventos y de tener respuestas más efectivas ante los mismos.¹⁷ “[E]n términos de muerte, lesiones y desplazamientos físicos, los segmentos más vulnerables de la sociedad son quienes sufren

¹⁴ Véase PHILIP J. KLOTZBACH & MICHAEL M. BELL, EXTENDED RANGE FORECAST OF ATLANTIC SEASONAL HURRICANE ACTIVITY AND LANDFALL STRIKE PROBABILITY FOR 2018, DEPARTMENT OF ATMOSPHERIC SCIENCES, UNIVERSITY OF COLORADO (2018), <https://tropical.colostate.edu/media/sites/11/2018/04/2018-04.pdf>.

¹⁵ Daniel A. Farber, *Disaster Law and Inequality*, 25 LAW & INEQ. 297 (2007) (traducción suplida).

¹⁶ Da Costa & Pospieszna, *supra* nota 5, en la pág. 71 (traducción suplida) (citas omitidas).

¹⁷ Véase Farber, *supra* nota 15.

más”.¹⁸ Además, cuando comparamos el valor de la pérdida vis a vis el valor absoluto de sus bienes y su capital es claro que los sectores más vulnerables sufren pérdidas en mayor proporción.

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad de California en Berkeley publicó un informe evaluando el desastre del tsunami de 2004 en el Océano Índico. Entre sus hallazgos:

Los desastres naturales pueden exacerbar vulnerabilidades pre-existentes de poblaciones que ya están en riesgo. Grupos sumidos en la pobreza viviendo en alojamientos precarios, en suelo inestable, o en áreas inundables son usualmente las principales víctimas de estos desastres. Frecuentemente, estos grupos han experimentado discriminación recurrente por su etnia, religión, clase, o género, lo que los ha dejado viviendo en ambientes físicos frágiles. . . .

En países donde abunda la corrupción y la incompetencia burocrática, ciertos individuos o grupos pudieran manipular sus conexiones políticas para recibir o distribuir asistencia a la expensa de otros. Mientras otros grupos pudieran recibir poco o ninguna asistencia debido a su etnia, religión, género, edad, o nivel social. Estos abusos pueden dejar a individuos y a familias en riesgo y prolongar el tiempo que estos tienen que quedarse en campamentos para personas desplazadas los cuales son deficientemente construidos y peligrosos.¹⁹

De la misma manera, el *Congressional Research Service* documentó el impacto social desigual del huracán Katrina en 2005 en Luisiana, Misisipi y Alabama, y encontró que dicho evento tuvo un “impacto desproporcional sobre comunidades donde residen pobres y minorías, mayormente afro-americanos”.²⁰ En resumen, los hallazgos que revela el informe sobre el impacto del huracán Katrina fueron: (1) los tres estados impactados están entre los más pobres de los Estados Unidos; (2) más del 30% de la población más impactada tenía ingresos una y media veces por debajo de la línea de pobreza, mientras que más del 40% de estos tenían ingresos dos veces por debajo de la línea de pobreza; (3) el impacto del huracán en Nueva Orleans impactó desproporcionalmente a los afro-americanos; (4) un estimado de 310,000 afro-americanos fueron impactados directamente por la tormenta, y (5) aproximadamente 272,000 afro-americanos fueron desplazados por inundación y daños en el poblado de Orleans (esto representa un 73% de la población afectada en el poblado por la tormenta).²¹

Resulta, pues, incuestionable que las consecuencias catastróficas que acompañan a los desastres naturales por los eventos naturales abruptos recaen principalmente sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. Entre los factores que

18 *Id.*

19 HUMAN RIGHTS CENTER, UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY, AFTER THE TSUNAMI: HUMAN RIGHTS OF VULNERABLE POPULATIONS 1 (2005), citado en FARBER ET AL., *supra* nota 6, en la pág. 211 (traducción suplida).

20 THOMAS GABE ET AL., HURRICANE KATRINA: SOCIAL-DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS OF IMPACTED AREAS 14 (2005), citado en FARBER ET AL., *supra* nota 6, en la pág. 223 (traducción suplida).

21 *Id.* en las págs. 14-17.

caracterizan a estos sectores más vulnerables a riesgos están: “legados de colonialismo e imperialismo, explotación de recursos naturales, dictaduras, pobreza masiva y en aumento, disparidad en ingresos, migración, urbanización rápida y descontrolada (asentamientos frecuentemente ubicados en áreas susceptibles a deslizamientos, inundaciones, y otros desastres), usos de terrenos inapropiados, degradación ambiental, y cambio climático”.²² Aunque todavía en Puerto Rico y el Caribe no se han producido informes que analicen el impacto de los huracanes del 2017 sobre las poblaciones vulnerables, es harto conocido que las comunidades más necesitadas son las que sufrieron un impacto más severo sobre sus viviendas, propiedad, bienestar y vida cotidiana. La falta de agua potable, electricidad, comunicaciones, y la falta de acceso a la educación y a servicios médicos afectó de manera desproporcional a estos sectores tanto a consecuencia de la desigualdad socioeconómica, como a causa de la desacertada y pobre respuesta del gobierno estatal y federal ante el huracán María.

V. DESASTRES NATURALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL: TRANSICIÓN DE DERECHO HUMANITARIO A DERECHOS HUMANOS

Más allá de los eventos del 2017, las primeras décadas del siglo XXI se han caracterizado por numerosos desastres naturales asociados con pérdidas catastróficas. El tsunami del 2004 en el Océano Índico que impactó a poblaciones en Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Kenia, Madagascar, Malasia, Islas Maldivas, las Seychelles, Somalia, África del Sur, Sri Lanka, Tanzania y Tailandia es considerado uno de los peores desastres naturales en la historia. A consecuencia de este evento aproximadamente 240,000 personas perdieron la vida, mientras cientos de miles de personas adicionales resultaron heridas y otros millones desplazadas.²³ El huracán Katrina de 2005 cobró 1,330 vidas en Luisiana y Misisipi, y destruyó aproximadamente 300,000 residencias.²⁴ En el 2010, un terremoto destruyó a Haití y afectó a más de tres millones de personas. Aproximadamente 225,000 perdieron la vida, y más de dos millones se quedaron sin viviendas.²⁵ Mientras en el 2011, una sequía en el cuerno de África le causó la muerte a más de un cuarto de millón de personas en Somalia y puso en riesgo a millones.²⁶

Hasta recientemente, estos desastres se atendían dentro del marco del derecho humanitario con énfasis en la pronta llegada de ayudas y asistencias interna-

²² Da Costa & Pospieszna, *supra* nota 5, en la pág. 72 (traducción suplida).

²³ Véase Hope Lewis, *Human Rights and Natural Disasters: The Indian Ocean Tsunami*, AMERICAN BAR ASSOCIATION, https://www.americanbar.org/publications/human_rights_magazine_home/human_rights_vol33_2006/fall2006/hr_fallo6_lewis.html; FARBER *ET AL.*, *supra* nota 6, en la pág. 210.

²⁴ Véase DANIEL A. FARBER & JIM CHEN, *DISASTERS AND THE LAW: KATRINA AND BEYOND* 4-6 (2006).

²⁵ *Haití: A 5 años del terremoto*, TELESUR (12 de enero 2015), <https://www.telesurtv.net/telesurgenda/-Haiti-A-5-anos-del-terremoto-20150109-0039.html>.

²⁶ *La hambruna se cobró 258,000 vidas en Somalia entre 2011 y 2012*, EL PAÍS (2 de mayo de 2013), https://elpais.com/internacional/2013/05/02/actualidad/1367491349_599092.html.

cionales. Visto de este modo, las respuestas a desastres se trataban como “un desafío logístico principalmente abordado a través de las operaciones de rescate y distribución de asistencia de emergencia tal como agua potable, abrigo y medicamentos”.²⁷ Como aclara Terminiello, “[p]oca o nula atención se ha[bía] dado al impacto devastador que estos fenómenos pueden tener en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas afectadas y al riesgo de que una intervención inadecuada profundice la vulneración de los derechos de los grupos más vulnerables”.²⁸ La relación entre desastres naturales y derechos humanos se puede describir de la siguiente manera: las consecuencias de los desastres naturales limitan u obstaculizan a las víctimas en el ejercicio de sus derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esto ocurre cuando el funcionamiento de las estructuras administrativas y organizativas del estado, así como de las propias comunidades afectadas, colapsan durante y después de los desastres naturales. Las víctimas quedan afectadas por la interrumpida seguridad pública donde la ausencia de funcionarios de orden público y de rescate crean ambientes inseguros, y por la inaccesibilidad a la comida, agua, electricidad, comunicaciones, información, combustible, ropa, vivienda, salud, empleo y educación. Aún ante eventos extremos, los estados no pueden evadir su responsabilidad moral y legal de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las víctimas. Sobre la responsabilidad de los estados ante desastres naturales, Terminiello añade:

La ocurrencia de un desastre no libera al Estado y sus agentes de las obligaciones contraídas en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente si tenemos en cuenta que muchas de las acciones para la protección de tales derechos debieran ser adoptadas en la fase de preparación y mitigación de riesgos como instancias previas a la ocurrencia y respuesta frente a los desastres.²⁹

No podemos perder de perspectiva que la incapacidad de los estados de salvaguardar derechos humanos durante y después de eventos de desastres se debe principalmente a una falta de preparación ante los riesgos asociados con eventos naturales recurrentes en sus regiones. Por tanto, los estados deben también rendir cuentas sobre las medidas tomadas para prepararse ante estos eventos.

Luego de la experiencia vivida durante la respuesta al tsunami del 2004 en el Océano Índico, donde se evidenció la ineffectividad de la ayuda humanitaria y las serias violaciones a los derechos humanos de las víctimas, la profesora Hope Lewis propuso el siguiente cambio paradigmático:

La ONU y las mayores ONGs internacionales en derechos humanos y humanitarios identificaron preocupaciones sobre derechos humanos temprano en la crisis. Ellos comprendieron que hasta los esfuerzos de recuperación mejor intenciona-

²⁷ Terminiello, *supra* nota 9, en la pág. 101.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.* en la pág. 103.

dos pueden muy fácilmente quedar presos ante la apatía, “fatiga al desastre”, manipulaciones políticas, o hasta discriminación explícita o conveniencia económica. Una cultura de derechos humanos debe estar establecida antes, durante, y después de cada evento catastrófico para lograr que un plan de reconstrucción sea justo y sostenible.³⁰

Las lecciones aprendidas durante el tsunami del 2004 también llevaron a la profesora Hope Lewis a concluir que las obligaciones morales y legales que tienen las naciones de respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos internacionalmente protegidos son frecuentemente ignoradas en la respuesta a eventos catastróficos, por lo que alertó que “es precisamente en esos momentos y en los años que siguen cuando los derechos humanos se exponen al mayor peligro”.³¹

No es suficiente que los estados protejan y aseguren la vida e integridad física de sus ciudadanos ante desastres naturales. La protección debe incluir todos los derechos civiles y políticos,³² y los económicos, sociales y culturales,³³ reconocidos internacionalmente. El Comité Permanente Entre Organismos (*IASC*, por sus siglas en inglés), ente principal de coordinación de esfuerzos humanitarios entre los organismos de las Naciones Unidas y las principales organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema, comenzó a promover y facilitar después del tsunami de 2004 un enfoque basado en derechos humanos en situaciones de desastres naturales. En el 2006, la *IASC* adoptó las Directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, las cuales fueron actualizadas en 2011.³⁴ Las Directrices Operacionales de la *IASC* de 2011 resumen los derechos humanos que requieren atención por los estados ante eventos de desastres naturales:

(A) Protección de los derechos relacionados con la vida; la seguridad e integridad física, y la protección de los lazos familiares en el contexto de las evacuaciones. Estas garantías son derechos civiles y políticos, especialmente importantes durante e inmediatamente después de que se produce el desastre. Algunos de ellos, especialmente el derecho a la seguridad e integridad física siguen siendo importantes a lo largo de la respuesta en situaciones de desastre, por ejemplo en el contexto de la violencia por motivos de género;

³⁰ Lewis, *supra* nota 23.

³¹ *Id.*

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Res. A.G. 2200 A (XXI), ONU (16 de diciembre de 1966), disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

³³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Res. A.G. 2200 A (XXI), ONU (16 de diciembre de 1966), disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

³⁴ Véase INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (ISAC), PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS AFECTADAS POR LOS DESASTRES NATURALES: DIRECTRICES OPERACIONALES DEL COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS (IASC) SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES (2006), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11_natural_disasters_Esp.pdf; INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (ISAC), DIRECTRICES OPERACIONALES DEL IASC SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES (2011), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf.

(B) Protección de derechos relacionados con la provisión de alimentos; servicios de salud, alojamiento; y educación. Estos derechos sociales ayudan a garantizar que los supervivientes del desastre reciban asistencia humanitaria crucial para salvar vidas, especialmente durante la etapa de emergencia, y en la medida de lo posible, en etapas posteriores;

(C) Protección de los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia. Se trata de derechos económicos, sociales y culturales que empiezan a adquirir especial importancia una vez la etapa de emergencia termina y empiezan los esfuerzos de recuperación; y

(D) Protección de los derechos relacionados con la documentación, la libre circulación en el contexto de soluciones duraderas para los desplazados internos, restablecimiento de los lazos familiares, expresión y opinión y elecciones. Se trata de derechos civiles y políticos que pueden ir adquiriendo importancia cuanto más larga sea la etapa de recuperación.³⁵

Estas directrices operacionales incluyen acciones específicas que los estados deben cumplir antes, durante y después de desastres para reducir riesgos, y acciones que resulten en violaciones a los derechos humanos de las víctimas de estos eventos.

VI. EL HURACÁN MARÍA COMO DETONANTE DE UN DESASTRE PREEXISTENTE

En Puerto Rico ya existían causas precursoras del desastre previo al detonante que representó el huracán María. Algunas de estas causas incluyen:

- más de una década de depresión económica;
- sobre 45% de la población viviendo bajo los niveles de pobreza;
- migración masiva de más de 500,000 personas en la última década;
- gobierno quebrado e imposibilitado de satisfacer las necesidades esenciales de la población;
- sistema político corrupto que ignora intereses de comunidades más pobres y vulnerables;
- imposición por el Congreso Federal de los Estados Unidos de una Junta de Control Fiscal reafirmando la relación colonial;
- bonistas buitres exigiendo repago de deuda sacrificando servicios esenciales de la población;
- infraestructura frágil por falta de mantenimiento y políticas de austeridad;
- miles de viviendas vulnerables a inundaciones y a fuertes vientos como resultado de falta de planificación y de construcción deficiente;
- una de las tasas de asesinatos más altas en los Estados Unidos y en el Caribe;
- dependencia en importación de alimentos y bienes por políticas que desincentivan la agricultura y manufactura local, y

³⁵ DIRECTRICES OPERACIONALES DEL IASC SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS, *supra* nota 34, en la pág. 10 (notas omitidas).

- obstáculos que las leyes de cabotaje federales imponen sobre la entrada de asistencia y ayuda humanitaria a nuestros puertos.

Estas condiciones magnificaron el impacto y las consecuencias del huracán María, y dejaron al descubierto la clara ausencia de protección de derechos humanos sobre la cual se ha construido la sociedad puertorriqueña. Nuestra sociedad antes de los huracanes del 2017 no respetaba, protegía ni garantizaba los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos internacionalmente. Por ende, la respuesta al evento catastrófico ha carecido de los elementos necesarios para asegurar una recuperación justa, democrática y sostenible, exponiendo:

- la gran vulnerabilidad de las comunidades pobres ante eventos naturales abruptos y catastróficos como resultado de la desigualdad en Puerto Rico;
- la incapacidad institucional de Puerto Rico y de los Estados Unidos en responder a las necesidades urgentes de la población;
- la fragilidad e insuficiencia de sistemas críticos, tanto públicos (energía, agua, salud, seguridad) como privados (telecomunicaciones, banca, comercial e industrial, salud);
- las consecuencias de pobre planificación, corrupción y procesos *fast-track* en el desarrollo y construcción en la isla, y
- un modelo de gobernanza colonial político, social, económico y físico incapaz de resolver problemas que requieren planificación a largo plazo para estar preparados ante eventos catastróficos.

Vale resaltar que las propias disposiciones federales bajo el derecho de desastres (Stafford Act)³⁶ no proveen mecanismos de verdadera participación ciudadana en la respuesta oficial y en el diseño de la recuperación. También, ignoran la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en las decisiones de política pública y en el manejo de los fondos y las ayudas federales, fomentando así la corrupción y el trato desigual a los sectores más vulnerables. A la vez, Puerto Rico enfrenta la imposición, por parte de la Junta de Control Fiscal, de planes fiscales basados en la austeridad y el repago a los bonistas que coartan e impiden la confección de un plan de reconstrucción justo y sostenible, e ignora la cultura de derechos humanos que debe prevalecer en todo momento, bajo toda circunstancia, tanto en momentos de normalidad como de excepción o emergencia. A ocho meses del evento natural María, miles de comunidades continúan sin energía eléctrica, agua, comunicaciones o acceso vial. Para estos, el desastre perdura, así como violaciones crasas a sus derechos humanos.

³⁶ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988, 42 U.S.C. §§ 5121-5208 (2006).

VII. RECLAMOS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS ANTES Y DESPUÉS DEL HURACÁN MARÍA

El 7 de diciembre de 2017, se celebró una vista ante la Comisión Interamericana de Derechos Civiles de la Organización de Estados Americanos sobre querrelas presentadas por veinticinco organizaciones de la sociedad civil de Puerto Rico contra los gobiernos de Puerto Rico y los Estados Unidos.³⁷ Las querrelas se presentaron por diversas violaciones a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos internacionalmente de comunidades y sectores vulnerables. El gobierno de Puerto Rico no participó en la vista, mientras que Estados Unidos envió a su representante ante la referida comisión. Estas querrelas tuvieron su origen en el 2016, cuando las organizaciones de la sociedad civil de Puerto Rico reclamaron que ambos gobiernos, estatal y federal, eran responsables por graves violaciones de derechos humanos provocados por:

- la quiebra económica del país y la deuda fiscal;
- la ley PROMESA y la imposición anti-democrática de la Junta de Control Fiscal;
- la implementación de medidas de austeridad que redundarán en cortes a servicios esenciales y agudizará la pobreza;
- la pobre planificación, marginación y explotación económica del país que por décadas ha causado una alta contaminación ambiental, frágil economía y altos niveles de pobreza, y
- la implantación de una drástica migración forzosa.³⁸

Luego del huracán María, las querrelas se enmendaron para reclamar que las violaciones previamente radicadas se agravaron como consecuencia del paso de dicho huracán.³⁹ La representante de la comunidad Tallaboa en Peñuelas reclamó violaciones a los siguientes derechos: (1) derecho humano al medioambiente a

³⁷ Véase Agustín Criollo Oquero, *Denuncian ante la OEA crisis de derechos civiles en Puerto Rico tras huracanes*, CB EN ESPAÑOL (7 de diciembre de 2017), <http://cb.pr/denuncian-ante-la-oea-crisis-de-derechos-civiles-en-puerto-rico-tras-huracanes/>.

³⁸ Véase *Conoce el informe "Deuda pública, política fiscal y pobreza en Puerto Rico"*, MICROJURIS (19 de abril de 2016), <https://aldia.microjuris.com/2016/04/19/conoce-el-informe-deuda-publica-politica-fiscal-y-pobreza-en-puerto-rico/>; véase en general, LA CLÍNICA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PUERTO RICO & EL INSTITUTO CARIBEÑO DE DERECHOS HUMANOS (ICADH), *DEUDA PÚBLICA, POLÍTICA FISCAL Y POBREZA EN PUERTO RICO* (2016), <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/04/final-informe-audiencia-pucc8iblica-pr-4-de-abril-2016-2.pdf>.

³⁹ Véase en general, LA CLÍNICA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PUERTO RICO & EL INSTITUTO CARIBEÑO DE DERECHOS HUMANOS (ICADH), *JUSTICIA AMBIENTAL, DESIGUALDAD Y POBREZA EN PUERTO RICO* (2017), https://media.noticel.com/02com-noti-media-us-east-1/document_dev/2018/05/17/378822943-Final-Informe-CIDH-Audiencia-PR-07-Dic-2017_1526584287738_11532823_ver1.o.pdf [en adelante, *JUSTICIA AMBIENTAL, DESIGUALDAD Y POBREZA EN PUERTO RICO*]; véase además, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Puerto Rico: DESCA*, YOUTUBE (7 de diciembre de 2017), <https://www.youtube.com/watch?v=iVenFihAoaE>.

causa de la imposición del estado de cincuenta años de políticas de desarrollo e infraestructura que deterioraron significativamente el medioambiente del municipio de Peñuelas; (2) derechos civiles y políticos (incluyendo, derechos a la vida y la libertad, la igualdad, la seguridad de la persona, el debido proceso de ley, y la libre expresión y asociación), y (3) derechos económicos y sociales (incluyendo, derechos a la salud, la educación, el ambiente, el agua y la protección familiar).⁴⁰ Por su parte, la representante de la comunidad de Loíza denunció violaciones a los derechos humanos de los loiceños a la vida, la salud, la vivienda, la educación, el nivel adecuado de vida y la seguridad personal. Acusó también a los gobiernos de Puerto Rico y Estados Unidos de desigualdad y discrimen contra la comunidad loiceña por raza, además de reclamar discrimen contra los sectores vulnerables de la comunidad LGBTT, las madres solteras, los envejecientes y los discapacitados de Loíza.⁴¹ A su vez, la representante de la comunidad de Vieques hizo un reclamo por violaciones pasadas, presentes y futuras a derechos humanos de los viequenses a la vida, la paz, la salud, el medioambiente, la energía, el movimiento y recibir ayuda humanitaria.⁴²

El 18 de enero de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un comunicado de prensa donde expresan estar “profundamente conternados” por “la situación de derechos humanos” que continúa imperando en Puerto Rico tras el paso de los huracanes Irma y María, los cuales han generado “carencias y escasez de servicios básicos y por lo tanto barreras para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales”.⁴³ También, la comisión le urgió a los Estados Unidos a “adoptar medidas para responder a los problemas de derechos humanos identificados”.⁴⁴ En su comunicación, la comisión tomó conocimiento de la carencia en servicios básicos en Puerto Rico, de la crisis económica estructural existente en la isla, y los acentuados niveles de pobreza en la sociedad puertorriqueña. Todas condiciones preexistentes a los huracanes del 2017, y los verdaderos precursores del desastre natural detonado principalmente por el huracán María.

⁴⁰ JUSTICIA AMBIENTAL, DESIGUALDAD Y POBREZA EN PUERTO RICO, *supra* nota 39, en las págs. 51-54.; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Puerto Rico: DESCAs*, *supra* nota 39.

⁴¹ JUSTICIA AMBIENTAL, DESIGUALDAD Y POBREZA EN PUERTO RICO, *supra* nota 39, en las págs. 204-209; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Puerto Rico: DESCAs*, *supra* nota 39.

⁴² JUSTICIA AMBIENTAL, DESIGUALDAD Y POBREZA EN PUERTO RICO, *supra* nota 39, en las págs. 214-220; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Puerto Rico: DESCAs*, *supra* nota 39.

⁴³ CIDH expresa profunda preocupación por la situación de derechos humanos de Puerto Rico, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (18 de enero de 2018), <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/004.asp>.

⁴⁴ *Id.*

VIII. PENSAMIENTOS FINALES

Hablar sobre derechos humanos en el contexto de desastres naturales resulta apremiante en lugares como Puerto Rico, que se presentan desposeídos de protección y garantías mínimas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos le recomendó las siguientes acciones a los Estados Unidos para comenzar a atender esta situación: eliminar las medidas de austeridad; dar trato igual en los trabajos de respuesta y recuperación en desarrollo; integrar participación ciudadana a los procesos gubernamentales de respuesta y recuperación; llevar ayuda humanitaria a las comunidades vulnerables que aún sufren los estragos del evento natural, e incorporar en los trabajos de respuesta y recuperación restantes los conceptos de mitigación, adaptación y resiliencia.⁴⁵ Como enfatizara la profesora Lewis: “Una cultura de derechos humanos debe estar establecida antes, durante, y después de cada evento catastrófico para lograr que un plan de reconstrucción sea justo y sostenible”.⁴⁶

Resulta urgente también hablar sobre derechos humanos en el contexto de la vulnerabilidad existente en Puerto Rico como pequeña isla ubicada en el Caribe donde eventos naturales abruptos son comunes. Tomar acción inmediata para desarrollar una cultura de derechos humanos se torna más necesario al reconocer que los efectos del cambio climático magnificarán la frecuencia y fuerza de los eventos naturales que sirven de detonantes para nuestros desastres. Por ejemplo, el pasado 4 de mayo de 2018, faltando todavía aproximadamente un mes para que inicie la temporada de huracanes en la zona, se activó el Centro Nacional de Huracanes de NOAA al desarrollarse un sistema de baja presión cerca de Florida.⁴⁷ Otros sistemas similares también se han desarrollado en el Golfo de México en los primeros días de mayo. Ante la realidad de tormentas naturales más frecuentes y poderosas en el Caribe es imprescindible desarrollar una cultura de derechos humanos en la Isla a través de la cual se logre conceptualizar un plan de recuperación justo y sostenible para así minimizar o evitar desastres futuros.

Puerto Rico padece de muchas de las condiciones identificadas por da Costa & Pospieszna que la tornan en susceptible a violaciones de derechos humanos ante eventos naturales catastróficos: (1) legados de colonialismo e imperialismo en nuestras estructuras políticas, económicas y sociales, incluyendo esquemas de gobernanzas anti-democráticas; (2) explotación de recursos naturales y contaminación ambiental extensa; (3) altos niveles de pobreza y marcada disparidad en ingresos; (4) migración masiva; (5) planificación ineficaz resultando en la sobreurbanización descontrolada, en la ubicación de numerosas comunidades en áreas susceptibles a inundaciones y deslizamientos de tierra, y en el uso inapropiado de

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Lewis, *supra* nota 23.

⁴⁷ Frances Rosario, *Centro de Huracanes se activa por baja presión que se encamina a Florida*, EL NUEVO DÍA (4 de mayo de 2018), <https://www.elnuevodia.com/noticias/eeuu/nota/centrodehuracanesactivaporbajapresionqueseencaminaaflorida-2420069/>.

terrenos, y (6) vulnerabilidad ante el cambio climático.⁴⁸ Como consecuencia de estas y otras razones, la desigualdad socioeconómica en Puerto Rico es intensa. La misma quedó ilustrada por la experiencia vivida en Puerto Rico durante y después de la temporada de huracanes de 2017, donde los sectores más vulnerables de nuestra sociedad sufrieron más intensamente los efectos del desastre, y quedaron desprovistos de sus garantías y protecciones a derechos humanos. Otra vez, resulta menester desarrollar e implantar en Puerto Rico una cultura de derechos humanos donde se respeten los mismos antes, durante y después de los desastres.⁴⁹

Por último, amerita reconocimiento el rol protagónico asumido por la sociedad civil, en particular los grupos comunitarios, el sector religioso y las organizaciones sin fines de lucro, en la pronta respuesta y asistencia a los sectores más vulnerables de Puerto Rico inmediatamente después de azotarnos el huracán María. Esta reacción queda en marcado contraste con la lentitud, desorganización e ineffectividad en la respuesta del aparato gubernamental estatal y federal, a quienes les tomó meses llegar hasta los sectores más vulnerables y remotos del País. Al momento de este escrito, aproximadamente ocho meses luego del detonante María, el desastre continúa en cientos de comunidades alrededor de la Isla. Aunque la sociedad civil fue más efectiva que el aparato gubernamental durante la respuesta a corto y mediano plazo, la misma no está incluida en la confección de los planes de recuperación. Esta intervención es imprescindible para lograr incorporar la protección de los derechos humanos como criterio fundamental antes, durante y después de eventos naturales que detonen los desastres futuros a los que nos exponemos, especialmente ante la coyuntura de eventos naturales y desigualdad socioeconómica prevalecientes en Puerto Rico.⁵⁰

⁴⁸ Da Costa & Pospieszna, *supra* nota 5, en la pág. 72.

⁴⁹ Véase Daniel Farber, *Response and Recovery After María: Lessons Learned for Disaster Law and Policy*, 87 Rev. Jur. UPR 743 (2018).

⁵⁰ Véase Arturo Massol Deyá, *De la autogestión a la insurgencia energética: una historia de supervivencia, resistencia y gobernanza comunitaria*, 87 REV. JUR. UPR 648 (2018); Michelle Wilde Anderson, *The Imperative of Democracy in Times of Austerity*, 87 REV. JUR. UPR 655 (2018).