

UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA
ESTUDIOS DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA



PROYECTO FINAL DEL MÁSTER
DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

**El impacto de los desastres naturales sobre los derechos humanos:
Un análisis del caso del terremoto de Ecuador de 2016**

PRESENTADO POR:
Pedro Martínez Llabata

TUTORA:
Prof. Dra. M^a Esther Salamanca Aguado

Rio de Janeiro, 2018

A mi familia, por creer siempre en mí aunque se lo haya puesto difícil,

*A todas las personas que han abierto las puertas de sus habitaciones
propias para que este trabajo fuera posible,*

A Gaby, por dejarme ser a su lado.

*A mi hija Emma, por las horas perdidas y por las que recuperaremos
construyendo un mundo donde valga la pena vivir.*

ÍNDICE

ÍNDICE	4
ABREVIATURAS	7
RESUMEN	8
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I - DESASTRES NATURALES Y VULNERABILIDAD	11
1.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LOS DESASTRES NATURALES	12
1.1.1. Conceptos fundamentales relativos a desastres	14
1.1.2. Clasificación de desastres	15
1.1.3. La gestión del riesgo de desastres	.
1.2. TRES DIMENSIONES DE VULNERABILIDAD EN DESASTRES	19
1.2.1. Género	19
1.2.2. Pobreza	25
1.2.3. Edad	29
1.3. CONCLUSIONES	32
CAPÍTULO II – LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y EN EL MARCO NORMATIVO RELATIVO A DESASTRES	34
2.1. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL RELATIVO A LOS DESASTRES	35
2.1.1. Antecedentes del derecho relativo a desastres y su relación con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	35
2.1.1.1. Derecho Internacional Humanitario	36
2.1.1.2. Derecho Internacional de los Derechos Humanos	37
2.1.1.3. Derecho Internacional sobre Refugiados y Desplazados Internos	38
2.1.2. La costumbre y los principios generales del derecho relativo a los desastres	39
2.1.2.1. Derecho Internacional Consuetudinario	39
2.1.2.2. Principios	41
2.1.3. Derecho internacional convencional relativo a los desastres	43
2.1.3.1. Tratados regionales	44
2.1.3.2. Tratados multilaterales	45
2.1.3.3. Tratados bilaterales	45
2.1.4. <i>Soft law</i> relativa a desastres	47
2.2. LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE DESASTRE	50
2.2.1. El derecho a la asistencia humanitaria	50
2.2.2. El enfoque basado en derechos humanos	53
2.2.3. Principales iniciativas de protección de los derechos humanos	56
2.2.3.1. Programa sobre el derecho relativo a desastres de la FICR	56
2.2.3.2. Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria	57
2.2.3.3. Directrices del IASC sobre protección de las personas	59
2.2.3.4. Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional	59
2.3. MARCO NORMATIVO RELATIVO A DESASTRES DEL ECUADOR	61
2.3.1 La República del Ecuador, un país expuesto al riesgo	61

2.3.2. Marco normativo de la gestión de riesgos en Ecuador	63
2.3.2.1. Constitución de la República del Ecuador	63
2.3.2.2. Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento	64
2.3.2.3. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización	67
2.3.2.4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas	68
2.3.2.5. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	68
2.3.2.6. Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir	68
2.3.2.7. Plan Nacional de Seguridad Integral y Agendas de Seguridad	70
2.3.2. Virtudes y defectos del sistema ecuatoriano de gestión de riesgos	70
2.4. CONCLUSIONES	73
CAPÍTULO III – EL IMPACTO DEL TERREMOTO DE 2016 EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y NIÑAS DEL ECUADOR	75
3.1. PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO	76
3.2. ALGUNOS DATOS SOBRE EL TERREMOTO DEL 16 DE ABRIL DE 2016	80
3.3. EL IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS DEL TERREMOTO	82
3.3.1. Vivienda, albergues y refugios	83
3.3.1.1. Condiciones de vida en los albergues del Estado	87
3.3.1.2. Condiciones de vida en los refugios y asentamientos informales	89
3.3.1.3. El RUD, la tenencia de la tierra y el acceso a incentivos del Estado	91
3.3.1.4. Viviendas del MIDUVI	93
3.3.2. Seguridad alimentaria	95
3.3.3. Agua, saneamiento e higiene	98
3.3.4. Educación	101
3.3.5. Salud	109
3.3.5.1. Atención en salud a la población afectada	110
3.3.5.2. Enfermedades transmitidas por vectores y por alimentos y agua	111
3.3.5.3. Salud sexual y salud reproductiva	115
3.3.5.3.a. Natalidad y fertilidad	115
3.3.5.3.b. Muerte materna	117
3.3.5.3.c. Embarazo adolescente	117
3.3.5.3.d. Sistemas de planificación familiar	120
3.3.5.3.e. Enfermedades de transmisión sexual	121
3.3.5.3.f. VIH/Sida	123
3.3.5.3.g. Consideraciones sobre salud sexual y reproductiva	125
3.3.6. Protección	126
3.3.6.1. Violencia basada en género	126
3.3.6.1.a. Antecedentes de la violencia basada en género en el Ecuador	128
3.3.6.1.b. La violencia basada en género contra las mujeres tras el terremoto	133
3.3.6.2. Trata de personas	144
3.3.7. El caso de la Isla de Muisne	148
3.3.8. Conclusiones	150
CONCLUSIONES FINALES	153

BIBLIOGRAFÍA	158
• Libros	158
• Revistas	159
• Documentos internacionales y de organizaciones del sistema de Naciones Unidas	160
• Tratados internacionales	163
• Documentos de organizaciones regionales	163
• Documentos de organizaciones internacionales no gubernamentales	164
• Legislación y documentos de instituciones del Estado ecuatoriano	167
• Artículos de prensa y documentos audiovisuales	169
ÍNDICE DE FIGURAS	171
ÍNDICE DE TABLAS	172

ABREVIATURAS

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAFDH	Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COIP	Código Orgánico Integral Penal
DADH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECU 911	Sistema Integrado de Seguridad - ECU 911
ENIPLA	Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación y Prevención del Embarazo en Adolescentes
FGE	Fiscalía General del Estado
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IIN	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MENA	Middle East and North Africa (Región Medio Oriente y norte de África)
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MSP	Ministerio de Salud Pública
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
OG	Observaciones Generales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Plan Familia	Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia
PNEVNAM	Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres
PNSSSR	Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

RESUMEN

El presente trabajo aborda la relación entre los desastres naturales y los derechos humanos a partir de un caso práctico, el terremoto de 2016 en Ecuador. Se aproxima en primer lugar a los principales conceptos de la gestión del riesgo de desastres, para explicar la innegable vinculación entre las actividades humanas y las condiciones preexistentes con el impacto que generan los fenómenos naturales. Así, se argumenta que existen ciertas dimensiones que determinan la vulnerabilidad de los grupos humanos y se profundiza sobre las tres que consideramos más importantes: género, edad y pobreza. La protección de los grupos especialmente vulnerables pasa indefectiblemente por la integración del enfoque de derechos humanos en los instrumentos normativos en materia de desastres. Tras analizar con detalle el disperso y caótico derecho internacional relativo a los desastres, se defiende la necesidad de construir un instrumento internacional vinculante valiente, que integre adecuadamente el enfoque de derechos y que sea capaz de alzarse como el paraguas bajo el que los Estados construyan legislaciones internas garantistas. Tras este análisis teórico, se aborda en profundidad la forma en que el terremoto de Ecuador impactó sobre los derechos y se identifican —a través de los escasos reportes y de las voces de personas afectadas, funcionarios del Estado y trabajadores de organizaciones humanitarias—, diversas violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto del terremoto. Se concluye señalando algunas de las posibles medidas a implementar para mejorar unas condiciones preexistentes que, a nuestro juicio, son las que determinaron el desastre.

ABSTRACT

The present work addresses the relationship between natural disasters and human rights based on a practical case, the 2016 earthquake in Ecuador. It first approaches the main concepts of disaster risk management, in order to explain the undeniable link between human activities and pre-existing conditions with the impact generated by a natural phenomenon. Thus, it argues that there are certain dimensions that determine the vulnerability of human groups and delves into the three that are considered most important: gender, age and poverty. The protection of particularly vulnerable groups inevitably involves the integration of a human rights approach into normative instruments on disaster matters. After analyzing in detail the dispersed and chaotic international law related to disasters, this article defends the need to build a binding and bold international instrument that adequately integrates a human rights approach and is able to stand up as the umbrella under which States can build their internal laws. After this theoretical analysis, it delves into the Ecuadorian earthquake's impacts on the human rights of the affected inhabitants and it identifies -through the few reports and interviews with affected people, State officials and humanitarian workers-, various human rights violations committed in the context of the earthquake. It concludes by pointing out some of the possible measures to be implemented in order to improve the pre-existing conditions that, in our opinion, are what determined the disaster.

INTRODUCCIÓN

El sábado, 16 de abril de 2016, a las 7 de la tarde, un terremoto de 7,8 grados sacudió al Ecuador. El epicentro se fijó en la zona costera del país, paralizando y cambiando la vida de miles de personas. Los números, aunque dolorosos, son fáciles de contar, 671 muertos, 12 desaparecidos, alrededor de 6.300 heridos, 35.000 edificaciones afectadas —entre viviendas, colegios, hospitales, etc.-. Las pérdidas materiales, calculadas en 3.400 millones de dólares, afectaron tanto la infraestructura pública como los bienes de miles de familias en zonas del país ya de por sí deprimidas. Sin embargo, para entender la afectación de un fenómeno natural, es crucial ir más allá de lo que es inmediato y fácilmente cuantificable y adentrarse en los efectos sobre la vida diaria de las personas que están tratando de reconstruir su entorno.

En el presente trabajo nos hemos planteado como objetivo fundamental entender el impacto que tuvo este terremoto sobre los derechos humanos de las personas afectadas, especialmente de las mujeres y las niñas. El Estado ecuatoriano ha informado excelentes resultados de la intervención, sin embargo, el trabajo de campo realizado y algunas fuentes consultadas han puesto de manifiesto casos en los que no se han protegido debidamente algunos derechos. Este trabajo busca dilucidar el impacto que el terremoto en los derechos humanos de los y las afectadas, no solamente en aquellas materias emergentes a las que se destina la ayuda humanitaria sino también a esos otros derechos que parecen ocupar un segundo plano pero que también son fundamentales en la vida de las personas.

En el primer capítulo definiremos conceptos básicos como catástrofe, amenaza, vulnerabilidad, riesgo, capacidades, fenómeno adverso, gestión y reducción del riesgo. Explicaremos además como los desastres naturales están absolutamente influidos por el accionar de los seres humanos —que son capaces de transformar una amenaza natural en un desastre propiamente dicho—, y como sus efectos no impactan por igual a todas las personas sino que existen una serie de dimensiones de vulnerabilidad que lo determinan. Nos centramos en tres dimensiones: género, edad y pobreza. Los roles de género prescritos y una serie de condiciones de desigualdad y discriminación contra las mujeres y las niñas, las ha convertido en uno de los grupos sociales más vulnerables. La ocurrencia de un desastre pone de manifiesto las numerosas dificultades que las mujeres y las niñas ya enfrentan en situaciones cotidianas como son la desigualdad de oportunidades y de distribución del poder; la desigual división sexual del trabajo y la sobrecarga que supone combinar el trabajo productivo y el reproductivo; las mayores dificultades para la generación de medios de vida; o la exposición a los abusos y a la violencia. Sin embargo, pese a ser un grupo muy vulnerable, las mujeres y las niñas son agentes de prevención y transformación fundamentales para sus comunidades y pueden jugar roles determinantes en los procesos de reconstrucción y vuelta a la vida. Es evidente que la gestión de riesgo de desastres debe ser abordada desde un enfoque de género y de protección de derechos.

En el segundo capítulo analizaremos la construcción del derecho internacional relativo a los desastres, revisando los principales instrumentos legales que lo configuran y dilucidando si son una vía adecuada para proteger los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos de las últimas décadas por unificar un marco jurídico sólido en derecho internacional relativo a desastres, en la

actualidad se cuenta con un caótico entramado normativo con distinta fuerza vinculante. Revisaremos la relación del derecho internacional relativo a desastres con las otras ramas del derecho internacional, indagaremos sobre la posibilidad de que exista costumbre internacional en esta materia y revisaremos los principales tratados del derecho convencional y de *soft law*. Posteriormente reflexionaremos sobre la relación entre la asistencia humanitaria y los derechos, para defender que un enfoque basado en derechos humanos es la mejor herramienta para garantizar la dignidad de las personas afectadas por desastres naturales. Habiendo concluido con el análisis del marco internacional, examinaremos la normativa ecuatoriana, revisando los principales instrumentos de su ordenamiento y sopesando las virtudes y defectos de la propuesta del Ecuador en la materia.

En el tercer capítulo nos adentramos, finalmente, en el que es el objetivo primordial de este trabajo: analizar el impacto que tuvo el terremoto en los derechos humanos y determinar si el Estado fue capaz de garantizar su protección. Para conseguirlo, no solamente utilizamos la información oficial sino que, gracias a una investigación de campo realizada en la zona afectada, aportamos también la perspectiva de 30 informantes: desde mujeres cabeza de familia que vivieron en los albergues y refugios hasta altos funcionarios del Estado y trabajadores de las organizaciones humanitarias que trabajaron en la respuesta. Nos centramos en seis temas que consideramos fundamentales para la garantía de derechos en contextos de desastre, a saber: vivienda; seguridad alimentaria; agua, saneamiento e higiene; educación; salud –deteniéndonos especialmente sobre asuntos de salud sexual y salud reproductiva–; y, finalmente, protección, donde analizaremos detalladamente el impacto del terremoto sobre la violencia de género y la trata de personas.

CAPÍTULO I - DESASTRES NATURALES Y VULNERABILIDAD

Los desastres naturales afectan cada año a millones de personas en todo el mundo, cobrándose multitud de vidas, causando lesiones, provocando cuantiosas pérdidas económicas y poniendo en riesgo los derechos humanos de las personas. Sin embargo, y aunque existe una tendencia a entenderlo así, los desastres naturales no son simplemente el resultado del impacto de las fuerzas de la naturaleza sobre las poblaciones humanas. Al contrario, se trata más bien de la interrelación que estas fuerzas tienen con una serie de factores sociales, políticos, económicos y culturales establecidos. Estos factores son los que condicionan los grados de vulnerabilidad a los que se enfrentarán los diversos grupos de personas y, por tanto, convierten a los desastres naturales en fenómenos que no son neutrales y que no afectan a todos por igual. Mujeres, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad o con enfermedades mentales, personas pertenecientes a pueblos indígenas o minorías étnicas, trabajadores y trabajadoras migrantes, personas con VIH/SIDA, personas con orientaciones sexuales diversas, etc. sufren con más virulencia que otros grupos las consecuencias de los desastres.

En el presente capítulo nos interesaremos particularmente por el impacto que tienen los desastres naturales en los derechos de mujeres y niñas. En la primera parte describiremos las diferentes formas de emergencia, definiremos y clasificaremos lo que entendemos por desastres naturales y trataremos de definir, según nuestro criterio, otros conceptos clave que debemos manejar en este texto, como: catástrofe, amenaza, vulnerabilidad, riesgo, capacidades, fenómeno adverso, gestión y reducción del riesgo, etc. En la segunda parte nos centraremos en algunas de las dimensiones que más aumentan la exposición de las mujeres a los efectos negativos de los desastres: el género, la pobreza y la edad. En la inmensa mayoría de sociedades humanas existen unos roles de género prescritos y una serie de condiciones de desigualdad y discriminación contra las mujeres y las niñas, que las ha convertido en uno de los grupos sociales más vulnerables. La ocurrencia de un desastre no hace sino agravar y acrecentar las numerosas dificultades que las mujeres y las niñas ya enfrentan en situaciones cotidianas: la desigualdad de oportunidades y de distribución del poder; la división sexual del trabajo y la carga de los cuidados familiares; las mayores dificultades para la generación de medios de vida; o la exposición a los abusos y a la violencia. Esta situación se ve agravada, además, si confluyen otras dimensiones de vulnerabilidad como la edad, la pobreza, la orientación sexual, la pertenencia a grupos étnicos minoritarios... En las próximas líneas referenciaremos multitud de investigaciones y estudios que demuestran como el género, la edad y la pobreza son dimensiones que determinan la especial vulnerabilidad de mujeres y niñas en contextos de desastre.

1.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LOS DESASTRES NATURALES

En el contexto internacional no existe una definición jurídica aceptada del concepto de desastre, tal y como señala el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en materia de desastres, Eduardo Valencia-Ospina¹, y durante los últimos años se viene produciendo cierta polémica entorno a algunas de las nociones que lo determinan. Resulta pues imprescindible aproximarnos a las diferentes definiciones y controversias que se han ido dando en los últimos años para aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de desastres o cuando utilizamos alguno de los múltiples términos asociados a esta disciplina.

1.1.1. CONCEPTOS BÁSICOS RELATIVOS A DESASTRES

A lo largo de más de medio siglo, autores, organismos e instituciones han producido innumerables definiciones de desastre. Como señalan Cohen y Ahearn, en la década de 1970 se dieron multitud de definiciones por parte de autores como Harshbarger, Erikson, Frederick, Anderson o Barton, que introdujeron conceptos como la emergencia, la amenaza, los daños humanos y materiales, el potencial de alterar la vida comunitaria, la necesidad de respuesta, etc.² Todo el conocimiento generado a lo largo de estas décadas ha ido aportando para la construcción de las definiciones contemporáneas de desastre. Veamos tres definiciones que proponen desde instituciones especializadas en la materia. En 1995, el Comité de Redacción de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, definía *desastre* como «un evento o serie de eventos calamitosos que ocasionan numerosas víctimas, grave infortunio y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales o a gran escala, con la consiguiente perturbación grave del funcionamiento de la sociedad»³.

El Proyecto Esfera, uno de los referentes actuales en cuanto a estándares mínimos de la asistencia humanitaria, se decantó por una definición más sencilla, señalando que un desastre «es una situación en donde los medios normales de apoyo para la vida con dignidad han fracasado como el resultado de una catástrofe natural o antrópica».⁴

Por último, de acuerdo con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), un desastre es:

«Un evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación a través de sus propios recursos. Aunque frecuentemente están causados por la naturaleza, los desastres pueden deberse a la actividad humana»⁵.

¹ VALENCIA-OSPINA, E. *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*. Comisión de Derecho Internacional de la AGNU. A/CN.4/598 (5 de mayo de 2008). Párr. 46.

² En COHEN, R. E. y AHEARN, F.L. *Manual de la Atención de Salud Mental para Víctimas de Desastres*, Organización Panamericana de la Salud, México, D.F. 1980.

³ En ARIAS, M.L.; ARIAS, E.; Y ARIAS, J. "La cultura preventiva y los desastres antrópicos en el sureste de Tamaulipas", *Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, n. 27, s.l., 2016.

⁴ PROYECTO ESFERA. *Glosario*. Portal del Proyecto Esfera: www.sphereproject.org (s.l.n.f.)

⁵ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *¿Qué es un desastre?* Portal www.ifrc.org, s.l.n.f.

Estas son algunas de las más destacadas y, pese a las ciertas diferencias, todas comparten tres características fundamentales: reconocen una situación extraordinaria; el riesgo de pérdida de vidas, de bienes materiales y/o la afectación ambiental; y la perturbación del funcionamiento de la sociedad. Existe, sin embargo, cierta disputa terminológica en el estudio de los desastres que cabe aclarar antes de continuar. Como señala Fernández Liesa, diversos organismos y normas utilizan el término *catástrofe* en lugar del término *desastre*, aunque le asignan esas mismas características comunes señaladas⁶. Este es el caso, por ejemplo, del Centro de Investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, que en 1995 definía *catástrofe* cómo:

«Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación durable, que produce daños inmediatos o diferidos a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llama a una reacción solidaria de la comunidad nacional o/e internacional».

También ocurre así con de uno de los pocos tratados vinculantes en materia de desastres, el Convenio de Tampere⁷, que en su artículo 1.6 define *catástrofe* cómo:

«Una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que supone una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo».

Nos encontramos aquí con un debate terminológico sobre el que la comunidad internacional todavía no se ha puesto de acuerdo. Mientras muchos autores señalan que se trata de sinónimos y pueden ser utilizados indistintamente —aunque la tendencia es al uso mayoritario del término *desastre*—, otros entienden que se trata de conceptos diferentes. Es el caso, por ejemplo, de Pérez de Armiño, que considera que la *catástrofe* es un evento extremo, de origen natural o humano, que al afectar a un lugar puede causar daños o perturbaciones tales que desencadenen un *desastre*⁸. Es decir, entiende que la ocurrencia de un evento extremo, lo que él llama *catástrofe*, no tiene porqué desencadenar un *desastre* sino que son toda una serie de factores humanos los que lo determinan. Aunque coincidimos totalmente con el planteamiento de Pérez de Armiño en su contenido, el hecho de que un buen grupo de autores utilice *catástrofe* y *desastre* como sinónimos podría causar confusión. Es por ello que en el presente trabajo se tratará de evitar, en la medida de lo posible, el uso del término *catástrofe* y será normalmente sustituido por el término *amenaza*, que de acuerdo con la Terminología de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2004) se define como:

«Un evento físico, potencialmente perjudicial, fenómeno y/o actividad humana que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental»⁹.

Otro de los conceptos fundamentales en la materia es la vulnerabilidad. Coincidimos con Pérez de Armiño al entender que los desastres no dependen exclusivamente de las características y la intensidad de una “*catástrofe*” —lo que nosotros llamaremos *amenaza* o evento adverso—, sino que el grado de vulnerabilidad al que está sometida una población tiene tanto o más efecto y

⁶ FERNÁNDEZ LIESA, C. R. “Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, s.l., 2011, p. 212.

⁷ *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe*, Tampere, 18 de junio de 1998, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 2296, pág. 5.

⁸ PÉREZ DE ARMIÑO, K. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, HEGOA-EHU, s.l., 2008. (Definiciones de “*Catástrofe*” y “*Desastre*”, consultadas en la versión online).

⁹ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres*. s.l. Actualizado el 31 de marzo de 2004.

permite que una catástrofe se torne en un desastre. Así, una catástrofe similar podrá tener resultados totalmente distintos en función de la vulnerabilidad que enfrentan los habitantes del lugar en el que impacte. De este modo, podríamos definir el término *vulnerabilidad* como aquellas condiciones que aumentan la susceptibilidad de una sociedad al impacto de las catástrofes y que están determinadas por procesos físicos, sociales, económicos, ambientales, etc.

Queda, por último, definir otra de las variables que determinan el impacto que un evento adverso puede tener sobre una sociedad: las *capacidades*. Anderson y Woodrow las definen como las fortalezas o recursos de los que dispone una comunidad y que le permiten sentar las bases para su desarrollo, así como hacer frente a un desastre cuando éste acontece. Pueden ser capacidades físico-materiales, sociales o psicológicas¹⁰. Esto es, en esencia, que aquellas sociedades que estén más preparadas y sean capaces de realizar acciones para afrontar un desastre, sufrirán menos su impacto.

Así pues, los desastres se producen como resultado de la ocurrencia de un evento adverso, que puede ser natural u antrópico, y cuyo impacto depende tanto de la vulnerabilidad como de las capacidades instaladas en la sociedad al momento del suceso, como señala Sen¹¹. De acuerdo con estas tres dimensiones de los desastres, la definición más acertada y acorde con las intenciones del presente texto es la que propone la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD). Desastre es:

«Interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos»¹².

Cabe precisar que se excluirán del análisis del presente trabajo las crisis humanitarias derivadas de conflictos armados, puesto que existe ya un sólido y respetado marco normativo de alcance mundial: el Derecho Internacional Humanitario, sobre el que nos extenderemos más adelante.

1.1.2. CLASIFICACIÓN DE DESASTRES

Existen múltiples formas de clasificar los desastres en función diversas variables: la velocidad (súbita o lenta), la escala (mayor o menor impacto) o la previsibilidad (previsibles o imprevisibles). Sin embargo, la más extendida entre la comunidad científica internacional es la que lo hace en función del origen de la amenaza, que puede ser natural o antrópica.

De acuerdo con la EIRD, las *amenazas naturales* son aquellos «procesos o fenómenos naturales que tienen lugar en la biosfera y pueden resultar en un evento perjudicial y causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental»¹³, y pueden clasificarse en:

¹⁰ ANDERSON, M. B. y WOODROW P. J., *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press-UNESCO, s.l., 1998.

¹¹ SEN, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995. P. 34.

¹² ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Versión 2004 - Volumen II*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, P. 4.

¹³ *Ibid.*, pág. 2.

- Geológicas: erupciones volcánicas, sismos terremotos y movimientos tectónicos, fenómenos erosivos, deslizamientos, colapsos, avalanchas, etc.
- Hidrometeorológicas: sequías, inundaciones, flujos de lodo y detritos, tormentas, ciclones, huracanes, avalanchas, desertificación, incendios, etc.
- Biológicas: enfermedades epidémicas, enfermedades contagiosas de origen animal, plagas de insectos, infestaciones masivas, etc.

Las *amenazas antrópicas*, por su parte, son aquellas que tienen en su origen la actividad humana y que se suelen clasificar como:

- Degradación ambiental: cambio climático, degradación del suelo, deforestación, desertificación, pérdida de biodiversidad, incendios forestales, disminución de la capa de ozono, contaminación, aumento del nivel del mar, etc.
- Amenazas tecnológicas: contaminación industrial, actividades nucleares y radioactivas, deshechos tóxicos, accidentes industriales, de transporte o tecnológicos (explosiones, fuegos...), etc.
- Amenazas políticas o humanitarias: guerras, terrorismo, tráfico de drogas, criminalidad generalizada, emergencias humanitarias y de refugiados.

Las categorías de amenaza que dan lugar a desastres no son compartimentos estancos sino que en la mayoría de ocasiones nos encontramos ante un escenario donde se interrelacionan múltiples factores. En palabras de Fernández y Oliva, un desastre natural debe ser considerado como una «causalidad compleja», en la que existe una interacción entre elementos de acción humana y de la naturaleza¹⁴. Por su parte, el Comité Permanente entre Organismos (IASC, en inglés) también enfatiza la idea de “emergencia compleja” para señalar la interdependencia de la multiplicidad de causas, razones y actores que determinan el riesgo y la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas¹⁵. Coincidiendo con estas visiones se considerará en este trabajo cuando nos refiramos a desastre: a la ocurrencia de un evento, bien sea de origen natural bien antrópico, que es muchas veces previsible y que afecta el correcto funcionamiento de las sociedades. Por tanto, los desastres son acontecimientos ante los que las sociedades deben estar preparadas, de forma que puedan controlar los riesgos asociados, tanto a corto como a medio y largo plazo. Esto nos conduce a un concepto central en la materia, la Gestión del Riesgo de Desastres.

1.1.3. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La noción de *riesgo*, entendida desde su concepción más amplia, hace referencia a los posibles daños que pueda ocasionar una situación peligrosa. Se trata de un factor perenne y consustancial de la existencia humana, al que todas las sociedades se han tenido que enfrentar y sobre el que se ha escrito ampliamente desde múltiples disciplinas. En el campo de los desastres, el documento sobre terminología de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, en inglés) define riesgo como: «la combinación de la probabilidad

¹⁴ FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y OLIVA MARTÍNEZ, J. D. *El Derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Dirección General de Protección Civil y Emergencias; Madrid, 2012.

¹⁵ COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS DE NACIONES UNIDAS. *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*. Nueva York, 2009. P. 11.

de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas»¹⁶. La EIRD, por su parte, lo desarrolla un poco más y entiende como riesgo la «probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas —muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental— y resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad»¹⁷, y lo sintetiza a partir de la expresión *riesgo = amenaza x vulnerabilidad*. El riesgo es, expresado de la manera más sencilla posible, la posibilidad de que una amenaza se convierta en desastre.

Históricamente, como señala la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (ILC, en inglés), el enfoque con el que se había afrontado los desastres era el de la respuesta, la prestación de socorro, una vez ocurrían. Sin embargo, a partir de los años 90, con la Declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999)¹⁸ y la aprobación de la Estrategia de Yokohama¹⁹, inició un proceso de transición hacia un enfoque más centrado en la reducción y la gestión del riesgo de desastres²⁰. La comunidad internacional empieza a poner el foco en la prevención y mitigación eficientes de las amenazas para reducir la necesidad de socorro en caso de desastre, estableciendo la importancia de que la planificación del desarrollo incluya aspectos relacionados con esta temática, tanto en el plano nacional y local como a nivel internacional, regional, bilateral y multilateral. Así, este nuevo enfoque engloba múltiples acciones que deben emprender los Estados, con apoyo de la comunidad internacional en caso de requerirlo, para reducir al mínimo la vulnerabilidad y los riesgos, con la finalidad de evitar o limitar los efectos adversos. Entre estas acciones se incluyen: el establecimiento de marcos normativos y jurídicos; la realización de evaluaciones de riesgos; la creación de campañas de concienciación y sensibilización; el establecimiento de sistemas de alerta temprana; la promoción de levantamiento e intercambio de información; los programas educativos a las comunidades; el aumento de la resiliencia de las comunidades —incluida la económica—; etc.

Cabe, en este punto, aclarar dos conceptos que se tienden a utilizar como sinónimos pero no lo son. De acuerdo con la EIRD, la *Reducción del Riesgo de Desastres* (RRD) se refiere al «marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible». Por su parte, la *Gestión del Riesgo de Desastres* (GRD o GdR) incluye la RRD pero va más allá, agregando una perspectiva de gestión que combina la prevención, mitigación y preparación con la respuesta propiamente dicha²¹. En otras palabras, la RRD se enfoca en evitar o limitar los impactos adversos de las amenazas en las etapas pre-desastres mientras que la GRD, además, incluye elementos de manejo de emergencia durante las etapas desastre y post-desastre. Es decir, se encarga tanto de reducir los factos subyacentes de riesgo como de activar la respuesta inmediata cuando un evento se produce y de gestionar las labores de recuperación posteriores.

¹⁶ OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. Ginebra, 2009. P. 29.

¹⁷ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Terminología...*, op. cit. (s.p)

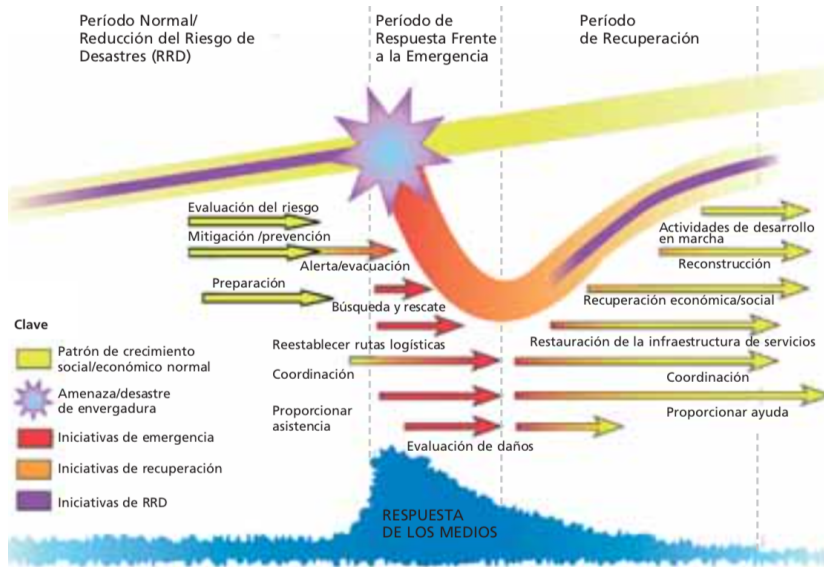
¹⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Activities of the International Decade for Natural Disaster Reduction: Report of the Secretary-General*. A/54/132. Ginebra, 1999.

¹⁹ DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES. *Yokohama strategy and plan of action for a safer world: Guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation*. Yokohama, 1994.

²⁰ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Protección de las personas en casos de desastre: Memorando de la Secretaría*. Comisión de Derecho Internacional, 60º período de sesiones, Ginebra, 2008. P. 27-29. A/CN.4/590.

²¹ En: BAAS, S.; RAMASAMY, S.; DEY DE PRYCK, J.; BATTISTA, F. *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. Una Guía*. División Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía de la FAO, Roma, 2009. P. 6-8.

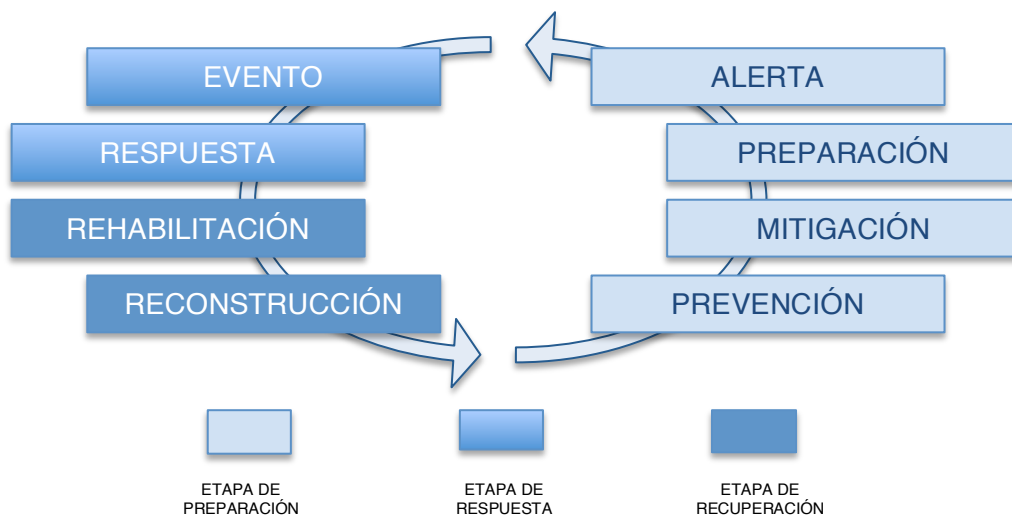
Figura 1: Marco de la Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: FAO²²

Así, tomaremos nuevamente la definición de *Gestión del Riesgo de Desastres*, que propone la EIRD, que señala que se trata de: «un conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes»²³. Se trata de un proceso cíclico con tres fases fundamentales, como se puede apreciar claramente en la Figura 2. Surgen, así, diversas acciones y actividades a realizar en cada una de ellas, que vamos a definir a continuación de acuerdo con la Terminología de la EIRD.

Figura 2: El ciclo de la gestión de riesgo de desastres



Fuente: EIRD²⁴, elaboración propia.

²² BAAS, S.; RAMASAMY, S.; DEY DE PRYCK, J.; BATTISTA, F. *Análisis de... op.cit.* P. 8.

²³ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Terminología...*, op. cit. (s.p)

²⁴ Ídem.

La primera fase es la que se produce antes de la ocurrencia de un evento adverso, la que llamaremos etapa de pre-desastre o de preparación. En esta etapa, se desarrollan una serie de estrategias y actividades de reducción de riesgo de desastres con el objetivo de evitar o limitar al máximo su posible impacto. Son las siguientes:

- *Prevención*: «Actividades tendentes a evitar el impacto adverso de amenazas, y medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas».
- *Mitigación*: «Medidas estructurales y no-estructurales emprendidas para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental».
- *Preparación*: «Actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluyendo la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana, evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada».
- *Alerta temprana*: «Provisión de información oportuna y eficaz a través de instituciones identificadas, que permiten a individuos expuestos a una amenaza, la toma de acciones para evitar o reducir su riesgo y su preparación para una respuesta efectiva». Incluyen el mapeo de amenazas, monitoreo y pronóstico de eventos inminentes, la difusión de alertas comprensibles y la adopción de medidas en la respuesta.

La segunda etapa es la etapa de desastre, socorro o respuesta, que se inicia con la ocurrencia de un fenómeno adverso y exige la movilización y puesta en marcha de una serie de acciones de alerta, búsqueda y rescate, asistencia, etc. El objetivo es salvar la mayor cantidad de vidas posibles a la vez que pretende una mínima afectación en el funcionamiento de la comunidad. Algunos conceptos de esta etapa ya han sido definidos, otros son:

- *Asistencia o Respuesta*: «Provisión de ayuda o intervención durante o inmediatamente después de un desastre, tendente a preservar la vida y cubrir las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada, tanto de ámbito temporal inmediato, corto o largo».
- *Riesgo aceptable*: «Nivel de pérdidas, que una sociedad o comunidad considera aceptable, dadas sus existentes condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales».

Una vez controlada la situación de emergencia inicia la etapa de recuperación, en la que se ponen en marcha ya una serie de acciones con el fin de reparar, rehabilitar y reconstruir tras el desastre, no solo a nivel de infraestructura y bienes, sino también a nivel psicológico, social y de vuelta a la vida. Algunos conceptos y herramientas que se ponen en marcha son los siguientes:

- *Recuperación*: «Decisiones y acciones tomadas luego de un desastre con el objeto de restaurar las condiciones de vida de la comunidad afectada, mientras se promueven y facilitan a su vez los cambios necesarios para la reducción de desastres». Esta fase supone una excelente oportunidad para desarrollar y aplicar medidas de reducción del riesgo y de construcción de resiliencia.
- *Resiliencia*: «Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura»²⁵.

²⁵ N. del A.: Todas las definiciones entrecomilladas se encuentran recogidas en: ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Terminología...*, op. cit. (s.p)

1.2. TRES DIMENSIONES DE VULNERABILIDAD EN DESASTRES

Habiendo aclarado los conceptos y definiciones clave en materia de desastres, nos adentramos ahora en cómo los fenómenos adversos influyen de forma desigual a los distintos grupos sociales en función de la vulnerabilidad que enfrentan. Como se ha señalado, las vulnerabilidades preexistentes en las sociedades humanas tienen su efecto también en contextos de desastre y los colectivos vulnerables enfrentan un riesgo mayor a la hora de ejercer sus derechos, o son más susceptibles de sufrir vulneraciones de los mismos. Tomemos como ejemplo a las personas mayores. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señalaba en un informe de 2012 que ciertos problemas comunes en la vejez — mayor prevalencia de enfermedades crónicas y discapacidad, menor tolerancia a la actividad física, pérdida de energía, limitaciones funcionales, percepción sensorial disminuida, etc. — pueden aumentar su vulnerabilidad ante desastres²⁶. Otros ejemplos podrían ser las dificultades de acceso a sus tratamientos que sufren las personas con VIH/SIDA; el incremento de las posibilidades de sufrir discriminación en el acceso a las ayudas durante la respuesta que enfrentan las personas pertenecientes a minorías étnicas o con orientaciones sexuales diversas; o las dificultades para mantener los medios de vida de los y las trabajadoras migrantes tras un desastre.

En el caso que nos ocupa, el de las mujeres y las niñas, existen múltiples dimensiones de vulnerabilidad que pueden aumentar su riesgo ante un desastre. Para el objeto de nuestra investigación, evaluar el impacto que el terremoto de 2016 en Ecuador tuvo sobre este colectivo, entendemos que existen tres dimensiones fundamentales que determinan su situación: género, edad y pobreza; y que sus efectos se superponen unos a otros y multiplican la vulnerabilidad. A continuación vamos a verlos un poco más en detalle.

1.2.1. GÉNERO

Como hemos adelantado, entendemos que la inmensa mayoría de sociedades y culturas han establecido y perpetuado una serie de funciones, roles, actitudes, valores y formas de relación distintas para los hombres y las mujeres. Esta serie de características diferenciadas que las sociedades asignan a los hombres y las mujeres, por medio de un proceso de construcción social y cultural, es lo que conocemos como género. No es el objetivo de este texto ahondar en el muy controvertido concepto de género; ni apuntar las diversas formas de discriminación y desigualdad que sufren las mujeres a diario; ni, tampoco, señalar uno por uno los privilegios que legitiman y mantienen una estructura social en la que los hombres tienen el control del poder. Son cientos los informes y estudios que han demostrado con pétrea solidez la desigualdad y discriminación que sufren las mujeres en el mundo, elaborados tanto por agencias de las Naciones Unidas como por organizaciones no gubernamentales (ONG) e investigadores de universidades de prestigio internacional. Sin embargo, a modo de ejemplo, se señalan a continuación unos cuantos datos del portal *web* de ONU Mujeres que nos permiten valorar de un vistazo la situación de inequidad y de discriminación contra las mujeres:

²⁶ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Guidelines for Mainstreaming the Needs of Older Persons in Disaster Situations in the Caribbean: A Contribution to World Health Day 2012 Ageing and Health*. Washington D.C., 2012.

- Participación política: En 2017, a nivel mundial, sólo un 23,3% de escaños en los parlamentos nacionales están ocupados por mujeres. En puestos ministeriales, la cifra baja a un pobre 18,3%, siendo además carteras fundamentalmente de carácter social o ambiental. En 2017, sólo 16 de los 193 países del mundo tienen al frente de sus gobiernos a una mujer.
- Empoderamiento económico: En todo el mundo, las mujeres ganan menos que los hombres, en promedio, reciben entre el 50 y el 75% del salario de los hombres. Tienen más probabilidad de desempeñarse en empleos informales, vulnerables y mal remunerados. Un 55% de los hombres dice tener una cuenta bancaria frente a un 47% de mujeres.
- Violencia contra las mujeres: Se calcula que al menos el 35% de las mujeres de todo el mundo han sufrido violencia física y/o sexual en algún momento de su vida. 750 millones de mujeres se casaron siendo menores de 18 años. Más de 1 de cada 10 niñas de todo el mundo, es decir 120 millones, han sufrido algún tipo de relación sexual forzada y unos 200 millones han sufrido mutilación genital femenina. Las mujeres y niñas representan el 71% de las víctimas de trata de seres humanos a nivel mundial.
- VIH/SIDA: En 2015, el 51% del total de población adulta con VIH/SIDA eran mujeres. Las trabajadoras sexuales tienen 14 veces más probabilidad de resultar infectadas que otras mujeres en edad fértil. Sólo 3 de cada 10 mujeres en el mundo tiene conocimientos precisos y exhaustivos sobre el VIH/SIDA²⁷.

En suma, tal como señalaban las conclusiones de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, las mujeres todavía enfrentan, a nivel global, mayores dificultades para acceder al poder y a los puestos de liderazgo; sus recursos económicos son más limitados que los de los hombres y, en ocasiones, dependen de ellos para poder utilizarlos; sufren todavía múltiples formas de violencia por el mero hecho de ser mujeres; tienen más dificultades de acceso a la educación secundaria y universitaria; dedican muchas más horas al trabajo doméstico no remunerado; tienen menor acceso a la propiedad de la tierra; no se reconoce adecuadamente su contribución al desarrollo, etc.²⁸

Como señala Castro, «los desastres exponen las inequidades preexistentes en una sociedad, y que ello es válido tanto para los temas de género como para cualquier otro tema de relaciones de poder»²⁹. Así lo han señalado múltiples informes e investigaciones. ONU Mujeres entiende que las mujeres «están desproporcionadamente expuestas al riesgo y a la pérdida de los medios de vida, la seguridad e incluso la vida durante y después de los desastres», y considera que las carencias de datos desagregados por sexo hacen todavía difícil «comprender y prevenir de forma adecuada la incidencia de los desastres en las mujeres y las niñas en comparación con los hombres y los niños»³⁰. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) afirma que «el hecho de que los desastres provocan vulnerabilidades sociales, aumentan las amenazas y exacerbaban la discriminación existente es ya un consenso aceptado» y que la forma en que los desastres impactan en hombres y mujeres «está directamente relacionado con los roles de género, así como con las responsabilidades, oportunidades y retos que hombres y mujeres enfrentaban antes del desas-

²⁷ N. del A.: Todos los datos recogidos del Portal web de ONU Mujeres.

²⁸ NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Nueva York, 1996. A/CONF.177/20/Rev.1.

²⁹ CASTRO, C. «La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastres. Un acercamiento». *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, No. 20, Tercera época, Año III, Veracruz, 2005.

³⁰ ONU MUJERES. *Acción humanitaria, hechos y cifras*, s.l.n.f..

tre»³¹. Así pues, vemos a continuación algunas de las principales inequidades que afectan a las mujeres en contextos de desastres.

En primer lugar nos encontramos con el asunto del trabajo productivo y el trabajo reproductivo, es decir, el de las dificultades de acceso de las mujeres a medios de vida adecuados y el de la sobrecarga de trabajo. Los roles y estereotipos de género que están presentes en casi todas las sociedades son el pilar sobre el que se sustenta la división sexual del trabajo. Mientras de los hombres se espera que se encarguen del trabajo productivo, es decir, de las actividades humanas que generan bienes o servicios con valor económico; la sociedad carga sobre las mujeres el llamado trabajo reproductivo, que podemos dividir en dos niveles: la reproducción biológica y la reproducción social. La primera hace referencia a la responsabilidad de hacerse cargo, por asignación biológica, de la gestación, parto y lactancia de los hijos. La segunda, sin embargo, carga sobre las mujeres cualquier actividad relacionada con el mantenimiento de los miembros del grupo familiar y la reproducción de hábitos, normas y costumbres, lo que incluye desde el cuidado de niños y ancianos hasta la educación, la formación, el mantenimiento del hogar y reproducción de leyes y costumbres del grupo social³². Mientras el trabajo productivo está económica y socialmente reconocido, el trabajo reproductivo es tradicionalmente invisibilizado y desvalorizado social y económicamente. Las mujeres, pues, pese a ser las principales responsables, han tenido poco acceso al control de los recursos económicos de la familia, lo que las coloca en una posición de inferioridad respecto al hombre. Si bien su progresiva incorporación al mercado laboral durante las últimas décadas ha contribuido a generar cierta autonomía, también ha provocado una sobrecarga de trabajo, pues las tareas reproductivas y de cuidado siguen bajo su responsabilidad³³.

La ocurrencia de desastres naturales agrava la situación de vulnerabilidad de la mujeres, tanto en la esfera doméstica como en la esfera laboral-financiera. Así lo señala el informe del Secretario General para la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que apunta que, en el contexto de los desastres naturales, el acceso de las mujeres a los medios y oportunidades de subsistencia es generalmente menor que el de los hombres, lo que les puede obligar a «recurrir a conductas riesgosas como la prostitución o el comercio sexual como medio de supervivencia»³⁴. Se señala también como la dificultad que suponen el aumento de las tareas y cuidados domésticos afecta a su capacidad para garantizar su manutención económica y la de aquellos a su cargo; y cómo las mujeres, que ocupan a nivel global el 65% de los empleos más vulnerables³⁵, se ven desproporcionadamente afectadas por estar usualmente excluidas de las estrategias de gestión del riesgo de desastres³⁶. Salinas y Peñaloza apuntan, en este sentido, el fuerte impacto para la calidad y los medios de vida de las mujeres que suponen los desastres, señalando: las pérdidas económicas que sufren; la necesidad de «asumir nuevos roles y responsabilidades para asegurar la *sobrevivencia* de sus familias»; y las dificultades de afrontar el importante aumento de

³¹ FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Violencia de género y los desastres naturales en América Latina y el Caribe*. s.l., 2012. P. 13.

³² REVISTA GLOOBAL HOY. *Trabajo productivo y reproductivo*. Glosario de términos, s.l.s.f.

³³ TOMASINI, D. (coord.). *DP'12. Documento país 2012: Riesgo de desastres en la Argentina*. PNUD Argentina, Cruz Roja Argentina, Cruz Roja Finlandesa, Ministerio del Interior de la República Argentina. Buenos Aires, 2012. P. 54.

³⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer en los desastres naturales. Informe del Secretario General*. E/CN.6/2014/13. Nueva York, 2014. P. 9

³⁵ CASARES, R. *Mujeres y niñas en Contexto de Desastres. Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidad y Capacidades en la República Dominicana*. Plan Internacional y Oxfam República Dominicana. s.l., 2013. P. 8.]

³⁶ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Igualdad entre... op. cit.* P. 10.

horas dedicadas al trabajo reproductivo no remunerado, como «cuidar enfermos, hacer filas, buscar agua y alimentos»³⁷.

En suma, las mujeres que ya en contextos normales asumen una excesiva carga de trabajo, multiplican esta carga tras la ocurrencia de un desastre. Además, a las habituales responsabilidades reproductivas y económico-productivas —exponiéndose en muchas ocasiones a formas de trabajo informal y peligroso, incluyendo el trabajo sexual—, se suma el rol de gestoras comunitarias, pues las mujeres se vinculan con la resolución de problemas comunitarios relativos a alimentación, educación, salud, cuidado de heridos, enfermos y personas dependientes, etc³⁸. La migración también es un factor que influye en la carga de trabajo de las mujeres. En muchas ocasiones son los hombres los que migran a zonas no afectadas en busca de oportunidades, lo que deja a las mujeres como responsables de los cuidados productivos y reproductivos de todo el núcleo familiar. Todos estos fenómenos agudizan el «incremento del número de familias pobres lideradas por mujeres»³⁹ es lo que conocemos como “feminización de la pobreza”, que abordaremos más adelante para entender como se duplica, por mujeres y por pobres, su vulnerabilidad frente a desastres.

Esta asignación de roles de género construida culturalmente tiene otros efectos además de los económicos. Puesto que las actividades que realizan las mujeres se desarrollan principalmente en el contexto del hogar, están más expuestas a cierto tipo de desastres naturales súbitos como terremotos, inundaciones, deslizamientos, tsunamis, etc. En un estudio sobre el impacto de los desastres en la esperanza de vida, Neumeyer y Plumper establecían que la brecha de género provocaba de forma directa o indirecta —vía eventos post-desastre relacionados— la muerte de más mujeres que hombres. Apuntaban que la esperanza de vida de las mujeres no se veía más afectada que la de los hombres por diferencias biológicas o psicológicas sino por la exacerbación de patrones de discriminación preexistentes, que las hacían más vulnerables al impacto fatal de los desastres⁴⁰. Un ejemplo esclarecedor es el del ciclón Bhola que azotó Bangladesh en 1970, llevándose la vida de 300.000 víctimas. Como señala el Banco Mundial (BM), por cada víctima masculina hubieron 14 femeninas⁴¹. La integración de género y la participación activa de las mujeres en las iniciativas de gestión del riesgo de desastres en condiciones de igualdad resultó ser la mejor estrategia para reducir la mortalidad de mujeres en desastres. Así lo demuestran las iniciativas llevadas a cabo en el mismo Bangladesh, que lograron que el ciclón Sidr, que se produjo 37 años después y era igual de poderoso, causara apenas 3.500 muertos, con una proporción que bajó a 1 hombre por cada 5 mujeres⁴².

Otra de las lacras que todavía sufren las mujeres en todo el mundo es la de la violencia de género, que se desata con particular virulencia tras la ocurrencia de un desastre. Violación, agresión sexual, agresión física, explotación sexual y abuso, acoso, negación de recursos y servicios, trata y tráfico de personas, abuso psicológico e incluso feminicidio son algunas de las formas de

³⁷ SALINAS, S. y PEÑALOZA, M.S. *Estudio de línea de base sobre Género en el contexto de Desastres Naturales, Manejo de Recursos Naturales, Cambio Climático y Gestión de Recursos Hídricos*. Banco Mundial. La Paz, 2011.

³⁸ TOMASINI, D. (coord.). *DP'12. Documento país... op. cit.* P. 55.

³⁹ LARIOS, M. L. *Género y desastres, una perspectiva en construcción*. Centro de Protección para Desastres. San Salvador, 1990.

⁴⁰ NEUMEYER, E y T. 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). s.l., 2007. P. 27

⁴¹ BHUIYAN, M. H., *Mejorar probabilidades de supervivencia de mujeres durante desastres naturales*. Banco Mundial, s.l., 12 de Diciembre de 2013.

⁴² *Ídem*.

violencia de género que, según UNFPA, se ven exacerbadas durante y después de un desastre⁴³. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) incluye los desastres naturales dentro de la lista de causas que aumentan la vulnerabilidad y exposición de ciertos sectores de población a convertirse en víctimas de tráfico y trata de personas⁴⁴. Un estudio sobre la violencia por motivos de género en contextos de desastre, encargado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, en inglés), arrojó algunos incómodos hallazgos:

- el desplazamiento tras un desastre puede aumentar la incidencia de la violencia de género en los refugios,
- el empobrecimiento asociado a los desastres puede conducir a las mujeres a relaciones sexuales remuneradas,
- la trata de personas y los matrimonios de niños y a edad temprana aumentan,
- el personal encargado de intervenir en los desastres no está concienciado ni presta atención en detectar violencia por motivos de género,
- los desastres alteran el buen funcionamiento tanto de los mecanismos de notificación y denuncia como de los servicios de atención a las víctimas, dificultando la recopilación de datos,
- las legislaciones de los países estudiados no incorporan disposiciones para la prevención e intervención frente a la violencia de género,
- la violencia de género agrava la incidencia del VIH/SIDA

Algunos ejemplos que nos ayudan a dimensionar estas problemáticas son el del terremoto de 1989 en Loma Prieta, California, tras el cual los informes de violencia sexual aumentaron un 300%; o el del huracán Katrina, donde el 93,2% de las víctimas de abuso sexual fueron mujeres y niñas, los centros de crisis reportaron más de 100 llamadas de evacuadas relacionadas con ataques sexuales, las denuncias de abuso sexual fueron inferiores a los ya de por sí bajos porcentajes de denuncia en el país —apenas 15% en mujeres y 12% en niñas—⁴⁵. En Haití, por ejemplo, sólo 150 días después del terremoto se habían reportado 250 casos de violación en diversos campamentos⁴⁶. Y, mientras en el último trimestre de 2016 se reportaron 63 casos de violencia de género en la región de Vega Alta, al norte de Puerto Rico, en el mismo trimestre del siguiente año, tras el paso del huracán María, la cifra se triplicó, alcanzando los 182 casos⁴⁷. La situación de caos y desorden institucional que se suele provocar como consecuencia de los desastres naturales agudiza las relaciones de poder y dominación existentes en las sociedades y agrava el persistente problema de violencia contra las mujeres y las niñas por razón de género.

Al problema de la violencia debemos sumar otros asociados con la salud sexual y reproductiva de las mujeres y las adolescentes. Las dificultades de acceso a métodos de planificación familiar o a recursos y servicios de salud sexual y reproductiva, los embarazos no deseados, la contracción de enfermedades de transmisión sexual (ETS), o incluso la muerte materna son algunas de las consecuencias asociadas a la ocurrencia de un desastre⁴⁸. Tomando nuevamente el

⁴³ FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Violencia de... op. cit.* P. 11-12

⁴⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Lucha contra el Tráfico y la Trata de Personas*. s.l.n.f.

⁴⁵ KLEIN, A. *Violencia sexual durante desastres. Guía de planificación para la prevención y respuesta*. Louisiana Foundation Against Sexual Assault & National Sexual Violence Resource Center, Enola, 2008.

⁴⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Violencia sexual en Haití: los campamentos de desplazados, una trampa para mujeres y niñas*, Portal web de Amnistía Internacional, s.l.s.f.

⁴⁷ BELLANTE, C. *Tras el huracán, la paliza de tu pareja*. El País, 21 de mayo de 2018.

⁴⁸ WOMEN'S REFUGEE COMMISSION y SAVE THE CHILDREN. *Programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes en entornos humanitarios: una mirada profunda a los servicios de planificación familiar*. s.l., 2012. P. 5-9.

ejemplo de Haití, los embarazos no deseados se incrementaron en un 66% tras el terremoto⁴⁹, el número de partos mensuales aumentó de los 2.953 en 2007 a los 6.828 en 2010; y la tasa de mortalidad materna se encontraba en 2010 en la alarmante cifra de 630 defunciones por cada 100.000 nacimientos⁵⁰. Igualmente, tras un terremoto de 6,2 grados en la escala de Richter que golpeó el Eje Cafetero colombiano, sólo en el departamento de Quindío unas 42.000 personas tuvieron que pasar tres años viviendo en alojamientos temporales. Los reportes de instituciones públicas identificaron en estos alojamientos incrementos en diversas formas de violencia, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y morbilidad por aborto⁵¹. UNFPA señala que tres quintos de todas las muertes maternas en el mundo se producen en países considerados frágiles a causa de conflictos o desastres⁵². Estos datos nos ayudan a dimensionar las dificultades que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres jóvenes, para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos en este tipo de contextos así como la necesidad de construir planes y programas que, desde la perspectiva de género, ayuden a garantizar estos derechos.

Por último, cabe señalar la desigualdad a la hora de acceder a servicios públicos y privados. Los desastres afectan notablemente la capacidad de los Estados y las empresas privadas para proveer servicios públicos que garanticen el bienestar social. Así, la salud y la educación pueden verse muy afectados. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por ejemplo, señala que «las tasas de matriculación están disminuyendo en los países afectados por conflictos armados y riesgos naturales, y la discriminación basada en género sigue entorpeciendo el progreso de las niñas»⁵³. Además, también se ven afectados otros servicios básicos necesarios en las etapas post-desastre, a saber: abastecimiento de agua y alimentos, información, transporte, comunicaciones, energía, etc. La Organización de Estados Americanos (OEA) señala que los roles de género tradicionales relegan a las mujeres al ámbito privado y, por tanto, éstas «suelen tener menor acceso al tipo de información pública necesaria para una gestión de riesgos y para responder efectivamente en momentos de desastre»⁵⁴.

Es evidente, pues, que los desastres incrementan las desigualdades y brechas de género que enfrentan las mujeres en su día a día y las hacen más vulnerables a los impactos negativos. Como señalan Verduzco, Cuevas y Serratos, evitar esta desigualdad requiere impedir las limitaciones que enfrentan las mujeres en múltiples ámbitos: el acceso a derechos básicos —como salud educación, participación y representación social— y a recursos productivos —acceso a la tierra y la infraestructura y apoyo formativo—; el fomento de su capacidad y autonomía para trabajar y desarrollar actividades económicas que les permitan generar y controlar sus ingresos; y la redistribución del trabajo doméstico más justa y equitativa⁵⁵.

⁴⁹ FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Estado de la Población Mundial 2015: Refugio en la tormenta*. Nueva York, 2015.

⁵⁰ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *2010: Un año de restos sanitarios para Haití*, s.l.n.f.

⁵¹ LONDOÑO, A. "Prevención de la violencia sexual y apoyo a la recuperación psicoafectiva de poblaciones de mujeres, hombres y adolescentes en el Eje Cafetero". En: GONZÁLEZ, A.C. Y LONDOÑO, A. *Desastre natural: catástrofe sexual. Adolescentes, redes sociales y riesgo en el postterremoto*. Corporación Sisma Mujer, Bogotá, 2003.

⁵² FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Adolescent Girls in Disaster & Conflict: Interventions for Improving Access to Sexual and Reproductive Health Services*. s.l., 2016. P. 7.

⁵³ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres en el sector de la educación: Manual de recursos*. Nueva York, 2012.

⁵⁴ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Integración de la perspectiva de género y de derechos en la gestión integral de riesgo de desastres en las Américas. Washington, D.C., 2012. OEA/Ser.L/II.5.31.

⁵⁵ VERDUZCO, F. J.; CUEVAS, A.; SERRATOS, E. "El enfoque de género en la etapa de reconstrucción de un desastre: análisis de programas sociales aplicados con equidad de género en Anganguero, Michoacán". *Revista de estudios de género La Ventana*, vol. 4, no. 36. Guadalajara, jul./dic. 2012.

Sin embargo, pese a las desigualdades de género que enfrentan, las mujeres tienen un papel de suma importancia en todas las etapas de la gestión del riesgo que es necesario poner en valor. Como señala Fernández-Galiano, numerosos estudios demuestran que las mujeres son más prudentes que los hombres, menos propensas a tomar riesgos innecesarios, ejercen mayor influencia sobre las personas de su entorno, tienen mejores capacidades de comunicación y sus redes de apoyo e intercambio son más elaboradas y sutiles⁵⁶. En la misma línea, Conde recuerda que las mujeres son mucho más propensas a participar en actividades de formación, lo que les lleva a adquirir mayores capacidades y fortalezas en gestión del riesgo y a tomar un importante papel de liderazgo en los procesos de planificación, organización, ejecución y coordinación⁵⁷. Todas estas cualidades les permiten movilizar de forma efectiva a sus comunidades para establecer y gestionar necesidades y prioridades en caso de desastres así como compartir información crítica en relación al bienestar de su comunidad⁵⁸. Es decir, son agentes de transformación invaluable en sus propias comunidades y fundamentales para disminuir las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia de las mismas frente a los desastres.

Pese a estas capacidades y fortalezas valiosísimas en la gestión del riesgo, las mujeres todavía son consideradas casi exclusivamente por su rol de madres y cuidadoras en las estrategias y planes integrales, siendo excluidas de los espacios comunitarios de toma de decisiones, planificación y organización de la prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción⁵⁹. Es, pues, imprescindible integrar el enfoque de género y de derechos en las estrategias y planes integrales de gestión del riesgo de desastres y en cualquier intervención humanitaria, como vienen señalando ya hace tiempo las principales agencias de Naciones Unidas⁶⁰.

1.2.2. POBREZA

En 2013, tras el paso del tifón Haiyan por Filipinas un millón de personas cayó en la pobreza. En 2010, en Bangladesh, el ciclón Aila provocó un aumento del desempleo del 49% y la pobreza aumentó un 22% y en Guatemala, después de la tormenta tropical Ágatha la pobreza se disparó y llegó al 14%⁶¹. Ese mismo año un terremoto de 7 grados en la escala de Richter dejó 250.000 muertos en Haití mientras que uno de 8,8 en Chile apenas 1.000⁶². Siendo el PIB de Japón de 31.267 dólares per cápita y en Filipinas de 5.137, ante la ocurrencia de un ciclón la mortalidad en Filipinas sería 17 veces más alta que en Japón⁶³. Estos ejemplos nos sirven nuevamente para dimensionar cómo la pobreza y el desarrollo económico de las poblaciones y los Estados

⁵⁶ FERNANDEZ-GALIANO, E. "La mujer, agente activo de resiliencia". *Conferencia Virtual Iberoamericana sobre La Mujer en la Prevención de Desastres*. Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España. Noviembre, 2012 - Enero, 2013.

⁵⁷ CONDE, M. "La mujer en la respuesta ciudadana para la prevención y ante emergencias". *Conferencia Virtual Iberoamericana sobre La Mujer en la Prevención de Desastres*. Dirección General Protección Civil y Emergencias de España. Noviembre, 2012 - Enero, 2013.

⁵⁸ PERSSON, S. *Las mujeres lideran el camino hacia una mayor resiliencia climática*. Banco Mundial, s.l., 2018.

⁵⁹ TOMASINI, D. (coord.). *DP'12. Documento país... op. cit. P. 56*

⁶⁰ N. del A.: El PNUD, por ejemplo, señalaba que «La estrategia de transversalidad del enfoque de equidad de género [...] es una estrategia para que las necesidades e intereses de hombres y mujeres sean considerados de manera integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos, en todas las esferas –política, económica y social- del desarrollo, de manera que ambos se beneficien equitativamente», (*Superar la desigualdad, reducir el riesgo. Gestión de Riesgos de Desastres con Equidad de Género*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México. 2007. Pág. 40- 41)

⁶¹ BANCO MUNDIAL. *Cómo romper el vínculo entre los fenómenos meteorológicos extremos y la pobreza extrema*. Blog del Banco Mundial, noviembre, 2016.

⁶² CENTRO DE COLABORACIONES SOLIDARIAS. *Desastres naturales y pobreza caminan de la mano*. El Libre pensador, noviembre, 2013.

⁶³ NACIONES UNIDAS, *Resumen y recomendaciones: Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante, invertir hoy para un mañana más seguro*. s.l., 2009. P. 6.

tienen un efecto fundamental en la forma en la que impactan los desastres naturales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se refería de esta manera a la relación que existe entre la pobreza y los desastres:

«La población y las comunidades de bajos ingresos son por lo general las víctimas principales de los desastres [...]. Por consiguiente, los desastres naturales tienen efectos drásticamente adversos sobre la pobreza y la desigualdad en las zonas afectadas»⁶⁴.

Esto es, en esencia, poner de manifiesto el círculo vicioso que opera en la relación desastres-pobreza: los desastres naturales afectan con mayor intensidad a los pobres y esta afectación contribuye asimismo a perpetuar la pobreza. Entender porqué las personas con bajos recursos sufren con mayor intensidad el impacto de los desastres es una tarea compleja, que exige un acercamiento crítico de la realidad y una breve revisión a los dos principales contextos: la pobreza rural y la pobreza urbana.

La población rural ha vivido tradicionalmente bajo un sistema económico de subsistencia, enfrentando importantes carencias, unas dinámicas de distribución desigual de la tierra y los recursos y muy poco acceso a servicios. Sin embargo, con la Revolución Industrial la tecnificación de las actividades agropecuarias, la creciente industrialización de las ciudades y unas reformas agrarias más bien pobres y que privilegiaban a los grandes propietarios, la situación de pobreza se fue agravando en las zonas rurales. En este contexto y a causa de las altas expectativas —a veces ficticias— de mejora de los niveles de vida que ofrecían las ciudades, desde el siglo XIX, pero muy especialmente desde segunda mitad del siglo XX, se viene produciendo un fenómeno global de migración del campo a la ciudad, lo que se conoce como éxodo rural o migración rural-urbana. En todas las regiones del planeta el incremento de la población urbana ha sido espectacular. Tanto es así que, de acuerdo con las División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, mientras en 1930 apenas el 30% de la población mundial residía en áreas urbanas, hoy, en 2018, el porcentaje alcanza el 55%⁶⁵. Todo parece indicar, además, que esta tendencia se va a mantener por algunas décadas más. Como vemos en la

Tabla 1, las estimaciones de Naciones Unidas ñalan que mientras en algunas regiones las tasas de incremento de población urbana tienden a estabilizarse, como es el caso de América y Europa; en Asia y África la población urbana aumentará de forma notable en las próximas décadas.

Tabla 1: Histórico de población en algunas ciudades del mundo

	Población (en millones)		
	1950	2015	2035 (estimación)
Ciudad de México (México)	3,4	21,3	25,4
Estambul (Turquía)	1	14,1	18
Beijing (China)	1,7	18,4	25,4
Delhi (India)	1,4	25,9	43,3
Kinshasa (RDC)	0,2	11,6	26,7
Lagos (Nigeria)	0,3	12,2	24,4

Fuente: Naciones Unidas⁶⁶, elaboración propia

⁶⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C., 2000. P.

⁶⁵ NACIONES UNIDAS, *World Urbanization Prospects 2018*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, s.l., 2018.

⁶⁶ Idem.

Como hemos visto, este fenómeno migratorio global ha sido motivado por una multiplicidad de condiciones en el entorno rural —pobreza, escasez de fuentes de empleo e ingresos, desigual sistema de distribución de la tierra, pobres reformas agrarias, falta de servicios, acceso inadecuado a la información, tecnificación de las actividades agropecuarias, etc.—, aunque la migración a las ciudades no siempre ha generado las mejoras en calidad de vida que los migrantes rurales esperaban. En cualquier caso, en la actualidad encontramos un escenario dual en cuanto a la pobreza —rural-urbana—, en el que las carencias son similares en ambos pero las causas por las que se producen son diferentes y, por tanto, requieren estrategias diferentes para atajarlas.

Los pobres que residen en áreas urbanas proceden en gran medida de las migraciones rurales que se vienen produciendo desde los años 60. Como señala Moser, podemos identificar tres características diferenciales entre la vida urbana y la vida rural: la importancia del trabajo en las ciudades como principal activo para obtener los bienes y servicios necesarios para la vida; la afectación sobre el capital humano de los pobres puesto a causa de las condiciones del entorno urbano —malas condiciones de vivienda, saneamiento, distancia al trabajo, etc.—; y la fragmentación y pérdida de relaciones sociales y comunitarias que se produce en el cambio de un entorno rural a uno urbano, lo que agrava la vulnerabilidad frente a desastres⁶⁷. Muchas de las familias pobres que llegan a las ciudades en busca de una vida mejor no cuentan con recursos para adaptarse al competitivo y excluyente entorno urbano y se ven abocadas a tomar medidas que no hacen sino agravar su situación de pobreza. Sin capacidad económica para acceder a viviendas dignas, se ven obligados a instalarse en asentamientos informales donde, como señala Duncan, enfrentan múltiples dificultades: carencias en infraestructura y servicios básicos —como agua, luz, alcantarillado y recogida de basuras—; entornos con mayor desestructuración social —con altos índices de criminalidad, tráfico de drogas y actividad del crimen organizado—; viviendas inadecuadas que no cumplen los mínimos estándares de seguridad —excesiva subdivisión de terrenos, hacinamiento, materiales de construcción pobres, estancias inacabadas, etc.—; mayor exposición a desplazamiento —por desahucios planificados, guerras y desastres naturales—⁶⁸. Además, la falta de cualificación les aboca a empleos mal pagados y en malas condiciones, lo que repercute en todos los aspectos de la vida familiar: dificultades para ofrecer educación de calidad a los hijos y riesgo de trabajo infantil; problemas salud, nutrición e higiene; riesgos asociados a la violencia y la delincuencia, especialmente para mujeres y niñas; etc. Este cúmulo de dificultades configura un escenario de alto riesgo ante la ocurrencia de un fenómeno adverso, por la vulnerabilidad de los medios de vida de los pobres urbanos, la precariedad y mala ubicación de sus viviendas y la poca inversión institucional en medidas de reducción del riesgo.

Sin embargo, pese a todas las dificultades que se viven en la ciudad, un estudio del Índice de Pobreza Multidimensional (MPI, por sus siglas en inglés) realizado en 2014 por el Banco Mundial en 105 países concluyó que los pobres rurales suponen casi el 85% de todos los pobres. El sur de Asia y el África subsahariana son las regiones con mayor pobreza rural, superando el 86%, en contraste con Europa, Asia Central y América Latina y el Caribe, donde los porcentajes, aún siendo mayoritarios, se sitúan entre el 60 y el 70%⁶⁹. El acceso limitado a tierras productivas, a tecnología y a créditos y otros activos de producción, sumado a dificultades de acceso a merca-

⁶⁷ MOSER, C. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development*, vol. 26, n° 1, pp. 1-19.

⁶⁸ DUNCAN, J. *Causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe*. Hábitat para la Humanidad. s. l., 2003.

⁶⁹ ALKIRE, S.; CHATTERJEE, M.; CONCONI, A.; SETH, S.; y VA, A. *Poverty in Rural and Urban Areas: Direct comparisons using the global MPI 2014*, Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford, 2014.

dos, políticas comerciales poco favorables y poca inversión en infraestructuras se traduce en una fuerte vulnerabilidad de los medios de vida rurales y en un alto riesgo frente a desastres⁷⁰. Como señala Khan:

«En casi todos los países, las condiciones en las que viven los pobres rurales —en cuanto a consumo personal y acceso a educación, atención de la salud, agua potable y saneamiento, vivienda, transporte y comunicaciones— son mucho peores que las que padecen los pobres urbanos»⁷¹

El mismo Khan señala que pese a que la participación de los pobres rurales en la economía y el desarrollo es innegable, los retornos que reciben son más bien escasos y su capacidad para conseguir capital es muy limitada. Los activos de que disponen —bien sean físicos, humanos, de infraestructura o institucionales— son escasos, inadecuados y generan rendimientos bajos e inestables. Todo ello provoca que los pobres rurales sean especialmente vulnerables a las crisis y los desastres, y que estos puedan provocar “abruptos aumentos en la pobreza e impedir que los pobres escapen a ella”⁷². Por ejemplo, según el Banco Interamericano de Desarrollo, la región noreste de Brasil es una zona que sufre de pobreza crónica. Si bien las causas son difíciles de aislar y separar, «varios indicadores demuestran que las sequías han tenido un impacto negativo sustancial». Así, durante la sequía de 1979-83 en la región, 15 millones de personas sufrieron escasez de agua y alimentos; la mitad de los niños estaban desnutridos; y el 91% de los trabajadores ganaban un salario inferior al mínimo. Cuando la situación mejoró «la participación en el empleo agrícola regresó a los niveles previos a la sequía»⁷³.

Así pues, independientemente de si habitan en contextos urbanos o rurales, los pobres sufren desproporcionadamente el impacto de los desastres naturales. El informe *Indestructibles* del Banco Mundial señala cinco causas: 1) los pobres están sobreexposados a los desastres, especialmente sequías, inundaciones, olas de calor, etc.; 2) sufren una mayor vulnerabilidad, la pérdida proporcional de riqueza es dos o tres veces superior a la de los no pobres; 3) tienen menor capacidad de resistencia y recuperación por la poca cobertura social y pocas ayudas que reciben; 4) sufren impactos permanentes en educación y salud, que refuerzan la transmisión intergeneracional de la pobreza; y 5) padecen efectos del riesgo en ahorro e inversión por tender a fuentes de ingresos de bajo riesgo y baja productividad⁷⁴. Expresado con mayor claridad, si se quiere, el impacto de estos fenómenos en la población con menos recursos se traduce en un mayor riesgo de muerte, negativos impactos en educación y salud, mayor probabilidad de sufrir hambre, enfermedades o violencia, elevadas posibilidades de perder los medios de vida o las pocas propiedades de que se dispone, etc. Estas consecuencias son, precisamente, las que ejercen un papel determinante en la *cronificación* de la pobreza y la exacerbación de las desigualdades existentes⁷⁵, por lo que los desastres naturales se han convertido en uno de los principales desafíos en la lucha contra la pobreza en el mundo.

⁷⁰ NACIONES UNIDAS, *Resumen y recomendaciones...* op. cit. P. 9.

⁷¹ KHAN, M.H. “La pobreza rural en los países en desarrollo”. *Temas de Economía*, n. 26, Fondo Monetario Internacional. Washington, 2001. P. 2.

⁷² KHAN, M.H. “Pobreza rural”. *Finanzas y Desarrollo*, diciembre 2000. P. 26-29.

⁷³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C., 2000.

⁷⁴ HALLEGATTE, S.; VOGT-SCHILB, A.; BANGALORE, M.; Y ROZENBERG, J. *Resumen: Indestructibles. Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales*. Banco Mundial. Washington D.C., 2017. P. 4-5.

⁷⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Protección social...* op. cit. P. 63.

Resulta imprescindible entonces realizar acciones tanto desde los gobiernos como desde la sociedad civil que refuercen los sistemas de reducción y gestión del riesgo, construyan comunidades más resilientes y reduzcan la vulnerabilidad de las personas más pobres. Múltiples organismos internacionales insisten en que la inversión en estrategias de mitigación son mucho menos costosas que las estrategias de recuperación y reconstrucción. El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), por ejemplo, señala que cada dólar invertido en prevención de desastres puede suponer «un ahorro de siete dólares en pérdidas económicas atribuibles a desastres»⁷⁶. Algunas de las medidas que se vienen proponiendo son: la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana y desarrollo de mapas de riesgo; la creación y financiamiento de redes de protección social adaptativa y de planes de seguros para los más vulnerables; la ampliación de los programas de educación ambiental sobre riesgos; la puesta en marcha de medidas que protejan los ecosistemas y promuevan un uso sostenible de la tierra y las cuencas hidrográficas; la creación de planes de ordenación territorial; la provisión de servicios financieros y fondos para desastres que ayuden a la reconstrucción, etc.⁷⁷⁷⁸⁷⁹⁸⁰.

1.2.3. EDAD

La edad es un factor que está estrechamente relacionado con la vulnerabilidad de las personas frente a los desastres naturales. Encontramos en esta variable dos grupos bien diferenciados aunque generalmente forman parte de un mismo núcleo familiar y comparten multitud de vulnerabilidades y necesidad de protección específicas. Nos estamos refiriendo a los niños y las niñas y las personas mayores.

La etapa de transición demográfica en que nos encontramos actualmente ha provocado un crecimiento sostenido de la población mayor. Según el Banco Mundial, en 2017 había en el mundo más de 654 millones de personas mayores de 65 años, lo que constituía casi el 9% de la población mundial⁸¹ y, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2050 serán 2000 millones, entorno al 22% de la población⁸². Pese a ser un grupo tan numeroso y en constante expansión, las personas mayores son uno de los grupos más olvidados para las políticas de desarrollo. Son habitualmente discriminados de forma negativa, considerados menos valiosos que los jóvenes para recibir ayuda, y están poco representados en las estrategias de reducción del riesgo de desastres, aún siendo particularmente vulnerables⁸³. Los adultos mayores tienen una serie de debilidades específicas que las colocan en una posición de alto riesgo en caso de desastres y les dificultan enfrentar con éxito situaciones de emergencia. La OPS identifica entre las principales debilidades comunes en la vejez las siguientes: pérdida de energía; menor tolerancia a la actividad física; limitaciones funcionales; mayor prevalencia de discapacidades físicas, metales o

⁷⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación*. PNUD, Nueva York, 2010. P. 1.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ HALLEGATTE y otros. *Resumen: Indestructibles...* op. cit. P. 5

⁷⁹ MAHUL, O., y GHESQUIERE, F. "Sovereign Natural Disaster Insurance for Developing Countries: A Paradigm Shift in Catastrophe Risk Financing." *Policy Research Working Paper 6058*, World Bank, Washington DC, 2007.

⁸⁰ DEL NINO, C.; COLL-BLACK, S.; y FALLAVIER, P. *Social Protection Programs for Africa's Drylands: Social Protection Programs*. Banco Mundial. Washington D.C., 2016.

⁸¹ BANCO MUNDIAL. *Población de 65 años de edad y más (% del total)*, DataBank del Banco Mundial, s.l., 2017.

⁸² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Envejecimiento y ciclo de vida*. Portal web OMS, s.l.s.f.

⁸³ HELPAGE INTERNATIONAL. *El Informe sobre el Envejecimiento y el Desarrollo: un resumen. Pobreza, independencia y las personas mayores en el mundo*. Londres, 2015. P. 3.

sensoriales y enfermedades crónicas; limitaciones en visión y audición; restricciones en la movilidad; problemas de salud mental; etc.⁸⁴ Por si fuera poco, pese a las oportunidades que ha traído consigo el crecimiento de la esperanza de vida, las personas mayores han tenido que enfrentar también diversos desafíos, como el crecimiento de la desigualdad y el envejecimiento de la pobreza. De acuerdo con HelpAge, la pobreza de las personas mayores está vinculada a los niveles de educación y alfabetización, pero no sólo responden a una carencia de bienes materiales. El aislamiento y las dificultades de participación en la vida económica, social y política que sufren muchas personas mayores que viven en la pobreza las excluye todavía más socialmente, las aísla de los procesos de toma de decisiones y afecta no sólo a sus ingresos sino también a su salud, su vivienda y su seguridad personal⁸⁵. Un caso todavía más agudo es el de las mujeres mayores, que sufren una doble exclusión, no sólo por las barreras de la edad sino también por las que les imponen los roles de género. En muchas culturas, las mujeres mayores, tradicionalmente dedicadas al sector informal y al trabajo doméstico, quedan sin jubilación ni protección institucional alguna, son desposeídas de sus últimos recursos por códigos de herencia, cargan con responsabilidades a largo plazo en el cuidado de hijos, nietos y dependientes y son marginalizadas, despojadas de su acceso a los servicios sociales y abocadas a la pobreza⁸⁶.

Ante la ocurrencia de un desastre, las personas mayores enfrentan durante las primeras etapas de emergencia mayores dificultades que otros grupos para sustentarse a sí mismas y obtener alimentos y demás recursos. Sin embargo, sus capacidades, su vasta experiencia, su influencia en la toma de decisiones y su aporte como administradores de recursos las convierten en agentes de liderazgo y excelentes promotores de la resolución de conflictos en sus comunidades⁸⁷. Particular atención merece el caso de las mujeres mayores, que pese a las excluyentes barreras de género y edad se hacen cargo, además de lo señalado, de la generación de ingresos, el cuidado y educación de los niños y dependientes y otras formas de interacción cooperativa fundamental para el sustento de las comunidades. Es por todo ello que las políticas públicas en materia de desastres, así como los acuerdos internacionales y el accionar de las organizaciones deben tomar en cuenta el aporte de las personas mayores, incluirlas en los procesos de toma de decisiones y tenerlas en cuenta en todos los estadios de la planificación.

Pese a tratarse de un campo apasionante y que todavía requiere de un profundo estudio, en el presente trabajo no nos centraremos tanto en el impacto de los desastres sobre las personas mayores como en el impacto que provoca en el otro grupo especialmente vulnerable en estos contextos por razón de su edad: los niños y las niñas. De acuerdo con UNICEF, en el año 2005 vivían en el mundo 2100 millones niños y niñas, lo que suponía el 26% de la población mundial. De estos 2100 millones, casi la mitad —1000 millones— vivían en la pobreza⁸⁸.

A continuación se señalan algunos de los riesgos a los que se ven expuestos los niños y las niñas en situaciones de emergencia, de acuerdo con UNICEF⁸⁹, y algunos ejemplos de como han sido afectados en desastres recientes:

⁸⁴ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Las personas mayores y los desastres*. s.l.s.f.

⁸⁵ HELPAGE INTERNATIONAL. *El Informe sobre el Envejecimiento...* op. cit. P. 7-8

⁸⁶ HELPAGE INTERNATIONAL. *Personas mayores en desastres y crisis humanitarias: Líneas directrices para la mejor práctica*, Londres, s.f. P. 11-12.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Índice de la infancia. Portal UNICEF, s.l.s.f.

⁸⁹ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Derechos de la niñez en emergencias y desastres: compromiso de todos*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF, Panamá, 2008.

- 1) El incremento de enfermedades y brotes epidémicos que afectan especialmente a los más pequeños y se ven agravados por las limitaciones de refugio, abrigo, alimentación, agua y saneamiento. En Haití han muerto 10.000 personas por el cólera desde el terremoto de 2010 y sólo en 2016, tras el paso del huracán Mathew, se han registrado 27.000 nuevos casos, de los cuales se calcula que 1 de cada 3 son niños⁹⁰.
- 2) Los efectos psicológicos y traumáticos que pueden alterar su desarrollo emocional, sus capacidades cognitivas y su inclusión en la sociedad. Un estudio realizado en Sri Lanka tras el paso de un tsunami concluyó que inmediatamente tras el desastre, la prevalencia de estrés post-traumático en los niños entre 8 y 14 años era del 45%⁹¹.
- 3) La separación de sus familias, por la muerte de familiares o por desplazamiento. Tras el huracán Katrina, se reportaron a las autoridades 5.192 niños y niñas perdidos y separados de sus padres en los Estados de Louisiana, Mississippi y Alabama⁹².
- 4) El maltrato psicológico y físico, la explotación infantil, la trata y el abuso sexual, que se incrementan notablemente y pueden venir incluso de aquellos que tienen la obligación de protegerlos. En Nepal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que el número de intercepciones de personas vulnerables posibles víctimas de trata se incrementó al menos en un 15% tras el terremoto de 2015⁹³. Teniendo en cuenta que un 28% de las víctimas de trata en 2014 fueron menores —20% niñas, 8% niños—⁹⁴, el impacto del terremoto para los niños y niñas fue tremendo.
- 5) La limitación de su derecho a la educación por la pérdida de infraestructura educativa o su uso como albergue. El tsunami en el Océano Índico que azotó las costas de diversos países de la región como Indonesia, Tailandia, Sri Lanka o Maldivas destruyó o afectó a más de 1.000 escuelas y mató a millares de maestros, afectando la educación de cientos de miles de niños⁹⁵.
- 6) Además de las cinco que señala UNICEF, cabría añadir la posibilidad de que, por la grave situación que las familias atraviesan, se vean obligadas a reducir los gastos en la salud de los niños o éstos deban dedicarse al trabajo infantil para ayudar al sustento familiar. Por ejemplo, después del huracán Mitch, que azotó Nicaragua en 1998, la malnutrición infantil en los hogares pobres aumentó casi un 9%, y el trabajo infantil se incrementó un 5,6%⁹⁶.

Todos estos riesgos ponen en peligro el goce y disfrute de derechos de los niños y las niñas, que como veremos más adelante, deben cumplirse independientemente del contexto en el que vivan. Su grado de vulnerabilidad y de afectación estará determinado por un conjunto de factores que van desde su dependencia del cuidado de los adultos hasta el nivel económico y educativo de los padres o cuidadores; su propio desarrollo emocional y autoestima; el grado de seguri-

⁹⁰ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Huracán Matthew en Haití: ¿por qué el cólera es la principal amenaza para los niños ahora?* Noticias, Portal web UNICEF, s.l.s.f.

⁹¹ CASTAÑO GARCÍA, T. *Impacto de los desastres en la salud mental de los niños y adolescentes*, Trabajo de Final de Máster en Análisis y Gestión de Emergencia y Desastres, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013. P. 30.

⁹² VRIES, L. *All Missing Hurricane Kids Found*, CBS, 22 de marzo de 2006.

⁹³ NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Trafficking in persons: National Report 2013-15*, Office of the Special Rapporteur on Trafficking in Women and Children, Lalitapur, 2015.

⁹⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. Nueva York, 2016.

⁹⁵ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Cientos de escuelas destruidas por el tsunami*, Noticias, Portal web UNICEF, s.l., 2005.

⁹⁶ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Desastres naturales: más de la mitad de los afectados son niños*, Noticias, Portal web UNICEF, s.l.s.f.

dad que ofrece su entorno comunitario; y muy especialmente en función de las políticas públicas y programas de protección social que los Estados pongan en marcha.

En todo caso, UNICEF alerta que «los niños representan entre el 50% y el 60% de la población afectada por desastres naturales en el mundo» y que estas emergencias aumentan de forma exponencial los niveles de mortalidad infantil, no sólo por vía directa sino por el aumento del «riesgo de desnutrición y los problemas en los sistemas de agua y saneamiento». Sin embargo, las desigualdades entre países desarrollados y en vías de desarrollo son todavía enormes y, aún hoy, «el 90% de muertes por desastres naturales se producen en países en desarrollo»⁹⁷. Muertes que, en su inmensa mayoría, serían evitables a través de estrategias inclusivas de reducción y mitigación del riesgo de desastres, que tuvieran en cuenta las necesidades, voz y opinión de los más vulnerables y los incluyeran en todas las fases del proceso. Es decir, en esencia, que solamente una gestión del riesgo que incluya a los más pobres, las mujeres, los niños y las niñas, las comunidades indígenas y el resto de minorías golpeadas por los fenómenos adversos, será capaz de reducir los impactos y lograr que las amenazas no se conviertan en desastres.

1.3. CONCLUSIONES:

1. Las amenazas o fenómenos naturales no provocan de forma directa desastres naturales. Que un evento adverso se convierta en desastres está estrechamente relacionado con la actividad humana de los territorios en el que se produzca, así como con sus condiciones económicas, sociales, políticas y culturales. La vulnerabilidad y las capacidades instaladas en las poblaciones afectadas determinarán en una enorme medida el impacto que el evento natural tenga.
2. Los seres humanos debemos replantear nuestra relación con el medio ambiente pues muchas de nuestras prácticas continúan aumentando el riesgo de que se produzcan desastres. La deforestación, la urbanización descontrolada, la proliferación de industrias contaminantes, el uso desbocado de hidrocarburos y derivados del petróleo, los sistemas de agricultura intensiva que contaminan el suelo y el agua, etc. son prácticas y comportamientos que aumentan exponencialmente los efectos perjudiciales de los desastres. Encontrar y poner en marcha formas alternativas y más sustentables de relación con los ecosistemas ayudarían a paliar estos efectos negativos y, de paso, a prolongar nuestra permanencia en el planeta.
3. Puesto que los desastres afectan profundamente a ciertos grupos poblacionales y zonas determinadas que sufren mayor pobreza y son más vulnerables, como por ejemplo las zonas rurales aisladas y las zonas urbanas periféricas; es indispensable poner en marcha estrategias preventivas de reducción de riesgo para minimizar las vulnerabilidades y construir y afirmar las capacidades. Estas estrategias deben integrar a todos los grupos, ofreciéndoles voz y voto en todos los estadios del proceso.
4. Los efectos de los desastres naturales son un problema de desarrollo, y no solamente económico sino también social, político e institucional⁹⁸. El hecho de que afecten desproporcionadamente a las personas más pobres y sean un agente de *cronificación* de la pobreza resalta las de-

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ RUL-LAN, G. *Desastres naturales y pobreza*. Diario de Córdoba, 25 de enero de 2010.

sigualdades en el reparto de la riqueza y como ello condiciona las posibilidades de supervivencia de unas personas frente a otras. Los pobres, en su lucha diaria por sobrevivir, están mucho menos preparados, tienen mucha menos influencia en la toma de decisiones, se encuentran abandonados por las instituciones y son, en suma, mucho más vulnerables. Mientras las estrategias de erradicación de la pobreza no tomen en cuenta la necesidad de reducir las vulnerabilidades de los pobres y de construir capacidades, la pobreza seguirá reproduciéndose. La lucha contra la pobreza es la lucha contra los desastres, y viceversa.

5. Existen ciertos grupos especialmente vulnerables que enfrentan dobles y triples vulnerabilidades frente a desastres. Las mujeres y las niñas, especialmente las más pobres, son uno de los grupos más desprotegidos y que requieren mayor atención de las instituciones y organizaciones. Los roles de género instalados en la mayoría de sociedades las fuerzan a realizar un doble trabajo productivo-reproductivo, haciéndolas responsables no sólo de los cuidados de los miembros del grupo familiar sino también proveer los medios de vida necesarios para su supervivencia. Enfrentan también la inmundicia de la violencia basada en género, que se dispara al calor del caos propio de las etapas post-desastre, y que agrava las frecuentes dificultades de acceso a servicios y recursos de salud sexual y reproductiva. Además, sufren sistemáticamente la discriminación en el acceso a servicios básicos como la salud, la educación, la participación y la representación social.
6. Pese a ser un grupo muy vulnerable, las mujeres y las niñas son agentes de prevención y transformación fundamentales para sus comunidades y tienen un papel esencial en los procesos de reconstrucción y vuelta a la vida. Es, por lo tanto, imprescindible abordar la gestión del riesgo desde un enfoque de género y de protección de derechos. Esto supone su participación en igualdad en todas las fases de planificación de las políticas públicas y comunitarias y en el diseño y ejecución de programas de asistencia y protección de derechos en contextos de desastres.
7. La investigación de las dimensiones de vulnerabilidad frente a desastres muestra con total claridad el déficit en lo que a datos desagregados se refiere; por sexo, edad, pobreza, orientación sexual, discapacidad, pertenencia a minoría étnica, etc. Resulta indispensable que las instituciones, organizaciones y universidades realicen un esfuerzo para recoger y compilar datos desagregados en contextos de desastre. Sólo así se podrá llevar a cabo un análisis más enfocado de la realidad, entender porqué se producen ciertos fenómenos y proponer soluciones más acertadas.

CAPÍTULO II - LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y EN EL MARCO NORMATIVO RELATIVO A DESASTRES

Habiendo expuesto ya lo que entendemos por desastres naturales y los motivos por los que las mujeres y las niñas, especialmente las más pobres, sufren desproporcionadamente su impacto, nos adentramos ahora en el complejo entramado normativo relativo a los desastres. En la primera parte del presente capítulo analizaremos los múltiples instrumentos internacionales relativos a desastres naturales existentes; mientras que en la segunda nos centraremos en el marco normativo interno de la República del Ecuador, con la intención de explorar si son o no idóneos para proteger y garantizar los derechos de las personas en contextos de desastre, atendiendo especialmente a los de las mujeres y las niñas.

Con el transcurrir de los años, la comunidad internacional ha ido tomando consciencia de la importancia de los desastres sobre la seguridad y el desarrollo humanos. Durante las últimas décadas se ha realizado un considerable esfuerzo por construir un marco jurídico sólido entorno a lo que se ha dado en llamar el derecho internacional relativo a desastres. Sin embargo, lo cierto es no se ha logrado de una forma suficientemente estructurada y, a la fecha, el derecho internacional de los desastres es una abundante aunque caótica madeja de textos normativos con distinta fuerza vinculante: desde convenios y convenciones hasta acuerdos multilaterales y bilaterales, directrices, resoluciones, principios, criterios, etc. Un entramado que no ha logrado estructurarse alrededor de un convenio internacional capaz de regular los diversos aspectos de la prevención de desastres, la prestación de socorro y la protección de las personas, su dignidad y sus derechos en estos contextos. Además, son escasísimos los instrumentos que, desde un enfoque de derechos humanos y de género, prevén acciones y estrategias de protección específica para las mujeres y las niñas. Analizaremos, pues, cómo se ha construido este marco normativo y destacaremos las virtudes y carencias de los principales instrumentos con respecto a la protección de derechos humanos, incluyendo a mujeres y niñas.

La República del Ecuador, por su parte, es uno de los Estados de la región con una mayor exposición a fenómenos naturales adversos. Las particulares condiciones geológicas, orográficas, geológicas, climáticas y antrópicas provocan que el país deba hacer frente de forma sostenida a múltiples amenazas naturales: erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, erosiones, deslizamientos... Durante los últimos 10 años, el Estado ecuatoriano se ha comprometido con la creación e implementación de un sistema nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres, que ha implicado tanto cierta actividad normativa como la creación de instituciones dedicadas específicamente al asunto. Del mismo modo, se han dado algunos pasos en materia de legislación para proteger los derechos de las mujeres e igualarlos con los de los hombres en el país. Sin embargo, lo cierto es que queda mucho trabajo por hacer y las estadísticas insisten en señalar al Ecuador como un país con una fuerte desigualdad de género y prácticas y repartos de roles todavía muy discriminatorios. Repasaremos el marco legislativo nacional para subrayar que el desarrollo normativo, técnico y de infraestructura todavía no ha logrado garantizar la protección de derechos de las personas frente a posibles desastres naturales, en especial los de las mujeres y las niñas.

2.1. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL RELATIVO A DESASTRES

La legislación en materia de desastres es una disciplina relativamente nueva, que empezó a construirse de forma más o menos estructurada a partir de las guerras mundiales del siglo XX y que ha presentado tradicionalmente múltiples discrepancias, solapamientos y carencias tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, durante las últimas décadas, la comunidad internacional ha empezado a abordar el asunto de forma más comprometida en un intento por construir un derecho relativo a desastres que sea capaz de unificar la dispersa normativa y constituir un cuerpo sólido, vinculante y articulado a todos los niveles. Nos referiremos a este nuevo marco normativo como Derecho Internacional relativo a los Desastres; simplemente como derecho relativo a desastres; o como IDRL, acrónimo de la expresión inglesa *International Disaster Response Law*, que se apoya en el proyecto lanzado por la FICR en 2001. Se analiza a continuación: el desarrollo histórico de esta rama del derecho; su vinculación con otras ramas del derecho internacional; los instrumentos normativos que lo configuran a todos los niveles —costumbre, principios, derecho convencional y soft law—; y, en definitiva, la situación en que se encuentra en la actualidad el derecho internacional relativo a los desastres.

2.1.1. ANTECEDENTES DEL DERECHO RELATIVO A DESASTRES Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Relator Especial sobre la protección de personas en caso de desastres de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, Eduardo Valencia-Ospina, ha repasado la historia de la normativa internacional para los desastres⁹⁹.

Identifica los primeros antecedentes de la asistencia en órdenes religiosas fundadas en el siglo XI, que ya daban socorro a los necesitados —incluyendo las víctimas de desastres—, y cita a juristas como Emmer de Vattel, que en pleno auge de los Estados-nación, en el siglo XVIII, ya hablaban de socorro. Sin embargo, señala, no fue hasta la primera mitad del siglo XIX que se establecerían las primeras normas. Debido a las múltiples guerras europeas de los siglos XVIII y XIX, el desarrollo de la normativa inició codificando normas relacionadas con los conflictos bélicos. Así, Henry Dunant conseguiría apoyos para establecer las bases de las normas internacionales para prestar asistencia a las víctimas de los conflictos armados, concretados con la creación de la Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la aprobación del Convenio de Ginebra de 1864 sobre la suerte de militares heridos en campaña, lo que le haría ganar el Premio Nobel de la Paz. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del XIX las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja empezaron a reconocer necesidades de personas afectadas por otros tipos de desastres en tiempos de paz, es decir, prestación de asistencia inmediata y organizada en casos de calamidad. Aunque se trataba de una suerte de preparación para tareas a aplicar en tiempos de guerra, se empezó a posicionar la necesidad de las labores humanitarias en desastres acontecidos durante tiempos de paz —lo que hoy llamamos Derecho Internacional relativo a los Desastres—.

⁹⁹ VALENCIA-OSPINA. *Informe... op. cit.* Párr. 14.

Esta fue la misma lógica que guió la normativa internacional de finales del XIX y buena parte del XX. Motivada por los efectos de la guerra, la comunidad internacional fue progresivamente codificando —a través de una serie de tratados internacionales— las formas de asistencia a la población civil atrapada en crisis humanitarias, dando lugar a lo que hoy conocemos como el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Se trató, sin embargo, de un marco normativo para la asistencia en casos muy específicos de crisis relacionadas con la guerra o los conflictos armados. Los principales instrumentos son los Convenios de la Haya de 1899 y 1907, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales.

Del mismo modo —y aunque haya antecedentes desde la Grecia clásica hasta la Ilustración o la Revolución Francesa—, tras millones de muertos, una Europa en ruinas y el miedo al resurgimiento del fascismo y el nazismo que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial, delegados de 50 naciones se reunieron en San Francisco para dar a luz una suerte de carta magna internacional que protegiera los derechos de las personas: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Con este documento no vinculante como marco de referencia, se han ido aprobando desde la mitad del s. XX hasta nuestros días un buen número de tratados internacionales de protección de derechos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El derecho relativo a los desastres no tiene un recorrido histórico tan largo como otras ramas del derecho internacional, sin embargo ha ido construyéndose paralelamente a ellos y, sobre todo durante las últimas décadas, busca consolidarse y ocupar su lugar en el campo de juego internacional. Ahondamos, a continuación, en cómo ha sido este arrítmico camino de construcción paralela del IDRL al lado de otros conjuntos normativos internacionales y analizamos con más profundidad cómo las ramas más maduras y sólidas alimentan y sirven de inspiración a un derecho joven pero en constante crecimiento.

2.1.1.1. Derecho Internacional Humanitario

Como se ha señalado, el DIH reglamenta los conflictos armados, es decir, se encarga de regular la protección y el suministro de asistencia humanitaria a todas las personas y bienes que se ven afectados por un conflicto armado. Si bien la normativa no está específicamente enunciada para contextos de desastre natural o antrópico sino para la particular naturaleza de los conflictos armados, muchas de sus disposiciones pueden adaptarse perfectamente a este tipo de contextos. Por ejemplo, el principio de no discriminación —que según la propia CICR es «la base de todo el derecho internacional humanitario», un «elemento clave de la imparcialidad»¹⁰⁰ y que está recogido por el art. 3, apartado 1, párrafo 1, común a los *Convenios de Ginebra*— establece que todas las personas protegidas deben ser tratados y asistidos «con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, las opiniones políticas o en cualquier otro criterio análogo».

Además, como señala Pajkiert en su excelente tesis doctoral, los *Convenios de Ginebra* y sus *Protocolos Adicionales* enuncian otros derechos individuales como el intercambio de información entre familiares separados o el derecho a abandonar el territorio afectado por un conflicto por

¹⁰⁰ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *No discriminación y conflicto armado*. Portal CICR, s.f.

parte de los extranjeros; que son igualmente aplicables al IDRL. Del mismo modo, otros preceptos aplicables son «la prohibición de traslados forzosos [...] o la responsabilidad por entregar a la población los alimentos y mantener los servicios médicos, hospitalarios, de salud pública e higiene»¹⁰¹.

Es evidente, pues, que pese a no ser aplicables directamente al IDRL, los sólidos estándares del DIH en la protección y asistencia a víctimas, independientemente de si se trata de conflictos armados o de desastres, resultan ser elementos comparativos de indudable valor. Así, como señala la IFRC, el progresivo desarrollo de los tratados de DIH llevó aparejada la creación de un marco institucional para su aplicación. Tanto los Estados parte de esos tratados como las instituciones vinculadas a ellos son responsables de implementar estas normas. Y, aunque reconoce que tras la Guerra Fría la eficiencia del Derecho Internacional Humanitario se ha erosionado por el creciente número de fuerzas combatientes irregulares, que han hecho aumentar las violaciones masivas de derechos; también señala la importancia de un cuerpo normativo previo y bien desarrollado como punto de partida sólido para hacer frente a los nuevos desafíos¹⁰².

2.1.1.2. Derecho Internacional de los Derechos Humanos

De un modo muy similar al DIH, el DIDH se ha ido desarrollando progresivamente y, claro, enfrentando también numerosas dificultades. El presente trabajo tiene como uno de sus objetivos establecer la relación directa y dependiente entre el DIDH y el IDRL y defender que el primero debe ser el paradigma desde el que se enfoque la protección, por lo que abordaremos esta relación más adelante. Cabe, sin embargo, señalar un par de ideas antes de continuar.

En primer lugar, hay que resaltar que, pese a que la gran mayoría de instrumentos internacionales vinculantes no mencionen específicamente los contextos de desastres, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es igualmente aplicable en estos casos, en la medida en que muchos de los derechos que protege se ponen en riesgo con la ocurrencia de un desastre, como señala Terminiello¹⁰³. Esta misma tesis es defendida por Fisher, que recuerda que múltiples derechos —a la vida¹⁰⁴, a la alimentación¹⁰⁵, al agua¹⁰⁶, a la vivienda¹⁰⁷, vestido y saneamiento adecuados¹⁰⁸, salud y servicios médicos¹⁰⁹, a no ser discriminado¹¹⁰— están protegidos por múltiples tratados internacionales también en las situaciones de desastre¹¹¹. En este sentido, si bien es cierto que las normas internacionales de derechos humanos y los desastres aún no se contemplan

¹⁰¹ PAJKIERT, P. *El derecho relativo a los desastres como una vía hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres*. (Tesis de doctorado) Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 2015. P. 69-70.

¹⁰² INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *World Disasters Report. Focus on Public Health*. Ginebra, 2000. P. 148.

¹⁰³ TERMINIELLO, J.P. “A propósito de los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Reflexiones, realidades y desafíos”. *Revista Athina*, N° 10, Lima, 2013. P. 261.

¹⁰⁴ DUDH (1948), Art. 3; PIDCP (1966), Art. 6; CDN (1989), Art. 1; CEDH (1950), Art. 2; CADHP (1981), Art. 4; DADDH (1948), Art. 1.

¹⁰⁵ PIDESC (1966), Art. 11; CDN, Res. 1386 (XIV) AGNU, 1959; Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, Res. 3348 (XXIX) de la AGNU (1974); Res. 39/166 de la AGNU (1984) Principio 6.

¹⁰⁶ CEDAW (1979), Art. 14(2)(h); Convenio 169 OIT (1985), Art. 5; CDN (1989), Art. 24(2)(c); CIDPD (2006), Art. 28; Carta Africana Derechos y el Bienestar del Niño (1990), C39, Art. 14(2)(c).

¹⁰⁷ DUDH (1948), Art. 25; PIDESC (1966), Art. 11

¹⁰⁸ DUDH (1948), Art. 25; PIDESC (1966), Art. 12.

¹⁰⁹ DUDH (1948), Art. 25; PIDESC (1966), Art. 12; CERD (1969), Art. 5; CDN (1989), Art. 24; CEDAW (1979), Art. 12; CIDPD (2006) Art. 25; Declaración Americana (1948), Art. 11; Protocolo de San Salvador (1988), Art. 10; etc.

¹¹⁰ DUDH (1948), Art. 2; PIDCP (1966), Art. 2; PIDESC (1966), Art. 2; CERD (1969), Art. 2; etc.

¹¹¹ FISHER, D. *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Ginebra, 2007. P. 34.

«...de forma general en los instrumentos jurídicos vinculantes que regulan ambos temas»¹¹², esta tendencia parece estar cambiando. Durante los últimos años, especialmente en África, se empiezan a incluir disposiciones relacionadas con desastres en los nuevos instrumentos de derechos humanos. Así parecen indicarlo la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990)¹¹³ y la conocida como *Convención de Kampala* (2009)¹¹⁴, que otorgan derechos a las personas desplazadas por causa de desastres; y la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006), que obliga a los Estados a 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»¹¹⁵.

En segundo lugar, otro de los importantes aportes del DIDH es el enfoque de los individuos como sujetos de derechos y de los Estados como garantes de los mismos. Es decir, en palabras de Pakjiert, propician un paradigma de la protección de los afectados al atribuirles «a las personas afectadas la condición de titulares de derechos, liberándolas del estatus de mero peticionario o beneficiario de asistencia», al mismo tiempo que confiere al Estado «la responsabilidad primordial de respetar, proteger y cumplir [...] los derechos»¹¹⁶.

2.1.1.3. Derecho Internacional sobre Refugiados y Desplazados Internos

La OIM define a los migrantes ambientales como «las personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero»¹¹⁷. En el contexto actual, el incremento progresivo de desastres naturales —muchos relacionados con el cambio climático— están provocando flujos migratorios masivos. La propia OIM cifra actualmente el número de desplazados ambientales en 200 millones y calcula que esta cifra alcance los 1.000 millones en las próximas cuatro décadas¹¹⁸. Nos encontramos pues ante una situación compleja, en la que existen dos escenarios posibles, la migración a terceros países o el desplazamiento interno dentro del propio estado.

Pese a la dramática situación y a la poco halagüeña perspectiva, lo cierto es que el principal instrumento vinculante de protección de personas refugiadas en terceros países, la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951 y su *Protocolo* de 1967, no contemplan a los migrantes ambientales en la definición de refugiado. Así, aquellos migrantes del primer escenario, los que abandonan su país para refugiarse en otro por causa de un desastre natural, no pueden acogerse a la figura de refugiado y quedan al amparo de las leyes migratorias del Estado receptor, lo que en no pocas ocasiones supone una enorme desprotección. Por contra, aquellos que se desplazan dentro de su propio país de residencia, están amparados tanto por los *Principios Recto-*

¹¹² VALENCIA-OSPINA. *Informe... op. cit.* Párr. 26.

¹¹³ ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA. *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*. Adís Abeba, 1990.

¹¹⁴ UNIÓN AFRICANA. *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África*. 2009.

¹¹⁵ NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York, 2006.

¹¹⁶ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 70-71.

¹¹⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente*, MC/INF/288, del 1 de noviembre de 2007, 94ª reunión. P. 2.

¹¹⁸ En BORRÁS, S. La migración ambiental: entre el abandono, el refugio y la protección internacional. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 132, 2015-2016, P. 31-33.

res de los Desplazamientos Internos de 1998, el principal instrumento en caso de no haber abandonado el país, que sí protege específicamente en caso de «catástrofes naturales o provocadas por el ser humano»; como por los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Se trata, sin embargo, de instrumentos no obligatorios y que no garantizan los derechos de los desplazados internos.

Así, las diversas lagunas jurídicas y dificultades a las que se enfrentan los desplazados no hacen más de denotar una necesidad de desarrollo de esta rama del derecho internacional, para garantizar la protección de los derechos de millones de personas en el mundo. Sin embargo, es importante destacar, en el ámbito que nos ocupa, que los derechos y deberes que establecen ciertos instrumentos del Derecho Internacional sobre los Refugiados pueden ser pertinentes en contextos de desastre. Por ejemplo, la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* es relevante en el caso de que un país receptor de refugiados sufra un desastre o en caso de que los desastres den lugar a persecución, lo que justificaría el otorgamiento del estatus de refugiado a aquellos que la estén padeciendo¹¹⁹.

2.1.2. LA COSTUMBRE Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO A LOS DESASTRES

2.1.2.1. Derecho Internacional Consuetudinario

La interacción entre derecho relativo a los desastres con otras ramas del derecho internacional nos conduce al análisis de la costumbre como generadora de normas jurídicas efectivas. Cabe preguntarse, al hilo de lo ya señalado, si existe un derecho consuetudinario relativo a los desastres o si se están desarrollando prácticas o conductas que puedan devenir, en un futuro próximo, en costumbres capaces de constituirse en derecho positivo aplicable en situaciones de emergencia y desastre. Para ello es necesario, en primer lugar, entender qué es el derecho internacional consuetudinario y cómo funciona.

La costumbre es una de las principales fuentes del derecho internacional, tal como se señalaba en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que establece en su apartado II que será de aplicación de la Corte «la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho»¹²⁰, es decir, una forma de generación espontánea de derecho surgida a partir de la práctica. En otras palabras, se trata de ciertas actitudes y comportamientos de los Estados que, con el paso de cierto tiempo —no necesariamente mucho—, puedan terminar consolidándose como derecho. Para que esto pueda ocurrir existen ciertas condiciones que deben cumplirse. En primer lugar nos encontramos con el *elemento material*, que se refiere precisamente a la práctica uniforme y no interrumpida de ciertas conductas que no presenta alteraciones sustanciales¹²¹. En segundo lugar está el *elemento psicológico o espiritual*, también conocido como *opinio juris*, y que hace referencia a la necesidad de que dicha práctica no sólo sea uniforme y continuada sino que venga acompañada de un sólida convicción de obligato-

¹¹⁹ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 72.

¹²⁰ Estatuto de la Corte internacional de Justicia (1945), Art. 38 inc. c).

¹²¹ KILLIAN, K. La costumbre en el derecho internacional (Precedentes judiciales del derecho interno como medios de prueba). *Lecciones y Ensayos*, Nro. 93, 2014. P. 187.

riedad jurídica. De darse estos condicionantes, «la costumbre como fuente de derecho autónoma de los tratados puede así vincular a sujetos que no son parte de esos tratados o bien a los mismos Estados partes, pero respecto a situaciones no expresamente contempladas convencionalmente de tratados»¹²².

Aclaradas las idea y condiciones sobre la costumbre internacional regresamos a la pregunta inicial. ¿Existe un derecho internacional consuetudinario relativo a desastres? Atendiendo a la práctica de los Estados y al *opinio juris*, sería imprudente afirmar que existe un derecho consuetudinario desarrollado y sólido en relación a los desastres. Así lo entiende Hoffman, que señala que la investigación realizada hasta la fecha no sugiere la existencia de un sistema de normas consuetudinarias consolidadas en relación a la IDRL —aunque reconoce que tal vez futuras investigaciones arrojen evidencia de que esta afirmación debe ser reconsiderada—. ¹²³

Ahora bien, como se viene señalando, el hecho de que el IDRL no cuente a la fecha con una serie de normas consuetudinarias propias no le excluye de la posible aplicación de un buen número de normas provenientes de la costumbre que han sido recogidas en instrumentos normativos de otras ramas del derecho internacional. Como hemos visto, numerosas disposiciones heredadas de la costumbre en el DIH y en el DIDH son perfectamente aplicables, por analogía, al derecho relativo a los desastres. Sin ánimo de ahondar mucho en el asunto, se pueden hacer dos reflexiones para sostener esta idea. En primer lugar cabe recordar que muchas de las recomendaciones que proponen las *Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales* (2011) y los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (1998) —documentos a los que nos referiremos más adelante— coinciden con prácticas pertenecientes a la costumbre del DIH¹²⁴. Del mismo modo, bajo el derecho consuetudinario de los derechos humanos, aquellos Estados en los que se produzca un desastre tienen la obligación de respetar una serie de obligaciones —p. e. relativas a los derechos humanos y al trato de los extranjeros— e incluso, si se agotara su capacidad para satisfacer las necesidades básicas de su población podrían requerir la asistencia exterior —de otros Estados, Naciones Unidas, ONG— tal como establece el Art. 13 sobre la protección de personas en casos de desastre, de la Comisión de Derecho Internacional¹²⁵. Son, por tanto, normas del derecho consuetudinario internacional que afectan —y en ocasiones se aplican *de facto*— a situaciones de desastre. En este sentido, la propia CICR entiende que estamos ante un debate abierto sobre si el derecho de las víctimas de desastres naturales a recibir asistencia humanitaria cumple con los requisitos del derecho internacional consuetudinario —como lo hacen otros derechos de tercera generación: al desarrollo, a la paz...—.

Además de la influencia de otras ramas del derecho internacional, es imprescindible señalar la doble función que juegan los instrumentos de *soft law* en el establecimiento de la costumbre. Por una parte, sirven como criterios de interpretación autorizada cuando se presentan dudas en aspectos específicos de los acuerdos internacionales; por otra, pueden servir como pruebas a la

¹²² VINUESA, R.E. *La formación de la costumbre en el Derecho Internacional Humanitario*. Recursos CICR, 1998.

¹²³ HOFFMAN, M. H. "What is the scope of international disaster response law?" *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, FICR, 2003. P. 16 y nota 25.

¹²⁴ Pajkiert señala (en *El derecho... op. cit.* P. 88) las siguientes normas del Estudio del derecho internacional humanitario consuetudinario del CICR: 31, 32, 110, 112, 131, 132, 133, 134, 135, 138.

¹²⁵ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 89.

hora de demostrar la existencia de una costumbre internacional o para determinar posibles violaciones de principios generales del derecho internacional por parte de un Estado¹²⁶.

Así las cosas, coincidiendo con Venturini, podemos concluir que pese a que no existe todavía un derecho consuetudinario consolidado, el derecho internacional relativo a los desastres se basa en gran medida en la ley consuetudinaria y convencional existente¹²⁷ y puede recurrir a estas normas como sustento y fuente de inspiración para desarrollar una sólida y propia costumbre internacional sobre desastres. Además, los instrumentos de derecho indicativo y las normas y principios de *soft law* que veremos más adelante —el Marco de Acción de Hyogo, los Principios de Pinheiro o las Directrices IDRL de la IFRC, por ejemplo— tienen un impacto político y pueden contribuir al establecimiento y desarrollo de normas de derecho consuetudinario¹²⁸.

2.1.2.2. Principios

Los principios generales del derecho son disposiciones que carecen de condición de aplicación y contienen una pauta o indicación genérica a seguir, pero no una prescripción definida. Se trata de disposiciones que son consideradas fuente principal del derecho internacional por el Art. 38 (c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, como señala Venturini¹²⁹, el actual contexto globalizado y el crecimiento y evolución de la normativa internacional los ha ido desplazando y poniendo en juego hasta el punto en que es necesario encontrar un adecuado balance entre obligación y principios. Para el objetivo de este trabajo nos interesan fundamentalmente dos grupos de principios: los principios del derecho internacional establecidos por la Resolución 3821 (XXIX) de la AGNU —concretamente en los principios de soberanía, no intervención, consentimiento y cooperación—; y los principios de la asistencia humanitaria aplicables a desastres —fundamentalmente humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación—.

Desde principios del siglo XX el derecho internacional público se asienta sobre el *principio de soberanía* de los Estados, lo que implica que cualquier Estado tiene derecho a dirigir sus asuntos sin interferencia de Estados extranjeros —es la idea de igualdad soberana entre Estados que se desprende del Art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que se recoge en un sinfín de documentos internacionales en todos los ámbitos y que ha sido la base del derecho internacional público durante décadas—. Esta idea de soberanía es la que confiere competencia al Estado sobre la respuesta ante un desastre: es el Estado el que debe proveer asistencia humanitaria dentro de su propio territorio y satisfacer las necesidades de su población en una situación de emergencia. El segundo principio que nos interesa es el de *no intervención*, que se asienta precisamente sobre el principio de soberanía de los Estados y que no es otra cosa que la obligación de los Estados de abstenerse de cualquier intervención o injerencia en los asuntos internos de otro Estado, ya sea directa o indirectamente. En tercer lugar, el *principio de cooperación* permite a un Estado solicitar ayuda exterior en asuntos económicos, de progreso, bienestar general, derechos

¹²⁶ ESCUDERO ALDAY, R. El concepto de soft law. En MORESO, J. J. y MARTÍ, J. L. *Contribuciones a la filosofía del derecho. Imperia en Barcelona 2010*. Marcial Pons. Madrid, 2012. P. 137.

¹²⁷ VENTURINI, G. "International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law." En: GUTTRY, A.; GESTRI, M.; VENTURINI, G.. *International Disaster Response Law*. La Haya, 2012. P. 47.

¹²⁸ HAUMER, S. "El derecho relativo a los desastres". *Revista Migraciones Forzadas*, N° 45, Marzo 2014. P. 72.

¹²⁹ VENTURINI, G. *International Disaster...* *op. cit.* P. 47

humanos, libertades fundamentales, etc.¹³⁰. Por último, el *principio de consentimiento* le protege de posibles injerencias: la ayuda prestada por terceros Estados o por otros agentes —como el Sistema de Naciones Unidas, OIG u ONG— debe ajustarse a los términos establecidos por el Estado afectado.

Sin embargo, en no pocas ocasiones, Estados afectados por desastres se han negado a recibir apoyo extranjero, normalmente por temor a sufrir injerencias o actos abusivos aprovechando la debilidad del gobierno, la situación de desorden generalizado y la alteración en la prestación de servicios (Irán tras el terremoto de 1990, Myanmar tras el ciclón Nargis, Japón tras el accidente de Fukushima o EE.UU. tras el Katrina¹³¹). Aunque se trata de temores razonables, pueden tener efectos y perjuicios importantes para la población. Entonces, ¿qué ocurre cuando el Estado no tiene capacidades para garantizar estos derechos a su población? Los principios, como se ha señalado, son indicaciones genéricas y no prescripciones definidas, por lo que en ocasiones de fuerza mayor pueden ser desestimados. Por ejemplo, si el Estado ha contraído con anterioridad obligaciones internacionales que le obliguen a aceptar la asistencia internacional, deberá hacerlo aún contando con el principio de soberanía¹³²; si el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza una intervención para prestar apoyo a las víctimas, en aplicación del Art. 42 o del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas¹³³, el Estado también deberá aceptarlo. Los límites de los principios del derecho internacional son a veces difusos y su aplicación se ve sometida a otras obligaciones contraídas por lo Estados.

El agotamiento del Estado-nación como sistema socio-político está dando lugar a una suerte de progresiva transición hacia nuevos modelos, el Estado regional y el Estado global. En este escenario, el tradicional concepto de Rousseau de soberanía se va desvirtuando por la profunda interdependencia transnacional que ha traído consigo la globalización y, por supuesto, esto afecta también a la soberanía de los Estados en casos de desastre. Los principios del derecho internacional público se ven enfrentados con obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos y es necesario ir transitando hacia un modelo más global y más justo y encontrar un equilibrio que evite injerencias o abusos de países extranjeros en los contextos de desastre, especialmente por medio de la vía de cooperación Norte-Sur.

Además, cualquier asistencia humanitaria en contexto de desastre debe respetar unos principios fundamentales: *humanidad*, respeto del individuo, protección de la vida, alivio del sufrimiento y protección especial de los grupos más vulnerables; *imparcialidad*, guiada exclusivamente por las necesidades de las víctimas y no en función de otro criterio que suponga diferenciación; *neutralidad*, evitar todo vínculo político, económico, religioso, ideológico, racial o étnico, etc.; y *no discriminación*, evitar trato desfavorable o en condiciones de desigualdad en cualquier esfera. Estos principios pueden ser una guía muy útil para analizar las estrategias de reducción de riesgo *ex ante* y de gestión de la respuesta durante y *ex post*, tanto a nivel nacional como internacional.

¹³⁰ VENTURINI, G. *International Disaster... op. cit.* P. 49.

¹³¹ COSTAS TRASCASAS, M.. "Access to the Territory of A Disaster Affected State." En: GUTTRY, *et al. International..., op. cit.* P. 226-227.

¹³² El proyecto de articulado de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU sobre la Protección de las personas en caso de desastre acompaña esta línea. El Art. 5 establece el deber de los Estados de cooperar entre ellos y con NN.UU, OIG y ONG; el Art. 10 establece la obligación de un Estado afectado por un desastre de solicitar asistencia si la situación excede su capacidad nacional; y el Art. 11 reitera el requisito de consentimiento para la asistencia externa y reconoce que no debe ser rechazado arbitrariamente.

En VENTURINI, G. *International Disaster... op. cit.* P. 49.

¹³³ COSTAS TRASCASAS, M. En PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 89.

Como veremos más adelante, los principios de la asistencia humanitaria nos sirven de termómetro para desentrañar el impacto que tienen los desastres sobre los derechos humanos humanos de las poblaciones afectadas.

2.1.3. EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL RELATIVO A LOS DESASTRES

Sobre las bases consuetudinarias, de principios y de otras ramas del derecho internacional se han venido desarrollando, desde hace casi un siglo, los mecanismos y regulaciones relativas a los desastres. Sin embargo, tal como señala la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), «no existe una fuente de derecho internacional definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones en materia de respuesta y socorro en casos de desastre»¹³⁴. La primera propuesta de regular los asuntos relacionados con el socorro internacional se produjo bajo el amparo de la desaparecida Liga de las Naciones, que en 1927 reunió a casi medio centenar de Estados para adoptar la Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro (IRU, por sus siglas en inglés). Como señala Fisher, esta agencia se constituyó con la intención de canalizar fondos y coordinar a los diversos actores implicados en el apoyo internacional en situaciones de desastre. Sin embargo, desde sus inicios enfrentó graves problemas de financiación y operatividad que provocaron su progresivo abandono por parte de los Estados, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial¹³⁵. Tras años de debates, los activos y responsabilidades de la Unión fueron transferidos a las Naciones Unidas por medio de la resolución 1268 (XLIII) de 4 de agosto de 1967 del Consejo Social y Económico¹³⁶. Todas estas dificultades dieron lugar al cierre definitivo de la IRU en 1982.

No obstante, en 1977 —antes de su cierre y ya con competencias transferidas— la Oficina del Coordinador de Socorro en Desastres de las Naciones Unidas —predecesora de la que hoy conocemos como la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)—propuso un borrador de *Convención para hacer Expedita la Entrega de Asistencia de Emergencia*, que no era sino un intento de tratado internacional que resolviera los problemas logísticos y prácticos de la asistencia internacional en desastres, aunque nunca llegó a ser adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Esta frustrante experiencia provocó el fracaso de los posteriores intentos de construir un tratado multilateral vinculante que regulara la asistencia internacional en caso de desastres y ocasionó que el desarrollo normativo en la materia se haya ido produciendo a lo largo de las últimas tres décadas de una forma dispersa, incoherente y no bien entendido e implementado por los profesionales¹³⁷. Así, en la actualidad encontramos un cuerpo normativo convencional conformado por docenas de instrumentos multilaterales, regionales y sectoriales; más de 150 tratados bilaterales entre Estados; un nutrido conjunto de documentos de *soft law*; y más de 100 legislaciones nacionales¹³⁸. A continuación revisamos los instrumentos más importantes de esta maraña jurídica.

¹³⁴ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *World... op. cit.* P. 145.

¹³⁵ FISHER, D. *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete. Versión resumen*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 2007. P. 6.

¹³⁶ MACALLISTER-SMITH, P. The International Relief Union: reflections on establishing an International Relief Union of July 12, 1927, *Tijdschrift voor Rechtsgechiedenis*, vol. 54, Amberes, 1986. P. 368-369.

¹³⁷ FISHER, D. *Law... op. cit.* P. 158.

¹³⁸ FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y OLIVA MARTÍNEZ, J. D. *El Derecho... op. cit.* P. 22.

2.1.3.1. Tratados regionales:

Los tratados a escala regional han logrado una sistematización bastante más eficiente que los instrumentos multilaterales –puntuales, temáticos y ciertamente caóticos–, mejorando las regulaciones sectoriales por medio de interesantes herramientas. Puesto que la lista es muy extensa y el presente trabajo se focaliza en el terremoto de 2016 en Ecuador, nos centraremos en la realidad regional americana. América es, tras Europa, el continente con un mayor desarrollo de instrumentos jurídicos regionales y sub-regionales en la materia, siendo el de mayor potencial la *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre*. Sin embargo, pese a demostrar un creciente interés en la gestión y reducción del riesgo de desastres, la proliferación de acuerdos en la región no siempre ha sido beneficiosa. Se han producido solapamientos, contradicciones e incoherencias entre los diversos instrumentos jurídicos y regulaciones, que en muchas ocasiones abordan las mismas cuestiones desde un enfoque diferente, lo que genera efectos negativos. A continuación, los instrumentos regionales más destacados (Tabla 2):

Tabla 2: Instrumentos regionales americanos relativos a desastres, por subregiones

REGION	INSTRUMENTOS
América (regional)	- <i>Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre</i> (1991)
Centroamérica	- <i>Acuerdo constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica</i> (1988) - <i>Convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central</i> (2003)
Caribe	- <i>Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe</i> (1993) - <i>Acuerdo constitutivo de la Agencia de Manejo de Desastres y Emergencias del Caribe</i> (1994) - <i>Acuerdo entre los Estados miembros y los miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales</i> (1999)
Sudamérica	- <i>Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercado Común del Sur en Materia de Cooperación y Asistencia Frente a Emergencias Ambientales</i> (1991) y su <i>Protocolo Adicional</i> (2004) - <i>Acuerdo constitutivo del Comité Andino para la Prevención y la Respuesta a los Desastres</i> (2002)

Fuente: Pajkiert¹³⁹, elaboración propia

Pese a la importancia que la Convención Interamericana podría tener en la región, la multiplicidad de actores y la arquitectura institucional que plantea —un comité para emergencias, otro para reducción de desastres y un fondo para asistencia en emergencias— ha desanimado a ratificarlo y apenas 6 de los 35 Estados de la región lo ha hecho. Esto ha provocado que hasta la fecha el tratado haya permanecido prácticamente inactivo, tal como señalaba el propio Secretario General de la OEA, Luís Almagro¹⁴⁰. Estas dificultades operativas y la desconfianza han propiciado la creación de los instrumentos sub-regionales reseñados. Sin embargo, esta exuberancia normativa no siempre desemboca en una cooperación y respuesta internacional armoniosa. Parece obvio que el hecho de que cada una de las tres subregiones del continente cuentan con al menos dos instrumentos relacionados está provocando solapamiento de regulaciones, que responden a intereses y enfoques diferentes.

¹³⁹ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 77-80.

¹⁴⁰ Almagro reactivará los mecanismos de emergencia de la OEA ante desastres naturales. Agencia EFE, Washington, 18 de abril de 2016. Recuperado el 6 de abril de 2018 de <https://www.efe.com/efe/americas/sociedad/almagro-reactivara-los-mecanismos-de-emergencia-la-oea-ante-desastres-naturales/20000013-2900584>

2.1.3.2. Tratados multilaterales

Al no lograrse constituir un tratado general, la comunidad internacional ha ido construyendo el marco normativo a partir de tratados multilaterales centrados en asuntos concretos relacionados con los desastres. Se trata de una heterogénea compilación de documentos con distinto alcance geográfico y temático. Siguiendo el exhaustivo trabajo de Pajkiert, en la Tabla 3 se listan los principales tratados clasificados por temáticas:

Tabla 3: Tratados multilaterales en relación a los desastres

TEMÁTICA	INSTRUMENTOS
Accidentes industriales	- <i>Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales</i> (1992)
Aduanas	- <i>Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros</i> (Convenio de Kyoto, 1973) - <i>Convenio Internacional Relativo a la Admisión Temporal</i> (Convenio de Estambul, 1990) - <i>Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros</i> (revisado, 1999)
Ayuda alimentaria	- <i>Convenio sobre Ayuda Alimentaria</i> (1999); reemplazado por el <i>Convenio sobre Asistencia Alimentaria</i> (2012)
Defensa civil	- <i>Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil</i> (2000)
Emergencias en salud	- <i>Reglamento Sanitario Internacional</i> (revisado, 2005)
Emergencias nucleares	- <i>Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica</i> (1986)
Medioambiente	- <i>Convención Internacional sobre Contaminación, Preparación, Respuesta y Cooperación de Petróleo</i> (1990) y su <i>Protocolo para Incidentes de Polución de Sustancias Peligrosas y Nocivas</i> - <i>Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</i> (1992) - <i>Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación</i> (1994)
Privilegios e inmunidades	- <i>Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas</i> (1946) - <i>Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados</i> (1947) - <i>Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas</i> (1961) - <i>Convención de Viena sobre Relaciones Consulares</i> (1963)
Seguridad	- <i>Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado</i> (1994), y su <i>Protocolo Facultativo</i> (2005)
Transporte marítimo o aéreo	- <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i> (Convenio de Chicago, 1944) - <i>Convenio Internacional para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional</i> (1965)
Telecomunicaciones	- <i>Convenio de Tampere sobre suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe</i> (1998)

Fuente: Pajkiert¹⁴¹, elaboración propia

¹⁴¹ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 75-82

2.1.3.3. Tratados bilaterales

Los Estados cuentan con un último mecanismo convencional, los tratados bilaterales. Se trata habitualmente de acuerdos de entendimiento firmados entre dos Estados para actividades de asistencia y protección en situaciones de catástrofe. Aunque normalmente son tratados firmados entre Estados vecinos, existen también otros tipos de tratados bilaterales —entre Estados post-coloniales y la antigua colonia que mantienen fuertes relaciones y lazos diplomáticos y de cooperación; entre países distantes; o entre Estados y organismos internacionales—.

Por lo general concretan múltiples aspectos de la colaboración y la prestación de socorro internacional; desde asuntos fronterizos o asignación de competencias hasta la coordinación de la respuesta, la dirección operacional o incluso las medidas de reparación e indemnización en caso de muerte, heridas o discapacidad del personal desplazado¹⁴². Si bien son herramientas útiles y ventajosas de cara a fomentar la cooperación entre Estados en caso de desastres, lo cierto es que no siempre cumplen su función perfectamente. En ocasiones se trata de cuerpos normativos poco coherentes, que crecen continuamente y adolecen de «faltas de uniformidad evidentes en cuanto a la especificidad, los tipos de acciones de cooperación previstas, los arreglos financieros, los regímenes de compensación y hasta la terminología utilizada»¹⁴³.

En el caso que nos ocupa, la República del Ecuador tiene firmados varios acuerdos bilaterales destacables, tanto con sus vecinos inmediatos como con otros países con los que mantiene buenas relaciones diplomáticas o de cooperación como España o Japón. A continuación se señalan solamente algunos con Estados de la región:

Tabla 4: Acuerdos bilaterales en materia de desastres firmados por el Ecuador

PAÍS	INSTRUMENTOS
Colombia	<ul style="list-style-type: none">- <i>Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales</i> (1989)- <i>Memorandum de Entendimiento Interinstitucional, entre la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República de Colombia y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de la República del Ecuador</i> (2012)- <i>Protocolo Binacional para el Fortalecimiento de Capacidades del Voluntariado y la Cooperación en el Manejo de Desastres, Conocimiento del Riesgo y Reducción del Riesgo</i> (2016)
Perú	<ul style="list-style-type: none">- <i>Declaración presidencial y Plan de Acción de Jaen</i> (2015)
Paraguay	<ul style="list-style-type: none">- <i>Convenio Bilateral para la Cooperación técnica, Científica y de Capacitación</i> (1993)
Chile	<ul style="list-style-type: none">- <i>Acuerdo Marco Interinstitucional entre el Ministerio de Coordinación de Seguridad, Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile</i> (2011)

¹⁴² FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y OLIVA MARTÍNEZ, J. D. *El Derecho...* op. cit. P. 54.

¹⁴³ PAJKIERT, P. *El derecho...* op. cit. P. 81

2.1.4. SOFT LAW RELATIVA A DESASTRES

El concepto de *soft law* —*derecho blando* o *flexible* en castellano— en el derecho internacional hace referencia al conjunto de instrumentos no vinculantes pero que tienen relevancia jurídica. Son normalmente instrumentos amplios y flexibles, pero que por obvias razones no incluyen sistemas de sanciones, que tienen la intención de orientar el accionar internacional en aquellas materias que, o bien no han sido establecidas por el derecho consuetudinario o el derecho convencional; o bien no han sido aceptados los acuerdos vinculantes¹⁴⁴. Se trata de resoluciones, declaraciones, principios, planes de acción, directrices, códigos de conducta, etc., normalmente formulados por organizaciones internacionales o no gubernamentales. En la Tabla 5 (siguiente página) se hace referencia a los más destacados, clasificados en función de los auspiciantes.

Es indudable que el derecho blando, como ya se ha señalado, ha tenido un papel muy destacado en la construcción tanto del derecho internacional convencional como del consuetudinario. En el caso del derecho internacional relativo a los desastres esta influencia ha sido todavía más fuerte por las características de esta rama del derecho. Así lo señala de Guttery:

«En el área específica de la gestión de desastres, los principios de *soft law* han adquirido una importancia significativa debido a la naturaleza especial de los problemas en juego y la forma en que se ha desarrollado la codificación de IDRL. El *soft law* indudablemente ha influido en la codificación de IDRL»¹⁴⁵

Ahora bien, cabe preguntarse cuáles son las razones para que el *soft law*, una suerte de «para-derecho» en palabras de Escudero, haya tenido un impacto y desarrollo tan significativo. Para el autor son múltiples los motivos: desde la pérdida de confianza en las autoridades, los organismos supranacionales y los instrumentos tradicionales hasta la demanda de mayor participación de la ciudadanía en los procesos de decisiones o el progresivo abandono de la regulación estatal en el marco de las relaciones económicas¹⁴⁶. A esto cabría añadir las debilidades que Wolfrum identificó en la implementación de los tratados convencionales: 1) Celeridad, el mundo se transforma más rápido de lo que el derecho puede asumir y los tratados no son capaces de responder a los nuevos desafíos normativos; 2) Claridad y uniformidad, la materia sobre la que versan los tratados es cada vez más específica y las partes no están dispuestas a asumir obligaciones que no estén claramente definidas; 3) Universalidad de la participación, cada vez es más común necesitar la conformidad de partes que no tienen capacidad para suscribir tratados según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; y 4) Flexibilidad y adaptabilidad, las herramientas para la adaptación o enmienda son muy burocráticas y lentas, pudiendo tomar décadas¹⁴⁷.

¹⁴⁴ VENTURINI, G. *International Disaster... op. cit.* P. 54. [Traducción propia]

¹⁴⁵ GUTTRY, A. "Surveying the Law". En: GUTTRY, A.; GESTRI, M.; VENTURINI, G.. *International..., op. cit.* P. 10. [Traducción propia]

¹⁴⁶ ESCUDERO ALDAY, R. *El concepto... op. cit.* P. 144

¹⁴⁷ WOLFRUM, R. En CERDA DUEÑAS, C. "La nota diplomática en el contexto del *soft law* y de las fuentes de derecho internacional". *Revista de Derecho* Vol. XXX - Nº 2 - Diciembre de 2017, P. 175.

Tabla 5: Instrumentos de soft law, por origen

ORIGEN	INSTRUMENTOS
Sistema de Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales</i> (IASC, 2011) - <i>Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015</i> (EIRD, 2005) - <i>Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre</i> (UNITAR, 1982) - <i>Principios rectores de los desplazamientos internos</i> (ONU, 1998) - <i>Resolución 2102 (LXIII)</i> (ECOSOC, 1977) - <i>Resolución 46/182</i> (AGNU, 1991) - <i>Resolución 57/150</i> (AGNU, 2002)
Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre</i> (1995) - <i>Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial</i> (2011) - <i>Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial</i> (2013) - <i>Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales</i> (1977) - <i>Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre</i> (1969, enmendados en 2013) - <i>Resolución: Adopción de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial</i> (2007) - <i>Resolución Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres</i> (2011)
Organizaciones internacionales, ONG y academia	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario</i> (Asociación de Derecho Internacional, 1980) - <i>Carta humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre</i> (Proyecto Esfera, 2000, última revisión en 2011) - <i>Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja</i> (Conferencia Mundial sobre la Religión y la Paz, 1994) - <i>Declaración de Turku sobre las Normas Humanitarias Mínimas</i> (Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi, 1990) - <i>Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria</i> (Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 1992) - <i>Proyecto de Directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria</i> (Instituto Max Planck, 1991) - <i>Recomendación para acelerar la expedición de envíos de socorro en casos de desastre</i> (Consejo de Cooperación Aduanera, 1970) - <i>Resolución sobre asistencia humanitaria</i> (Resolución de Brujas; Instituto de Derecho Internacional, 2003).
Cooperación cívico-militar	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de Planificación Civil y Militar en Casos de Emergencia para Europa Sudoriental</i> (2001) - <i>Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas</i> (2003) - <i>Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre</i> (Directrices de Oslo, 2007) - <i>Líneas directrices del CICR para la cooperación cívico- militares</i> (2001) - <i>Memorando de Entendimiento de la OTAN: Memorando de entendimiento sobre Transporte civil transfronterizo de carácter esencial</i> (2006)

Fuente: Pajkiert¹⁴⁸, elaboración propia

¹⁴⁸ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 84-86

La rigidez y lentitud de los mecanismos del derecho convencional se contraponen con la agilidad, adaptabilidad y facilidad de adopción que ofrecen los instrumentos de *soft law*. Schermers y Blokker defienden que los Estados adoptan los instrumentos de *derecho blando* con mayor facilidad debido a que: 1) las consecuencias del incumplimiento de una obligación son más limitadas; 2) evita el proceso interno de ratificación de los tratados —en muchas ocasiones complejo y farragoso—; y 3) los instrumentos son mucho más flexibles y fáciles de modificar, lo que beneficia al funcionamiento de las organizaciones internacionales¹⁴⁹. Diversas voces coinciden con este análisis y entienden que la flexibilidad del *soft law* presenta numerosas ventajas frente a la rigidez del derecho convencional. Por ejemplo, permite unir posiciones de diversos países y organizaciones para crear normas que dirijan su curso de acción; formular disposiciones más detalladas y exhaustivas; y puede iniciar un proceso legislativo que concluya en acuerdos formales o aporte al desarrollo del derecho consuetudinario.¹⁵⁰

Sin embargo, no podemos olvidar que también presenta algunas desventajas. Por ejemplo, se suele señalar la falta de conexión que existe entre los parlamentos nacionales y los organismos democráticos que legitiman los acuerdos del derecho blando y que esta distancia dificulta el respaldo económico y político que estos organismos necesitan. Otras voces opinan que la ausencia de sistemas de sanción desincentivan su cumplimiento y que es necesario contar con instrumentos vinculantes para garantizar la observación de las disposiciones¹⁵¹. También se ha señalado que puede interferir y degradar las disposiciones relativas a deberes y compromisos conferidos a Estados y organizaciones por medio del derecho consuetudinario o convencional¹⁵². Sin embargo, a nuestro juicio, el principal problema del *soft law* radica precisamente en la existencia de una discusión sobre las implicaciones que sus instrumentos tienen. Es decir, mientras se debata sus implicaciones e importancia, su implementación resultará compleja¹⁵³. Así, aunque se acepten sus efectos generales, si los órganos competentes no los aplican o no los reconocen, los instrumentos del derecho blando terminan siendo letra muerta.

Consecuentemente, entendemos necesario reconocer los aportes e importancia que el derecho blando ha tenido y tiene sobre la construcción del derecho internacional relativo a desastres. Así, parece necesario continuar motivando el trabajo de los organismos internacionales y seguir produciendo *soft law*, especialmente en aquellas áreas donde la respuesta al desastre en las normas convencionales o consuetudinarias del derecho internacional no existen o no son suficientemente específicas.

¹⁴⁹ SCHERMERS, H. G. y BLOKKER, N. M. En URIBE, D. y CÁRDENAS, F. A. *Derecho Internacional Ambiental*. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2010. P. 179-180.

¹⁵⁰ Vid nota 65.

¹⁵¹ Aunque, atendiendo a la situación actual de incumplimiento de múltiples instrumentos internacionales vinculantes de derechos humanos, no parece una crítica muy fundamentada.

¹⁵² VENTURINI, G. *International Disaster... op. cit.* P. 55

¹⁵³ URIBE, D. y CÁRDENAS, F. A. *Derecho... op. cit.* P. 180.

2.2. LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE DESASTRE

Los desastres naturales representan una de las mayores amenazas para el goce y ejercicio de los derechos humanos de millones de personas en todo el planeta. Como señala Terminello, el impacto de un desastre afecta a la organización y estructura de la comunidad y tiene efectos muy relevantes en áreas como seguridad, alimentación, agua, saneamiento, educación, salud, empleo, vivienda...¹⁵⁴. Sin embargo en muchas ocasiones la atención que se le presta a estos fenómenos es limitada y mal concebida. Tradicionalmente los desastres han sido concebidos como un desafío logístico abordado a través de operaciones de rescate y distribución de asistencia básica —agua potable, abrigo y medicamentos— y no se ha tenido en cuenta el devastador impacto que pueden tener sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones afectadas: pérdida y separación del grupo familiar; pérdida o destrucción de la vivienda, propiedades y documentación; amenazas a su derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personales; exposición a la violencia —especialmente a la sexual y de género—; exacerbación de los patrones de discriminación, vulnerabilidad y exclusión: desplazamiento forzado; trata de personas; etc.¹⁵⁵

Esta multiplicidad de efectos nos permite, sin mucho esfuerzo teórico, relacionar directamente el impacto sobre los derechos de los afectados por desastres naturales con el que producen otras causas de vulneración como los conflictos armados o la persecución por razones políticas, religiosas, raciales, étnicas, de orientación sexual, etc. Por ello resulta indispensable abordar los desastres naturales desde un enfoque integral de derechos humanos, que garantice una asistencia humanitaria y una acción del Estado, la comunidad internacional y la sociedad civil no estancada exclusivamente en la respuesta —en aquellos bienes o servicios tradicionalmente considerados primordiales— sino que atienda y proteja todos los derechos de los y las afectadas antes, durante y tras el evento. Pero para alcanzar este objetivo y plantear soluciones se requiere de un profundo análisis sobre múltiples causales. Repasaremos en las próximas líneas: la necesidad de establecer y consolidar definitivamente el derecho a la asistencia humanitaria en tiempos de paz; los límites de la soberanía nacional y la ampliación de la “responsabilidad de proteger” (R2P) de los Estados a los contextos de desastre; la importancia de una gestión del riesgo integral, enfocada en derechos humanos; las funciones de los principales actores implicados en situaciones de desastre; y las principales iniciativas de protección de derechos en contextos de desastre.

2.2.1. EL DERECHO A LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Con el desarrollo que trajo consigo la Revolución Industrial, el ser humano ha modificado sustancialmente su relación con el medio ambiente. Los gases provenientes de la quema de combustibles fósiles han provocado un efecto invernadero en la atmósfera, lo que ha generado un aumento sin precedentes en la temperatura del planeta. Es el conocido como *calentamiento global* y lleva aparejados un buen número de efectos ambientales, entre ellos el aumento de amenazas naturales. Son numerosos los estudios que señalan que el cambio climático está estrechamente

¹⁵⁴ TERMINIELLO, J. P. “Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humano. Realidades, enfoques y desafíos.” *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, año II, N° 2, Noviembre 2013, P. 102-103.

¹⁵⁵ *Ibidem*. P. 101.

relacionado con el progresivo aumento a escala global de los desastres naturales¹⁵⁶. Este aumento lento pero imparable ha provocado que los desastres entren a ocupar un espacio prioritario en la agenda internacional y que la gestión y reducción del riesgo de desastres hayan vivido una considerable evolución durante las últimas décadas. Paralelamente a este proceso se viene produciendo también un interesante desarrollo en lo que respecta a los derechos humanos: la reclamación de los llamados derechos de tercera generación. Se trata de una serie de derechos que tienen por objeto bienes colectivos y que incluye el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el derecho al desarrollo, el derecho a los avances de la ciencia, el derecho a la paz y la coexistencia pacífica, el derecho a la autodeterminación, el derecho a la identidad nacional y cultural o, en el asunto que nos ocupa, el derecho a la cooperación internacional.

El desarrollo paralelo de los derechos de tercera generación y del papel central de los desastres en el contexto actual ha llevado a algunos autores a sugerir que el derecho a la asistencia humanitaria en tiempos de paz pertenece a este grupo de derechos y debe ser protegido. Se trata, sin embargo, de una afirmación controvertida contra la que encontramos posiciones diversas pues, mientras el derecho internacional convencional establece claramente el derecho a la asistencia humanitaria en tiempos de conflicto armado, el desordenado contexto del derecho internacional relativo a los desastres que hemos diseccionado en las pasadas páginas hace más complicado establecerlo así para los tiempos de paz.

La existencia de referencias a este derecho en el IDRL es virtualmente inexistente en los tratados multilaterales de carácter universal¹⁵⁷ pero está incluido en numerosos e importantes instrumentos *soft law*, entre otros: los *Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, los *Criterios de Mohonk* o la *Resolución de 2 de Septiembre de 2003 sobre asistencia humanitaria* del Instituto de Derecho Internacional¹⁵⁸. Así, como señala la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), mientras una corriente sostiene que no existe un derecho humano consuetudinario a la asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales, Hardcastle y Chua¹⁵⁹ por ejemplo; otros consideran que se trata de una norma secundaria de derecho internacional¹⁶⁰ y otros lo consideran como un derecho que está firmemente establecido¹⁶¹. A los efectos de este texto coincidiremos con Pietropaolo, que a partir del análisis de lo ocurrido en Myanmar tras el ciclón Nargis de 2008 concluye que no existe de *lege data* un derecho a la asistencia humanitaria en caso de desastres y que la comunidad internacional no está obligada sino que, más bien, tiene una obliga-

¹⁵⁶ En un informe sobre cambio climático y RRD, la EIRD advierte sobre el impacto que el cambio climático tendrá en el aumento de eventos climáticos extremos mientras que otra investigación de la FAO señalaba que el número de desastres causados por amenazas naturales casi se ha duplicada entre 2003 y 2013, en comparación con los registros de la década de 1980.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. *El cambio climático y la reducción de riesgo de desastres*. ONU/EIRD Nota informativa N° 1, Ginebra, 2008. P. 4.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *El aumento de los desastres relacionados con el cambio climático es una amenaza creciente para la seguridad alimentaria*. 26 de noviembre de 2015, Roma.

¹⁵⁷ Solamente se reconoce el derecho a la asistencia humanitaria en tiempos de paz en un tratado internacional, concretamente en el Art. 11 de la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006) y en dos tratados regionales africanos: en el Art. 23la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990) y en el Art. 9(2)(b) de la *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África*. 2009.

¹⁵⁸ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Memorando de la Secretaría*. A/CN.4/590. 2007. Párr. 258. P. 153.

¹⁵⁹ HARDCASTLE, R.J. y CHUA, T.L. "Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales", *International Review of the Red Cross*, No. 325, 1998.

¹⁶⁰ Comentarios de DOMESTICI-MET, M.J. En: UNESCO. *Le droit à l'assistance humanitaire: actes du Colloque international organisé par l'Unesco*. UNESCO (ed.), París, 1996. P. 88.

¹⁶¹ Comentarios de GROS, H. En: *Le droit...op. cit.* P. 103.

ción moral de proporcionar asistencia¹⁶². Nos encontramos, de nuevo, ante el tenso y sempiterno juego de fuerzas entre la asistencia humanitaria y el sacrosanto principio de soberanía de los Estados. Sin embargo, resulta interesante y muy útil considerar que en este caso, pese a que se no se levantaron voces reconociendo el derecho de las personas a recibir asistencia humanitaria ni se sancionó a Myanmar por negarse a recibir la ayuda, el Estado sí fue condenado por violación de los derechos a la vida, a la alimentación y a la salud de sus habitantes. Ello nos conduce a la importante función que el derecho internacional de los derechos humanos desempeña en los contextos de desastre.

Independientemente del debate sobre el reconocimiento de un derecho autónomo a la asistencia humanitaria, los derechos humanos a la vida, la alimentación, la vivienda y la vestimenta están protegidos por instrumentos universales vinculantes y han alcanzado el grado de *ius cogens* en el derecho internacional consuetudinario. Por tanto, «Prestar asistencia y respetar estos derechos en caso de desastre natural es una responsabilidad fundamental del Estado afectado»¹⁶³ y no solamente deben respetar y garantizar esos derechos subjetivos sino que, además, son responsables en caso de violaciones no reparadas¹⁶⁴. Ocurre que, como hemos señalado, el impacto de los desastres provoca en ocasiones que los Estados no tengan las capacidades necesarias, sin embargo ello no les excluye de sus obligaciones.

Paralelamente nos encontramos otro grupo de derechos y obligaciones ampliamente aplicados en el contexto internacional. Por una parte está el deber de provisión de asistencia humanitaria, que está mayoritariamente regulado tanto en los ordenamientos internos de los Estados por medio de la figura de la omisión del deber de socorro, como en el plano internacional por la conocida como doctrina R2P, *responsability to protect*, que si bien solo afecta a situaciones propias de los tiempos de conflicto armado —genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos—, bien podría considerarse ampliable a los contextos de desastre. Por la otra está el deber de los Estados de no rechazar arbitrariamente la asistencia que se deriva, en contextos de paz, de lo que dispone el Art. 2 del Protocolo Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), que establece la obligación de los estados de tomar medidas para lograr la plena efectividad de los derechos del Pacto: derecho a un nivel de vida adecuado, a no padecer hambre, o a la salud, entre otros¹⁶⁵.

Así, bajo una opinión personal, el marco normativo que establece el derecho internacional de los derechos humanos parece ganar terreno al principio de soberanía estatal. Este marco establece una serie de obligaciones, con más o menos peso vinculante, de los Estados: 1) la obligación de respetar y garantizar los derechos de aquellos bajo su jurisdicción; 2) la obligación correlativa de permitir el acceso rápido de la asistencia humanitaria para las víctimas de desastre en caso de no poder cumplir con la primera; 3) la obligación de prestar asistencia a otros Estados para no incurrir en la omisión del deber de socorro. En cualquier caso, es necesario lograr un equilibrio estable entre el principio de soberanía y el cumplimiento de los derechos humanos en contextos de desastre.

¹⁶² PIETROPAOLO, M. G. *Humanitarian Assistance from the Standpoint of the Human Rights of the Disaster-Affected Individuals: Present and Future Perspectives*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginebra, 2012. P. 8-11.

¹⁶³ Así lo señalan múltiples resoluciones de la AGNU (49/22, 13 de diciembre de 1994, Preámbulo; ONU 36/225, 17 de diciembre de 1981 Principio 2; 43/131, 8 de diciembre de 1988, Principio 2; 45/100, 14 de diciembre de 1990, Principio 2). En: HARDCASTLE, R.J. y CHUA, T.L. *Asistencia...* *op. cit.*

¹⁶⁴ PINTO, M. Temas de Derechos Humanos; En TERMINIELLO, J. P. *Hacia un...* *op. cit.* P. 107.

¹⁶⁵ ARBISKETA, J. Definición de *Acción humanitaria: fundamentos jurídicos*. En: PÉREZ DE ARMIÑO, K. *Diccionario de...* *op. cit.* (s.p.)

2.2.2. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Podría parecer, por lo señalado, que a cualquier ojo sensible le resultaría evidente y notorio el papel fundamental que juegan los derechos humanos en la protección a las víctimas de desastres. Lamentablemente, parecería que el mundo adolece de falta de sensibilidad ocular. Lo cierto es que, tradicionalmente, tanto la asistencia humanitaria como los marcos normativos internacionales y las políticas públicas desarrolladas por los Estados en materia de desastres han tendido a dar la espalda al uso del enfoque integral basado en los derechos humanos como el más lógico para organizar las iniciativas de respuesta. Al contrario, se ha centrado en la organización de medios y provisión de recursos para socorrer las necesidades inmediatas de techo, alimentación y medicinas de las víctimas —necesidades indudablemente relevantes aunque a todas luces limitadas—. Terminiello señala que las principales iniciativas globales en materia de RRD siguen prestando poca o nula atención a los derechos humanos en las acciones de mitigación y respuesta, y nos recuerda que por ejemplo el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, un documento de referencia internacional en la materia, tiene pocas referencias a la protección de los derechos humanos entre los principios y acciones¹⁶⁶, como veremos enseguida.

Afortunadamente, existen también otros enfoques y teorías que ponen mayor énfasis en los derechos, todos, a la hora de llevar acabo cualquier acción humanitaria. Una de ellas es la que defiende que el enfoque tradicional —basado en la caridad y el asistencialismo— está obsoleto y que no alcanza a proteger ampliamente al conjunto de los derechos humanos, muchos de los cuales se ven fuertemente comprometidos en el caso de un desastre. Se trata de una teoría crítica, con la que coincidimos en discurso y argumentos y que propone un enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en todas las fases que se atraviesan antes, durante y después de la ocurrencia de un evento adverso. Se trata de un marco conceptual que actúa a dos niveles, desde el punto de vista normativo, se basa en las normas internacionales de derechos humanos mientras que a nivel operacional se orienta a la promoción y protección de los derechos humanos¹⁶⁷. Este enfoque ofrece, y así lo defendemos en este trabajo, múltiples ventajas a la hora de abortar los desastres desde una perspectiva integral y que proteja realmente a las poblaciones afectadas, así como también varios desafíos. A continuación se señalan los más destacados en cada caso:

Aunque pueda parecer una obviedad, el primer impacto positivo del enfoque basado en derechos humanos es la obligación de *respetar, proteger y cumplir la amplia variedad de derechos humanos* —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales...—. Como se ha señalado, muchas veces en contextos de desastres se establece una serie de necesidades que deben ser cubiertas para la población afectada y se olvida toda una serie de derechos que requieren igual o mayor protección. En el centro del EBDH está la idea de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos. Esto implica que desde este enfoque no solo se garantiza los obvios techo, alimento y medicina sino que se tienen en cuenta otros que, normalmente, se suelen pasar por alto, a saber: el derecho a la educación, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de personas pertenecientes a colectivos minoritarios y especialmente vulnerables (discapacitados, indígenas, mujeres y niños, dependientes, etc.), los principios de igualdad y no discriminación... Se realiza, además, un análisis de la realidad que no se limita únicamente a observar las causas

¹⁶⁶ TERMINIELLO, J.P. *Hacia un... op. cit.* P. 109

¹⁶⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Nueva York y Ginebra, 2006. P. 15. HR/PUB/06/8.

inmediatas sino que analiza las causas subyacentes y las causas profundas, estructurales, que han provocado que un desastre haya afectado más a una parte de la población que a otra. Este análisis permite, pues, focalizar los esfuerzos en la población más vulnerable y afrontar el problema desde la raíz. Por supuesto, las limitaciones de recursos obligan a fijar prioridades, sin embargo los derechos humanos son considerados un conjunto indivisible que debe ser protegido de forma integral.

La segunda ventaja del EBDH es la clara *identificación de los actores* implicados en los contextos de desastre: por una parte, se identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho y, por la otra, a los titulares de deberes y responsabilidades y las obligaciones que les incumben. Este permanente respeto a la idea de la titularidad de derechos de los afectados es de vital importancia en el caso de los desastres puesto que normalmente nos encontramos con situaciones donde esas líneas se desdibujan. La compleja situación institucional en la que suele sumirse el Estado tras un evento adverso, sumada al afán asistencialista de buena parte de la cooperación internacional, terminan por despojar a la población de su titularidad de derechos. Más bien, en lugar de reconocer y proteger todos sus derechos se tiende a conferir a los afectados y a las afectadas un papel de beneficiarios pasivos del accionar humanitario y se les asocia a una serie de necesidades que deben ser cubiertas. Este mecanismo, que bebe del origen asistencialista de la cooperación, en ningún caso beneficia a la población pues, recordemos, mientras los derechos generan obligaciones dirigidas a garantizar la protección y el bienestar de las personas, las necesidades no¹⁶⁸. Así, el EBDH responsabiliza al Estado de las obligaciones de protección que debe atender al tiempo que protege a la población, la reconoce como sujeto de derechos y la coloca en el centro de cualquier intervención.

Esto nos lleva a la tercera ventaja: la *participación de la población*. Uno de los vicios con los que tropiezan una y otra vez los agentes de la asistencia humanitaria y los organismos internacionales —también los Estados, en su medida— es esa tendencia a considerar que sus valoraciones técnicas y las opiniones de sus especialistas son las más aptas y adecuadas para solucionar los problemas. Es el antiguo *mantra* humanitario de «llego, resuelvo y me voy», impregnado de vanidad, clasismo, desconocimiento del otro, falsa idea de superioridad y, en algunas ocasiones, *eurocentrismo* —o, si se quiere, *nortecentrismo* o *primermundo-centrismo*—. Es demasiado común esa vieja tendencia de poner en marcha acciones de respuesta o reconstrucción basadas en sesudos estudios técnicos que analizan la mejor forma de intervenir, elaborados muchas veces por especialistas en despachos a kilómetros de distancia de la zona afectada, que no conocen la realidad ni las costumbres de la población. Ocurre, paradójicamente, que muchas veces no se acude a los verdaderos expertos sobre las necesidades de una comunidad o región concreta, su población local; por lo que se cometen errores de principiante. Entraremos en este tema con detalle cuando analicemos la respuesta al terremoto de Ecuador, pero sólo a modo de ejemplo podemos citar los horarios de los albergues que se establecieron en ese caso o la ropa con la que se envió a las Fuerzas Armadas a intervenir. El enfoque basado en derechos humanos tiene la capacidad de resolver este clásico y embarazoso vicio, pues al colocar en el centro de la intervención a la población, la invita a la participación democrática en todas las fases del proceso de gestión del riesgo, haciendo a la comunidad partícipe y protagonista del proceso de toma de decisiones y reforzando la dignidad, autoestima y empoderamiento de sus miembros. Como hemos visto, el en-

¹⁶⁸ GLOBAL PROTECTION CLUSTER. *Manual para la protección de los desplazados internos*. 2010.

foque contemporáneo de la gestión del riesgo responde a la necesidad de construir y fortalecer las capacidades y la resiliencia para hacer frente a los desastres, algo que se antoja complicado si se considera a los miembros de las comunidades como meros beneficiarios pasivos de una ayuda y no como sujetos activos de derechos, con capacidad e interés por participar en todas las fases del proceso. Esta idea de participación y empoderamiento no es sólo propia del enfoque de derechos humanos sino que proviene de las teorías de la participación social más tradicionales y que podemos denominar, siguiendo a Kälín, el enfoque comunitario de la asistencia¹⁶⁹.

En cuarto lugar, el enfoque de derechos es perfectamente complementario con la incorporación de la perspectiva de género. Ambos se refuerzan mutuamente y se pueden llevar a cabo sin conflictos ni duplicación¹⁷⁰. Como ya se ha indicado y como veremos más adelante, el presente trabajo tiene por objetivo señalar el profundo impacto que los desastres tienen sobre los derechos de las mujeres y las niñas, por lo que el enfoque de derechos humanos resulta una herramienta clave para que se incluya sin dilación la perspectiva de género en las estrategias de gestión del riesgo de desastres. Esta complementariedad queda patente cuando nos fijamos en la cantidad de puntos comunes que tienen ambos enfoques. Los dos se basan en un marco analítico que puede aplicarse a cualquier actividad; exigen atención sobre los efectos de las actividades en el bienestar de grupos concretos; fomentan la autonomía y la participación en la toma de decisiones; se aplican a todas las fases del proceso y a todos los tipos de actuación —legislación, políticas, programas, etc.—; y exigen aplicación sistemática de enfoques nuevos y diferentes¹⁷¹. Puesto que el EBDH focaliza parte de sus esfuerzos en tratar de mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables, es indudable que buena parte de sus esfuerzos van dedicados a observar el cumplimiento de derechos de las mujeres y las niñas.

Por último, como hemos señalado, el análisis de la realidad que se realiza desde el enfoque basado en derechos exige atender a los obstáculos y las dificultades que enfrentan los titulares de derechos y desde ahí propone estrategias y líneas de acción para mejorar la situación. Uno de los aspectos fundamentales del EBDH es, precisamente, la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas transparentes, efectivos y accesibles basados en los derechos, que permitan conocer los resultados y evaluar su eficiencia y efectividad. Langford señala incluso que «la razón de ser del enfoque basado en los derechos humanos es la rendición de cuentas»¹⁷². El EBDH permite, pues, mejorar las condiciones de gobernanza y la transparencia del accionar humanitario, tanto de las organizaciones como de los gobiernos centrales y nacionales.

Evidentemente, pese a las prolíficas y trascendentes ventajas que presenta, no está exento de desafíos a los que hacer frente. Resulta evidente que se trata de un acercamiento más complejo a la realidad, que no solamente atiende a las causas inmediatas sino que ahonda en las causas estructurales que provocan la desigualdad. El proceso de transformación de los obstáculos profundos exige una clara identificación política a favor de los derechos humanos de parte de los actores implicados así como una voluntad y compromiso de acción que no siempre es fácil de

¹⁶⁹ KÄLIN, W. "Displacement Caused by the Effects of Climate Change: Who will be affected and what are the gaps in the normative frameworks for their protection?", ponencia presentada ante el *United Nations Inter-Agency Standing Committee Group on Climate Change*, Oslo, 2008.

¹⁷⁰ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Preguntas... op. cit.* P. 18

¹⁷¹ *Ibidem.* P. 19.

¹⁷² LANGFORD, M. *Reivindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos*. En: YAMIN, A. E. "Hacia una rendición de cuentas transformadora: aplicando un enfoque de derechos humanos para satisfacer las obligaciones en relación a la salud materna". *Revista SUR*, Vol. 7, nº12, junio 2010. P. 100.

conseguir¹⁷³. Así pues, el EBDH debe hacer frente a la resistencia al cambio de organizaciones y actores implicados y debe motivarlos para fomentar su constante participación. Se requiere también un personal calificado y comprometido, que respete y posicione en el centro de las acciones a la población con la que se está trabajando. Por último, la intervención desarrollada debe responder a un marco lógico claro y conciso y contar con una serie de indicadores que permitan una rendición de cuentas eficiente y transparente, lo que no siempre es sencillo. Se trata, de cualquier manera, de dificultades a ir venciendo progresivamente y que no deberían en ningún caso evitar que el enfoque basado en derechos humanos se incorpore a los asuntos relativos a desastres.

2.2.3. PRINCIPALES INICIATIVAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El enfoque de derechos humanos está recogido en algunas de las iniciativas de codificación del derecho relativo a los desastres más importantes. A continuación se comentan las cuatro más relevantes para los objetivos de este texto. Cabe señalar que no todas estas iniciativas hacen mención explícita a los derechos humanos. Mientras las dos últimas enfatizan la importancia de la protección de los derechos humanos en contextos de desastre y los mencionan de forma explícita y contundente; las dos primeras no recogen una sola vez el concepto de derechos humanos. Se incluyen todas, sin embargo, pues el fondo y la intención de las cuatro iniciativas es la protección de los derechos humanos y de la dignidad de las personas.

2.2.3.1. Programa sobre el derecho relativo a desastres de la FICR

Desde el año 2001, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja viene impulsando un importante proceso de desarrollo del derecho relativo a los desastres por medio de la investigación sobre cómo los marcos legales pueden facilitar la asistencia internacional y reducir la vulnerabilidad humana en contextos de desastre¹⁷⁴. El programa ha ido cambiando de nombre a lo largo de los años y produciendo interesante documentación. En el asunto que nos ocupa, los derechos humanos en contextos de desastre, hay dos instrumentos que resultan fundamentales para comprender la importancia de la FICR y su trabajo: las Directrices IDRL¹⁷⁵ y la Ley Modelo¹⁷⁶. Si bien es importante destacar que en ninguno de ellos se hace referencia al concepto de derechos humanos —probablemente porque la organización nace para dar respuesta a las crisis humanitarias que provocan los conflictos armados y su mandato está orientado a la prevención y el alivio del sufrimiento humano y no al cumplimiento de derechos—, ambos tienen un gran valor con respecto a la protección de derechos de los afectados por desastres.

El primero recoge un conjunto de «recomendaciones a los gobiernos sobre cómo preparar sus leyes y planes de desastres [...] estándares de calidad mínimos en los que deben insistir en

¹⁷³ FERNÁNDEZ, J.; BORJA, C.; GARCÍA, P.; HIDALGO, R. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación al desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid e ISI Argonauta, Madrid, 2010. P. 12.

¹⁷⁴ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *El programa sobre derecho relativo a los desastres*. Portal FICR, s.f.

¹⁷⁵ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices para la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2011.

¹⁷⁶ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2013.

cuanto a la asistencia humanitaria» que están basados en documentos legales y de política internacionales¹⁷⁷. Pese a no hacer referencia explícita a los derechos humanos, es evidente que las directrices están enfocadas a la protección de éstos. Así queda patente, como señala Pajkiert, a partir del Art. 4, que establece la protección de la dignidad humana y señala una serie de obligaciones a las que están sujetos los actores que prestan asistencia: aplicar principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad sin discriminación; adecuar las labores a las necesidades de los afectados, respetando las costumbres culturales, religiosas y sociales; fomentar la participación efectiva de los damnificados en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones a desarrollar, basándose en las capacidades locales¹⁷⁸.

La Ley Modelo es una herramienta diseñada para ayudar a los Estados integrar las recomendaciones de las Directrices en sus legislaciones nacionales. Responde al interés de homogeneizar y servir de guía a los gobiernos para que construyan sistemas jurídicos y de respuesta a desastres en base a un modelo de referencia de probada eficacia. Nuevamente, el concepto derechos humanos no aparece ni una sola vez en el documento sin embargo su enfoque enfatiza la necesidad de respetar la dignidad de las personas afectadas; la importancia de consultarles durante todas las fases del proceso; o la exigencia de asistir sin distinción o discriminación de ningún tipo.

Así, se echa de menos que las iniciativas de la FICR sobre derecho relativo a desastres no contengan referencias directas al enfoque basado en derechos humanos ni al enfoque de género. Sin embargo, es indudable que al menos el primero impregna de forma implícita los dos documentos de referencia de la Federación y enfatiza en la necesidad de que la asistencia humanitaria respete la dignidad y la cultura de las personas afectadas, no discrimine y facilite su participación en todo el ciclo¹⁷⁹.

2.2.3.2. Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria: Proyecto Esfera

El Proyecto Esfera es una iniciativa que surgió en 1997 por medio del acuerdo de un grupo de ONG humanitarias y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y a la que se sumarían múltiples voces de trabajadores humanitarios o de instituciones donantes con el transcurrir de los años. Su intención era mejorar tanto la calidad de la asistencia prestada a las personas afectadas como los mecanismos de rendición de cuentas del sistema humanitario frente a estos desastres¹⁸⁰. Su filosofía se funda en dos convicciones esenciales: en primer lugar, que las personas afectadas por un desastre o conflicto tienen derecho a vivir con dignidad y a recibir asistencia; y en segundo lugar, que es necesario tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano que ocasionan los desastres y conflictos armados¹⁸¹.

¹⁷⁷ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, Ginebra, 2011. P. 6.

¹⁷⁸ PAJKIERT, P. *El derecho...* op. cit. P. 104.

¹⁷⁹ Ibidem. P. 105-106.

¹⁸⁰ ONU MUJERES. *Normas Esfera*. Portal ONU Mujeres. s.f.

¹⁸¹ PROYECTO ESFERA. *Manual de Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Bourton on Dunsmore, Practical Action Publishing. Rugby, 2011, P. 4.

El resultado de este esfuerzo conjunto dio lugar al conocido como Manual Esfera, que no es otra cosa que la integración del trabajo de todos estos actores y que agrupa la Carta Humanitaria, los principios de protección, las normas esenciales y las normas mínimas de la respuesta humanitaria—divididas en cuatro capítulos técnicos: abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios; y acción de salud—. Puesto que no fue elaborada por ninguna organización en particular, el Manual Esfera ha logrado una gran aceptación y reconocimiento en el plano internacional y se trata de un instrumento ampliamente extendido y utilizado en todo el mundo, aunque en ocasiones no se aplique todo lo que sería deseable.

Sin ánimo de entrar en detalle sobre las normas mínimas y esenciales que contiene el Manual, sí consideramos necesario mencionar los principios de protección. Por medio de éstos, el Manual traduce «varios de los derechos y principios jurídicos expuestos en la Carta en estrategias y acciones que pueden guiar la práctica humanitaria desde el punto de vista de la protección»¹⁸². Son cuatro principios fundamentales por los que las organizaciones humanitarias deberán velar:

- 1) Evitar causar daños: es decir, evitar como resultado de las acciones humanitarias que las personas puedan quedar expuestas a daños adicionales:
- 2) Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial: es decir, las organizaciones humanitarias deberán garantizar el acceso a una asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación; especialmente aquellas personas que han sido más afectadas, son más vulnerables o han sido excluidas por cualquier razón.
- 3) Proteger a las personas de la violencia: proteger de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción, para evitar que se vean forzadas o inducidas a actuar contra su voluntad
- 4) Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos: hace referencia a la función de las organizaciones de ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener compensación, reparación o restitución de su propiedad así como a superar los efectos de violaciones o abusos¹⁸³.

El Manual Esfera defiende, pues, la necesidad de que la respuesta humanitaria se dé desde «un enfoque basado en la participación y los derechos»¹⁸⁴ y entiende que «los derechos humanos básicos y los principios humanitarios se aplican o vinculan a la provisión de unos determinados niveles de ayuda que se tienen que alcanzar para lograr la plena aplicación del derecho a la asistencia»¹⁸⁵. Se muestra definitivamente preocupada por la dignidad, la seguridad y los derechos y, aunque se echa de menos un uso más explícito de la expresión, lo cierto es que la idea que se desprende de todo el texto es la clara necesidad de proteger los derechos de las personas afectadas por desastres o conflictos armados. Además, a lo largo de todo el documento se hace especial hincapié en la noción de género y en la forma en que las mujeres y las niñas sufren la desigualdad por razones de género y cómo esto se exagera en contextos de desastre. Se menciona de forma clara la exposición que sufren las mujeres a la violencia por motivos de género y la necesidad de protección especial que requieren, así como la importancia de recabar datos sensibles desde la perspectiva de género. Es decir, el Proyecto Esfera establece una serie de normas y

¹⁸² *Ibidem*. P. 6.

¹⁸³ *Ibidem*. P. 33.

¹⁸⁴ *Ibidem*. P. 6.

¹⁸⁵ PROYECTO ESFERA. En: PÉREZ DE ARMIÑO, K. *Diccionario... op. cit.* Definición de “Proyecto Esfera”

principios de protección desde el enfoque de derechos y de género, lo que lo convierte en una sobresaliente contribución para la protección de la dignidad de los seres humanos en contextos de desastres.

2.2.3.3. Directrices del IASC sobre protección de las personas en desastres

Las *Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, del Comité Permanente entre Organismos —un espacio de coordinación entre agencias del Sistema de Naciones Unidas y otras instituciones involucradas en asistencia humanitaria—, es uno de los documentos de mayor importancia internacional en relación a los derechos humanos en desastres. Se trata de una herramienta de gran utilidad, que divide las directrices para la protección de los derechos humanos en contextos de desastres en cuatro grandes grupos, a saber: 1) protección de la vida, la seguridad, la integridad física de la persona y los lazos familiares; 2) protección de derechos relacionados con la alimentación, la salud, el alojamiento y la educación; 3) protección de derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad, los medios de vida y la educación secundaria y superior; y 4) protección de derechos relacionados con la documentación, la libertad de circulación, el restablecimiento de los lazos familiares, la libertad de expresión y opinión y derechos electorales.

«Los derechos humanos no desaparecen en el momento que ocurre un terremoto, un huracán o un tsunami»¹⁸⁶. Así reza la primera oración del documento, ya en el prólogo, lo que nos permite comprender con meridiana claridad el enfoque de protección de derechos que el IASC propone para los contextos de desastre. Al igual que se hace en este trabajo, las Directrices del IASC defienden con vehemencia que, a falta de un ordenamiento jurídico relativo a desastres de carácter internacional y adecuadamente ordenado, el derecho internacional de los derechos humanos es un marco normativo apropiado y de gran relevancia para guiar las acciones de la respuesta humanitaria en casos de desastre. Así, todo el documento enfatiza el rol de sujetos de derechos de los afectados y la responsabilidad que los Estados tienen para/con cualquier persona que se encuentra bajo su jurisdicción —incluyendo también a las personas desplazadas, asunto que se trata abundantemente en el texto—. Además, se incluye también de forma transversal el enfoque de género, estableciendo unas directrices específicas para proteger frente a la violencia de género.

Se trata de un documento eminentemente enfocado a organizaciones internacionales, ONG y trabajadores humanitarios; aunque delinea una serie de directrices que los gobiernos podrían perfectamente aprovechar a la hora de construir sus marcos legislativos y sus estrategias para reducir y gestionar el riesgo de desastres. Como se ha venido señalando, poner los derechos humanos en el centro de la labor de la asistencia humanitaria ofrece numerosas ventajas y garantiza el respeto por la dignidad de los seres humanos.

2.2.3.4. Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional

¹⁸⁶ COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Washington D.C. Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2006. Prólogo.

La Comisión de Derecho Internacional es un organismo de Naciones Unidas que tiene como misión «favorecer el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional». Su función esencial es la redacción de proyectos de artículos que, tras el trabajo y consenso adecuados, puedan convertirse en convenios internacionales firmados y ratificados por los Estados miembros de la ONU¹⁸⁷.

En 2007, en el 60 período de sesiones, la Comisión decidió incluir en su programa de trabajo el tema de la protección de las personas en casos de desastre y nombró Relator Especial al colombiano Eduardo Valencia-Ospina. Tras años de trabajo, la Comisión aprobó en su 66° período de sesiones 21 proyectos de artículo que fueron remitidos a Gobiernos, organizaciones internacionales competentes, el CICR y la FICR para que formularan comentarios y observaciones. En el período 68°, tras la revisión del 8° informe del Relator Especial y de los comentarios de Estados, organizaciones y otras entidades, la Comisión aprobaba los 18 artículos del proyecto final, los presentaba ante la Asamblea General y le recomendaba la elaboración de una convención internacional sobre la protección de las personas en caso de desastre¹⁸⁸.

A juicio de quien escribe este trabajo, la importancia de este proyecto de convención es enorme y podría significar un antes y un después en la protección de los derechos humanos en contextos de desastre. En él se establecen los lineamientos centrales de actuación en caso de desastre. En primer lugar, se establece con claridad el deber de proteger y respetar la dignidad y los derechos humanos de las personas afectadas (Arts. 4 y 5). Además, señala la importancia de respetar los principios humanitarios en la respuesta (Art. 6); le confiere al Estado afectado la obligación de asegurar la protección de las víctimas (Art. 10), regula su interacción con el resto de agentes no estatales de cooperación (Art. 8) y recuerda también las medidas de protección del personal de socorro, el equipo y los bienes (Art.16). Pero, además, el proyecto de artículos aprobado incluye aspectos que todavía hoy continúan siendo polémicos en el campo de los desastres: el deber de cooperar (Art. 7), el deber de buscar asistencia externa (Art. 11) y la necesidad de consentimiento de los Estados para recibir asistencia (Art. 13). Sin lugar a dudas, estas obligaciones se enfrentan con la proteccionista interpretación que hacen generalmente los Estados sobre el principio de soberanía y, por tanto, complicarán el proceso de firma y ratificación de una posible convención.

Nos encontramos, pues, ante un proyecto ambicioso, que enfatiza la protección de los derechos de las personas afectadas y se atreve a establecer una serie de obligaciones que hasta ahora no formaban parte de la norma internacional. Sin embargo, como señala acertada Pajkiert, lo cierto es que las ambiciones iniciales se fueron apagando progresivamente y el proyecto final resulta algo descafeinado y con algunas oportunidades perdidas. En primer lugar, parece evidente que el articulado todavía requiere que se afinen y concreten algunos detalles operativos y procedimentales para hacer del instrumento resultante un tratado de verdadero impacto. En segundo lugar y pese a los esfuerzos, el enfoque de derechos ha quedado diluido en el texto final, que no ha sido capaz de reafirmar algunos derechos que, pese a estar todavía en discusión, tendrían cabida en el derecho internacional, como ya hemos señalado. Es el caso, por ejemplo, del «derecho a recibir asistencia humanitaria, los derechos de los grupos especialmente vulnerables, el

¹⁸⁷ NACIONES UNIDAS. *Comisión de Derecho Internacional*. Portal ONU.

¹⁸⁸ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 68° período de sesiones. A/71/10. Nueva York, 2016. P. 12.

derecho de las comunidades a participar en la planificación y ejecución de la respuesta, etc.»¹⁸⁹. Así y todo, la esperanza de un convenio internacional vinculante en materia de desastres que termine de empujar a los estados a enfrentar la gestión desde los derechos humanos y la dignidad de las personas sigue reposando a día de hoy en esos 18 artículos.

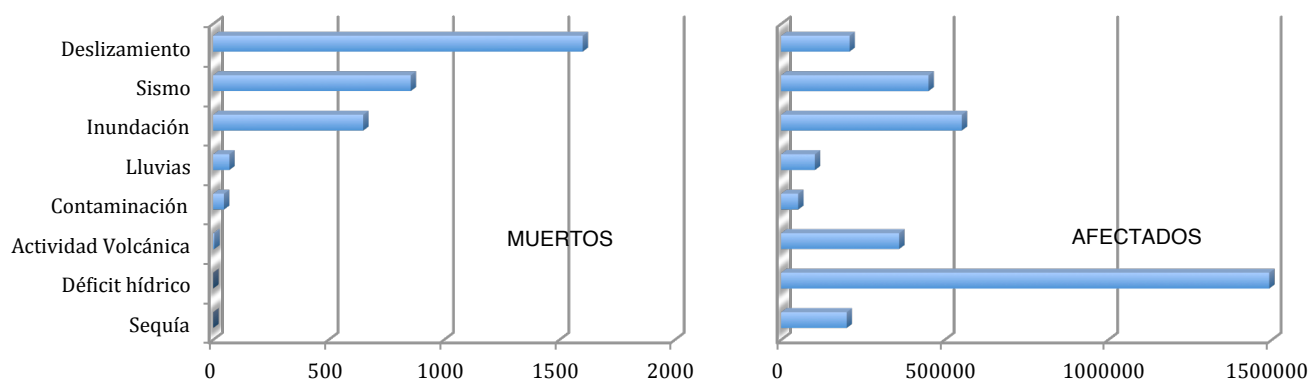
2.3. MARCO NORMATIVO RELATIVO A DESASTRES DEL ECUADOR

2.3.1. LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, UN PAÍS EXPUESTO AL RIESGO

El World Risk Index es un índice anual elaborado por la organización alemana Bündis Entwicklung Hilft que trata de medir el riesgo de desastres en todos los países del mundo. Este índice se basa tanto en la esfera de las amenazas naturales que enfrentan los países, es decir, la exposición que sufren a fenómenos naturales; como en la esfera social, es decir, la vulnerabilidad –que miden en base a la susceptibilidad de sufrir daños, la capacidad para reducir los impactos negativos y las estrategias de cambio a largo plazo que tienen las sociedades frente a los desastres–. El Ecuador se encuentra en la posición 65 del ranking mundial de 2015, sin embargo está el 42 mundial en exposición a amenazas¹⁹⁰. Esto se debe a que el Ecuador tiene unas características geográficas, geofísicas y morfoclimáticas que lo convierten en país notablemente expuesto a fenómenos naturales adversos. Si nos fijamos en la ocurrencia de fenómenos adversos en el Ecuador y en los impactos que han tenido desde 1970 hasta la fecha, advertimos enseguida que la frecuencia está creciendo rápidamente y su impacto aumenta notablemente también en el país.

De acuerdo con la base de datos de Desinventar.org¹⁹¹, durante los últimos casi 50 años los fenómenos que más muertos han dejado en el Ecuador son los deslizamientos, los sismos y las inundaciones. Además de esos tres, el déficit hídrico, la actividad volcánica y la sequía son otros fenómenos adversos graves en el país si nos fijamos en el número de afectados que dejan.

Figura 3: Muertos y afectados por fenómenos naturales en Ecuador, 1970-2018



Fuente: Desinventar¹⁹², elaboración propia

¹⁸⁹ PAJKIERT, P. *El derecho...* op. cit. P. 111-112.

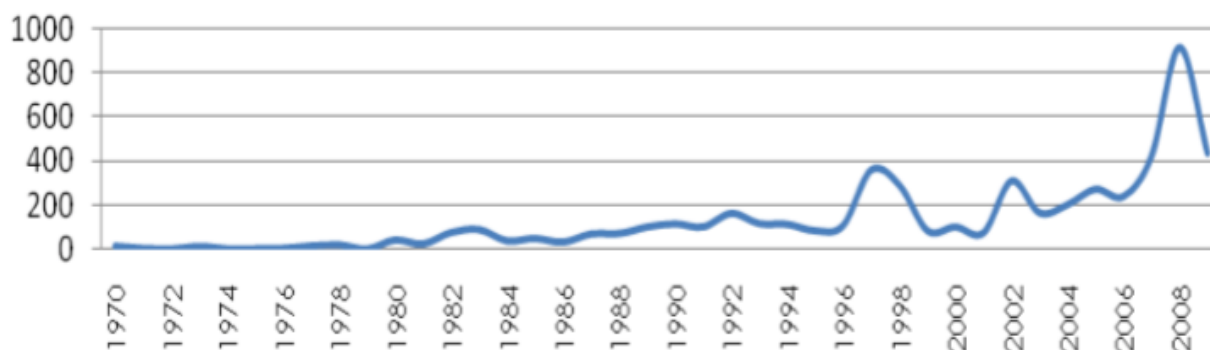
¹⁹⁰ BÜNDIS ENTWICKLUNG HILFT. *World Risk Index 2015*, s.l., 2015.

¹⁹¹ CORPORACIÓN OSSO y OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. Sistema de inventario de efectos de desastres Desinventar.org: Ecuador – Sistema de Información de desastres y emergencias, s.l., 14 de agosto de 2018.

¹⁹² *Idem*.

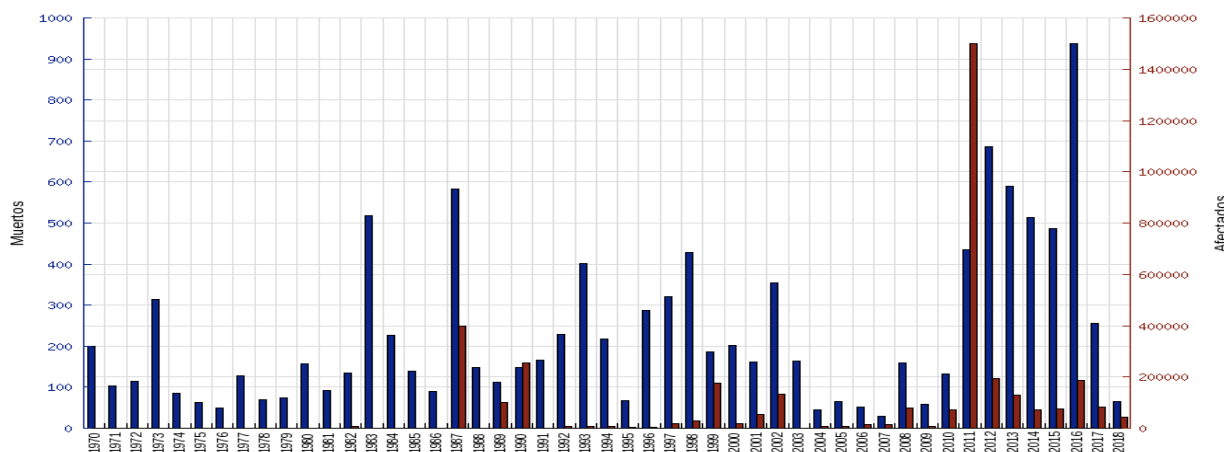
Varios de los fenómenos adversos más graves tienen relación con las características geofísicas del Ecuador, como la actividad sísmica y volcánica; mientras que otras están más vinculadas a las características climáticas del país, como las inundaciones, el déficit hídrico o la sequía, relacionadas directamente con el fenómeno El Niño Oscilación del Sur (ENOS). Sin embargo es evidente que se viene produciendo un crecimiento del número de eventos por año (figura 4) y del impacto que causan (Figura 5).

Figura 4: Número de eventos por año



Fuente: Desinventar. Elaboración: SNGR y UNISDR¹⁹³

Figura 5: Muertes y afectados por año



Fuente y elaboración: Desinventar.org

Esto puede deberse a varios factores, como: subregistro de eventos adversos en años pasados, incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones, mayor exposición a amenazas por crecimiento de asentamientos humanos en zonas de riesgo y mal manejo de las cuencas y laderas. Lo que es evidente, en cualquier caso, es que el Ecuador es un país con una alta exposición y que necesita de políticas públicas que minimicen estos riesgos, que capaciten a la población y que generen resiliencia ante esas amenazas. A continuación analizamos si el Ecuador ha emprendido este camino y cual es la situación a la fecha de hoy.

¹⁹³ SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Ecuador: Referencias básicas para la gestión del riesgo*. Quito, 2012. P.

2.3.2. EL MARCO NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN ECUADOR

La victoria de Rafael Correa en 2006 supuso una profundísima transformación del modelo político y económico ecuatoriano. Los diez años al frente del gobierno del economista Correa, más allá de las luces y sombras de su mandato, impulsaron una faraónica reforma del Estado y trajeron una estabilidad más que necesaria en un país que tuvo siete presidentes en los 10 años anteriores. De acuerdo con el historiador Juan Paz y Miño, la Revolución Ciudadana de Correa se entiende en base a tres elementos: «el desarrollo y modernización de la economía; el progreso material del país (obras públicas) y los logros sociales en áreas como educación, salud, seguridad social, con redistribución de la riqueza y mayor equidad»¹⁹⁴.

El hito más destacable a nivel legislativo es, sin lugar a dudas, la promulgación de una nueva constitución, la Constitución de Montecristi de 2008. Se trata de una constitución garantista y moderna, que desplaza las garantías individuales y el modelo de la economía social de mercado para dar lugar a un Estado de Derechos con un muy destacado papel en la regulación del mercado, una fuerte base en los derechos colectivos –de los que son titulares no solo los individuos sino también las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos y que apuesta por la filosofía comunitarista ancestral del “buen vivir”, el *sumak kawsay* quechua. Además, separa las funciones del Estado en cinco: las tres tradicionales –ejecutiva, legislativa y judicial– y dos nuevas –electoral y de transparencia y control social–; y establece una nueva forma de organización territorial más descentralizada¹⁹⁵. Tras la victoria en referéndum y la aprobación y publicación del texto en 2008, se desarrollará una intensa labor legislativa para poner al día al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En la materia que nos ocupa, la de los desastres y la gestión del riesgo, tomaremos como base el análisis de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) y profundizaremos en los siguientes instrumentos, que configuran en marco normativo nacional:

- La Constitución de la República del Ecuador.
- La Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- Proyecto de Ley de Gestión de Riesgos.
- El Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.
- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir – 2009 2013.
- El Plan Nacional de Seguridad Integral.

2.3.2.1. Constitución de la República del Ecuador

La gestión de riesgos (GdR) tiene dos enfoques dentro de la Constitución del Ecuador. El primero de ellos la considera como un componente del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social; el segundo la incluye como una función del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

¹⁹⁴ ZIBELL, M. *Tras 10 años de gobierno, además de un país dividido, ¿qué más deja Rafael Correa?*, BBC, 24 de mayo de 2017.

¹⁹⁵ *Constitución de Ecuador de 2008*. En Wikipedia.

El Artículo 340 de la Constitución establece el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que define como un «conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo». Entre los ámbitos que lo componen están la educación, la salud, la seguridad social, la gestión de riesgos, la cultura física y deporte, el hábitat y la vivienda, la cultura, la comunicación e información, el disfrute del tiempo libre, la ciencia y la tecnología, la población, la seguridad humana y el transporte. Vemos, pues, que se da la misma importancia a la gestión del riesgo que a otros ámbitos – tradicionalmente vitales para el desarrollo de un Estado– como la educación o la salud, y se la considera un requisito para el funcionamiento del sistema de la inclusión y la equidad social.

El Artículo 389, por su parte, establece la obligación del Estado de proteger «a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad»; e introduce las funciones principales que tendrá el sistema encargado de velar por esta protección: el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), que en síntesis son:

1. Identificación de riesgos.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente para la GdR.
3. Asegurar integración transversal obligatoria de GdR en instituciones públicas y privadas.
4. Fortalecer capacidades ciudadanas e institucionales para identificar y gestionar riesgos.
5. Articular y coordinar instituciones y acciones en materia de GdR en caso de desastre.
6. Coordinar acciones para reducir vulnerabilidades y efectos negativos de los desastres.
7. Garantizar financiamiento suficiente y coordinar la cooperación internacional en GdR.

Las competencias de cada ámbito territorial quedan definidas por los Artículos 390 y 261. El primero establece que los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, es decir, que las instituciones tendrán responsabilidad directa dentro de su ámbito geográfico. Cuando no tengan las capacidades suficientes, «las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad». El segundo, en su numeral octavo, establece la competencia exclusiva del Estado central en «el manejo de desastres naturales».

Además de estos artículos, como señala la SNGR, existen otra serie de disposiciones en la Constitución que se relacionan con el rol de la gestión de riesgos en el ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos y con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Son los Artículos 10,14, 72, 281, 313, 375, 395, 396, y 397¹⁹⁶.

¹⁹⁶ SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Ecuador: Referencias... Op. cit.* P. 72.

2.3.2.2. Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento

En la ley de seguridad pública hay tres artículos relacionados con la gestión del riesgo de desastres. El primero de ellos, relacionado de forma indirecta, es el Artículo 3, que señala que la seguridad pública y del Estado estará sujeta a los derechos y garantías protegidas en la Constitución y en los tratados internacionales, de acuerdo con los principios de: integralidad, complementariedad, prioridad y oportunidad, proporcionalidad, prevalencia y responsabilidad.

Los otros dos sí hacen referencia directa a la gestión de riesgos. El Artículo 11, sobre los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública, establece en el literal d) que «...la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales» y que la rectoría será responsabilidad del Estado a «través del la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos». El Artículo 34, por su parte, señala que en caso de desastres naturales el organismo responsable de la defensa civil, bajo supervisión y control del Ministerio de Coordinación de Seguridad, será el responsable de la planificación, organización, ejecución y coordinación de las tareas de prevención, rescate, remediación, asistencia y auxilio; y que deberá mantener el orden público y el libre ejercicio de los derechos y libertades constitucionales. Vemos, pues, que la Ley de Seguridad establece un marco de protección garantista de derechos también en casos de desastre natural.

Ya en el Reglamento de la Ley se establecen de forma más clara las responsabilidades y competencias de los diversos órganos encargados de la gestión del riesgo en el país, en especial las de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos; así como las formas de interrelación entre ellos. De esta manera, el Art. 3 establece a que el Estado, a través de la SNGR es el órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, estableciendo como sus competencias:

- a) Identificación de riesgos.
- b) Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente para la GdR.
- c) Asegurar integración transversal obligatoria de GdR en instituciones públicas y privadas.
- d) Fortalecer capacidades ciudadanas e institucionales para identificar y gestionar riesgos.
- e) Garantizar financiamiento suficiente y coordinar la cooperación internacional en GdR.
- f) Coordinar acciones para reducir vulnerabilidades y efectos negativos de los desastres.
- g) Diseñar programas de educación, capacitación y difusión de GdR.
- h) Coordinar la cooperación de la ayuda humanitaria e información en caso de desastres.

A lo largo de todo el Título III se regula el SNDGR. En el Capítulo I se define su objetivo, que consiste en integrar los principios, objetivos, estructura, competencias e instrumentos que lo constituyen para su eficaz funcionamiento (Art. 15). Se establece la obligatoriedad de las disposiciones normativas relacionadas con la GdR, que se define como el «conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres de origen natural, socionatural y antrópico»; y se establece su ámbito de aplicación, que es de nivel nacional (Art. 16).

El Artículo 17 establece las definiciones de *riesgo* —«probabilidad de ocurrencia de un evento adverso con consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y en

un tiempo determinado»—; *desastre natural* —«probabilidad de que un territorio o la sociedad se vean afectados por fenómenos naturales cuya extensión, intensidad y duración producen consecuencias negativas»—; y *riesgo antrópico* —de origen humano o resultado de actividades del hombre, incluyendo las tecnológicas—. Se trata, como se puede apreciar, de definiciones más bien escuetas y pobres. Al no estar alineadas con las definiciones comúnmente aceptadas, ni incluir el origen de los factores de riesgo, ni la relación con las vulnerabilidades y las capacidades instaladas, ni relacionarlas con el área de impacto; se dificulta el cumplimiento de las normas internacionales y el establecimiento de las competencias institucionales¹⁹⁷. En el Artículo 18 se establecen las competencias de la SNGR como ente rector:

- a) Dirigir, coordinar y regular el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.
- b) Formular las políticas, estrategias, planes y normas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, bajo la supervisión del Ministerio Coordinador de la Seguridad, para la aprobación del Presidente de la República.
- c) Adoptar, promover y ejecutar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las políticas, estrategias, planes y normas del Sistema.
- d) Diseñar programas de educación, capacitación y difusión orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones y ciudadanos para la gestión de riesgos.
- e) Velar por que los diferentes niveles e instituciones del sistema, aporten los recursos necesarios, para la adecuada y oportuna gestión.
- f) Fortalecer a los organismos de respuesta y atención a situaciones de emergencia, en las áreas afectadas por un desastre, para la ejecución de medidas de prevención y mitigación que permitan afrontar y minimizar su impacto en la población.
- g) Formular convenios de cooperación interinstitucional destinados al desarrollo de la investigación científica, para identificar los riesgos existentes, facilitar el monitoreo y la vigilancia de amenazas, para el estudio de vulnerabilidades.

Los Artículos 19 al 24, que corresponden al Capítulo II, disponen los organismos que componen el SNDGR. Se establece que todos los ámbitos local, regional y nacional de todas las entidades públicas y privadas tendrán unidades de gestión de riesgo (Art. 19) y que la SNGR organizará el SNDGR a través de herramientas reglamentarias o instructivas que se requieran (Art. 20). Se establece también el Comité Consultivo Nacional de Gestión de Riesgos como una instancia técnica interinstitucional e intersectorial para la asesoría y apoyo a la SNGR (Art. 21), que será conformado por la máxima autoridad de la SNGR y por 7 de los 8 Ministros/as Coordinadores del país (Art. 22) y que tendrá como funciones (Art. 23):

- a) Asesorar y apoyar a la SNGR en la elaboración y reforma de políticas, estrategias, normas y planes nacionales, especialmente las relacionadas con la RRD y emergencias.
- b) Colaborar en el diseño de programas, proyectos o iniciativas nacionales para la GdR.
- c) Otras funciones requeridas o encargadas por la SNGR.

Finalmente, se establecen Comités de Operaciones de Emergencia (COE), que operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria que señala el Art. 390 de la Constitución, y que

¹⁹⁷ SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Ecuador: Referencias... Op. cit.* P. 75.

son definidos como instancias interinstitucionales responsables de coordinar las acciones de RRD y la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia o desastre (Art. 24).

En el Capítulo III se disponen las estrategias de construcción social del sistema de gestión de riesgos. Se establece la coordinación con el Ministerio de Educación para la incorporación de la GdR en los programas en todos los niveles educativos y en las lenguas oficiales del país (Art. 25); la capacitación a autoridades, líderes comunitarios, medios de comunicación y población en general para desarrollar en la sociedad civil destrezas de prevención, reducción y mitigación de riesgos naturales y antrópicos (Art. 26); y la obligación de que la Secretaría cuente con una estrategia de comunicación social sobre GdR.

2.3.2.3. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización

Este extenso Código Orgánico, comúnmente conocido como el COOTAD, regula el sistema de descentralización del Estado y la autoridad y competencias atribuidos a los distintos ámbitos territoriales. En materia de gestión de riesgos nos interesan únicamente algunas disposiciones. En primer lugar, el principio de subsidiariedad que recoge el Artículo 3 literal d), por el cual «...el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio» y «Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión...».

El COOTAD atribuye una función clave a los gobiernos autónomos y metropolitanos en la Reducción del Riesgo de Desastres: un correcto uso del suelo y un adecuado ordenamiento del territorio en los municipios y cantones. Así, en el Artículo 54, en que se definen las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, el literal o) establece que una de estas funciones es la de «Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastre». El Artículo 84, literal n) establece esta misma obligación para los gobiernos de los distritos autónomos metropolitanos. Y el Artículo 466 viene a reforzar esta idea al señalar que es a los gobiernos municipales y metropolitanos a los que corresponde en exclusiva el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón

Finalmente, el artículo 140 recoge algunas disposiciones sobre el ejercicio de competencias en materia de GdR, a saber: «...todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley»; «Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza»; y «La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia...». Se trata pues de un artículo vago que no aclara detalladamente las competencias de los gobiernos

autónomos descentralizados y que solamente recoge un par de ellas—normativas de construcción antisísmica y prevención de incendios—, de forma casi anecdótica.

2.3.2.4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El COPLAFIP organiza, norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas para regular los presupuestos y recursos de los diversos niveles del sector público. Solamente se refiere a la gestión del riesgo en una ocasión, en el Artículo 64, donde establece la promoción de acciones favorables en la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales y la incorporación de enfoques ambientales y de gestión de riesgos al diseño e implementación de programas y proyectos de inversión pública.

2.3.2.5. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

De acuerdo con el numeral 31 del artículo 6 de la LOSNCP, las situaciones de emergencia «Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva».

Esta Ley Orgánica, que regula los procedimientos de contratación pública para la adquisición o arrendamiento de bienes, para la ejecución de obras y para la prestación de servicios; establece ciertas excepciones al proceso normal de compras públicas en las situaciones de emergencia. Así, el Artículo 57 establece que en caso de que la máxima autoridad del país haya emitido una resolución de emergencia, las entidades públicas podrán contratar de manera directa sin requerir los requisitos previos ni la presentación de garantías. Más adelante veremos que esta disposición, pese a que responde a la evidente urgencia y celeridad con la que se requiere realizar ciertas compras públicas en contextos de emergencia, generó importantes problemas en la fase de reconstrucción tras el terremoto y provocó la vulneración del derecho a la vivienda de cientos de familias.

2.3.2.6. Plan nacional de Desarrollo para el Buen Vivir

Como se ha señalado, el gobierno de Rafael Correa transformó sustancialmente el aparato estatal del Ecuador. Uno de esos cambios fue la introducción de la cosmovisión ancestral quechua sobre la vida, denominado *sumak kawsay*, en las estrategias nacionales de desarrollo. Esta compleja visión, cuya traducción literal es vida en plenitud, encierra todo un corpus filosófico basado en la idea de que la madre naturaleza es limitada y por lo tanto no se pueden proponer modelos crecimiento y desarrollo ilimitados sino que hay que encontrar sistemas basados en la complementariedad y la cooperación. De acuerdo con el ex Ministro René Ramírez, el *sumak kawsay* establece una serie de principios entre los que destacan: «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento».

to saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación indefinida de las culturas humanas y de la biodiversidad¹⁹⁸. Estas ideas se tradujeron a un particular modelo de desarrollo en el Ecuador, el del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

El Artículo 280 de la Constitución Ecuatoriana establece que: «El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores». Desde el 2008 se han implementado tres planes en Ecuador: el Plan 2009-2013, el 2013-2017 y el recién inaugurado 2017-2021. Los tres giran entorno a esta concepción del Buen Vivir que ha caracterizado la agenda de desarrollo de la última década.

Una de las ideas centrales en materia de desastres es la de garantizar los derechos de la naturaleza y la promoción de un ambiente sano y sustentable como herramienta para la GdR. El Objetivo 4 del Plan 2009-2013, incluía en el punto Política 4.6 la necesidad de «Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por los procesos naturales y antrópicos generadores de riesgo» y establecía media docena de acciones clave, entre las cuales destacan: la incorporación de los GdR en la planificación, la implantación de programas de respuesta para disminuir la vulnerabilidad, el manejo integral de recursos hídricos, desarrollo de modelos catastróficos para realizar estimaciones, etc. Además, se planteaba en el apartado 6.10., la necesidad de transitar de un modelo territorial extractivista, dependiente y desordenado hacia uno de aprovechamiento sostenible, con un uso inteligente de los espacios, «asegurando la soberanía alimentaria, considerando el crecimiento poblacional, protegiendo el ambiente, evaluando los riesgos por eventos naturales, para poder tomar medidas de precaución y mitigación; democratizando la planificación y la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas». Y establecía, en el Punto 8 sobre la estrategia nacional territorial, la necesidad de «garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables» (apartado 8.6); la consolidación de una cultura de «buen uso del recurso agua en la sociedad para prevenir riesgos asociados con inundaciones y sequías» (numeral 8.6.2.); y reconocía que ciertas poblaciones, infraestructuras y servicios estaban expuestos a altos niveles de vulnerabilidad frente a desastres, para las que establecía una serie de medidas sobre gestión integral y reducción de riesgos: adecuado ordenamiento territorial, planificación de la inversión, cultura de prevención, fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores y enfoque que privilegie la mitigación de los riesgos ya existentes (numeral 8.6.4.)¹⁹⁹.

Otra de las ideas centrales en los Planes del Buen Vivir giraba entorno a la idea de hábitat seguro e incluyente. Esta idea está ampliamente desarrollada en el objetivo 3 del Plan 2013-2017, y ahonda en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Propone también una batería de políticas y lineamientos estratégicos para garantizar la preservación y protección integral del patrimonio cultural, natural y de la ciudadanía ante amenazas y riesgos de origen natural y para garantizar un ordenamiento territorial eficiente que permita acceso libre, seguro e incluyente a espa-

¹⁹⁸ RAMÍREZ, R. *La vida (Buena) como riqueza de los pueblos: Hacia una socioecología política del tiempo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales y Instituto de Estadística y Censos, Quito, 2012. P. 15.

¹⁹⁹ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, 2009. P. 124, 234, 389, 391.

cios, infraestructura y equipamientos públicos de forma sostenible²⁰⁰. El Plan 2017-2021 propone como innovación la Estrategia Territorial Nacional, que pretende ser un marco para potenciar la unidad y la complementariedad entre la población, sus asentamientos humanos, sus actividades y relaciones, su identidad y cultura; en función de un modelo físico que las sostiene. Es en esta Estrategia donde se da una importancia capital a la cohesión territorial, entendida como justicia social y lucha contra la desigualdad a través de un modelo de sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos²⁰¹.

2.3.2.7. Plan Nacional de Seguridad Integral y Agendas de Seguridad

El Plan Nacional de Seguridad Integral es el documento de referencia en materia de seguridad en el Estado ecuatoriano. Uno de sus seis objetivos aborda la gestión de riesgos y establece dos políticas y 9 estrategias para «reducir la vulnerabilidad de las personas, la colectividad y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o antrópico» y «disminuir los efectos negativos causados por las amenazas ambientales»²⁰². Así, desde la Agenda de la SNGR se establecen las siguientes políticas relacionadas con el Plan Nacional de Seguridad Integral:

- a) Consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para tomar decisiones políticas y técnicas en relación a la prevención, mitigación, preparación, generación de alertas tempranas, respuesta, rehabilitación, reconstrucción y recuperación
- b) Reducir la vulnerabilidad como prioridad nacional para contribuir a reducir la pobreza y la exclusión social mediante identificación, conocimiento, información y seguimiento.
- c) Propiciar e impulsar la construcción social a través del sector educativo y otros actores sociales para que se conviertan en veedores participantes de los cambios en la Gestión de Riesgos.

2.3.3. Virtudes y defectos del sistema ecuatoriano de gestión de riesgos

Es indudable que el gobierno de Correa puso interés en integrar la gestión de riesgos en el ordenamiento ecuatoriano, otorgándole un papel destacado como pilar para lograr el bienestar de la ciudadanía. El hecho de que se integre la gestión de riesgos en la norma constitucional y se la equipare con educación o salud pone al Ecuador a la vanguardia en integración de la GdR en materia legislativa y transita de una visión centrada en el desastre a una visión centrada en el riesgo, es decir, pasa de atender las emergencias a gestionar los riesgos para minimizar los posibles impactos.

La construcción de modelos de desarrollo basados en esta idea ancestral del Buen Vivir y el discurso político que lo rodea, estrechamente vinculada con los derechos de la naturaleza y de los pueblos, es interesantísimo y plantea una concepción del desarrollo alejada del modelo hege-

²⁰⁰ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Toda el mundo mejor*. Quito, 2013. P. 167-171.

²⁰¹ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida*. Quito, 2017. P. 37-38.

²⁰² MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017, Biblioteca Virtual SGR*.

mónico. Sin embargo, pese a las buenas intenciones, lo cierto es que esta propuesta de generar un modelo económico ecológicamente sostenible se quedó sólo en propuesta y no constituyó la política del gobierno correísta. Por ejemplo, para mantener el impulso de los programas sociales y de renovación del Estado, el gobierno de la Revolución Ciudadana mantuvo el modelo extractivista y de explotación de los recursos naturales del que renegaba y que pone en riesgo no sólo el patrimonio natural del país sino a los moradores de las áreas afectadas por este modelo. Dos ejemplos evidentes son la explotación del yacimiento Yasuní ITT, ubicado en un Parque Nacional de incalculable valor ecológico y social –pues está poblado por uno de los pocos pueblos no contactados del planeta—; o la concesión de licencias a empresas chinas para extraer cobre y oro por medio de técnicas de minería a gran escala, que ponen en riesgo los recursos hídricos de esas regiones y las exponen a graves problemas ambientales²⁰³.

La idea de descentralización del Estado y construcción de un modelo de ordenamiento territorial gestionado por los gobiernos locales ofrece también incontables ventajas, pues permite conocer las capacidades y enfrentar adecuadamente las vulnerabilidades de cada territorio particular. Sin embargo, lo cierto es que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos no está claramente definido, las competencias de los diferentes niveles y ámbito territorial quedan algo difusas y perdidas en distintas leyes y programas y acaban provocando solapamientos. En definitiva, aunque se han dado pasos importantes en la buena dirección, no se ha logrado todavía afinar correctamente el engranaje Estado-GADs para que el SNDGR funcione correctamente.

Por otra parte, la inversión en materia de gestión de riesgos ha sido muy desigual a lo largo de los últimos años. En 2010 y 2011, por ejemplo, se destinaron alrededor de 90 millones de dólares cada año en gestión de riesgo –entre gastos permanentes para la gestión e inversiones–, con una importante parte del monto para desembolso en programas de prevención. Sin embargo los años 2009, 2012 y 2013 apenas se destinaron unos 30 millones anuales²⁰⁴. Esto da cuenta de que, aunque tenga un papel relevante constitucionalmente, no cuenta con presupuestos estables por parte del Estado sino que se destina en función de las condiciones particulares de cada momento.

Se trata, pues de un sistema bastante desordenado, que no cuenta con una ley específica de gestión de riesgos sino que el sistema reposa sobre disposiciones sueltas en leyes y documentos de planificación que abarcan contenidos mucho más extensos y no relacionados con la materia. Esto provoca que, pese a contar con una institución responsable de las políticas de GdR, el sistema presente deficiencias, el aparataje institucional se encuentre descoordinado y los derechos de la población estén en riesgo.

Afortunadamente, a mediados de noviembre de 2017 la Vicepresidenta de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, la Sra. Silvia Salgado Andrade, presentó finalmente en la Asamblea Nacional una Iniciativa de Proyecto de Ley de Gestión de Riesgos²⁰⁵. Ésta fue aprobada en apenas una semana por el Consejo de Administración Legislativa para pasar al primer debate en la cámara, sin embargo lleva desde entonces estancada. Lo cierto es que se trata de una propuesta de ley realmente completa, muy ambiciosa y alineada con los principales instrumentos in-

²⁰³ ARAUJO, A. La ruta de China y sus empresas en suelo ecuatoriano. El Comercio, s.f.

²⁰⁴ SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS. Ecuador: Avances en la gestión de riesgos 2008-2013. S.I., 2013. P. 12.

²⁰⁵ Proyecto de ley de gestión de riesgos. Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 26 de octubre de 2017.

ternacionales. Entre sus cualidades podríamos citar las siguientes: establece algunos derechos importantes de los ciudadanos y ciudadanas así como los deberes del Estado en relación a la gestión de riesgo; propone una estructura del SNDGR mucho más clara, definiendo las funciones y formas de conformación de todos los órganos implicados en el sistema (SNGR, Unidades de Gestión de Riesgos, Comités de Gestión de Riesgos, Mesas técnicas de trabajo, etc.); define de forma muy detallada y concisa todas y cada una de las acciones a llevar a cabo en cada una de las cuatro fases del proceso de gestión del riesgo; incluye un título sobre políticas inclusivas en las que se establece la atención prioritaria a niños y niñas, mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad o privadas de libertad, etc.; y da una gran importancia a la participación ciudadana en todas las fases del proceso. Si algún defecto se le puede sacar es que, aunque se siente en espíritu a lo largo de todo el texto, no se apuesta de forma explícita por defender un enfoque de derechos humanos y de género como responsabilidad del Estado en todas las fases de la gestión de riesgos.

Se trata, pues, de un proyecto de ley muy ambicioso y necesario. Posiblemente sufrirá en su paso por la Asamblea, pues exige muchas responsabilidades al Estado, pero que de pasar sin una mutilación severa, constituiría un avance sensacional en la gestión de riesgos en el país.

2.4. CONCLUSIONES

1. El derecho internacional relativo a los desastres no ha logrado hasta la fecha formar un marco normativo sistematizado, con un grupo de disposiciones claro y conciso, sino que existe «una profunda dispersión en cuanto a la nomenclatura, procedimientos y alcance de los instrumentos que lo constituyen»²⁰⁶. Por ello, es todavía una maraña de instrumentos normativos de distinta fuerza vinculante que no ha logrado la suficiente coherencia.
2. Los instrumentos vinculantes del derecho internacional convencional conforman un desordenado conjunto de instrumentos regionales, multilaterales y bilaterales que, si bien han servido para avanzar en diversos campos en la materia, en ciertos casos presentan inconsistencias, abordan temáticas muy restringidas, tienen alcances limitados, se solapan unos con otros o, simplemente, adolecen de falta de aplicación.
3. Por su parte, los instrumentos de *soft law* han tenido un papel muy destacado en la construcción y codificación del derecho internacional relativo a los desastres y han sido adoptados por los Estados más fácilmente. Esto se debe a que son instrumentos mucho más flexibles, ágiles, claros, y pueden incluir a actores sin capacidad para suscribir acuerdos pero con roles de importancia en la materia. Sin embargo, presentan también múltiples desventajas: no son vinculantes ni cuentan con sistemas de sanción que obliguen a su cumplimiento, están desconectados de la voluntad popular pues pueden legitimarlos organismos democráticos no elegidos y no parlamentos nacionales, y pueden interferir o degradar obligaciones del Estado por medio de la costumbre.
4. Resulta necesario, pues, construir un marco normativo sólido y claro en materia de desastres, estructurado entorno a un tratado internacional vinculante que permita unificar desde la nomenclatura empleada en los múltiples instrumentos hasta los procedimientos y el alcance de la disciplina.
5. Sin embargo, este nuevo marco no sólo debe trascender las dificultades normativas señaladas sino también el corriente vicio del derecho internacional de considerar unos derechos por encima de otros. La desatinada división en generaciones que se hizo de los derechos humanos – que ha tenido aciagas consecuencias para el reconocimiento de ciertos derechos–, sumada a lógicas humanitarias asistencialistas, cortoplacistas y orientadas exclusivamente en la respuesta –y que no tienen en cuenta la prevención–, han dado lugar a un enfoque de los desastres no centrado en la dignidad y que no garantiza la protección de todos los derechos humanos. Igualmente, este enfoque ha tendido a considerar a las personas afectadas como beneficiarios pasivos de la ayuda y no como a sujetos de derechos con capacidades para intervenir en los procesos de gestión del riesgo.
6. Las experiencias y el aprendizaje de los especialistas hace cada vez más evidente la necesidad de integrar un enfoque basado en derechos humanos en el derecho internacional relativo a los desastres. Esto permitirá respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, todos, de las personas afectadas; establecer con claridad los sujetos de derechos y de obligaciones en el contexto; poner en marcha procesos de gestión del riesgo que tengan en el centro a la propia población, asegurando su participación democrática; tener en cuenta a los grupos más vulnerables e implantar estrategias de atención prioritaria; y establecer mecanismos de rendición de cuentas transparentes, efectivos y accesibles.

²⁰⁶ PAJKIERT, P. *El derecho... op. cit.* P. 125.

7. La República del Ecuador, por su parte, parece adolecer de los mismos males que el derecho internacional relativo a los desastres. Lleva años priorizando el asunto, ha logrado adoptar un enfoque basado en la gestión de riesgo y no solamente en la respuesta a desastres, y ya cuenta con múltiples disposiciones en su ordenamiento sobre la materia, incluso igualándola con la educación o la sanidad en su propia Constitución. Sin embargo, muchas de estas disposiciones están repartidas por cuerpos legales de lo más diverso y no se ha logrado la promulgación de una ley específica en materia de gestión del riesgo de desastres.
8. Cuentan, además, con una institución rectora y un ambicioso sistema de ordenamiento territorial descentralizado. Sin embargo, el sistema no está del todo afinado, las competencias de los distintos niveles no están claramente definidas y, por tanto, se terminan produciendo descoordinaciones y solapamientos en el complejo aparataje institucional.
9. Se requiere, pues, de una ley que aclare todas las discrepancias, unifique la terminología, defina claramente los distintos niveles de descentralización y sus competencias, construya políticas inclusivas y de atención prioritaria, fomente la participación ciudadana en todas las fases del proceso de gestión del riesgo y garantice un mecanismo eficiente y claro de rendición de cuentas.

CAPÍTULO III - EL IMPACTO DEL TERREMOTO DE 2016 EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS DEL ECUADOR

En el presente capítulo nos centramos en la afectación que el terremoto tuvo sobre los derechos humanos de niñas y mujeres en el Ecuador, particularmente de la provincia de Manabí, que fue la más afectada por el sismo y el objeto de nuestra investigación de campo. A lo largo de las siguientes páginas analizaremos como el terremoto afectó diferentes aspectos de la vida de las mujeres y las niñas de las zonas afectadas: vivienda, alimentación, agua y saneamiento, educación, salud, etc. Por el enfoque de género y el particular interés que tenemos sobre los derechos de las mujeres y las niñas, nos detendremos particularmente en el impacto que tuvo el terremoto en los derechos sexuales y reproductivos y en otros aspectos de protección como la violencia de género o la discriminación por razón de orientación sexual.

Es importante señalar que, en términos generales, consideramos que la respuesta del Estado ecuatoriano y de las organizaciones que ayudaron tras el terremoto fue relativamente buena. El país lleva años implementando políticas de prevención y mitigación de riesgos que han ido dando sus frutos, y además, tras el terremoto se respondió con bastante eficacia a las necesidades básicas de gran parte de la población y las tareas de rehabilitación y reconstrucción alcanzaron a buena parte de las víctimas. Así pues, queremos dejar constancia del buen camino que el Estado ecuatoriano emprendió hace algo más de una década en materia de gestión del riesgo de desastres.

Sin embargo, lo cierto es que el país todavía enfrenta numerosas vulnerabilidades, que hacen que los riesgos para ciertos grupos de personas sean todavía elevadísimos, entre ellos las mujeres y las niñas. En el presente capítulo, más allá de destacar algunos aciertos, nos centraremos en aquellos aspectos en los que el Estado ecuatoriano tiene todavía margen de mejora o en aquellos que, directamente, supusieron violar los derechos de las personas afectadas por el terremoto.

3.1. PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

En las primeras etapas de la elaboración del presente trabajo se identificó un importante desafío para lograr los objetivos planteados. La lectura y revisión de las fuentes más relevantes, especialmente los informes y reportes del Estado ecuatoriano sobre el terremoto, nos permitió apreciar un claro sub-reporte de casos y situaciones que pudieron suponer una violación de los derechos de las personas afectadas por el terremoto. Como es lógico, el Estado elaboró abundante cantidad de informes reportando con exuberante detalle los aciertos en materia de políticas de reducción y prevención del riesgo, los éxitos de la gestión que se hizo durante la emergencia y las fecundas medidas de recuperación puestas en marcha tras el desastre. Evidentemente, el Estado quería resaltar los aspectos positivos de su gestión y poner el énfasis en los aciertos, por lo que la búsqueda de documentos fue rápida y provechosa. Sin embargo, el proceso de investigación para hallar fuentes oficiales que tuvieran una mirada más crítica y abordaran también los errores cometidos, las lecciones aprendidas y los desafíos que todavía deben resolverse en materia de gestión del riesgo, se convirtió en una tarea cíclopea. Al tratarse de un evento tan reciente, apenas han transcurrido dos años desde su ocurrencia, no existían tampoco fuentes secundarias que abordaran el caso desde esta óptica. Sin embargo, por el conocimiento que se tenía del evento y la relación con algunas personas y organizaciones que habían estado trabajando en el terreno teníamos indicios de que se habían cometido errores y algo no se estaba reportando correctamente.

Ante tan poco halagüeña perspectiva, pero con el sólido convencimiento de que este trabajo podía constituir un minúsculo pero valioso grano de arena en la protección de derechos de las personas afectadas, se decidió incluir una investigación cualitativa de campo, de carácter retrospectivo, que recogiera información de primera mano de diversos informantes que habían sufrido los efectos del terremoto o que habían estado trabajando en la recuperación de las zonas afectadas. Tras desplazarnos a Ecuador, las limitaciones económicas y de tiempo nos obligaron a limitar la investigación a la provincia del país más afectada por el terremoto, la provincia de Manabí. Gracias a la solidaridad y el apoyo de diversas personas y organizaciones –a las que reitero mi eterno agradecimiento– se contactó y conversó con alrededor de 40 personas de muy diversos perfiles pero con valiosísimos aportes para este trabajo. Entre el 22 de febrero y el 8 de marzo se logró entrevistar y grabar a 29 de estas 40 personas en diversos municipios de Manabí y en la capital del Ecuador, la ciudad de Quito. Se incluye en este trabajo el testimonio de todas ellas: jóvenes madres de familia que perdieron su vivienda y residieron en albergues estatales o en refugios; funcionarios de alto nivel del Estado ecuatoriano que, por ejemplo, tuvieron a su cargo el área de derechos humanos del Ministerio de Defensa; funcionarios con altas responsabilidades en agencias de las Naciones Unidas, de organizaciones internacionales de asistencia humanitaria o de pequeñas fundaciones locales que trabajan en el terreno.

Al tratarse de una investigación cualitativa con estrechos márgenes de actuación por las mencionadas limitaciones económicas y temporales, se optó por utilizar como instrumento de recogida de información la entrevista semiestructurada. La diversidad de los informantes determinó que el modelo de entrevista desarrollado contara con dos partes diferenciadas. Por un lado, se incluía un grupo de preguntas disparadoras comunes a todos los informantes, por medio de las que se generaba una conversación sobre la experiencia vivida, la afectación personal y familiar, la percepción de la intervención del Estado, una reflexión sobre los aciertos y los errores cometidos, etc. Por el otro lado, se creó un grupo de preguntas específicas basadas en la experiencia y los

aportes que podía ofrecer cada informante. Con las personas afectadas se conversó sobre la vida en los albergues y refugios, la afectación en la provisión de servicios y derechos, la asistencia humanitaria que llegó a sus contextos, la relación con los funcionarios del Estado durante la emergencia y las medidas de recuperación emprendidas. Con el personal humanitario y los funcionarios del Estado o de organizaciones locales se prepararon preguntas técnicas específicas, en función de la especialidad o competencias de cada informante, sobre cada una de las áreas que se abordan en este trabajo: vivienda; agua, saneamiento e higiene; seguridad alimentaria, medios de vida, salud –incluida la salud sexual y reproductiva–; educación; y, especialmente, protección.

Por el abundante número de informantes y las limitaciones de tiempo y espacio del presente trabajo, las entrevistas no fueron transcritas íntegramente sino que se codificó a los informantes, se sistematizaron sus principales ideas y se clasificaron según las áreas temáticas señaladas –aunque se conservan las grabaciones de audio como respaldo, en caso de ser necesarias–. Los testimonios de los informantes se han utilizado, a lo largo de todo este capítulo, para reforzar las ideas que se sostienen y suplir los huecos que las fuentes oficiales dejan en lo que concierne a violación de derechos. A continuación se incluyen, a modo de leyenda, una tabla con los nombres de los informantes, su código, una breve descripción personal o profesional y algunas fotos de las personas que nos abrieron las puertas de sus casas y nos ayudaron a comprender el terremoto²⁰⁷. En el cuerpo del texto de este capítulo solamente se referencia, al final de cada cita, el código asignado.



²⁰⁷ N del A.: Todas las personas citadas dieron su consentimiento expreso para que se utilizaran en este trabajo sus nombres –en el caso de las personas afectadas, solo los de pila–, sus testimonios y sus fotografías.



Tabla 6: Informantes entrevistados, código y descripción

NOMBRE	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN
Myriam	M	Asistente en la Biblioteca de la Fundación A Mano Manaba. Vecina de Don Juan.
Yurlexy, Cristina y Maribel	YCM	Jóvenes vecinas de Don Juan. Nunca recurrieron al albergue estatal y viven desde hace más de dos años en un asentamiento informal de caña y plástico en la localidad.
Fátima y Yessenia	FY	Vecinas de Don Juan. Nunca recurrieron al albergue estatal y viven desde hace más de dos años en un asentamiento informal de caña y plástico en la localidad.
Celeste y Camilo	CC	Vecinos de Don Juan. Vivieron durante un año en el albergue estatal de Don Juan. Son beneficiarios de una vivienda del MIDUVI, donde viven actualmente.
Antonio	A	Vecino de Don Juan. Vivió en una casa que les construyó el MIDUVI tras El Niño. Es beneficiario de una nueva vivienda del MIDUVI, donde vive actualmente con su familia.
Teresa	T	Vecina de Jama. Nunca recurrió al albergue estatal. Es beneficiaria de una vivienda del MIDUVI en Jama, donde vive actualmente con su familia.
Anyi	AN	Joven vecina de Don Juan. Vivió durante un año en el albergue estatal de Don Juan. Es beneficiaria de una vivienda del MIDUVI, donde vive actualmente con su familia.
Nieves	N	Vecina de Don Juan. Vivió en una casa que les construyó el MIDUVI tras El Niño y en el albergue tras el terremoto. Es beneficiaria de una nueva vivienda del MIDUVI.
Ana Cristina de la Torre	AT	Consultora de EuroFish S.A., empresa atunera radicada en Manta.
Ivonne Tacuamán	IT	Responsable del área de salud sexual y salud reproductiva de la Coordinación zonal 4 del Ministerio de Salud Pública del Ecuador.
Bélgica Meneses	BM	Líder comunitaria del cantón Portoviejo.
Daniela Alvarado	DA	Psicóloga. Consultora especialista Género, SSR y Prevención de Violencia de diversas agencias de la ONU e instituciones del Estado.
Jorge Medranda	JM	Miembro de Fundación CAUSANA, organización LGBTI que se dedica especialmente al acceso a derechos de personas lesbianas.
Soledad Guayasamín	SG	Coordinadora Nacional de Respuesta Humanitaria en Frontera Norte de UNFPA Ecuador.
Verónica Zambrano	VZ	Gerente Nacional de Programas de PLAN Internacional Ecuador.
Carla Patiño	CM	Abogada. Directora General de Educación e Investigación en la Defensoría del Pueblo del Ecuador durante la ocurrencia del terremoto. Actualmente en Idea Dignidad
Rut Roman y Esteban Ponce	RyE	PhDs en Literatura latinoamericana, vecinos de Don Juan. Tras el terremoto fundaron A mano Manaba, una fundación que construyó una biblioteca-centro cultural y trabaja en proyectos educativos.
Myriam Pérez	MP	Trabajadora Social. Directora Nacional de Educación y Capacitación de la Defensoría del Pueblo del Ecuador durante la ocurrencia del terremoto. Actualmente en Idea Dignidad.
Mali Espinosa	ME	Project Manager de Proyecto Por Manabí, impulsado por Ayuda Directa y que construyó un conjunto habitacional para 18 familias en Bellavista, Jama.
Lola Valladares	LV	Oficial Nacional de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos en UNFPA Ecuador.
Jaime Ríofrío	JR	Director Nacional de Análisis de Datos del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.
Santiago Tarapués	ST	Asesor de la Ministra de Salud en Emergencias y Desastres durante el terremoto. Hoy Subdirector Técnico de Operaciones del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.
Diego Ripalda	DR	Director de Operaciones del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.
Consuelo Bowen	CB	Directora de Derechos Humanos y Género del Ministerio de Defensa y Presidenta del Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador.

3.2. ALGUNOS DATOS SOBRE EL TERREMOTO DE 16 DE ABRIL DE 2016

El sábado, 16 de abril de 2016, cuando los campanarios se preparaban para dar las siete de la tarde y de las cocinas de medio país emanaba el aroma del pescado, la yuca y el arroz; la tierra se sacudió. En algún punto entre los cantones de Pedernales y Cojimíes, al noroeste del Ecuador, el epicentro de un terremoto de 7,8 grados en la Escala de Richter hacía temblar la tierra y sobrecogerse a millones de personas. Y así, en instantes, es como sucede. Sin más.

«A mi me cogió en la parte de Chamanga, en unas camaronas. Y le cuento que eso fue terrible, las piscinas toditas se *esbordaban*, los muros se hacían pedazos, las estaciones de bomba se iban a la ría... ¡Uy, eso fue terrible!». MR

«Yo estaba viendo televisión arriba de mi casa y no sé como bajé. Lo que sé es que estaba abajo y salí corriendo, corriendo. [...] Todos llorábamos, porque no sabíamos donde estaba mi mamá, donde estaba él... Fue bien feo y salía un agua negra del piso, sí feo. [...] Todo eso dentro se partió, bien feo». YCM

«El estaba yo, pero en el mar no se sintió tanto. Eso sí, el mar roncaba así [emite un ruido gutural]. Pero algo estaba raro, porque yo estaba con un tío de mi mujer y él llamo a tierra y no había señal y al volver la gente estaba esperando ya, que había habido terremoto». A

«Yo iba saliendo corriendo con mi primo y me iba olvidando de mi hija, como estaba en la cama, me estaba olvidando de ella. Y digo: “¡Ay, mi hija! Entonces ya no alcancé a correr y ya me quedé solo parada en una pared, porque no se podía ni caminar». AN

«Yo iba a hacer merienda y le digo al niño: “Vaya, compre un pollo para hacer una merienda” y cuando comenzó a moverse la casa ya le digo: “No vaya, no vaya!” Porque uno siempre dice que cuando uno sale, la tierra se parte y a una se la puede tragar. Ese era mi pensar así que lo que hice fue agarrar una mesa y meternos abajo de la mesa. Yo no baje, no bajé hasta que oí a la gente decir que se estaba subiendo. Ahí ya sí bajé». N

Sin embargo todavía hoy, dos largos años después, los efectos de aquel minuto fatídico siguen marcando la cotidianidad de cientos de miles de personas. El terremoto se llevó la vida de 671 personas –de las cuáles un 54% fueron mujeres²⁰⁸–, dejó 12 desaparecidos, casi 6.300 heridos y entorno a millones de personas afectadas²⁰⁹. Dejo más de 35.000 edificaciones afectadas, entre las que había desde viviendas –de las que 22.000 se declararon inhabitables y 10.000 demolidas—²¹⁰ hasta infraestructura pública de vital importancia como colegios, hospitales, centros de salud, carreteras, equipamiento eléctrico, sistemas de saneamiento y alcantarillado, etc. En los albergues oficiales llegaron a recibir hasta a 30.000 personas, a las que se debe sumar otra gran cantidad que vivieron en refugios y campamentos informales. El gobierno del Ecuador cifró el impacto económico en unos 3.400 millones de dólares²¹¹, lo que supone casi el 4% del PIB del país²¹².

Las cifras son escalofrantes y dan cuenta de la magnitud del evento y la capacidad destructiva del terremoto. Sin embargo, el sismo también desencadenó una respuesta sin precedentes en la historia del Ecuador. Tras las primeras imágenes que se transmitieron por prensa y televisión de la devastación causada, decenas de miles de personas activaron un sistema de solidari-

²⁰⁸ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación de los Costos de Reconstrucción: Sismo en Ecuador, abril 2016*. Quito, 2016. P. 42.

²⁰⁹ *Terremoto de Ecuador de 2016*, Wikipedia s.l.s.f.

²¹⁰ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR. *Plan Reconstruyo Ecuador: Boletín Informativo N°14, Emergencia*, s.l.: 16 de junio de 2016.

²¹¹ EFE. *Ecuador recuerda un año después a los 670 muertos en el mayor terremoto de su historia*, El Comercio, 17 de abril de 2017.

²¹² DATOS MACRO. *PIB del Ecuador*, s.l., 2017.

dad con sus compatriotas en todo el país. Millones de dólares en donaciones se amontonaban en infraestructuras estatales en diversos puntos del país, donde voluntarios de la sociedad civil se afanaban a empaquetar y cargar en camiones las ayudas. Miles de personas acogieron en sus casas a personas afectadas, se desplazaron a las zonas afectadas o prestaron lo que tenían durante las tareas de rescate. Las historias de resiliencia y solidaridad se extendieron por todo el país, así como por la comunidad internacional. Es la crónica del desastre que cuenta también la historia de un pueblo valiente y luchador, que tras la nube de polvo, de rodillas sobre los escombros, se volvió a levantar y a reconstruir un país.

Sin embargo, detrás de los datos, de las estadísticas, de las viviendas destruidas y reconstruidas, de los millones de dólares invertidos y de las crónicas del éxito y la buena gestión; hay un subtexto al que se le da siempre menos relevancia. Es la historia de los silenciados, la de las personas tras los números. La de aquellas que tuvieron que enfrentar la desigualdad y la miseria, que no tuvieron las mismas oportunidades que otros y que lamentablemente hoy, dos años después, todavía sufren los impactos del terremoto. Es la historia de hombres y niños, pero sobretudo de mujeres y niñas, cuyos derechos no se protegieron debidamente y con las que el Ecuador está en deuda. Sirva este texto, si no para denunciar los derechos que les fueron negados o limitados, al menos como instrumento para dar voz a quienes pocas veces son escuchadas, pero que tienen todo que enseñar. Y, sobretudo, esperamos que este texto sirva para señalar los espacios de mejora en la gestión de riesgos en el país y los beneficios de aplicar un enfoque basado en derechos humanos en las estrategias institucionales.

3.3. EL IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS DEL TERREMOTO

A continuación analizaremos el impacto que el terremoto ha tenido sobre los derechos de las personas más vulnerables. Nos centraremos en la provincia de Manabí puesto que la investigación de campo se realizó exclusivamente en esta provincia, la más afectada por el sismo; sin embargo mucho de lo expuesto en este capítulo es aplicable a otras provincias, especialmente a la vecina Esmeraldas. Aunque el abanico de posibles violaciones es amplio, los derechos más afectados en contextos de desastre y sobre los que pondremos particular atención son:

- Derecho a la vida: Se trata de un derecho fundamental y considerado internacionalmente de *ius cogens*, lo que supone que debe observarse y protegerse sin excepción. Reconocido en numerosos instrumentos, entre ellos: Art. 3 DUDH, Art 6 PIDCP, Art. I DADH, Art. 4 CADH.
- Derecho a un nivel de vida adecuado: Se trata de un derecho vinculado con la vida digna que propugnan muchos instrumentos internacionales –Art. 15 DUDH, Art. 11 PIDESC, Art. XI DADH–. En contextos de desastre se refiere fundamentalmente al derecho a una vivienda adecuada –protegido por Art. 11 PIDESC y las OG 4, 7 y 16, Art. 17 PIDCP, Convenio N. 117 OIT, Art. 14.2) y 15.2) CEDAW, entre otros –; el derecho al más alto nivel de salud –Arts. 12.1, 12.2 PIDESC, Art. 24 CDN o Art. XI DADH y art. 10 de su Protocolo de San Salvador); el derecho a alimentación, protegido por el Art. 11 del PIDESC en un doble sentido: estar protegido contra el hambre y gozar de una alimentación adecuada –también se reconoce en Art. 25 DUDH, Art. 24 y 27 CDN, entre otros–.
- Derecho a la educación: Se trata de un derecho indiscutible en contextos de desastres y que está recogido en multitud de instrumentos, Art. 26 DUDH, Art. 18.4) PIDESC, Art. XII DADH, Art. 12.4) CADH, Art. 28 y 29 CDN, Art. 10 CEDAW, etc.
- Igualdad y no discriminación: Se trata de principios transversales en la inmensa mayoría de los instrumentos internacionales de protección de derechos y protegen frente a cualquier trato desfavorable, excluyente o lesivo contra cualquier persona por razón de sexo, edad, etnia, origen nacional, religión, estado de salud, orientación sexual, identidad de género, etc. Entre muchos otros, ambos principios se recogen en los Arts. 1, 2 y 7 de la DUDH; Arts. 2.1, 4.1, 24.1, 25 y 26 PIDCP; Arts. 2.2, 7.a, 10.3 PIDESC; Art. 23.1.b y c, 23.2 y 24 CADH, etc.
- Derechos relativos a la intimidad y la familia: Protegidos en numerosos instrumentos, entre ellos: Art. 12 DUDH, Art. 17 PIDCP, Art. V DADH, Arts. 11.2 y 11.3 CADH. Las separaciones familiares, el derecho a la intimidad, el derecho a la confidencialidad de los datos o el respeto a la dignidad de los fallecidos son los principales asuntos relacionados con los derechos relativos a la intimidad y a la familia que se ponen en riesgo en situaciones de desastre.
- Derechos del niño: Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes son uno de los grupos más expuestos a numerosos peligros que ponen en riesgo su bienestar, entre los que podemos citar la separación familiar, el abuso y la explotación, los trabajos forzados o la falta de alimento, alojamiento, educación, salud. Además de la CDN, la niñez cuenta con garantías específicas en otros instrumentos: Art. 25 DUDH; Arts. 10.2.b, 10.3, 14.4 y 24 PIDCP; Arts. 10.3 y 12.2.a PIDESC; Art. VII DADH; Arts. 4.5, 5.5, 13.4, 17.5 y 19 CADH.
- Derechos de las mujeres: Por el particular enfoque de género de este trabajo incluimos también este grupo de derechos, especialmente en relación con cualquier forma de discriminación o violencia contra las mujeres, protegidos en la CEDAW –Arts. 1, 2, 5, 6 y 11–, en las Recomendaciones Generales N. 12 y N. 19; y también en otros instrumentos–Art. 1 UNCAT, Art. 7 Convención de Belém do Pará, Resoluciones 52/86 AGNU; 1325 (2000) CSNU, etc. –.

Como hemos insistido a lo largo de este texto, las estrategias de respuesta a desastres adolecen, todavía, de un enfoque que no considera a todos los derechos por igual. En el caso que analizamos aquí no fue diferente y ciertos derechos, que llamaremos de primera respuesta y que están relacionados fundamentalmente con el derecho a la vida y el derecho a un nivel de vida adecuado —concretamente en lo que se refiere al acceso y disfrute de vivienda y refugio; alimentación; agua, saneamiento e higiene; etc.—, fueron atendidos veloz y solícitamente por el Estado y las organizaciones de asistencia humanitaria. Sin embargo, en situaciones de desastre, la afanosa atención de estas necesidades básicas no debe opacar o impedir que se atiendan también otras que, como hemos visto, también están protegidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos y deben ser igualmente garantizadas en cualquier situación. Nos referimos con ello, por ejemplo, a la salud y la educación, que suelen ser las siguientes en la lista de prioridades; pero también a otros derechos vinculados con la protección de las personas más vulnerables.

Abordamos a continuación todos los derechos que pudieron, de algún modo, ser vulnerados durante el terremoto. Sin embargo, prestamos especial atención a estos últimos derechos que se suelen tener menos en cuenta en estos contextos y que, de hecho, tienen mucha menos presencia en las fuentes de información a las que hemos tenido acceso para elaborar este trabajo. Supliremos este déficit con los testimonios en primera persona de quienes vivieron el terremoto y sufrieron sus consecuencias y de quienes trabajaron para proteger a los afectados.

3.3.1. VIVIENDA, ALBERGUES Y REFUGIOS

Las últimas estadísticas disponibles sobre vivienda en Ecuador son las del Censo de Población y Vivienda realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Si bien son un poco antiguas, aportan variables que nos permiten analizar la situación socioeconómica en cuanto a vivienda en el país y hacernos una idea del panorama habitacional en el Ecuador antes del terremoto. Así, en 2010 había en el país una población de 14.483.499 habitantes, 50,44% mujeres y 49,56% hombres, repartidos en 4.654.309 viviendas, con un porcentaje de población urbana de casi 63% y rural del 37%. La tasa de hacinamiento casi alcanzaba el 14% —lo que supone 640.000 viviendas en estas condiciones—, el déficit habitacional rondaba el 20% —entorno a 692.000 viviendas— y el 25% de todas las viviendas fueron clasificadas por el INEC como deficitarias por sus condiciones estructurales y/o habitacionales²¹³, catalogadas como cuartos de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas o chozas. Así, el 75% restante pertenecen a las categorías casa/villa y departamento y cumplen con las condiciones de habitabilidad adecuadas.

El Ecuador tiene un algo grado de vulnerabilidad estructural en muchas regiones de su territorio, motivado fundamentalmente por un pobre ordenamiento territorial, una planificación urbana más bien escasa y «un sinnúmero de deficiencias en el control de la estructuración, el diseño estructural y la construcción» de muchas viviendas²¹⁴. Aunque desde 2014 el Ecuador cuenta con un reglamento de construcción, las Normas Ecuatorianas de Construcción (NEC), lo cierto es que las autorizaciones de construcción y habitabilidad —a cargo de los municipios— se entregan en demasiadas ocasiones sin los respectivos análisis técnicos²¹⁵. Existen, además, muchos pro-

²¹³ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 54.

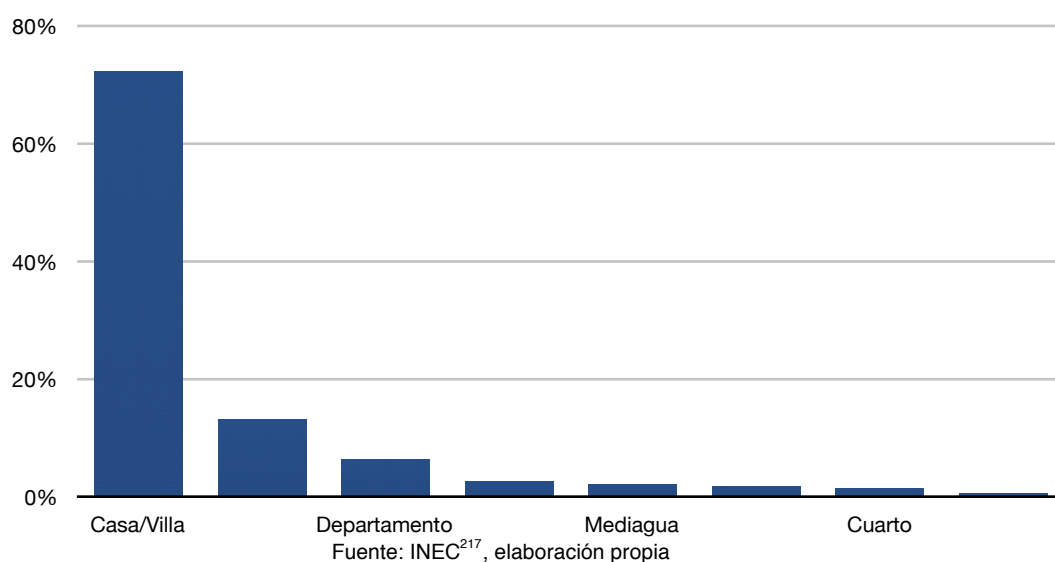
²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Idem.*

blemas relacionados con la tenencia de la tierra y la documentación acreditativa de residencia legal en el territorio.

Si nos centramos en nuestro objeto de estudio, la provincia de Manabí, vemos que su población se dedica fundamentalmente a la agricultura, la pesca, las actividades artesanales y, en menor medida, al turismo, y enfrenta mayores dificultades y vulnerabilidades que otras regiones del país. De acuerdo a los datos provinciales del INEC²¹⁶, en las 400.879 viviendas registradas en la provincia en 2010 vivían 1.369.780 habitantes, lo que supone una media de 3,4 habitantes por vivienda, 50,3% hombres y 49,7% mujeres. Aunque la gran mayoría de viviendas del censo son casas/villas o departamentos (79%), sigue habiendo un porcentaje muy importante de viviendas con condiciones deficitarias (21%) (Fig. 6). El acceso a servicios públicos es deficitario: el servicio eléctrico público sólo alcanza al 90% de la población, el de eliminación de basura por carro recolector sólo al 68%; la red pública de agua no llega a la mitad de la población, apenas el 33,3% tiene servicio de alcantarillado público y el 15% de servicio telefónico. Entorno al 68% de las viviendas son propias, el 18% prestadas o cedidas, el 12% arrendadas y el resto representan otras formas de tenencia; sin embargo el INEC no recoge datos sobre cuantos de los propietarios cuentan con documentación que acredite la tenencia —lo que, como veremos, complicará el acceso de las familias a las ayudas del Estado—.

Figura 6: Distribución de viviendas por categorías en Manabí



A nivel técnico/constructivo, los materiales de construcción más habituales en la región son la madera, la caña, el adobe, el asbesto y el zinc en las viviendas de los habitantes con menos recursos y en las zonas rurales; y el ladrillo y el hormigón armado para aquellos con mayor poder adquisitivo y que residen en zonas urbanas. Sin embargo, los fallos constructivos son comunes: deterioro de materiales por humedad y falta de ventilación, fallos de dimensión *viga fuerte-columna débil*, errores de carga por menor cantidad de paredes en las plantas bajas que en las plantas superiores, pisos blandos y débiles, etc. A nivel constructivo, la provincia de Manabí es, por lo tanto, una zona con una alta vulnerabilidad por las siguientes razones: tipologías estructura-

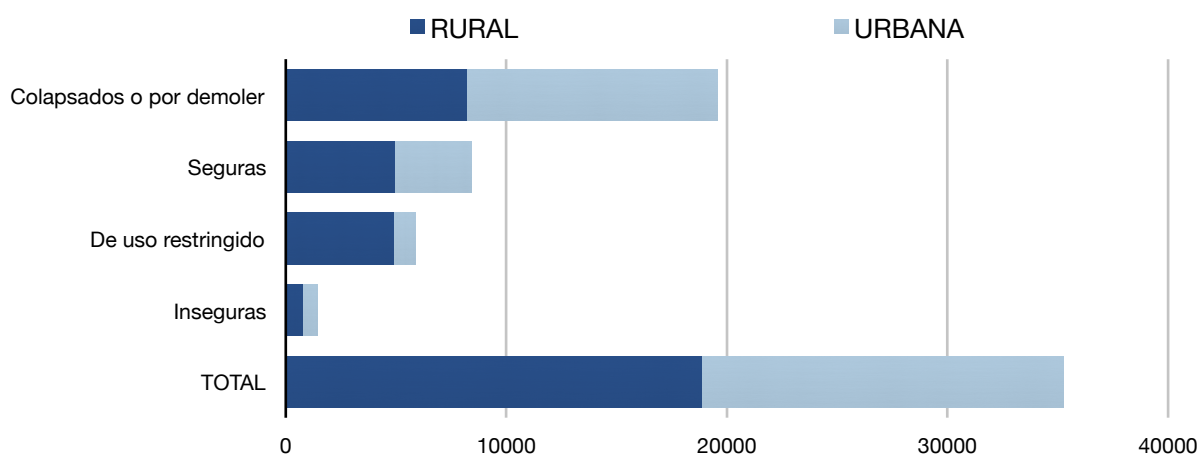
²¹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL ECUADOR. *Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. Fascículo Provincial Manabí*. s.l.s.f.

²¹⁷ Idem.

les inadecuadas; falta de aplicación de normativas constructivas; uso de materiales inadecuados; poca profesionalización de la construcción; insuficiente o nulo control municipal del diseño y la construcción; deficientes prácticas constructivas; pocas exigencias de protección sísmica y ausencia de análisis de riesgo de desastres en los proyectos constructivos²¹⁸.

La ocurrencia de un terremoto de la magnitud del ocurrido el 16 de abril de 2016 —7,8° en la escala de Richter—, sumado a las vulnerabilidades descritas, causó un alto nivel de destrucción que, desgraciadamente, se saldó con la muerte de 671 personas y dejó 6.277 heridos. A las catastróficas cifras de muertos y fallecidos se suma el impacto devastador en la vivienda de las zonas afectadas, que dejó entorno a 380.000 damnificados en todo el país²¹⁹. Las zonas más castigadas fueron el cantón Muisne, en la provincia de Esmeraldas; y los cantones Pedernales, Jama, Portoviejo y Manta, en la provincia de Manabí²²⁰; y la afectación, medida a nivel nacional al año del terremoto, fue mayor en la zona rural, con 18.922 viviendas afectadas (53,8%); frente a 16.342 en zona urbana (46,2%) —aunque en estas últimas se encuentra el mayor número de viviendas colapsadas o por demoler, el 32,1%—²²¹.

Figura 7: Numero de viviendas afectadas a nivel nacional en contexto rural y urbano



Fuente: SENPLADES²²², elaboración propia

En un reporte posterior, el Estado apunta que de las 74.000 viviendas que se inspeccionaron, más de 20.000 se catalogaron habitables y las familias pudieron regresar; 27.000 fueron consideradas reparables; mientras que 22.000 se consideraron inhabitables y se estableció la necesidad de construir nuevas viviendas. Se demolieron 10.000 de éstas últimas, 9.345 en Manabí²²³. Oxfam realizó un estudio basado en cuestionarios, entrevistas y grupos focales con algo más de 400 damnificados y actores clave y defiende, sin embargo, que 70.000 familias declararon su vivienda en ruina o con daños irreparables. El estudio señala, además, que la mitad de los encuestados tuvo que abandonar su casa —el 11% durante menos de un mes, el 16% entre un mes y seis meses, el 10% más de 6 meses; y el 13% abandonaron la casa definitivamente—²²⁴.

²¹⁸ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación...* Op. cit. P. 53-54.
²¹⁹ MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta al terremoto: Contribución al cambio. Informe de evaluación de impacto*, OXFAM, s.l.: Junio 2017, P. 5.
²²⁰ N. del A. También se vieron afectados los cantones Sucre, San Vicente, Chone, Rocafuerte, Bolívar, Montecristi, Tosagua, Bolívar, Sucre y Jaramijó en Manabí; y La Concordia, El Carmen y Santo Domingo en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.
²²¹ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR. *Plan Reconstruyo...* Op. cit. P. 64.
²²² SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación...* Op. cit. P. 56.
²²³ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR. *Plan Reconstruyo...* Op. cit.
²²⁴ MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Op. cit.* P. 5.

Así, aunque miles de familias pudieron recuperar sus casas, repararlas y seguir adelante, otros tantos miles de familias damnificadas tuvieron que recurrir a diversas alternativas de alojamiento temporal. Se instalaron albergues oficiales manejados por el Estado ecuatoriano; refugios constituidos de forma espontánea por las comunidades, que recibieron el apoyo de organizaciones no gubernamentales y cierto soporte del Estado; y también pequeños asentamientos de una o varias familias sin apenas apoyo y protección. De acuerdo con el Estado, los albergues estatales atendieron a 8.292 personas mientras que en refugios improvisados se contabilizaron 12.036 personas²²⁵. Sin embargo varios informantes señalan que la cantidad de personas viviendo en carpas, covachas o precarias estructuras de plástico y caña multiplicaban por mucho las estimaciones del Estado y que la elaboración del Registro Único de Damnificados (RUD), un registro de damnificados levantado por el Gobierno del Ecuador, fue descuidada y provocó múltiples problemas *a posteriori*. En cualquier caso, más allá del baile de cifras, es un desastre de proporciones más que notables y que afectó profundamente las condiciones de vida de decenas de miles de personas.

La investigación de campo realizada para este trabajo nos permitió conocer de primera mano como era la vida en los albergues del gobierno, en los refugios informales y en los asentamientos sin apenas asistencia humanitaria que se construyeron como alternativa. Así, hemos podido constatar el enorme contraste entre los casos en los que las familias han podido recuperar su vivienda con aquellos casos en que las familias han tenido que instalarse en algún tipo de alojamiento temporal. La mayor cantidad de violaciones del derecho a una vivienda adecuada identificadas —enmarcadas en el derecho a un nivel de vida adecuado— se producen en estos contextos de vida en albergues y refugios, donde las garantías de protección son escasas y los riesgos se multiplican. La importancia de proteger el derecho a una vivienda digna y adecuada se hace extremadamente patente en los contextos de desastre, pese al pueril discurso de aquellos que insisten en que no se trata de un derecho fundamental.

El derecho a la vivienda está recogido en el artículo 25 de la DUDH y en el artículo 11 del PIDESC, en términos muy similares: «Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia [...] la vivienda». Como señala Martínez, la vivienda es, junto a la alimentación y el vestido, uno de los elementos esenciales para la vida del ser humano y su desarrollo individual y social. Son bienes que le permiten al individuo y su familia «satisfacer necesidades biológicas (albergue, inclemencias del tiempo...), necesidades personales (seguridad, bienestar, intimidad...) y necesidades sociales (establecer relaciones de convivencia, de vecindad...)»²²⁶. Sin embargo, pese a su importancia capital para el goce y disfrute del resto de derechos, el derecho a la vivienda ha sido encasillado, junto con otros de similar importancia, en el grupo de los desaventajados, el de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ya se ha señalado con vehemencia en este texto, resulta muy amargo y desconsolador que los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos hayan sido sistemáticamente arrinconados para instalar los derechos civiles y políticos en el pedestal de la hegemonía. Así, muchas constituciones nacionales envuelven el derecho a la vivienda de indeterminaciones, lo convierten en un derecho accesorio y no garantizan su judicialidad. Afortunadamente, este no es el caso de la República del Ecuador, en cuya Constitución el objetivo primordial es el *sumak kaw-*

²²⁵ COMITÉ PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA. *Plan Reconstruyo Ecuador: Informe Trimestral de Gestión (mayo-agosto 2016)*, s.l.: 2016. P. 37-38.

²²⁶ MARTÍNEZ, G. El derecho a la vivienda. ¿Es un derecho fundamental? En el blog "El Jurista", Barcelona, 14 de agosto de 2018.

say, el buen vivir, que incluye derechos humanos de todas las generaciones, incluyendo el derecho a la vivienda. Este derecho se enmarca en la idea de «hábitat seguro y saludable» que protege el artículo 30, su judicialidad queda garantizada por el artículo 11.3 y se establece el derecho a resistir cualquier vulneración por acción u omisión pública o privada por medio del artículo 98²²⁷.

Así pues, teniendo en cuenta la vigencia del derecho a la vivienda en la República del Ecuador, a continuación vamos a señalar algunas dificultades que hemos identificado para el ejercicio del derecho a una vivienda digna tras el terremoto, especialmente para aquellas personas cuyas viviendas fueron destruidas o gravemente dañadas y que tuvieron que recurrir a albergues, refugios o asentamientos provisionales. Lo haremos apoyándonos en testimonios de los informantes del trabajo de campo y evaluando al Estado ecuatoriano de acuerdo con las directrices operacionales del IASC en materia de vivienda.

3.3.1.1. Condiciones de vida en los albergues del Estado

Como hemos señalado, miles de personas sufrieron la destrucción total o parcial de sus viviendas. Algunas familias tuvieron la oportunidad de ser acogidos por familiares no afectados, de alquilar otra vivienda o de desplazarse a otras zonas del país; sin embargo hubo muchas que se quedaron en las zonas afectadas. Durante los primeros días, los informantes relatan que se organizaron en campamentos improvisados, con frecuencia alejados del mar por el miedo a un posible tsunami, y sobrevivieron por medio de estrategias comunitarias y gracias al apoyo de los más privilegiados.

«Allá arriba estuvimos como un mes. [...] Cuando vino el terremoto ya lo que hicimos fue salirnos a la carretera, hicimos unas *casuchitas* y ahí nos quedamos. Y la gente nos ayudaron, porque nos quedamos sin agua, nos quedamos sin comida, nos quedamos sin nada.». FY

«Nos subimos arriba, estuvimos como unas 4 semanas, casi un mes allá. Porque teníamos miedo, esto estaba feo, los temblores eran a cada rato». YCM

«Cuando nos salimos del carro todo Jama era una polvareda, una humareda. Y la gente como que suplicaba, como que lloraba. [...] Y ahí nos subimos ya todos, nos unimos todos los que andábamos, como dos tres buses de personas que andábamos en Calceta, nos unimos arriba en la loma de la empresa eléctrica. Ahí amanecimos, con todos los hermanos hicimos unas sombrillas ahí y ahí amanecimos». T

Apenas unos días tras el terremoto, el Estado llegó a terreno con insumos suficientes y empezó a organizar los albergues, que llegaron a ser 37 —23 de ellos en Manabí— y donde se alojaron casi 30.000 personas²²⁸²²⁹. La creación y gestión de los campamentos era competencia del MIES, sin embargo diversos problemas —desorden, ausencia de planes de contingencia, falta de preparación y de capital humano, etc.— provocaron que esta competencia le fuera transferida a las Fuerzas Armadas, que inicialmente sólo debían dar cobertura de seguridad al MIES, como relata este funcionario del ECU 911:

«El mandato [de las Fuerza Armadas] fue de darle cobertura en seguridad al MIES, la institución que tenía cargo los campamentos. Cuando ya fue retirado el MIES por algunas cuestiones... se lo dieron ya. No solamente

²²⁷ MARQUES OSORIO, L. *El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador*. International Alliance of Inhabitants, s.l., 16 de diciembre de 2008.

²²⁸ MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *Listado de albergues y refugios por el terremoto, 11 mayo 2016*, s.l., 2016.

²²⁹ EFE, *Elevan a 659... Op. cit.*

el cuidado externo de los campamentos... luego ya a los militares se les dio la función de administración. [...] Había mucha gente que estaba colaborado, entonces los que tenían que administrar, poniendo un poco en orden en las intervenciones, eran los militares». CB

«Claro, antes del terremoto decías, el MIES es responsable de albergues. Pero claro, eso en la literatura, porque tu no dimensionabas que implica eso ya operativamente. [...] Y claro, cuando se da la crisis, quien estaba encasillado en esa responsabilidad no tiene la capacidad operativa de poder responder y entonces empieza a echar mano de otros instrumentos en el marco de la respuesta». CB

Tanto los reportes como los testimonios recogidos en el trabajo de campo indican que las condiciones en los albergues eran relativamente buenas, siguiendo en buena medida las recomendaciones de los principales instrumentos sobre respuesta humanitaria, como las directrices del IASC o las normas mínimas sobre alojamiento y asentamientos humanos del Proyecto Esfera. Así, entre los aciertos se podría destacar: la rapidez de respuesta en el establecimiento de los albergues y su adecuada ubicación alejada de zonas de riesgo, una adecuada distancia entre carpas, provisión de baños adecuados y separados por sexos, respuesta de los principales ministerios en sus diferentes competencias —atención en salud, educación, apoyo psicosocial, entrega de kits de alimentos y de higiene, actividades lúdicas para los niños y las niñas, entrega de kits de salud sexual y salud reproductiva, etc.—.

«Teníamos comida, teníamos agua, teníamos carpas... Siempre estaban pendientes de nosotros si nos faltaba algo. Nos daban kits de aseo, nos daban kits de comida. [...] No faltaban los doctores que venían, porque había una carpa de salud, carpa de capacitación, de personas así como... de psicólogos. Todo eso». CC

«Nos daban comida, llegaba la gente a darnos charlas, hacían juegos para los niños. Les daban a los niños juguetes, ropa...». N

Sin embargo, de acuerdo con diversos testimonios —incluida la Directora de Derechos Humanos y Género del Ministerio de Defensa—, el personal militar ecuatoriano no estaba preparado para desarrollar tareas humanitarias ni de trabajo con la sociedad civil. Si bien se organizaron capacitaciones en temas de derechos humanos, género y otros asuntos, lo cierto es que la formación militar provocó que se cometieran errores muy graves en la gestión de los albergues, en varios sentidos, como veremos más adelante.

«Porque era cierto, no estaban preparados para estar con gente civil. [...] Me decían: “Nosotros no estamos preparados. ¡Sociedad civil para nosotros no es!” [...] Entonces, ¿cómo van a dar cuidado externo a la sociedad civil sin formación para el trato con sociedad civil?». CB

«Claro, porque es que no hay una cuadrilla o una unidad especial de fuerzas armadas que esté entrenada para ir y brindar la seguridad de un albergue, o administrar un albergue. Eso no...». ST

Por ejemplo, el establecimiento de un estricto horario de entrada y salida de los albergues, que tiene sentido en la rígida lógica militar, pero que riñe con el carácter, las costumbres y las actividades económicas de los habitantes de las provincias afectadas. El hecho de no poder entrar o salir del albergue entre las 22 y las 6 horas suponía que a las familias de pescadores, que salen a faenar de madrugada, se les limitaba su forma de generar medios de vida. Había también horarios y grupos de trabajo para realizar las tareas del campamento —limpieza, cocina, etc.— que se impusieron sin contar con la participación de las familias albergadas. A esto se sumaba una suerte de temor que reinaba entre los hombres de las comunidades de que los militares iban a quitarles a sus esposas —asunto que abordaremos en detalle más adelante—.

«[Teníamos problemas] inclusive hasta con los militares mismo, porque ellos querían imponer las reglas. Cosa que aquí nadie estaba de acuerdo en eso. Yo era una de las personas que decía: “¡Yo no estoy enseñada a que a mi me manden y me digan lo que yo tengo que hacer!”. Yo siempre les decía a ellos: “¡Esto no es un cuartel! ¡Vayan a mandar allá en su cuartel, aquí no!”». N

«Había unos que si eran... que se portaban como debía de ser. Y otros que se dedicaron fue a andar chupando, a andar con las mujeres... Eso fue en lo último, fue un desastre». CC

Otro de los graves errores cometidos, en este caso no atribuible a las Fuerzas Armadas sino a la propia Presidencia del país, fue el proceso de clausura de los albergues. El Gobierno del Ecuador decidió, por disposición presidencial, que para el aniversario del terremoto todos los albergues del país estarían cerrados —estableciendo el 30 de abril de 2017 como fecha tope—²³⁰. La intención del presidente Correa era dejar todos los albergues cerrados antes de su salida y toma de posesión de su sucesor, Lenin Moreno, al frente del Gobierno del Ecuador. Sin embargo, lo cierto es que en muchos albergues las condiciones no eran las propicias para su cierre. En muchos casos las casas del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MUDUVI) donde debían alojarse las familias no estaban acabadas y se obligó a los damnificados a salir a la fuerza —o, como veremos más adelante, a través de un incentivo económico— y a vivir en condiciones precarias e inseguras hasta la entrega de las viviendas de protección oficial.

«Y había personas que no se querían ir porque, en verdad, no tenían donde ir» CC

«Como no nos daban las casas todavía, nos tocó volver a nuestras casas. O, a muchos, les tocó ver dónde se iban, porque no tenían donde ir. Yo me regresé a mi casa vieja, así como estaba pero... [...] y decía siempre, cuando uno está para morir, ¡se muere donde sea! Y ahí pase, seis meses, creo. ¡Más!» N

«Nosotros no queríamos salir. Ya decían que eso era una orden, que ya todo el mundo tenía que salir, y no sé qué. Prácticamente nos obligaron a salir de ahí porque ellos habían propuesto eso, tenían que tener cerrados los albergues para esa fecha». N

«Había ya una orden de que teníamos que salir todos los que estábamos ahí, una orden que había dejado el Presidente. Justamente en esa fecha tenían que ya estar las casas y la gente desocupando completamente el albergue». CC

En cualquier caso, y pese a los múltiples errores cometidos, las familias se alojaron en los albergues bajo los criterios de idoneidad que establece la disposición C.2.1. de las directrices del IASC y tuvieron unas condiciones relativamente buenas: techo, comida y agua, servicios y, eventualmente, les fue entregada una casa. Las personas que, por diversos motivos, no utilizaron los albergues del Estado, se instalaron en refugios improvisados o quedaron en asentamientos informales cerca de sus vivienda fueron los que más dificultades tuvieron que pasar —y, en muchos casos, todavía lo hacen—.

3.3.1.2. Condiciones de vida en los refugios y asentamientos informales

Los motivos por los que una gran cantidad de personas prescindieron de los albergues son diversos. Ya se han señalado las estrictas normas que los militares impusieron y el recelo de algunos hombres a que sus mujeres les pudieran abandonar. A ellos se suma la experiencia previa en los albergues que algunas familias ya tenían, por el impacto en 2008 del fenómeno de El Niño,

²³⁰ OLMOS, J. A casi 11 meses del terremoto en Ecuador se aligera el cierre de albergues. El Universo, 12 de marzo de 2017.

y las promesas incumplidas de asistencia y entrega de viviendas nuevas. También la falta de información, las limitaciones de movilidad o la negativa a ser desplazados y abandonar las zonas donde habían vivido y que el Estado consideraba de riesgo. Así, muchas familias decidieron establecerse por su cuenta en sus antiguas casas, declaradas inhabitables o dentro de zonas de riesgo; o en pequeños campamentos improvisados, igualmente cerca de sus antiguas casas y con el apoyo de otros miembros de sus comunidades. Se levantaron así a lo largo y ancho de la zona afectada centenares de refugios informales desde el día siguiente al terremoto.

El Estado realizó un *mapeo* de estos refugios improvisados y trató de proveer también ayuda durante los primeros meses, repartiendo kits de alimentos e higiene, enviando brigadas médicas y psicológicas, haciendo campañas informativas sobre los incentivos que ofrecía el Gobierno, etc. Logró también reubicar a muchas familias en los albergues oficiales y repartió incentivos a aquellas personas que cumplían con los requisitos²³¹. Sin embargo, no se alcanzó a todas las zonas afectadas y hubo diferencias de trato «entre las zonas rurales y urbanas; entre Esmeraldas, las zonas norte y sur de Manabí; pero también entre las personas en albergues y refugios y entre las que se quedaron en sus comunidades»²³². Esta situación contraviene uno de los principios fundamentales de la mayoría de instrumentos internacionales de derechos y de muchas herramientas en materia de desastres, por ejemplo, la disposición B.1.1. de las directrices del IASC, que establece la prohibición de discriminación en el acceso y provisión de bienes y servicios humanitarios.

«Las primeras semanas llegaron bastantes ayudas, porque no había todavía el albergue. Una vez que ya se colocó el albergue, nosotros eliminados, nosotros nada. Y eran mezquinos en el albergue». YCM

Las organizaciones de ayuda humanitaria que se desplegaron en el terreno tuvieron aquí un papel muy destacado, tanto agencias de Naciones Unidas como organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales, pues lograron acceder a zonas rurales más aisladas y contribuyeron en la provisión de ayuda de emergencia. Sin embargo, incluso así varios informantes y habitantes de la zona señalan que hubo muchas comunidades a las que no llegó ayuda de ningún tipo.

«Y ahí le llegó otro [camión] y ya dijo: “No, ya Don Juan está lleno de ropa, que un camión y el otro... ¡No, no, la gente del campo también necesita». MR

En la investigación de campo, realizada cuando casi se cumplía el segundo aniversario del desastre, pudimos constatar las extremadamente precarias condiciones de habitabilidad de estos refugios y asentamientos a lo largo de la provincia de Manabí. Las viviendas son estructuras entre 8 y 12 metros cuadrados, hechas con caña y cubiertas con pedazos de plástico de las carpas que la cooperación dejó en el terreno, pedazos de zinc en mal estado e incluso hojas de palma. El aislamiento es más que precario por lo que en los días de lluvia las goteras y la humedad en las viviendas son una constante y cuando hace sol, las temperaturas superan los 40°C. La inmensa mayoría de las que pudimos visitar no tienen piso y tampoco cuentan con agua corriente, ni servicio sanitario alguno, por lo que en los alrededores se han instalado una suerte de baños comunitarios en pésimas condiciones higiénicas. La mayoría no cuentan apenas con mobiliario más allá de algún colchón, levantado sobre el suelo de tierra por medio de *palets* o precarias estructuras de

²³¹ BONILLA, M. *Damnificados se quedan en los refugios*. El Comercio. 16 de enero de 2017.

²³² MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta...* Op. cit. P. 15.

madera; una cocinas a gas y algún mueble pequeño para almacenar la ropa de la familia. En la mayoría de los casos estas viviendas albergan a familias numerosas con niños pequeños, a veces de hasta seis o siete miembros, que conviven en condiciones de hacinamiento. Además, en muchos casos la municipalidad no está conforme con estos asentamientos y tratan de sacarlos del lugar sin una alternativa habitacional, en contra de lo que dispone las recomendaciones A.1.4., A.1.5., A.1.6. y, especialmente, A.1.7. sobre la necesidad ofrecer espacios seguros y que no representen riesgos adicionales.

«La situación en la que viven los vecinos allí es inhumana, los que están todavía al lado de la iglesia. Con las lluvias del invierno han pasado semanas con los colchones mojados». RyE

«Mire, las chicas que están ahí, cuando llueve... ¡Uy!, eso se les amontona así... una de moscos... Es un río... Y que ellas han arreglado ahí ya, con la casita que nosotros desbaratamos y todo, han *ingerido* por ahí.». MR

«Están diciendo que nos quieren sacar. Y en eso estamos, ¿a dónde vamos? Porque esto es municipal, por eso nos vinimos la mayoría aquí». YCM

Lamentablemente, esta situación no ha sido adecuadamente afrontada por las autoridades del Ecuador sino, más bien, ha ido normalizándose y pasando a formar parte de la realidad cotidiana en muchas localidades. Todavía hoy, al recorrer la zona afectada, se puede ver familias que siguen viviendo en casas afectadas, carpas, covachas o ramadas en muchos lugares.

«Lo que pasaba fuera del campamento se nos escapó de las manos. Fuera del campamento, sí. No me preguntes porqué no hicimos un trabajo con la población civil fuera del campamento. No lo hicimos. Eso sí es una de las cosas grandes fallas». CB

3.3.1.3. El RUD, la tenencia de la tierra y el acceso a incentivos del Estado

Como ya se ha señalado, el Gobierno del Ecuador puso en funcionamiento un registro de todas las personas damnificadas, el RUD, que recogía información social, económica y demográfica con visos a orientar los proyectos de recuperación y reconstrucción. El proceso se llevó a cabo en tres fases: 1) registro de damnificados en albergues y refugios inventariados por el Estado; 2) barrido en los sectores censales más afectados por el evento para registrar a personas en hogares de acogida o en sus propias casas; 3) convocatoria a damnificados para registrarse, por demanda, en caso de haberse desplazado a otro territorio²³³.

Estar registrado en el RUD fue condición indispensable para recibir los incentivos estatales del plan de reconstrucción y vuelta a la vida, que fueron fundamentalmente dos. El primero, la construcción o reparación de viviendas del Plan Reconstruyo Ecuador de la Vicepresidencia de la República, que llevó adelante el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Este plan contemplaba diversas opciones: construcción de nueva vivienda en terreno del Estado —por valor de \$10.000 y con un copago de \$1.000 en 36 meses y con 1 año de gracia, que podía ser sustituido por la entrega del terreno en propiedad donde estaba la vivienda en riesgo—; construcción de vivienda en terreno propio —en las mismas condiciones que la anterior opción, aunque sin derecho a entrega de terreno—; reparación de vivienda recuperable —se cubrían reparaciones hasta \$4.000, con copago del 10% y necesidad de tener escrituras de propiedad del terreno—; recupe-

²³³ SECRETARÍA TÉCNICA PLAN TODA UNA VIDA. *5.800 familias constan en la primera fase del levantamiento del Registro Único de Damnificados*, s.l.sf.

ración habitacional mediante compra de vivienda o terreno —se entrega un incentivo de hasta \$9.000 como estímulo para la reconstrucción de viviendas de hasta \$70.000, con un copago de \$1.000—; y, por último, incentivo para accesibilidad —se entregan \$1.200 adicionales para adaptar la vivienda en caso de morar una o más personas con discapacidad—²³⁴. En un próximo punto analizamos los aciertos y los errores que, de acuerdo con la investigación, se cometieron con las viviendas del MIDUVI.

El segundo incentivo era el llamado Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación, por el que se entregaban 150 dólares mensuales durante 6 meses a familias acogientes de damnificados; \$135 durante seis meses a familias que estaban arrendando por no poder morar en sus casas; y \$100 dólares mensuales para alimentación durante tres meses directamente para las familias damnificadas²³⁵. Se trató de un bono que tuvo sentido durante los primeros meses tras el terremoto ya que dio un poco de aire a familias que habían perdido sus viviendas. Sin embargo, al cumplirse el año del desastre el Estado volvió a emplearlo para cumplir con la agenda de cierre de albergues que había dispuesto el Gobierno. En muchos lugares, las casas del MIDUVI todavía no se entregaban a la población a la fecha de cierre de los albergues, por lo que se volvió a entregar el Bono con la condición de que las familias abandonaran los albergues. Así, el Bono se sirvió como una suerte de mecanismo por el que se logró desalojar los albergues.

«Nos dieron un bono como para que la gente saliera tranquila y no dijera nada. Pues porque muchos no tenían en realidad a donde ir. A nosotros nos tocó irnos ahí a mi casa vieja y a lo que Dios nos deparara». N

«Fue un bono que nos dieron por tres meses para... para que paguemos arriendo y podamos arrendar. Eso fue por tres meses y de ahí seguimos afuera otros tres meses hasta que nos entregaron la casa» CC

Estos incentivos suponían para muchas familias de Manabí una buena oportunidad para establecerse y regresar a la vida tras el desastre y, para muchas otras, hacerlo incluso en mejores condiciones de las que tenían antes del terremoto. Sin embargo, se produjeron múltiples errores en el registro. El barrido de los sectores censales no alcanzó todas las localidades en las que hubo afectación del terremoto, creándose subregistros y lagunas en ciertos territorios y quedando excluidas del registro y de los incentivos muchas familias pobres y con mujeres cabeza de familia, familias con escaso acceso a servicios y que residen en contextos rurales más aislado, como señala el arquitecto Chicaiza, del propio MIDUVI²³⁶. Pese a los esfuerzos del gobierno, muchas familias nunca supieron de la existencia del RUD y de las ayudas, especialmente aquellas que no habían accedido a los albergues sino que se establecieron en refugios improvisados y que no contaban con facilidades de comunicación.

«O sea, mire, lo que pasa es que la gente decía... [...] “Comámonos esta comida que tenemos aquí porque comida tenemos y en los albergues nos van a dar comida... ¿Para qué nos vamos?” Pero nunca les informaron a la gente que no tenían su casita que se albergaran, que igualmente obtenían una casa». MR

«A nosotros nunca nos dijeron de las casitas. Si nos habrían dicho hubiéramos ido al albergue». YCM

Varios informantes reportan también que personas que no habían sido damnificadas aprovecharon para acceder al RUD y a los incentivos.

²³⁴ VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. ReconstruYo Ecuador presenta plan de incentivos para damnificados por el terremoto. s.l.s.f.

²³⁵ MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *224 bonos de acogida, alquiler y alimentación entregó el MIES en Quevedo*, s.l.s.f.

²³⁶ ARÉVALO GROSS, L. *Promesas rotas*. Revista GK, 19 de abril de 2018.

«[El Gobierno] tenía que venir a censar a ver quiénes de verdad necesitamos las casas. Porque allí en eso hay personas que tienen carro, tienen tantas cosas. [...] Si a nosotros nos hubiesen dicho que iban a dar casa, todos de ley nos hubiéramos metido, pero nadie sabía. Nosotros no sabíamos». YCM

«Mire, por ejemplo, si usted había llegado donde la vecina [de otra parte del país] y usted quería hacerse el muy vivo, entonces usted llegaba y se albergaba. Y entonces usted se quedó ahí hasta lo último y tenía que tener su casa. Así fue que gente que no son de aquí, tienen casa». M

«Ya en el momento de las casas eso ya fue un problema: “Ellos no son de aquí, ¿porqué les dieron?”, todo eso. Entonces la regla era que si estuvo en el albergue tenían que darle casa. Y a algunos no les gustó y se molestaron». AN

Otra de las dificultades importantes era la falta de documentos que acreditaran la tenencia de la tierra donde se asentaban las viviendas afectadas por el terremoto. Desde hace décadas en el Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil y en la región costera, se viene produciendo un fenómeno conocido como invasiones, que no es otra cosa que el asentamiento de grupos humanos en terrenos que no son de su propiedad. El cambio de favores políticos y la connivencia de las autoridades locales se suman a la pobreza y la necesidad de contar con un espacio de tierra para construir las viviendas. No obstante, con el paso de los años estos asentamientos se convierten en verdaderas comunidades y pueblos y, eventualmente, hasta son reconocidas por los gobiernos locales y obtienen incluso servicios públicos como agua corriente, saneamiento, luz eléctrica, etc. aunque los moradores no cuentan con ningún tipo de documentación que acredite la tenencia de los terrenos. Y, en muchos casos, estos asentamientos se levantan en zonas de alto riesgo, por lo que es común que ante la ocurrencia de un desastre se vean muy afectadas. Así, el terremoto dejó a miles de personas sin su vivienda y sin la capacidad de demostrar ante el Estado que vivían allí. Como señala el director del MIDUVI de Manabí:

«El problema de las personas de los refugios es que antes del terremoto vivían en casas de arriendo o zonas donde ocurrieron invasiones. Y al no contar con bienes propios se les dificultó el acceso a los bonos para viviendas»²³⁷.

A esto se suma el problema que sufren las mujeres, que normalmente no tienen acceso a la tierra y a la propiedad. Ante el fallecimiento, separación o migración de su pareja, quedan totalmente desprotegidas pues tradicionalmente les ha sido negada la tenencia de la tierra. Puesto que todas las escrituras y documentos suelen estar a nombre del marido fallecido o ausente y en los desastres estos documentos suelen perderse con la vivienda, las mujeres no pueden demostrar la titularidad y, por tanto, no pueden acceder a los incentivos del gobierno, quedando ellas y sus familias expuestas a graves riesgos. Esto contraviene la recomendación C.1.5. de las directrices operacionales de la IASC, que establece la importancia de brindar asistencia a las mujeres afectadas con respecto a vivienda y propiedades.

3.3.1.4. Viviendas del MIDUVI

A través del Plan Reconstruyo Ecuador se habían construido o reconstruido, a mayo de 2018, 40.400 viviendas en las zonas afectadas por el terremoto, con una inversión de 575 millones

²³⁷ VELASCO, B. *Las familias grandes viven en casas y carpas en Manabí*. El Comercio, 4 de mayo de 2018.

de dólares²³⁸. Como hemos visto, fue uno de los ejes de la política de reconstrucción del Gobierno y, sin lugar a dudas, se trató de una ambiciosa y acertada respuesta. Miles de personas recibieron una casa nueva y pudieron, poco a poco, reconstruir sus vidas y sus medios de vida. Sin embargo, este proyecto no estuvo exento de polémica y hay algunos problemas que merece la pena destacar, pues pusieron en riesgo derechos de parte de la población afectada.

Ya hemos mencionado el primero de los problemas con respecto a las casas: los tiempos de entrega. Si bien el Gobierno estableció con meridiana claridad una fecha límite para el cierre de los albergues, no lo hizo con la misma contundencia con la entrega de las viviendas del MIDUVI. Muchas personas a las que les fue asignada una casa tuvieron que buscar una alternativa de vivienda durante varios meses, algunos incluso más de un año, hasta que se les entregó su vivienda. De nuevo, se puso en riesgo a la población, especialmente a la más vulnerable, al despojarla de un lugar con ciertas garantías de protección.

Por medio del Acuerdo Ministerial 016-17, firmado en febrero de 2017, se estableció que las familias debían cumplir con un copago del 10% a partir del segundo año de la recepción de las casas, en lugar del año de gracia y los hasta 36 meses para consignar las cuotas que inicialmente tenían. Aparentemente, a las familias que todavía no habían recibido la casa, se les incluyó esta información en el acta de recepción de la vivienda; mientras que a las familias que ya tenían la casa, la notificación les llegó por medio de volantes a las puertas de las viviendas, detallando la cuantía que debían consignar. En caso de no poder hacer frente al pago, el MIDUVI ofrece cinco meses de prórroga antes de iniciar un proceso de reversión del incentivo²³⁹. Son múltiples las quejas por parte de los beneficiarios de que no se les explicó claramente las condiciones para hacer frente un copago de alrededor de 1000 dólares, cifra que para muchas familias que viven de la pesca o la agricultura resulta prácticamente inasumible sin la adecuada previsión.

Son también muchas las voces que señalan irregularidades con los contratos que el Estado firmó con empresas privadas para la construcción de las viviendas. Como señala Arévalo, al encontrarse el país en estado de excepción, las entidades públicas tienen el derecho de firmar contratos con empresas privadas de forma directa, sin pedir garantías de fiel cumplimiento y sin pasar por el proceso oficial de compras públicas²⁴⁰. La ex ministra del MIDUVI, María Alexandra Vicuña, reconocía que decenas de contratistas incumplieron y, a pesar de haber recibido el 70% del dinero, no terminaron las viviendas. De acuerdo con el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda del actual gobierno de Moreno:

«Hasta el 4 de abril de 2018, el MIDUVI ha identificado 43 contratistas incumplidos. Esto equivale a 972 viviendas no contratadas, y 8 millones 900 mil dólares que, por el momento, están perdidos»²⁴¹

Más allá del despilfarro de dinero público —si no negocio ilícito—, lo indignante del asunto son las miles de personas que quedan desatendidas y abocadas a vivir en refugios informales u otro tipo de infraviviendas. Y precisamente de este mal uso de fondos públicos deriva otro de los problemas destacables, el de la calidad de las casas y su ubicación. Diversos informantes señalan

²³⁸ VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Infografía Eje Reconstrucción*, Plan Reconstruyo Ecuador, s.l. mayo 2018.

²³⁹ VELASCO, B. *El cobro del 10% del valor de las casas para damnificados empezó*. El Comercio, 13 de abril de 2018.

²⁴⁰ ARÉVALO GROSS, L. *Promesas rotas*. Op. cit.

²⁴¹ Idem.

que la calidad de los materiales deja mucho que desear y que algunos contratistas utilizaron materiales peores que los acordados para ahorrarse parte del presupuesto. Del mismo modo, muchas familias numerosas, con varios hijos y personas mayores, se quejan del tamaño de las viviendas, que en la mayoría de casos no alcanza los 40 metros —distribuidos en sala y cocina monoambiente, dos dormitorios y un baño²⁴²—.

«Casi todas las familias que recibieron las viviendas nuevas en Don Juan decidieron dejar el antiguo sector, pero a los pocos días regresaron a su antiguo hogar. [...] debido a que son muchos integrantes y todos no cuentan con espacio en la nueva casa»²⁴³.

En la misma localidad de Don Juan, por ejemplo, muchas familias residían ya en viviendas que el MIDUVI financió en 2008, tras el paso de El Niño. Con el terremoto, todas y cada una de esas viviendas sufrieron daños, fueron declaradas inhabitables y se decretó su demolición, por lo que las familias alojadas no ven las casas como un lugar en el que reemprender sus vidas sino que siguen temiendo que en algún momento se vuelvan a caer.

«Porque las otras casas se cayeron, entonces estamos aquí y no digo... ay, mi casa. Yo digo mi posada. Porque no sé en que momento se vaya a caer o en que momento voy a salir corriendo. Estoy aquí pero no estoy tranquila porque yo pienso... en qué momento haya un sismo o algo». AN

El nuevo emplazamiento de las casas nuevas del MIDUVI está a escasos metros de la arena de la playa y, si bien son viviendas elevadas sobre pilares, el Estado permitirá construir un primer piso cuando se haya hecho frente al copago y haya transcurrido un año desde la entrega. Esta situación provoca que con el regreso de El Niño, un fenómeno cíclico que indudablemente volverá a afectar a la costa ecuatoriana, el riesgo de un nuevo desastre sea altísimo. Y, de nuevo, parece que esta situación responde a un mal manejo de fondos públicos o a una suerte de negociado, porque según los reportes de la comunidad local el terreno en el que están edificadas las casas se le compró a la familia del alcalde del pueblo, un histórico cacique local.

«Igual tenemos ese miedito. Más que todo porque están [las casas] tan cerca del mar». AN

«Tuvieron la posibilidad de comprar este terreno a la familia del alcalde». AN

Así pues parece que, pese a proveer una solución habitacional a más de 40.000 familias, el proceso no estuvo exento de irregularidades, algunas de ellas aparentemente vinculadas a la corrupción o al enriquecimiento a expensas de la desgracia ajena. Sin duda, es imprescindible la puesta en marcha de sistemas de fiscalización ciudadana del uso de los recursos públicos y mecanismos de rendición de cuentas que, como veremos, han brillado por su ausencia.

3.3.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con la definición que se le dio en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria «existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades

²⁴² MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. *MIDUVI invierte 540.000 dólares en tres proyectos de viviendas en Pastaza*. s.l.s.f.

²⁴³ VELASCO, B. *Las familias...* Op. cit.

dietarias y preferencias alimentarias que permitan llevar una vida sana y activa»²⁴⁴. Como señala la CEPAL, la seguridad alimentaria y el hambre están estrechamente relacionados con la pobreza aunque no se confunden, pues la falta de acceso a alimentos no solamente afecta a quienes viven en situación de pobreza sino a estratos más amplios de la sociedad²⁴⁵. En cualquier caso, los niveles de pobreza suelen ser un indicador de las dificultades de acceso a alimentos en un país o región. El índice de pobreza por consumo mide, expresado en porcentaje, el número de personas pobres en relación a la población total en un determinado año. En la provincia de Manabí este índice alcanzaba en el año 2014, de acuerdo con el INEC/BM, el 31,4%²⁴⁶, lo que supone que prácticamente un tercio de la población de la provincia vivía ya por debajo de la línea de la pobreza antes del sismo y que, por tanto, tenía comprometida su seguridad alimentaria²⁴⁷. Con la ocurrencia del terremoto esta proporción se incrementó notablemente.

Entre el 27 de abril y el 5 de mayo de 2016, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) realizó una Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias (ESAE) por medio de entrevistas a los jefes de hogar de 706 familias de las provincias de Esmeraldas y Manabí. La ESAE permitió determinar que, durante el mes posterior al terremoto, 7 de cada 10 personas se encontraban en condición de inseguridad alimentaria, 3 de las cuales en inseguridad severa, pues redujeron el número de comidas diarias, el tamaño y la diversidad de los alimentos que consumían, lo que impedía que alcanzaran el consumo mínimo de hierro y vitamina A y ponía su salud y su vida en riesgo. Esto supone que entorno a 440.000 personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria y que, además, muchas de las familias afectadas consideraban que su situación se deterioraría porque no veían posible la recuperación de sus medios de vida en menos de tres meses²⁴⁸. De acuerdo con los resultados de la ESAE, las familias afectadas identificaban algunas nuevas amenazas que ponían en riesgo sus medios de vida en el futuro y, por tanto, su seguridad alimentaria y la de sus familias:

«(i) gastos en reconstrucción de la vivienda y reposición de menaje de casa (electrodomésticos, muebles entre otros); (ii) temor de perder la asistencia alimentaria al abandonar los albergues; (iii) baja demanda laboral para jornaleros en trabajos agrícolas y acuicultura, así como para trabajadores del turismo y otras actividades vinculadas; (iv) limitaciones en la comercialización de la producción local por baja capacidad de compra de la población; y, (v) pocas reservas de alimentos en los hogares urbanos y rurales, incapacidad de conservarlos frescos»²⁴⁹.

Como reporta OXFAM, en las primeras horas tras el terremoto la población afectada se enfrentó a una gran dificultad para conseguir insumos básicos y comida por falta de acceso a los mercados. Sin embargo la recuperación fue muy rápida y casi la mitad de los mercados afectados habían vuelto a abrir apenas una semana después del terremoto²⁵⁰. A esto se suma una diligente respuesta estatal a la situación de inseguridad alimentaria durante las primeras semanas, que contó con el inestimable apoyo de toda la población del país. En múltiples ciudades que no fueron afectadas por el sismo, y muy especialmente en la ciudad de Quito, la población se volcó con los y las compatriotas afectadas. Miles de personas donaron alimentos no perecederos –además de

²⁴⁴ PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Manual para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias*, Roma, 2009.

²⁴⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Santiago de Chile, 2014. P. 7.

²⁴⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, *Presentación de resultados Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014*, s.l., abril 2015. P. 14.

²⁴⁷ NACIONES UNIDAS, *MIRA, Evaluación Rápida Multisectorial Inicial*, Equipo Humanitario de País, 8 de mayo de 2016. P. 13.

²⁴⁸ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 40.

²⁴⁹ Ídem.

²⁵⁰ MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta... Op. cit.* P. 29.

agua, mantas, ropa, medicamentos, productos de aseo, juguetes y otros insumos—, que fueron recolectados y almacenados en infraestructuras estatales, empacados por voluntarios de la sociedad civil y de diversas instituciones del Estado y enviados a las zonas afectadas desde las primeras horas tras el terremoto²⁵¹. Llegaron también aportes de la cooperación internacional, especialmente de Argentina, Colombia, Perú y Rusia²⁵², de las ONG internacionales y nacionales y de los organismos de las Naciones Unidas, con los que se coordinó la entrega. Así, de acuerdo con el último informe de situación de la SNGR, solamente durante las primeras cinco semanas se entregaron 737.787 kits de alimentos en las zonas afectadas²⁵³. Muchos de los informantes consultados constatan que la llegada de insumos alimentarios fue rápida y sostenida en el tiempo.

«Aquí en este albergue la gente salió súper contenta. Me comentaban que estuvo muy bien la atención. Hasta tenían un menú que tenían que hacer. Comían muy bien. Las personas engordaron, o sea, estaban bien atendidas, muy bien». MR

El Estado ecuatoriano siguió con bastante fidelidad las normas mínimas sobre seguridad alimentaria que establece el Manual Esfera. Realizó una eficiente Evaluación inicial de necesidades (EVIN), en la que valoró la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en la zona afectada²⁵⁴. Con apoyo de las organizaciones humanitarias, el Ministerio de Salud Pública estableció directrices para proteger la alimentación de los lactantes y los niños pequeños —proveyendo acceso a micronutrientes y dosis de vitamina A a 250.000 niños menores de 5 años y a 26.800 mujeres embarazadas/lactantes— y para gestionar el aumento de casos de malnutrición aguda —con una alta prevalencia ya en la zona—²⁵⁵. El Estado también procuró garantizar la seguridad alimentaria por medio de una estrategia de distribución de kits y entrega de dinero, tomando acertadas medidas en la lucha antivectorial —los kits estaban compuestos por alimentos no perecederos que facilitaban la disuasión de insectos, ratas y otros roedores portadores de enfermedades diarreicas u otras enfermedades graves como la leptospirosis y la salmonelosis— y poniendo en marcha programas de reactivación de los medios de subsistencia y de la producción primaria, como veremos más adelante cuando hablemos de los medios de vida y el impacto económico del terremoto.

A pesar de ello, como vamos a ver, se cometieron algunos errores que suponen vulneraciones de derechos, algunas de ellas graves. Varios informantes reportan que los kits, que fueron armados en la región de la Sierra y compuestos fundamentalmente de legumbres, cereales, aceite y atún enlatado, no tenían en cuenta las costumbres alimentarias de la población costeña y no cumplían con las orientaciones de familiaridad y aceptabilidad que sugiere la norma Esfera 2 en materia de distribución de alimentos. Con el paso del tiempo, esto provocó cierto rechazo entre la población afectada y un desperdicio que pudo haberse evitado.

A este problema se suma uno importante en la distribución de los alimentos, que contraviene la norma 1 del Manual Esfera en esta materia. El flujo de alimentos que llegaba a las capitales y zonas cercanas a la costa era muy abundante e incluso algunas familias que tenían la capacidad empezaron a almacenar comida de la que llegaba. Sin embargo, en zonas un poco más

²⁵¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Reconstruyendo las cifras luego del sismo: Memorias*, Quito, 2017. P. 186.

²⁵² SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS. *Ayuda por países por la emergencia*. En: NACIONES UNIDAS, *MIRA, Evaluación... op. cit.* P. 48.

²⁵³ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS. *Informe de situación N°71*. Pedernales, 19 de mayo de 2016. P. 5.

²⁵⁴ OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Lecciones aprendidas. Terremoto del 16 de abril de 2016*. Equipo Humanitario País, Ecuador, 2017. P. 14-15.

²⁵⁵ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Ecuador: Informe humanitario – Un año después*. s.l., 2017.

alejadas de las principales ciudades y de la línea de costa, especialmente las pequeñas comunidades rurales del interior, la llegada de alimentos brilló por su ausencia y expuso a la población más vulnerable a condiciones de inseguridad alimentaria severas.

«¿Comida? La gente llenaba hasta el tanque que cogían para agua, lo llenaban de comida». MR

«Durante unos meses nos dieron comida para que fuéramos guardando». YCM

«Cogimos la camioneta, la llenamos con lo que había en la iglesia y nos fuimos a llevar a las comunidades de más adentro. Porque... allí no llegaba nada de nada... era un desastre. Los militares llenaron la iglesia de Don Juan, la comida se amontonaba, pero en las zonas de adentro... Sobrevivían con lo que producían sus campos pero no tenían aceite, harina, grano. Sobrevivían con las justas». RyE

Por último, hallamos otros graves problemas en el método de reparto de alimentos. Si bien la mayoría de los informantes que recibieron la ayuda no reportan dificultades, personal humanitario y defensores de derechos humanos señalan que se cometieron graves vulneraciones de derechos y que no se logró el método transparente, oportuno, seguro y adecuado que establece la Norma Esfera 5 sobre seguridad alimentaria. A diversos problemas de trato discriminatorio y vejaciones contra población LGTBI —especialmente contra personas transexuales—, se suman las declaraciones de algunos informantes que afirman que algunos funcionarios públicos encargados de la distribución de los alimentos cometía graves abusos de poder, extorsionaba a los beneficiarios o exigía favores sexuales como intercambio por la entrega —como veremos en el acápite de protección—.

Todos estos comportamientos suponen una violación grave de los derechos de las personas afectadas —concretamente contra los principios de igualdad y no discriminación, el derecho a la vida y el derecho a un nivel de vida adecuado—, atentan contra su dignidad y ponen en cuestión el buen trabajo de gran parte del personal del Estado que contribuyó a la asistencia. Tras una ardua investigación, no se ha encontrado reporte alguno que señale que estos comportamientos hayan sido sancionados de ninguna forma por las Fuerzas Armadas. Esto supone, en el mejor de los casos, un serio problema en el proceso de socialización y democratización de la información estatal; y en el peor, una gravísima dejación de responsabilidades, que deja en la más absoluta impunidad a los funcionarios infractores.

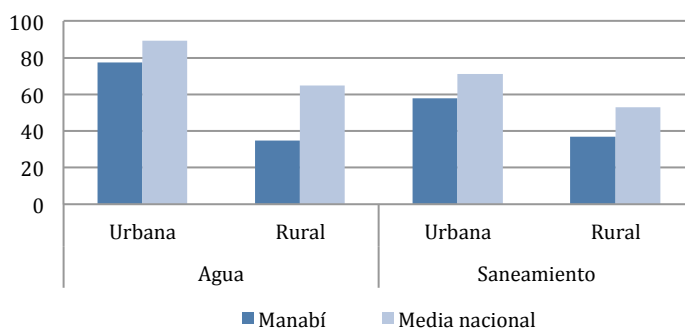
3.3.3. AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE

Una de las prioridades más inmediatas tras la ocurrencia de un desastre es garantizar el acceso al agua y al saneamiento e higiene de las personas afectadas, disciplina conocida por el acrónimo inglés WASH —*water, sanitation and hygiene*—. Esto se debe tanto a la necesidad inmediata de consumo de agua potable de los afectados como a la importancia de contar con sistemas que garanticen unas condiciones de limpieza e higiene suficientes y un adecuado tratamiento de los desechos, que eviten la proliferación de enfermedades —tanto las transmitidas por el agua como las transmitidas por vectores—²⁵⁶.

²⁵⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR. *Agua y saneamiento en situaciones de emergencia y desastres naturales*. Quito, 2016. P. 3.

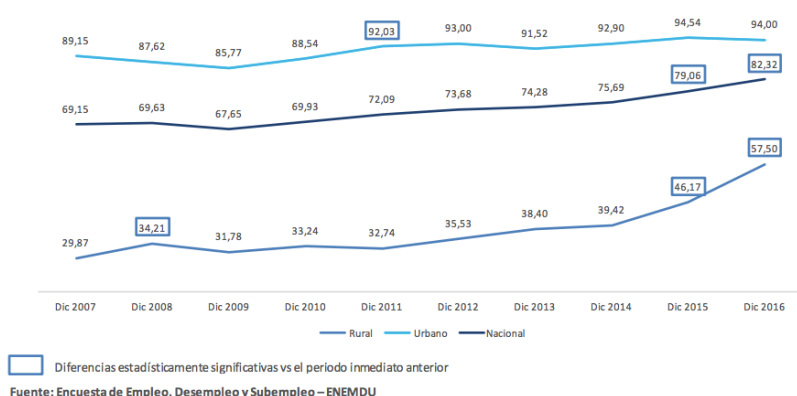
De acuerdo con el censo de 2010, la situación de agua y saneamiento en el país no era muy halagüeña, especialmente en las provincias de la costa, que fueron afectadas por el terremoto. Tanto la cobertura de agua potable como de saneamiento eran notablemente inferiores a la media nacional. En el caso de Manabí tanto en zonas urbanas como rurales había, respectivamente, 12% y 30% menor cobertura de agua y un 13% y 16% menor cobertura de saneamiento respecto de la media nacional, como se puede apreciar en la Fig. 8.

Figura 8: Cobertura de agua y saneamiento en Manabí respecto de la media nacional (%)



Además, el servicio de agua potable era discontinuo, presentaba intermitencias, y los sistemas de desinfección de agua no estaban siempre operativos; mientras que los servicios de saneamiento, además de la baja cobertura de alcantarillado sanitario, no contaban con sistemas de tratamiento de aguas residuales²⁵⁷. A finales de 2015 la Secretaría Nacional de Agua (SENAGUA) presentaba, para cumplir con las metas del Plan del Buen Vivir y la Estrategia de Erradicación de la Pobreza, la Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento (ENAS). Tenía por objetivo lograr en 10 años la cobertura universal de los servicios de agua y saneamiento en todas las zonas urbanas y

Figura 9: Acceso a la red pública de agua, nacional, urbano y rural (%)



rurales del país y el 100% del tratamiento de las aguas residuales en las 10 principales áreas urbanas²⁵⁸. El gobierno de Rafael Correa atendía a una necesidad histórica en el país y destinaba 7.300 millones de dólares para el periodo 2015-2024 para mejorar las pobres condiciones de agua y saneamiento en el país. La mejora fue notable, especialmente desde 2014 en adelante, como se aprecia muy claro en la Figura 9.

El terremoto, en cualquier caso, afectó fuertemente la todavía débil y escasa infraestructura de agua y saneamiento de las provincias costeras del Ecuador. La SENAGUA, en conjunto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados que tienen la competencia en materia de agua y saneamiento, identificaron en 14 cantones –13 de ellos en Manabí– «daños en equipos electromecánicos; desacoples y roturas en sistemas de tuberías de aducción y conducción; fisuras y filtraciones en tanques de reserva; y, daño generalizado en redes de distribución»; y los sistemas de alcantarillado presentaron «roturas y asentamiento de colectores, así como afectaciones en lagunas de estabilización»²⁵⁹. El gobierno destinó 80 millones de dólares a 37 proyectos de reconstrucción en materia de agua y saneamiento, a los que se debe sumar la importante inversión conjunta con las organizaciones de asistencia humanitaria en camiones tanqueros para la provisión

²⁵⁷ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 119-120.

²⁵⁸ SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA. *Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento*, Quito, 2015. P. 9.

²⁵⁹ COMITÉ PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA. *Plan Reconstruyo... (mayo-agosto 2016)*, op. cit. P. 14.

de agua potable, capacitación y reparto de kits de higiene, instalación de baterías sanitarias, baños químicos, letrinas, duchas, sistemas de disposición de desechos y aguas negras y demás equipamiento higiénico²⁶⁰ tal y como recomiendan los instrumentos internacionales en la materia. El Clúster WASH, que coordinaba UNICEF, señala que se benefició a más de 240.000 personas con acceso a agua potable; 60.000 con acceso a saneamiento mediante la instalación, reconstrucción y construcción de baterías sanitarias; y 150.000 personas provistas de artículos de higiene o beneficiadas por campañas de promoción de la higiene²⁶¹.

Pese a los esfuerzos de coordinación y el trabajo del Estado y las organizaciones, lo cierto es que el acceso al agua y condiciones de saneamiento e higiene fueron problemáticas, especialmente durante las primeras semanas tras el terremoto. En su evaluación inicial, el Equipo Humanitario de País conformado por múltiples organizaciones humanitarias señalaba algunas de las principales dificultades:

«Una parte importante de los albergues y espacios y refugios de alojamiento espontáneos carecen de sistemas de saneamiento y se presenta una ausencia de duchas, lavamanos y lavaderos en los asentamientos en varios sitios evaluados»

«En los albergues oficiales se han instalado letrinas químicas, pero no han sido suficientes y en algunos casos no se puede garantizar su mantenimiento, lo cual podría generar otros problemas sanitarios»²⁶².

Aunque es relativamente comprensible que durante los primeros días sea difícil gestionar la provisión de todos estos servicios, que esto se mantenga en el tiempo contraviene todas las normas internacionales en materia de desastres. Por ejemplo, el Manual Esfera establece con claridad la necesidad de contar con eficientes sistemas de evacuación de excrementos, con retretes adecuados y la garantía de un medioambiente sin heces humanas. El hecho de que los mismos albergues estatales tuvieran dificultades con los retretes –hay informantes que señalan que durante el primer mes en el albergue contaban con un solo retrete para más de 40 familias cuando Esfera recomienda uno por cada 20 personas–, da cuenta de la situación en los refugios y asentamientos improvisados, donde ni siquiera se contaba con los servicios más mínimos durante meses.

«Han hecho unos baños allí atrás, unas letrinas muy precarias, ¿ves?. Lo que ha ocurrido es que ya no se puede usar el pozo de la parte vieja porque podría estar contaminado, así que ahora el problema será de agua potable». RyE

En todo caso, las dificultades en materia de agua, saneamiento e higiene que pudieron suponer la conculcación del derecho a un nivel de vida adecuado no pueden vincularse exclusivamente al terremoto. Antes del sismo había multitud de municipios con limitaciones graves de acceso al agua y con sistemas de saneamiento pobres o simplemente inexistentes –son una constante en la provincia las quejas de los vecinos por falta de agua potable²⁶³ y por graves problemas con el alcantarillado²⁶⁴–. Así pues, la región costera del Ecuador, y en particular las provincias de Esmeraldas y Manabí, eran especialmente vulnerables en materia de WASH y la ocurrencia de un evento adverso no hizo sino exponer todavía más esta vulnerabilidad. Cabe

²⁶⁰ NACIONES UNIDAS, *MIRA, Evaluació... Op. cit.* P. 8.

²⁶¹ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Informe anual Terremoto Ecuador – Respuesta de UNICEF a la Emergencia en Ecaudor.* s.l.s.f. P. 1.

²⁶² NACIONES UNIDAS, *MIRA, Evaluació... Op. cit.* P. 8.

²⁶³ LAHORA.EC. *La falta de agua potable causa malestar colectivo*, Portoviejo, 29 de marzo de 2008.]

²⁶⁴ ELDIARIO.EC. *Alcantarillado es irregular en Manabí*, 31 de enero de 2016.

añadir, además, que la responsabilidad no es en exclusiva del Estado central puesto que estos asuntos dependen de los municipios y los gobiernos autónomos. El modelo descentralizado ofrece ventajas indudables, sin embargo también supone desafíos para garantizar derechos, no solamente en contextos de desastres sino en tiempos de preparación. En cualquier caso, la inversión en reconstrucción del Estado ha resultado ser muy beneficiosa para muchas zonas – especialmente rurales— que, apenas dos años después del terremoto, han recuperado las condiciones previas o, en muchos casos, las han mejorado²⁶⁵.

3.3.4. EDUCACIÓN

Como hemos señalado en la introducción del capítulo, la República del Ecuador ha sufrido durante los últimos años una transformación sin precedentes. Uno de los pilares sobre los que se sostiene esta transformación es la renovación del sistema educativo que, si bien ha sido un proceso complejo, ha vivido un avance muy destacable desde la llegada al gobierno de Rafael Correa en 2007. Por ejemplo, entre los años 2009 y 2015 el gobierno del Ecuador invirtió 22.225 millones de dólares en educación, lo que supone de media un 4,8% del PIB o algo más del 12% del gasto público del país²⁶⁶. Son números muy positivos, muy por encima de la media de la región, para un país cuya media de inversión en un periodo similar —1995-2000— apenas alcanzaba el 1,5% de un pírrico PIB²⁶⁷. Con estos presupuestos se ha logrado una reforma integral del sistema educativo: se han construido centenares de instituciones educativas a lo largo y ancho del país, se han promulgado normas como la Ley de Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), se han ampliado por miles las plazas de docentes, se han estandarizado concursos transparentes de méritos y oposición, etc. Sin embargo, la ocurrencia de un desastre pone en juego las capacidades de los sistemas educativos y en riesgo la protección que la educación ofrece a los niños y niñas. A continuación vamos a analizar el desempeño en materia educativa del Estado ecuatoriano tras el terremoto de 2016 y a intentar identificar si hubo violaciones del derecho universal a la educación, protegido por múltiples instrumentos vinculantes de derechos humanos —DUDH, PIDESC, PIDCP, CEDAW, CDN, DADH, CADH, entre otros—.

En el periodo escolar 2007/08 el Ministerio de Educación ecuatoriano empezó a utilizar el Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), una base de datos de las todas las instituciones educativas del país en la que se recogen un buen número de datos cuantitativos desglosadas por centro educativo y curso y desagregadas por sexo. Pese a ser una información que no tiene en cuenta otras variables sobre el alumnado, como la etnia, el nivel socioeconómico, la orientación sexual o la pertenencia a minorías; nos sirve para dar cuenta del impacto que, de acuerdo con los datos cuantitativos del Ministerio de Educación, tuvo el terremoto sobre la educación reglada en el país, y particularmente en la provincia de Manabí.

²⁶⁵ MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta... Op. cit. P. 27.*

²⁶⁶ EXPANSIÓN. *Ecuador - Gasto público Educación, datosmacro.com,*

²⁶⁷ THE GLOBAL ECONOMY. *Ecuador: Gasto en educación, % del PIB.*

Tabla 7: Número de estudiantes antes y después del terremoto en Ecuador

	PRE-TERREMOTO					POST-TERREMOTO		DIFERENCIAS PORCENTUALES (%)	
	Final 2012/13	Final 2013/14	Final 2014/15	Final 2015/16	Media 2012/13 a 2015/16	Final 2016/17	Inicio 2017/18	Media 2012-2016 Vs Final 2016/17	Media 2012-2016 Vs Inicio 2017/18
MUJERES	2.257.856	2.276.700	2.236.221	2.294.659	2.266.359	2.288.259	2.282.710	0,97	0,72
HOMBRES	2.273.952	2.308.307	2.267.269	2.326.766	2.294.074	2.320.237	2.313.166	1,14	0,83
TOTAL	4.531.808	4.585.007	4.503.490	4.621.425	4.560.433	4.608.496	4.595.876	1,05	0,78

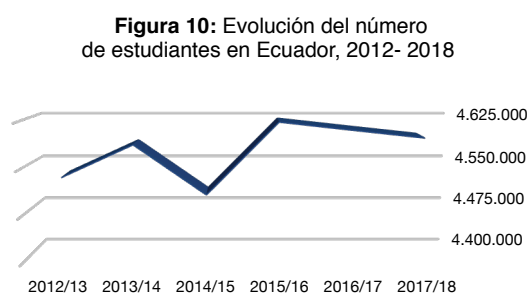
Fuente: AMIE, Ministerio de Educación de la República del Ecuador²⁶⁸

En la Tabla 7 podemos ver número de estudiantes a nivel nacional al final de los cinco últimos años lectivos, así como las cifras del último informe disponible, el del inicio del año lectivo 2017/18 y las diferencias porcentuales entre la media de estudiantes 2012/13-2015/16 y las cifras de final del curso 2016/17 e inicio de 2017/18. La media de los 4 años previos al terremoto se sitúa entorno a 4.560.433 estudiantes al año mientras que al finalizar el año escolar 2016/17, que inició apenas un par de semanas después del terremoto, la población había crecido a 4,608,496, lo que supone un incremento de un 1,05%. A inicios del curso 2017/18, el número de estudiantes matriculados se quedaba en 4.595,876, lo que supone un leve descenso respecto del curso anterior pero sigue siendo una cifra por encima de la media de los cuatro años anteriores al terremoto.

Como se puede apreciar más gráficamente en la figura 10, la población estudiantil en el país sufre cambios significativos de un año a otro. Esta disparidad no nos permite, pues, asociar directamente el terremoto con el leve descenso de estudiantes en el curso 2016/17 respecto del año anterior. Sin embargo, es importante precisar que el Ecuador cuenta con dos regímenes calendarios diferentes ajustados a las condiciones climáticas de

cada región, uno para la zona Sierra-Amazonía y el otro para la zona Costa. Ambos regímenes constan de dos quimestres y siguen un currículo común, con la única diferencia de la fecha de inicio del curso escolar: mientras el régimen Sierra-Amazonía comienza a principios de septiembre y concluye a finales de junio, en el régimen costa las clases inician en mayo y terminan a finales de febrero. Esta diferencia complica la lectura de las cifras a nivel nacional, pues el terremoto, que afectó fundamentalmente a la zona costera, se produjo durante el periodo vacacional del régimen Costa. Es por ello que nos centramos ahora en la provincia de Manabí, nuestro objeto de estudio, con la intención de interpretar cómo fue la afectación en base a los parámetros que el AMIE nos permite analizar.

Veamos, en primer lugar los datos relativos a los docentes (Tabla 8). De acuerdo con el AMIE, el número de docentes promedio en la provincia durante los últimos años era de 22.364. Con la ocurrencia del terremoto esta cifra se desplomó a 19.877, perdiéndose casi 1700 docentes,



²⁶⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN ECUADOR, *Archivo Maestro de Instituciones Educativas*, s.l., 2009-2018.

lo que supone un descenso del 11% con respecto a la media cuatrienal. Este es un cambio particularmente relevante pues la presencia de docentes en los centro educativos es fundamental para garantizar la protección de los niños y las niñas, especialmente las más jóvenes.

Tabla 8: Número de docentes en funciones en la provincia de Manabí, 2012-2017

	PRE-TERREMOTO					POST-TERREMOTO		DIFERENCIAS PORCENTUALES (%)	
	Final 2012/13	Final 2013/14	Final 2014/15	Final 2015/16	Media 2012/13 a 2015/16	Final 2016/17	Inicio 2017/18	Media 2012-2016 Vs Final 2016/17	Media 2012-2016 Vs Inicio 2017/18
MUJERES	16.337	15.380	15.146	15.083	15.487	13.955	14.378	-9,89	-7,16
HOMBRES	7.511	6.867	6.643	6.489	6.878	5.922	6.071	-13,89	-11,73
TOTAL	23.848	22.247	21.789	21.572	22.364	19.877	20.449	-11	-9

Fuente: AMIE, Ministerio de Educación de la República del Ecuador²⁶⁹

Este abrupto descenso puede estar relacionado con una disposición del Ministerio de Educación, que promovió la salida de los docentes de las zonas afectadas para retornar a sus lugares de origen. En el Ecuador, como en tantos otros países con educación pública gratuita y universal, los docentes obtienen su plaza por medio de un concurso público y deben optar durante los primeros años de carrera a las escuelas más alejadas de los centros urbanos. Esto provoca que muchos de los centros educativos rurales tengan profesorado que no es de la zona o que reside a muchos kilómetros de distancia. Es cierto que el Ministerio de Educación movilizó de forma ocasional docentes de otros cantones para cubrir las brechas en cuanto a apoyo psicosocial²⁷⁰, tal como recomiendan las Normas Mínimas para la Educación de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE)²⁷¹; pero, si bien es indudable que los desastres pueden provocar que algunos docentes necesiten viajar temporalmente a sus lugares de residencia para atender sus necesidades familiares, el hecho de incentivar un retorno de largo plazo parece contraproducente con el objetivo de proteger los derechos de los niños y niñas, especialmente de aquellos que residen en las zonas rurales más empobrecidas. En este sentido el Estado ecuatoriano cometió un error que afecta la garantía de espacios seguros de aprendizaje y, por tanto, repercute en la exposición de los niños y niñas a riesgos de protección, como sufrir explotación sexual y económica o de ser víctimas de trata o de las organizaciones criminales.

La INEE proponen tres normas fundamentales en materia de personal educativo: 1) contratar personal suficiente y debidamente calificado por medio de un proceso participativo, transparente y con criterios de diversidad y equidad; 2) ofrecer al personal docente y otro personal educativo condiciones de trabajo claramente definidas y una remuneración adecuada; 3) mecanismos de apoyo, formación y supervisión al personal educativo eficientes. El sistema de nombramiento de los docentes en Ecuador hasta la llegada del gobierno de Rafael Correa adolecía de múltiples vicios, entre los que se encontraban el tráfico de influencias, el amiguismo, las prebendas y las asignaciones a dedo. Además, el salario era muy pobre para un funcionario con tanta responsabi-

²⁶⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN ECUADOR, *Archivo Maestro de Instituciones Educativas*, s.l., 2009-2018.

²⁷⁰ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 85.

²⁷¹ RED INTERAGENCIAL PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA. Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación, 2ª Ed. en español, Nueva York: 2010. P. 62.

lidad, y no alcanzaba los 300 dólares. Sin embargo, el Ecuador ha trabajado positivamente en las dos primeras normas que propone la INEE en materia de docencia con la reforma del mecanismo de nombramiento de docentes y el examen de competencias que se instauraron en 2009, que generó un sistema mucho más transparente y eficiente. Asimismo, el salario de los maestros del sector público creció de los 290 dólares hasta los 817 o 675 —en función de si se trata de docentes con carrera universitaria o con bachiller—²⁷². Sin embargo, este último dato da cuenta del camino que todavía queda por recorrer en el país a nivel de formación y mecanismos de apoyo al personal docente. Pese a iniciativas de capacitación como el programa “Sí Profe”, que alcanzó a más de 500.000 docentes²⁷³, u otros temáticos como los que se ofrecen en 2018 sobre prevención de la violencia, interculturalidad, educación ambiental o formación continua²⁷⁴, lo cierto es que el fortalecimiento de las capacidades de muchos docentes en contextos de emergencia y desastre siguen siendo una tarea pendiente. En este sentido, un investigador de la Fundación E-dúcate señalaba que las calificaciones del Ministerio en las pruebas “Ser Profesor” son laxas y ejemplificaba así: «Si llevamos la misma métrica que tienen los estudiantes a docentes, 88 de cada 100 profesores tendrían resultados entre insuficientes y elementales en matemáticas»²⁷⁵.

Si nos fijamos ahora en la información que ofrece el Archivo Maestro con respecto al estudiantado podemos identificar un descenso del número de estudiantes en la provincia de Manabí el año en el que se produce el terremoto (Tabla 9). Mientras que la media en los cuatro años anteriores se sitúa en 423.365 estudiantes por año, el curso 2016/17 se reportan 406.634, lo que supone un descenso del 4%. Esta disminución se reparte prácticamente a partes iguales entre hombres y mujeres pero de forma desigual en los distintos niveles formativos. Mientras que los estudiantes de Preescolar aumentan casi un 18% y los de Bachillerato entorno al 11%, los de EGB, el grupo más numeroso, disminuyen un 9%. Parece, pues, que la afectación se produce especialmente en niños y niñas entre los 5 y los 15 años, aunque se trata de porcentajes relativamente pequeños teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno.

Tabla 9. Comparación entre número de estudiantes, no promociones y abandono en la provincia de Manabí en los períodos: Media 2012/13-2014/15 y Curso 2016/17.

	MEDIA CURSOS 2012/13 - 2015/16				CURSO 2016/2017			
	PRESCOLAR	EGB	BACHILLERATO	TOTAL	PRESCOLAR	EGB	BACHILLERATO	TOTAL
ESTUDIANTES								
MUJERES	13.665	158.253	36.903	208.821	16.149	143.048	40.764	199.961
HOMBRES	13.961	163.936	36.647	214.544	16.464	149.215	40.994	206.673
TOTAL	27.626	322.189	73.550	423.365	32.613	292.263	81.758	406.634
NO PROMOVIDOS								
MUJERES	0	714	240	954	0	602	417	1.019
HOMBRES	0	1.257	451	1.708	0	1.092	858	1.950
TOTAL	0	1.971	691	2.662	0	1.694	1.275	2.969
ABANDONOS								
MUJERES	166	4.375	1.617	6.158	169	2.034	1.223	3.426
HOMBRES	178	4.722	1.745	6.645	167	2.319	1.521	4.007
TOTAL	344	9.097	3.362	12.803	336	4.353	2.744	7.433

Fuente: AMIE, Ministerio de Educación de la República del Ecuador²⁷⁶

²⁷² EL TELÉGRAFO, *Sueldos de docentes pasarán de \$530 a \$817 y de \$430 a \$675*, Quito, 11 de febrero de 2017.

²⁷³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR, *Ecuador mejoró su sistema educativo en los últimos 7 años*, s.l.s.f.

²⁷⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR, *Cursos de Actualización Docente 2018*, s.l.s.f.

²⁷⁵ EL UNIVERSO, *Docentes con bajo puntaje*, s.l., 3 de junio de 2018.

²⁷⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN ECUADOR, *Archivo Maestro de Instituciones Educativas*, s.l., 2009-2018.

Tabla 10. Comparativa porcentual de rendimiento académico en la provincia de Manabí en los períodos Media 2012/13-2014/15 y Curso 2016/17.

EGB				BACHILLERATO		
	MEDIA 2012/13 2015/16	2016/17	DIFERENCIA	MEDIA 2012/13 2015/16	2016/17	DIFERENCIA
NO PROMOVIDOS (%)						
MUJERES	0,45	0,42	0,03	0,65	1,02	-0,37
HOMBRES	0,77	0,73	0,03	1,23	2,09	-0,86
TOTAL	0,61	0,58	0,03	0,94	1,56	-0,62
ABANDONOS (%)						
MUJERES	2,76	1,42	1,34	4,38	1,50	2,89
HOMBRES	2,88	1,55	1,33	4,76	1,86	2,90
TOTAL	2,82	1,49	1,33	4,57	3,36	1,21

Fuente: AMIE, Ministerio de Educación de la República del Ecuador²⁷⁷

En lo relativo al rendimiento académico, los sorprendentes datos del AMIE parecen señalar que el terremoto no tuvo apenas impacto o, en todo caso, éste fue positivo. El número de niños y niñas de EGB no promovidos fue prácticamente el mismo que en la media de los años anteriores y en Bachillerato el aumento fue de apenas un 0,62%. De la misma forma, en el caso del abandono escolar, mientras que durante los últimos cuatro años el porcentaje de abandono se situaba próximo al 3% en EGB y al 4,5% en Bachillerato, la ocurrencia del terremoto disminuyó estos porcentajes a la mitad en el caso de la EGB y una tercera parte en el caso del Bachillerato, aunque UNICEF señala que durante el curso lectivo 2016/17 identificó 1.570 niños y niñas en el área afectada que habían abandonado la escuela. Una posible explicación sería la adaptación del currículo y el cronograma para evitar que los estudiantes perdieran el año y pudieran continuar normalmente sus estudios, sin embargo se trata de datos bastante inverosímiles si tenemos en cuenta los reportes de daños de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

De acuerdo con un informe de SENPLADES elaborado tras el terremoto, «875 establecimientos educativos tuvieron algún grado de afectación»²⁷⁸, de los cuales 550 con daño leve, 179 con daño moderado y 146 con daño severo. La graduación leve, moderada o severa se ajusta al tiempo de reparación que el Estado consideró necesario para su puesta en funcionamiento, correspondiéndose con 30, 90 o más de 90 días respectivamente. De los dos últimos, la inmensa mayoría se encontraban en Manabí —156 y 128—. En cuanto a la población afectada, el informe señala que en Manabí fueron afectados 265.207 alumnos y alumnas, de los cuales 98.635 con afectación moderada o severa²⁷⁹, lo que supone perder como mínimo un trimestre de enseñanza formal. Estas cifras chocan con los apenas 16.731 estudiantes menos que reporta el AMIE en relación con la media del periodo 2012/13-2015/16 y con los 1.570 niños y niñas fuera de la escuela que UNICEF identificó por sí sola en la zona afectada durante el curso 2016/17²⁸⁰. Puesto que los datos del AMIE son de final del curso 2016/17, debemos asumir que el proceso de regreso a las aulas se fue completando progresivamente y a final de curso se igualaron las cifras de años anteriores. Esto se podría deber a la puesta en marcha de medidas como la instalación de campamen-

²⁷⁷ Ídem.

²⁷⁸ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 79-80.

²⁷⁹ Ibid., P. 82

²⁸⁰ FONDO PARA LA INFANCIA DE LAS NACIONES UNIDAS. *Ecuador. Humanitarian Situation Report: One year Review*, April 2017. s.l.: 2017.

tos y espacios educativos provisionales desde el 9 de mayo, la reparación urgente de establecimientos con afectación leve, el ajuste del currículo o la implementación de dobles jornadas²⁸¹.

«[Y lo que hicieron] fue juntar todo el año para no perder el año. Pero fue un año que casi no... Los niños no estaban bien, bien...». MR

Sin embargo, es lógico también asumir que algunos alumnos y alumnas estuvieron más tiempo del deseable fuera del sistema educativo —tal y como señalan los testimonios de algunas de las personas afectadas, que reportan la gran cantidad de niños y niñas sin escolarizar que poblaban los campamentos; y de expertos de las organizaciones internacionales que estuvieron trabajando en el terreno, que señalan que las expectativas de reconstrucción y de incorporación de los estudiantes a las clases demoraron mucho más de lo que preveía el Gobierno, algo que, en cualquier caso, es frecuente en este tipo de contextos.

«Se suspendieron las clases. Duró como cinco meses. [...] Ahí regresaron vuelta como a terminar...». MR

«Los niños estuvieron meses sin ir a la escuela y algunos no regresaron en todo el año. Por suerte a los que vienen a la biblioteca, les dijimos a los padres que tenían que llevarlos de vuelta, pero si no... Algunos perdieron el año». RyE

A esto se suma el uso de al menos 11 establecimientos educativos como albergues y refugios, en zonas de alta vulnerabilidad, que se estimó que tardarían un mínimo de 6 meses en poder ser utilizados de nuevo como escuelas²⁸². La normas INEE señalan, en materia de igualdad de acceso a oportunidades educativas adecuadas y de calidad, que los centros educativos no deben usarse como refugios, y de hacerse, debe ser de modo temporal, minimizando los riesgos de protección para los niños y niñas y garantizando los bienes, instalaciones, archivos, etc. El hecho de no contar con espacios de emergencia en zonas de tan alta vulnerabilidad señala cierta dejación de responsabilidades del Estado para con los derechos de los niños y las niñas a una educación de calidad y sin interrupciones. Esto ocurre especialmente en las zonas rurales, poco comunicadas y alejadas de la costa. De acuerdo con SENPLADES, entorno al 20% de la afectación a infraestructuras se produjo en zonas rurales²⁸³, sin embargo, la ayuda y la concentración de los esfuerzos de reconstrucción se focalizaron en las poblaciones costeras y bien comunicadas, dejando notablemente desatendidas las pequeñas poblaciones rurales del interior.

En cualquier caso, parece lógico pensar que algunas instituciones del Estado optaron por una visión más “optimista” que otras en sus reportes. Pese a que el Estado insiste en que la reintegración de todo el estudiantado afectado se dio en la primera semana de junio, tal y como se había previsto, lo cierto es que los testimonios de afectados y expertos en el terreno parecen señalar que no fue del todo así. Sin embargo, para el final del curso 2016/17 la situación había regresado casi a normalidad, lo cual es un logro destacable en un contexto de desastre como el que estamos analizando.

Habiendo repasado ya los datos más destacables, analizamos a continuación, desde nuestro criterio y a modo de conclusión, la respuesta en materia educativa del Estado ecuatoriano en la provincia de Manabí, de acuerdo con los cinco principios para la protección y respeto del derecho

²⁸¹ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 85

²⁸² *Ibid.* P. 86

²⁸³ *Ibid.*, P. 83

a la educación en contextos de desastres que propone el Comité Permanente de Organismos (IASC)²⁸⁴:

1. El regreso de los niños, niñas y jóvenes a los entornos de aprendizaje seguros se facilitará sin discriminación y con la mayor rapidez posible.

El Estado realizó en los días posteriores al terremoto un ejercicio de análisis de necesidades en el ámbito educativo y reconoció un buen número de carencias, entre las que destacó:

«Falta de espacios educativos para iniciar el año lectivo 2016-2017 en el régimen costa; falta de equipamiento y materiales no fungibles; pérdida y dificultades de comunicación entre los niveles de distritos, circuitos e instituciones educativas; falta de agua y saneamiento en las instituciones educativas; escombros y daño ambiental en y alrededor de los espacios de las instituciones educativas afectadas; presión y sobrepoblación de instituciones educativas no afectadas; y, presión y sobreuso del equipamiento no afectado»²⁸⁵.

Este acertado y sincero análisis de necesidades dio lugar a la creación de eficientes planes de regreso a las clases y reapertura o reconstrucción de establecimientos educativos. De acuerdo con el último informe del Plan Reconstruyo Ecuador, de 30 de mayo de 2018, la inversión de casi 200 millones de dólares dio para que se construyeran 26 Unidades Educativas Provisionales y 157 Unidades Educativas del Milenio; y para que se repararan 875 y repotenciaran otras 2 Unidades Educativas afectadas²⁸⁶. Las autoridades señalan que la rápida movilización de fondos y la priorización de reparación de establecimientos poco afectados propició que en la mayoría de los centros de la provincia el regreso a las aulas se produjera la primera semana de junio, apenas unas semanas después del terremoto. Aunque, como hemos visto, hubieron algunos errores —fallas de protección, reportes “optimistas”, desplazamiento de profesores, etc.— y todavía faltan datos para medir el impacto en la educación que tuvo el desastre²⁸⁷, lo cierto es que las estadísticas le dan la razón al Estado y vemos como, en apenas un año, el número de estudiantes en la provincia y en el país ha regresado a cifras en la media de los últimos años, así como también el número de abandonos y no promociones. Se emprendieron, además, otras acciones positivas como la publicación y difusión de la “Guía docente de intervención curricular para educación en emergencias” y la realización de talleres para capacitar en su implementación, así como otras tantas guías y talleres dedicados a temas específicos —dinámicas en el aula, capacidades docentes, el juego y el componente lúdico en el currículo, apoyo psico-emocional, trabajo colaborativo, comunidades de autocuidado, etc.—; que tuvieron por objeto mejorar la capacidades instaladas y garantizar la continuidad educativa más allá de la emergencia y la situación post-desastre²⁸⁸. También, tal y como se ha señalado, las autoridades educativas adoptaron un enfoque flexible y adaptado a las necesidades del contexto, ajustando el currículo y el calendario a las circunstancias y evitando el abandono y la no promoción de los estudiantes por motivos ajenos a su desempeño²⁸⁹. Del mismo modo, la mayoría de asentamientos temporales fueron ubicados cerca de las instalaciones educativas y se

²⁸⁴ COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales: Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*. Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Washington D.C.: 2006. P. 38-39.

²⁸⁵ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación...*, Op. cit. P. 80

²⁸⁶ VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Infografía Eje-reconstrucción. Plan Reconstruyo Ecuador, s.l.s.f.

²⁸⁷ MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta...* Op. cit. P. 35.

²⁸⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Cooperación Sur-Sur: Respuesta educativa al terremoto en Ecuador 2016*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), Santiago de Chile: 2016. P. 13.

²⁸⁹ Idem. P. 11-13

facilitó, en la medida de lo posible, personal capacitado en apoyo psicosocial. En suma, y pese a las reservas de algunos actores críticos, nuestra opinión se cumplió bien con este criterio y la implementación de los planes de contingencia y recuperación fue acertada en términos generales, lo que dio lugar a una rápida recuperación de la normalidad educativa para la inmensa mayoría del estudiantado de la provincia y en el país.

2. Se realizarán esfuerzos especiales para garantizar el pleno e igual acceso a las niñas, las mujeres y los miembros de grupos marginados.

Lo cierto es que, de acuerdo a la investigación realizada, debemos concluir que el Gobierno ecuatoriano pudo tomar más y mejores medidas específicas de protección para no poner en riesgo a las niñas. A nuestro juicio, y tal como señalan varios testimonios citados en detalle en el siguiente punto dedicado a protección, el Estado no prestó la suficiente atención a la vulnerabilidad específica de las niñas en el contexto del terremoto ni a la importancia de ofrecer espacios educativos seguros. No se incorporaron algunas de las normas mínimas que el INEE recomienda en materia educativa, por ejemplo: no se incorporaron códigos de conducta estrictos para el personal educativo que alertaran de los riesgos de violencia sexual, abuso y trata; tampoco se tomaron otras medidas como la promoción de presencia de mujeres de la comunidad en los establecimientos educativos para crear un ambiente más protector para las niñas; y, sobretodo, los sistemas de denuncia, queja y respuesta en los casos en que se produjo violencia de género no fueron confidenciales y seguros —lo que afecta también a la educación—.

3. La educación respetará la identidad cultural, idioma y tradiciones de los y las afectadas.

La Ley de Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) garantiza, al menos en papel, el derecho a una educación intercultural donde se respeten la identidad cultural, el idioma y las tradiciones de toda la comunidad educativa. La provincia de Manabí, pese a la fuerte influencia de la cultura montubia —entorno al 20% de la población de la provincia se autodeclara montubia—, no presenta especiales desafíos lingüísticos o de diversidad identitaria. No constan en reportes oficiales o de asociaciones dificultades o discriminación en el sistema educativo asociados a la identidad cultural o lingüística del alumnado, ni tampoco las personas entrevistadas para este trabajo han hecho referencia a ello, por lo que podemos inferir que se cumplió también con este principio.

4. Atención especial a los niños y niñas con discapacidad.

Tras escudriñar en profundidad los documentos oficiales del Ministerio de Educación no se ha hallado evidencia alguna de que se pusieran en marcha acciones de atención especial a los niños y niñas con discapacidad tras el terremoto. Aunque las Unidades Educativas que se construyen en Ecuador están diseñadas considerando las necesidades de las personas con discapacidad y son aptos para el uso de sillas de ruedas y otros dispositivos de movilidad asistida; el Censo de Población y Vivienda de 2010 recogía que apenas el 9,5% de los discapacitados asisten a un establecimiento de educación especial²⁹⁰. Así pues, más allá de las cuestiones de diseño y construcción, no podemos afirmar que se tomaran medidas específicas de atención especial y, de hacerse, no se reportaron adecuadamente.

²⁹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL ECUADOR. *Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador*. s.l.s.f.

5. Las escuelas sólo se usarán como refugio en caso de extrema necesidad, por un tiempo limitado y garantizando aulas alternativas

De los 1.127 espacios o infraestructuras que la Secretaría de Gestión de Riesgos declaraba disponibles junio de 2016 para establecer albergues o refugios en caso de desastre, más de 300 eran Unidades Educativas, lo que supone que más del 25% de los espacios proyectados a ser albergue son establecimientos educativos. Del total, la provincia de Manabí cuenta con 87 espacios, de los que 30 son instituciones educativas, lo que supone casi un 35%²⁹¹. Además del IASC, numerosos instrumentos internacionales y recomendaciones de organismos respetados insisten en la importancia de no utilizar los establecimientos educativos como refugios temporales. Como señala UNICEF, la educación en emergencias o desastres «no sólo es importante como derecho fundamental de niños, niñas y adolescentes, sino también como forma de protección, recuperación psicológica e integración social»²⁹². El Ministerio de Educación reportó, en los primeros días del terremoto, que 11 establecimientos educativos se utilizarían como refugios temporales al menos durante 6 meses y la SGR, en su primer informe, señalaba que había a nivel nacional 25 albergues oficiales, 18 de los cuales estaban en Manabí²⁹³. Sin embargo, en los informes trimestrales no se señala cuales de ellos son establecimientos educativos y cuales no. Así, si bien el proceso de cierre de los albergues oficiales está documentado, —cerraron 2 a finales del segundo trimestre, 2 a finales del tercero, 8 a principios del cuarto, quedando todos cerrados a finales de mayo de 2017—²⁹⁴, no hemos logrado saber cuales de ellos eran centros educativos y, por ende, no podemos calcular exactamente el impacto a nivel educativo. En cualquier caso, el Estado señala que tras la respuesta inmediata a la emergencia y la estabilización se pudieron en marcha programas de «rehabilitación del servicio educativo, que considera inicialmente una infraestructura alternativa, atención y dotación de docentes, entrega de materiales y recursos educativos [...]»²⁹⁵.

Así pues, a falta de algunos datos para el análisis, nuestra perspectiva es que el Estado ecuatoriano debe mejorar en algunos aspectos: evitar el uso de establecimientos educativos como refugios, mejorar las estrategias de gestión de los docentes en contextos de desastre, evitar reporte poco objetivos y, especialmente, prestar más atención a la violencia de género y mejorar las condiciones de protección de los menores, especialmente de las niñas. Sin embargo, consideramos que respondió con diligencia al desastre en materia educativa, fue capaz de reorganizar un golpeado sistema en un corto lapso de tiempo y garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas.

3.3.5. SALUD

El gobierno de Rafael Correa impulsó un modelo de Estado en el que la salud se entiende como un derecho fundamental, más allá de estar protegido bajo el paraguas del derecho a un nivel de vida adecuado. Así, desde 2007 se ha ido transformando el sistema de salud pública del

²⁹¹ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR. *Listado nacional de 1127 albergues y refugios temporales disponibles a nivel nacional para todos los eventos adversos*. s.l.: 14 de junio de 2016. [Acceso: 11 de agosto de 2018]

²⁹² UNICEF, Plan Internacional, CECC/SICA. *Educación en situaciones de emergencia y desastres: Guía de preparativos para el sector educación*, s.l.: 2016.

²⁹³ COMITÉ PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA. *Plan Reconstruyo [...] (mayo-agosto 16)*, Op. cit. P. 37

²⁹⁴ COMITÉ PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA. *Plan Reconstruyo Ecuador: Informe Trimestral de Gestión (marzo-junio 2017)*, s.l.: 2017.

²⁹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Cooperación...* Op. cit. P. 16.

país, especialmente de la mano de la Ministra Carina Vance y su equipo (2012-2015), lo que ha dado lugar a un modelo centrado en la promoción y prevención de la salud integral y en el acceso universal a una red de servicios de calidad. El Sistema Nacional de Salud está compuesto por el sector público –integrado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS), además del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Interior y los municipios— y por el sector privado –que integran organizaciones tanto con fines de lucro como sin ellos—. De los entorno a 4.200 establecimientos de salud del país, 742 son clínicas y hospitales con internación hospitalaria y 3.397 no, siendo de ellos el 40% sub-centros, el 28% dispensarios médicos y el 19% centros de salud. Del total de estos establecimientos, el 78% pertenece al sector público y el 22% al privado²⁹⁶.

El impacto del terremoto en el sector salud fue muy grande, causando importantes daños en infraestructura, equipamientos e incluso personal –fallecieron 4 funcionarios públicos, 28 resultaron heridos y más de 100 perdieron sus casas²⁹⁷—. De acuerdo con el Estado, 51 infraestructuras de salud fueron afectadas por el terremoto, quedando inoperativas 27 edificaciones –entre las que había infraestructura importante: 12 centros de salud, 6 clínicas generales, 3 hospitales generales—, y dejando a casi 600.000 personas con limitación de acceso a servicios de salud²⁹⁸. Sin embargo, el Equipo Humanitario de País que formaron las agencias humanitarias reportaba 59 infraestructuras afectadas, pero elevaba a 1,2 millones el número de personas con limitaciones de acceso a la atención²⁹⁹. En cualquier caso, e independientemente de la cifra exacta de afectados, lo cierto es que el Ministerio de Salud ya venía trabajando en la gestión del riesgo de desastres desde hacía varios años, en coordinación con el ECU 911 –el sistema integrado de seguridad del Estado—, preparándose para enfrentar contingencias como el fenómeno de El Niño o posibles erupciones volcánicas –apenas unos meses antes del terremoto se decretó la alerta por posible erupción del volcán Cotopaxi—³⁰⁰. Esto facilitó la movilización de recursos y una respuesta relativamente rápida y eficiente teniendo en cuenta la grave afectación que sufrió el sector salud, aunque los impactos recibidos no fueron reportados con la claridad y transparencia necesarias bajo nuestro criterio, como vamos a ver. Se señalan, a continuación, algunos asuntos importantes en materia de respuesta y de protección de derechos relacionados con la salud.

3.3.5.1. Atención en salud a la población afectada

Los reportes del Estado ecuatoriano³⁰¹ aportan algunos datos que nos permiten dimensionar de forma clara el despliegue que el Sistema Nacional de Salud llevó a cabo para atender a la población afectada. Tras 72 horas desde el terremoto, el MSP reportaba que había atendido de emergencia a 4.859 personas, de las que entorno a 1650 fueron atendidas de emergencia por lesiones físicas en la provincia de Manabí. En los días siguientes al sismo el Ministerio movilizó multitud de recursos materiales y humanos: se desplazaron a terreno 23 equipos médicos de respuesta –18 de ellos nacionales—; 1.559 personas del Sistema Nacional de Salud se movilaron a la zona afectada y se contrató a casi 600 personas como personal adicional durante los primeros

²⁹⁶ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 61.

²⁹⁷ *Ibid.*, P. 63.

²⁹⁸ *Ibid.*, P. 62.

²⁹⁹ NACIONES UNIDAS, *MIRA, Evaluación... Op. cit.* P. 14.

³⁰⁰ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 62.

³⁰¹ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 63-67.

seis meses; además, se registraron mas de 5.000 voluntarios de los que 1.198 fueron movilizados a terreno; se movilizó 32 ambulancias para el traslado de los heridos, 11 de las cuales se desplazaron desde otras regiones del país; se instalaron dos centros de acopio de medicamentos y dispositivos médicos en Manta y Quito, desde donde se enviaban periódicamente hacia las zonas afectadas; se aplicaron en apenas tres semanas más de 30.000 vacunas entre personal médico, rescatistas y población albergada lo que, como veremos, minimizó el impacto de las enfermedades transmitidas por vectores o por alimentos y agua; se pusieron en marcha estrategias de respuesta a necesidades de apoyo psicosocial –de las que hablaremos en detalle en el apartado de protección–, etc. Sólo tres semanas desde el terremoto, el 5 de mayo, el Ministerio reportaba 261.183 atenciones en Esmeraldas y Manabí, 73% en instalaciones del MSP y 25% del IESS, correspondientes a atenciones de emergencia (18,2%), consulta externa (59%) y unidades móviles (7,7%). En definitiva, la preparación previa del Sistema Nacional de Salud le permitió ser uno de los subsectores con mayor capacidad de respuesta y coordinación, que respondió rápidamente y fue capaz de controlar un contexto muy complejo de forma relativamente solvente.

3.3.5.2. Enfermedades transmitidas por vectores y por alimentos y agua

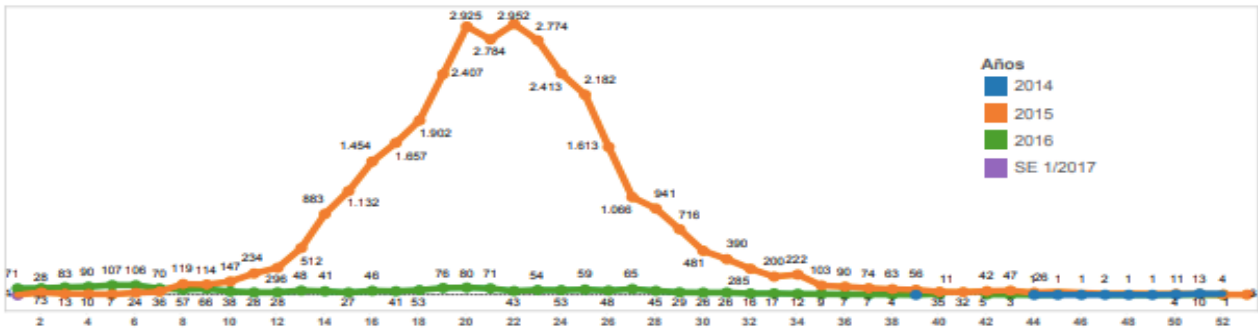
Las enfermedades transmitidas por vectores son uno de los asuntos que se debe atender con especial precaución en contextos de desastre. Pese al enorme riesgo que había en la zona afectada, pues el terremoto ocurrió al inicio de la temporada de lluvias –lo que facilita la proliferación del mosquito *aedes aegypti*, transmisor de enfermedades como el dengue, el chikungunya, la fiebre amarilla y el Zika–, lo cierto es que el control de enfermedades transmitidas por vectores fue bastante satisfactorio y no se alcanzó en ningún momento una situación de emergencia sanitaria. Sin embargo, los informes del Estado en materia de salud no parecen reportar diligentemente los incrementos de casos de enfermedades transmitidas por vectores que se produjeron tras el terremoto. Del mismo modo, los informantes señalan que la estrategia de comunicación del Ministerio, tanto de puertas para afuera como a nivel interno, fue la de destacar los aciertos y no mencionar los aspectos que tenían margen de mejora. Así, mientras funcionarios del Estado señalan el excelente trabajo de reporte que hizo el MSP, funcionarios de agencias de Naciones Unidas apuntan a prácticas de comunicación poco honestas.

«En planificación de la zonal había una matriz donde llegaban todos esos datos, de embarazadas, de cada semana... porque recuerda que también había que controlar el tema del dengue, zika, chikungunya... y todos los efectos que acarrea. Entonces, como te digo, estos datos eran sorprendentes y se notaba que había un trabajo específico». IT

«Hacia fuera, había que en salud era todo una maravilla y que MIES era el que estaba desorganizado. Pero no era tan así. Con decirte que hasta ahora la sistematización de la experiencia de OPS, que trabaja de la mano [del MSP], eso todavía no se ha publicado y no está. Y cuando asistimos a un taller para la presentación de los resultados preliminares de la sistematización, todo era una maravilla y nosotros sabíamos, porque estábamos en terreno, que eso no era tan así». SG

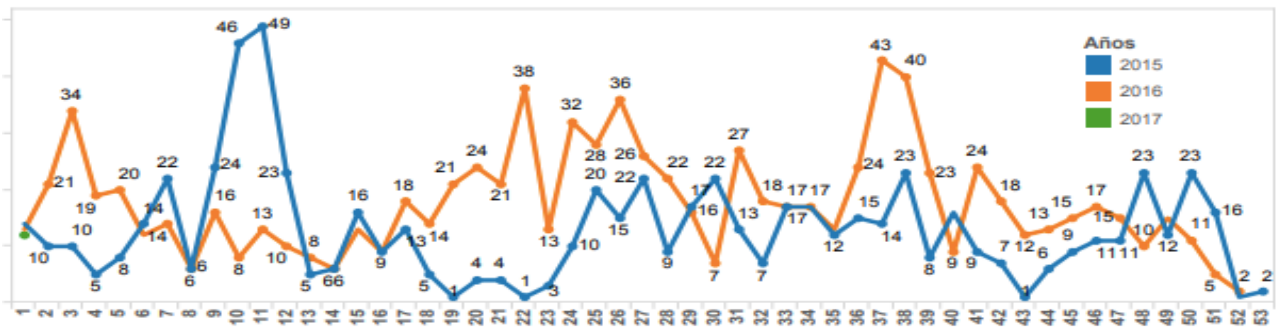
Como se puede apreciar en las Fig. 11 y 12, de acuerdo con el sistema de vigilancia epidemiológica del MSP (SIVE-ALERTA), los casos de chikungunya y malaria no sufrieron incrementos significativos tras el terremoto.

Figura 11: Comparación nacional casos de chikungunya por años y Semana Epidemiológica 2014-2017



Fuente y elaboración: SIVE-ALERTA³⁰².

Figura 12: Comparación nacional casos de malaria por años y Semana Epidemiológica 2015-2017



Fuente y elaboración: SIVE-ALERTA³⁰³.

Sí aumentaron sensiblemente en la provincia de Manabí los casos de dengue tras el desastre, una enfermedad transmitida por el *aedes aegypti*, que afecta a 400 millones de personas anualmente y que puede ser mortal³⁰⁴. El número de casos pasó de una media de 50-60 en los meses de abril a julio de 2014 a superar los 200 casos de media en el mismo periodo de 2016 (Figura 13). Todavía mayor fue el incremento de personas infectadas por Zika, un virus transmitido por el mosquito, por contacto sexual o a través de la sangre, que puede permanecer en el organismo hasta 12 días y que además de fiebre, dolor de cabeza, diarrea, vómitos, conjuntivitis y dolores musculares; puede provocar malformaciones y macrocefalia en recién nacidos cuya madre fue contagiada³⁰⁵. De acuerdo con el MSP, durante las 15 primeras semanas de 2016 se registraron en el país 103 casos de Zika mientras que, tras la ocurrencia del terremoto, en las siguientes 15 semanas se registraron 2.296 casos (Figura 14)³⁰⁶. Del total de 2.413 casos confirmados en 2017, un 33% se produjeron en la provincia de Manabí y más del 75% de los casos confirmados afectaban a mujeres (Figura 15) –algo que podría deberse a la exposición más prolongada a entornos domésticos en los que se suelen acumular aguas estancadas y criaderos y la propagación es más fácil—. Se registraron, además, 722 casos de Zika en embarazadas en todo el país desde principios de 2017 hasta abril de 2018.

³⁰² MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Enfermedades transmitidas por vectores: Ecuador, Semana epidemiológica 1, 2017*. Subsecretaría Nacional de Vigilancia de la Salud Pública-Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l., enero 2017. P. 5.

³⁰³ *Ibid.* P. 8.

³⁰⁴ CENTROS PARA EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES. *Hoja Informativa sobre el dengue*, s.l.s.f.

³⁰⁵ CENTROS PARA EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES. *El virus del Zika*, s.l.s.f.

³⁰⁶ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Enfermedades transmitidas por vectores: Zika. Semana epidemiológica 14*. Subsecretaría Nacional de Vigilancia de la Salud Pública-Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l., abril 2018. P. 1.

Figura 13: Comparación casos de dengue en Manabí, por años y Semana Epidemiológica 2014-2017

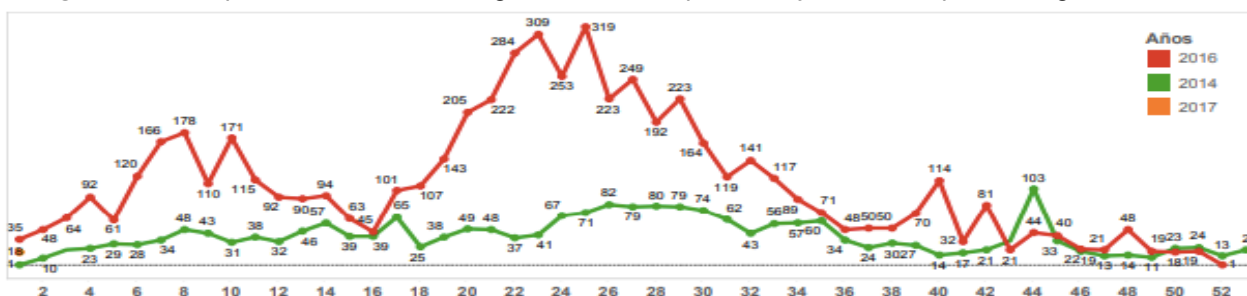


Figura 14: Comparación nacional casos de Zika por años; por Semana Epidemiológica 2016-2018

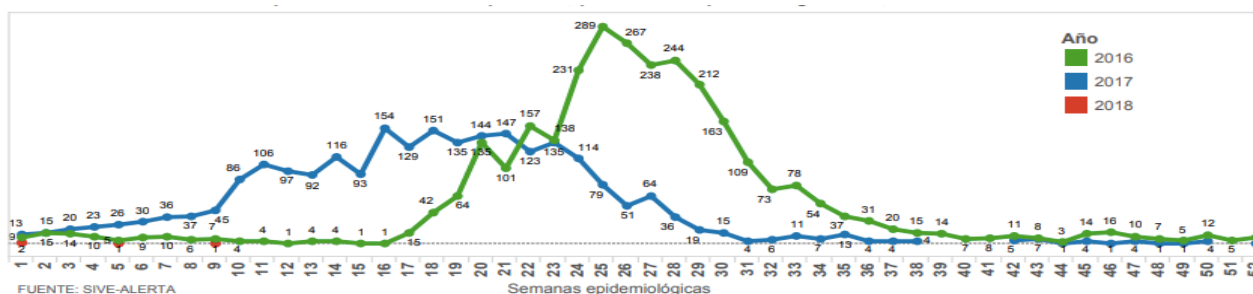
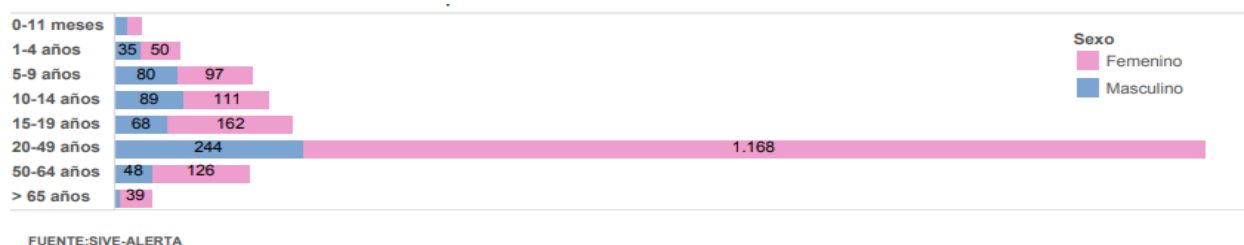


Figura 15: Grupos de edad con Zika a nivel nacional, 2017



Fuente y elaboración de las tres figuras: SIVE-ALERTA³⁰⁷.

Sin embargo, como se ha señalado, no se alcanzaron niveles de emergencia como ha ocurrido en otros países igualmente expuestos a enfermedades transmitidas por vectores, ya que se siguieron las principales normas internacionales en materia de lucha antivectorial: se hicieron campañas sobre higiene y saneamiento, se realizaron actividades de control vectorial, fumigaciones intra y extradomiciliares, se repartieron mosquiteros impregnados, se movilizaron brigadas para realizar tareas de apoyo a las coordinaciones zonales, etc³⁰⁸. El incremento de casos de Zika, no obstante, podría señalar que pudieron tomarse algunas medidas adicionales para asentar a los afectados en lugares no expuestos a vectores o reducirlos por medio de medidas de control químico. La más importante, a nuestro juicio, es la de utilizar un enfoque diferencial que sea capaz de proteger especialmente a las mujeres, como grupo especialmente afectado por el virus y por los devastadores impactos que éste tiene en términos de salud materno-infantil. La enorme afectación que sufrieron las mujeres denota la ausencia del enfoque de género por parte del Estado en las estrategias para enfrentar el zika. Además, es importante destacar la impresión de algunos informantes de alto perfil que entendían que el MSP y otras organizaciones del Estado fueron –pese a que muchos de los datos son públicos y recogidos en la Gaceta del Ministerio de Salud– poco transparentes con la información y dieron escasa difusión de la situación epidemiológica tras el sismo:

³⁰⁷ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Enfermedades transmitidas...* Op. cit. P. 2.

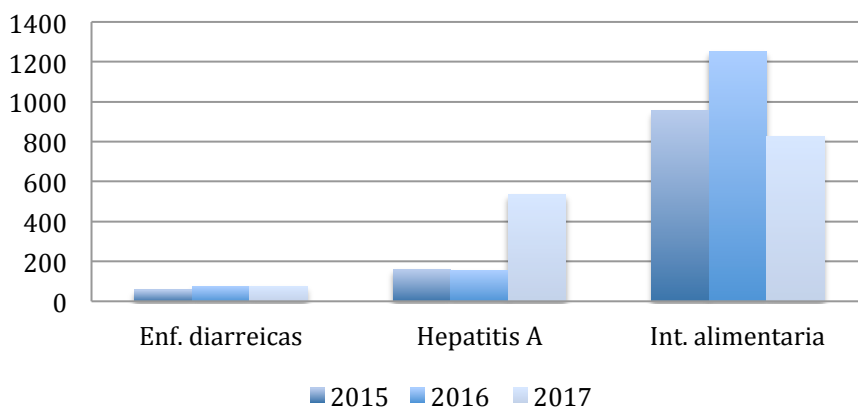
³⁰⁸ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación...* Op. cit. P. 66.

«Tal es así que tuvimos mujeres embarazadas con zika, que ya nacieron montones de niños con problemas cerebrales. Y eso no se hace público». SG

«Esa es la actitud terrible de negar todo. No había casos de zika. Estuve en diciembre en San Vicente y entonces dijimos: [...] “hay registrados tantos casos de zika, que se incrementaron durante el terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas”. Son las provincias en que más casos había y el representante del Ministerio, del distrito, me dijo: “Usted está equivocada, nosotros no tuvimos ni un caso de zika, yo quiero saber la fuente”. Y le dije: “Por supuesto, es el reporte número 33 de la Gaceta [...]”. Pero, hay una actitud de negar y de ocultar muy fuertemente». SG

Ocurría algo similar con las enfermedades transmitidas por agua y alimentos. Como ya hemos visto en los apartados correspondientes, el Estado reportó una gestión excelente y recalcó que no se produjeron emergencias sanitarias. Sin embargo, de acuerdo con el MSP, desde 2013 los casos de enfermedades transmitidas por agua y alimentos se habían estabilizado entorno a los 60.000 anuales. En 2016 se reportaron más de 82.000, lo que supone un incremento superior al 40%. En la provincia de Manabí, las enfermedades que mayores aumentos sufrieron fueron: las intoxicaciones alimentarias –que aumentaron un 31% entre 2015 y 2016–, la Hepatitis A –que creció un escandaloso 242% entre 2016 y 2017– y las enfermedades diarreicas –que aumentaron un 33% entre 2015 y 2016– (Figura XXX)³⁰⁹. No se reportan aumentos destacables en otras enfermedades como el cólera, la leptospirosis, la salmonelosis o el rotavirus.

Figura 16: Evolución de los casos de enfermedades transmitidas por agua y alimentos en Manabí



Fuente: MSP³¹⁰, elaboración propia

En cuanto a las enfermedades respiratorias agudas, no se aprecian cambios con respecto a los casos de tuberculosis antes y después del terremoto, sin embargo, en 2016 se incrementaron un 37% las atenciones por infecciones respiratorias con respecto al año anterior³¹¹. Al parecer esto responde a unas descuidadas prácticas de transporte de los escombros –en camiones sin lonas, sobrecargados y a altas velocidades–, sin embargo éstas disminuyeron con el transcurrir de los días y la finalización de las tareas de limpieza y remoción de escombros³¹².

³⁰⁹ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Anuario de Vigilancia Epidemiológica 1994-2017, Enfermedades transmitidas por agua y alimentos*, Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l. 2017.

³¹⁰ Ídem.

³¹¹ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Anuario de Vigilancia Epidemiológica 1994-2017, Enfermedades respiratorias agudas graves*, Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l. 2017.

³¹² SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación... Op. cit.* P. 41.

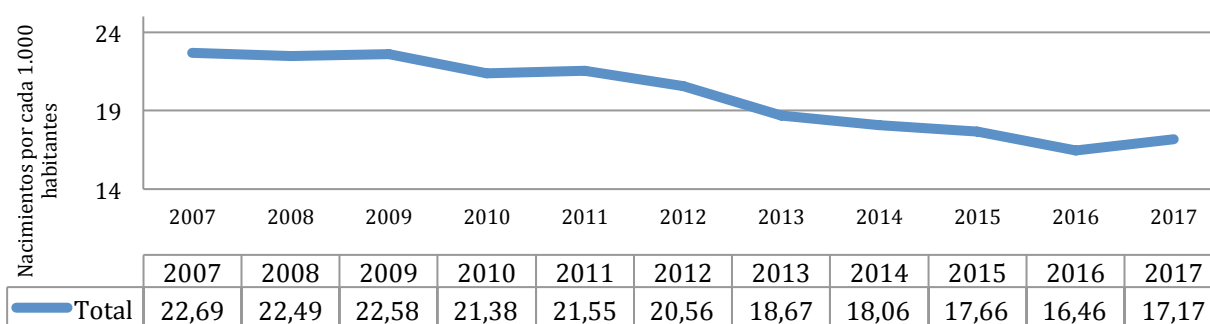
3.3.5.3. Salud sexual y salud reproductiva

Hoy la República del Ecuador tiene un enfoque de salud integral que incluye el respeto y protección de los derechos sexuales y reproductivos a lo largo de la vida. Al menos eso es lo que señalan los principales instrumentos y lineamientos de políticas públicas en materia de SSR, como el Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021 (PNSSSR)³¹³. El terremoto afectó de forma muy significativa los derechos sexuales y reproductivos de las personas afectadas, especialmente los de las mujeres y las niñas, por lo que analizamos a continuación el impacto que tuvo sobre algunos indicadores de salud sexual y salud reproductiva –tasas de natalidad, mortalidad materna, embarazos adolescentes, etc.–, a partir de la información recogida en los Anuarios de Nacimientos y Defunciones del INEC³¹⁴. Además, vamos a relacionar estos indicadores con otras estadísticas de salud sexual y salud reproductiva, como el acceso a métodos anti-conceptivos (MAC) o el número de contagios de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y de VIH/Sida, para tratar de entender cómo el terremoto afectó los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas de la zona y si el Estado los ha garantizado tal y como establecen sus políticas públicas. Cabe aclarar que, aunque podríamos, hemos preferido no abordar todavía los asuntos vinculados a la violencia de género en este apartado. Consideramos que es más adecuado incluirlos en el apartado de protección, unas páginas más adelante.

3.3.5.3.a. Natalidad y fertilidad

De acuerdo con el INEC, la tasa de natalidad en el Ecuador ha descendido, entre 2007 y 2016, de los 22,7 nacidos por cada 1.000 habitantes a los 16,5. Es decir, durante los últimos 10 años, pese a dos mínimos incrementos en los años 2008 y 2010, la tasa de natalidad ha tenido una evidente tendencia a la baja, como se aprecia en la Fig. 17. Sin embargo, entre 2016 y 2017 se produce un incremento significativo, de 16,46 a 17,17 niños por cada 1.000 habitantes. Teniendo en cuenta que el terremoto fue en abril de 2016 y que, por tanto, los efectos en la tasa de natalidad sólo pueden estudiarse a partir de los nacimientos de 2017, parece obvio que hay una coincidencia entre la ocurrencia del terremoto y la tasa de natalidad.

Figura 17: Tasa de natalidad del Ecuador por años, nacidos vivos por cada 1.000 habitantes

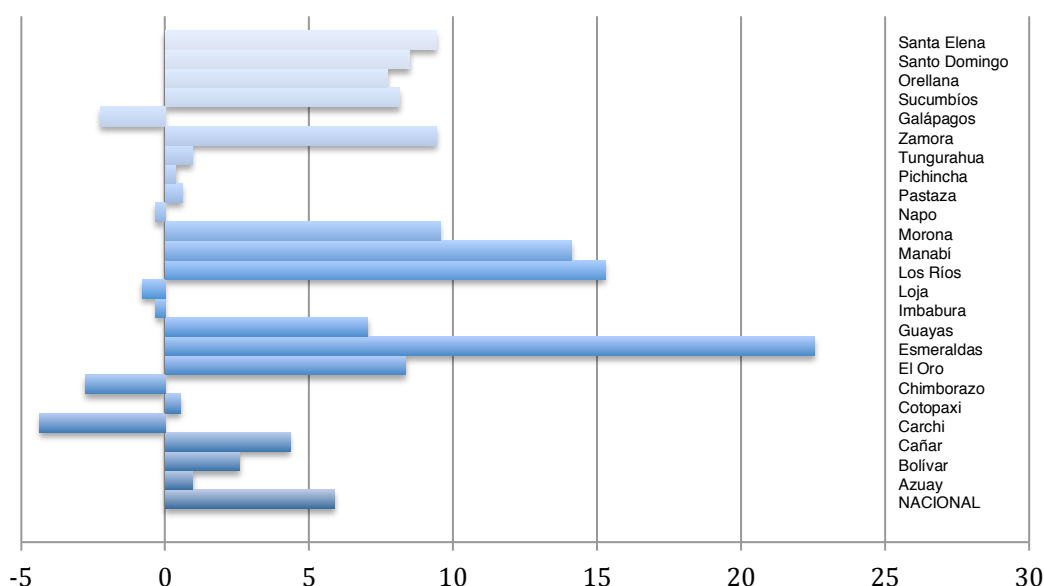


³¹³ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021*, Viceministerio de Gobernanza de la Salud Pública, Quito, 2017.

³¹⁴ N. del A.: Los datos estadísticos que se referencian en este apartado provienen de las ediciones 2014, 2015, 2016 y 2017 de Anuarios de Nacimientos y Defunciones. Para evitar referenciar continuamente cada dato que se aporta, se citan las fuentes aquí:
 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2017*, Quito, 2017.
 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2016*, Quito, 2016.
 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2015*, Quito, 2015.
 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2014*, Quito, 2014.

Si además nos fijamos en el incremento de las tasas de natalidad por provincia entre los años 2016 y 2017 resulta todavía más evidente (Fig. 18). Entre las tres que más han crecido en el país encontramos Esmeraldas, con un incremento del 23%; y Manabí, con un incremento del 14% –apenas superada por el 15% de Los Ríos—, superando ampliamente a la cuarta con mayor incremento. Así pues, es evidente que el terremoto tuvo una influencia significativa sobre la natalidad en las provincias más afectadas.

Figura 18: Porcentajes de incremento de la tasa de natalidad de 2016 a 2017 por provincia



Fuente (figuras 17 y 18): INEC³¹⁵, elaboración propia

Según la CELADE, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) es el «número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieron sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad del período en estudio»³¹⁶, sin estar expuestas a riesgos de mortalidad. En Ecuador, de acuerdo los estudios del MSP, la TGF de los quintiles más pobres del país es más alta que la de los quintiles más ricos –4,1 hijos frente a 2,1 hijos—; es más alta cuando menos instrucción se tenga –4,4 en mujeres sin instrucción frente a 2,1 en mujeres con educación superior—; y es más alta en zonas rurales que en zonas urbanas³¹⁷. Así pues, como señala el PNSSSR, los «determinantes de la salud como el lugar de residencia, el nivel de escolaridad, la pobreza y la pertenencia a un pueblo o nacionalidad» tienen una fuerte incidencia en las tasas de fecundidad y natalidad. La ocurrencia de un terremoto no hace sino acrecentar el impacto de dichos determinantes en las personas más vulnerables y provocando que aumente el número de hijos por mujer.

³¹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2016*, Quito, 2016; y *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2015*, Quito, 2015.

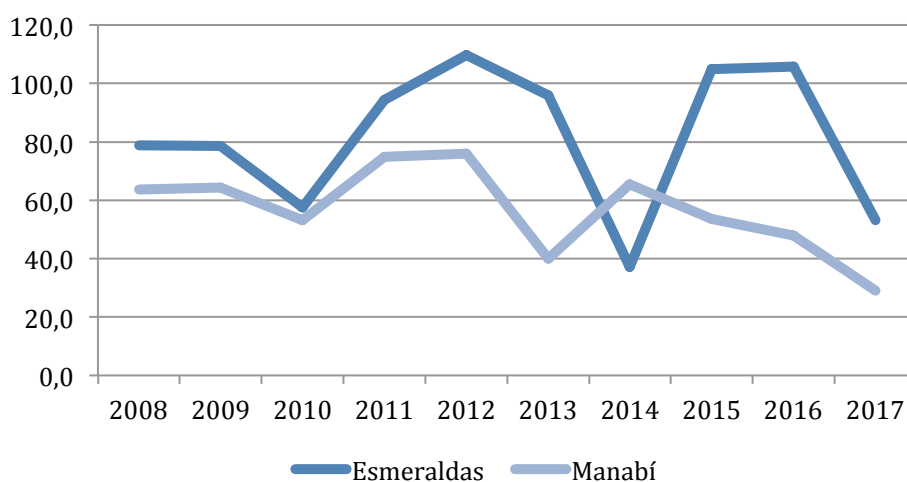
³¹⁶ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Tasa Global de Fecundidad*, División de Población (CELADE), s.l.s.f.

³¹⁷ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Plan Nacional... Op. cit.* P. 19.

3.3.4.3.b. Muerte materna

El terremoto, de acuerdo con las estadísticas, no parece haber tenido impacto alguno en las tasas de muerte materna en el país ni en las provincias afectadas. La tendencia de los últimos años era a la baja, reduciéndose los casos entorno al 35% desde 2012 a 2017³¹⁸ –de las alrededor de 200 muertes hasta las 130 aproximadamente–, lo que colocó al país como el quinto de Sudamérica con menor tasa de muerte materna³¹⁹. Entre las principales causas de muerte materna se encuentran la eclampsia, la hipertensión gestacional, la infección de las vías genitourinarias y la hemorragia postparto. La Razón de Muerte Materna (RMM) expresa el «número anual de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos»³²⁰. En 2016 el número de muerte maternas mantuvo la tendencia y descendió de las 150 de 2015 a 133, lo que supone una reducción de la RMM de 44,6 a 39,7; mientras que en 2017 sí se registró un incremento, conociéndose 143 casos y aumentando la RMM a 42,8. Sin embargo, si nos fijamos en los datos desglosados por provincias veremos que estos cambios no parecen haber tenido efecto sobre las cifras históricas de la RMM de Manabí y Esmeraldas que, como se puede apreciar en la Fig. 19, han ido creciendo y decreciendo sin una tendencia estable. Esta irregularidad parece demostrar que el terremoto no tuvo impacto sobre la muerte materna.

Figura 19: Evolución de la razón de muerte materna 2008-2017 en Manabí y Esmeraldas



Fuente: Ministerio de Salud Pública³²¹, elaboración propia

3.3.4.3.c. Embarazo adolescente

El embarazo adolescente es una de las prioridades en salud pública ya que en 2013 el Ecuador era el tercer país de la región con la tasa más alta, sólo por detrás de Nicaragua y República Dominicana³²². El INEC separa por grupos de edad a las madres adolescentes en: “menores de 15 años” y “de 15 a 19 años”, por lo que las cifras incluyen algunos nacimientos de niños de madres mayores de edad. Pese a esta desviación, estas cifras nos permiten hacernos

³¹⁸ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Mortalidad evitable, Gaceta de Muerte Materna SE 50*, Subsecretaría de Vigilancia de la Salud Pública, Quito, 2017.

³¹⁹ INDEX MUNDI, *Mapa Comparativo de Países, Tasa de Mortalidad Materna, Sudamérica*. S.I. 2015.

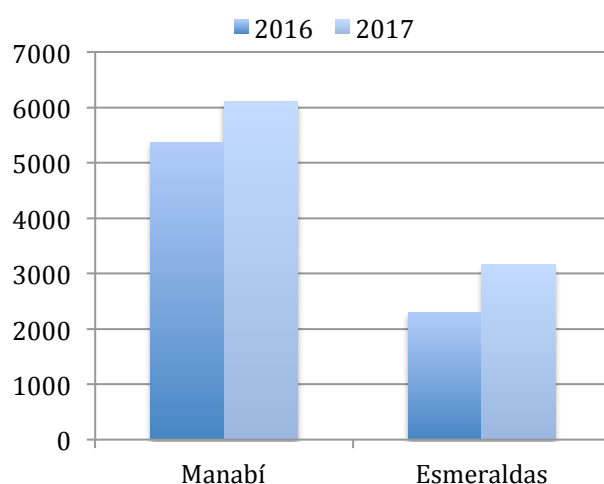
³²⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Razón de Mortalidad Materna*, División de Población, s.l.s.f.

³²¹ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Mortalidad evitable... Op. cit.*

³²² MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Plan Nacional... Op. cit.* P. 20.

una idea del número de nacimientos por madre menor de edad y por provincia. Así, en 2017 nacieron en el Ecuador 56.298 niños y niñas de madres menores de 20 años mientras que en 2016 fueron 53.878. Del total, en 2017 nacieron 6.101 en Manabí y 3.155 en Esmeraldas, mientras en 2016 fueron 5.367 y 2.299 respectivamente, lo que supone un incremento del 13% en Manabí y del 37% en Esmeraldas. Estas cifras parecen indicar que el terremoto tuvo también un efecto sobre el número de embarazos adolescentes en las provincias afectadas, con una especial incidencia en la provincia de Esmeraldas y apunta a una posible violación grave de derechos, pues en algunos casos la violencia de género está en el origen de los embarazos adolescentes –nos ocupamos en detalle del asunto en el apartado de protección—.

Figura 20: Nacidos vivos de madres menores de 20 años



Hay, sin embargo, otro factor que ha podido influir en el aumento de los embarazos adolescentes. Se trata de la puesta en marcha en 2015 del “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia”, más conocido como Plan Familia. Hasta un año antes del terremoto regía en el país la “Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación y Prevención del Embarazo en Adolescentes” (ENIPLA), una política pública garantista, que aseguraba el acceso a sistemas de planificación familiar seguros y gratuitos, establecía una educación e información sexual desde un enfoque de derechos y garantizaba el cumplimiento de la mayoría de ellos –con excepción del aborto, que sigue siendo punible en el Ecuador en la mayoría de los casos³²³—. Sin embargo, unos meses antes del sismo, las críticas y presiones de los grupos católicos –con gran autoridad en el país— lograron que se instaurara, por decreto presidencial, el Plan Familia, cuya misión era:

«Disminuir la incidencia del embarazo adolescente en el Ecuador a través de la movilización de la sociedad mediante estrategias, programas y actividades multisectoriales para recuperar el rol protagónico de la familia y contribuir al desarrollo de todas las dimensiones del ser humano en la vida de los y las adolescentes»³²⁴.

El Plan Familia fue redactado y dirigido por una asesora del Presidente, la señora Mónica Hernández de Phillips, que en diversas entrevistas sobre el enfoque del Plan señalaba que:

³²³ N. del A.: De acuerdo con el Art. 150 del Código Penal, sólo está permitido en caso de correr riesgo la vida de la mujer embarazada o de ser el embarazo resultado de una violación a una mujer con discapacidad mental.

³²⁴ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Plan Nacional...* Op. cit. P. 21.

«[Sobre las relaciones sexuales entre adolescentes] No concibo que un adolescente, en esas edades, pueda tomar ese tipo de decisiones, porque todavía no tiene o no encontró al amor de su vida para tener una relación monogámica que es la que conviene».

«Para un adolescente el derecho más importante no es el de su salud sexual y reproductiva, debe ser el de estar sano, alegre, prepararse para ser un ciudadano de bien».

«Para mí el autocontrol que un adolescente debe tener para dilatar el inicio de su vida sexual es un tremendo valor, con mayor razón en un entorno donde el Internet le dice “anímate”, lo mismo los amigos, la pareja»³²⁵.

«En Plan Familia lo que vamos a hacer es promover la abstinencia como una de las maneras de anticoncepción»³²⁶.

Esta nueva política pública suponía un viraje de 180 grados en materia de salud sexual, salud reproductiva y planificación familiar. Mientras la anterior estrategia se construyó desde un enfoque de derechos, la nueva se construía sobre una serie de criterios ideológicos y con una carga moral muy concreta, contraviniendo incluso el artículo 347, inciso 4, de la Constitución del Ecuador, que establece que será responsabilidad del Estado «Asegurar que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos». Como señala Herrera, «el Plan Familia adopta medidas de disciplinamiento del cuerpo, de moralización de la sexualidad y de normalización del deseo que se ejerce a través del poder patriarcal y de la violencia moral explícita».

Así pues, el cambio en la política pública en materia de salud sexual y salud reproductiva podría haber tenido un importante impacto sobre el embarazo adolescente y el incremento de las tasas de natalidad y fecundidad en el país durante 2016. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica parece que no fue apenas aplicado. Si bien durante los primeros meses hubo algo de incertidumbre, los funcionarios públicos que tenían que seguir informando y asesorando a los jóvenes siguieron realizando su trabajo bajo los criterios ya aprendidos que había marcado la ENIPLA. Además, la perspectiva del Plan Familia no respondía a la situación de emergencia que se generó en el contexto post-terremoto, por lo que no se aplicó en absoluto. Como señala Ivonne Tacuamán, una funcionaria del MSP entrevistada para este trabajo, pese a las dudas iniciales, las necesidades del día a día exigen que se sigan utilizando estrategias de planificación familiar:

«Un año creo que estuvo Plan Familia, un año casi dos. A mi me dio mucha pena porque ya no era la misma situación [...] pero te cuento que igual mi equipo... tuve gente involucrada al 100%, que nunca se callaron. Si teníamos que hablar, si teníamos que capacitar, si teníamos que hacer una previa, lo hacíamos [...]. Las cosas no se fueron al piso pero si hubo un paréntesis. Porque no sabíamos que hacer, nadie sabía que hacer, si seguía o no seguían las restricciones, las sanciones...». IT

«Mira, Plan Familia en el terremoto, no hicieron nada. O sea, hicieron cuatro talleres y se creían que con los talleres tu cambiabas el mundo, la historia, cambiabas el chip de las personas... Nosotros sí pudimos hacer lo que... para lo que estábamos preparados: controlar la natalidad, dar el servicio a las mujeres y hombres, capacitar y todo. No tuvimos ningún problema y ningún pero». IT

Afortunadamente, el Plan Familia fue retirado en 2017 y sustituido por el ya mencionado Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021, de nuevo en la línea de protección de derechos y que parece haber empezado a dar sus frutos.

³²⁵ YÉPEZ, D. Mónica Hernández: 'Plan Familia Ecuador se enfoca en la prevención de embarazo adolescente', El Comercio, 6 de marzo de 2015.

³²⁶ EL UNIVERSO, Mónica Hernández: 'Daremos mucho énfasis a la abstinencia', 8 de marzo de 2015.

«Nosotros no podemos dejar de trabajar en la temática. Y quien venga... [no puede decir] ahora sí, ahora no. Yo espero que algún día de la vida de las mujeres todo eso cambie. Que dejen de gobernar nuestro cuerpo y que podamos tener y tomar nuestras propias decisiones: si embarazarnos, si no embarazarnos; si tener relaciones sexuales, si no; si usar un método, si no usarlo. Que no nos utilicen a las mujeres en el mundo». IT

3.3.4.3.d. Sistemas de planificación familiar

Un asunto estrechamente vinculado con los embarazos adolescentes y con los incrementos en las tasas de natalidad y mortalidad es la de los sistemas de planificación familiar. Como hemos visto, el Plan Familia establecía una política bastante restrictiva, que antepone los valores y el amor de la familia por sobre los derechos sexuales y reproductivos. Lamentablemente, la información más reciente sobre métodos anticonceptivos y planificación familiar en el Ecuador es la que ofrece la Encuesta de Salud y Nutrición de 2012 (ENSANUT), por lo que no podemos aún analizar el impacto real del Plan en el uso de MAC en el país. En cualquier caso, la Encuesta nos sirve para conocer un poco los hábitos de la población ecuatoriana en este sentido.

De acuerdo con la ENSANUT, los cinco MAC más conocidos por mujeres en edad fértil – entre 15 y 49 años—son, por orden, las pastillas anticonceptivas, la inyección anticonceptiva, el preservativo masculino, la esterilización femenina y el DIU. Todos ellos son conocidos por al menos el 85% de las mujeres, aunque las mujeres solteras demuestran tener menos conocimientos que las casadas o divorciadas, de la misma forma que en los contextos urbanos hay más conocimiento que en los rurales, las mujeres mestizas y blancas tienen más conocimiento que las indígenas y las afroecuatorianas, las que tienen mayor nivel de instrucción tienen más información que las que tienen menos y las mayores más que las jóvenes. Caso particular es el de las mujeres montubias –indígenas de la zona costera, fundamentalmente de Manabí— pues, mientras las casadas son las que más conocimiento de métodos anticonceptivos tienen de todo el país (89%), las solteras o no activas sexualmente son las que menos (64%). Esto apunta a una importante falta de educación sexual en adolescentes y mujeres jóvenes, lo que podría aumentar la prevalencia de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual. Los anticonceptivos se obtienen en casi el 50% de los casos en hospitales o centros de salud del MSP y los tres principales motivos de uso son no querer tener más hijos, no querer hijos todavía, querer espaciar los embarazos.

Pese a todo ello, en 2012 seguía habiendo en el país un 20% de mujeres que no usaban ningún MAC. Superaban esta media las mujeres indígenas (34%) y las mujeres afroecuatorianas (26%), las mujeres sin ningún nivel de instrucción (31%) y con primaria incompleta (25%); y las mujeres entre 15 y 19 años (31%) y entre 20 y 24 (22%). Esto nos da una idea de los determinantes de salud que afectan al uso de métodos de planificación familiar: la edad, la etnia y el nivel de instrucción.

Lamentablemente, no hay datos sobre el impacto que tuvo el terremoto en el uso de métodos anticonceptivos pero el incremento de nacimientos que ya hemos señalado parece indicar que hubo una carencia importante de los mismos durante los primeros meses tras el terremoto. Entre las organizaciones y el Estado se responsabilizan de la demora en la respuesta para hacer llegar estos insumos.

«Nosotros tuvimos los anticonceptivos que necesitábamos justo para utilizarlos en la emergencia. Al inicio sólo Ministerio de Salud y cuando ellos llegaron [UNFPA], continuamos. Nunca nos desabastecimos». IT

«Yo tuve que pararla [a una funcionaria del MSP], porque dijo: “El Ministerio de Salud tenía todo planificado, todo superbién, a tal punto de que mientras llegaba la asistencia del UNPFA, nosotros teníamos trabajado todo”. Y yo le dije: “Estás equivocada! El UNFPA con el Ministerio de Salud llegamos a las dos semanas, con todos los equipos” [...] Está regando esa información de que a los tres meses llegó el UNFPA pero que ellos hicieron todo antes de los tres meses. Y eso es falso». SG

Y, como hemos dicho, la lógica moralista y de potenciación de la abstinencia como método anticonceptivo que proponía el Plan Familia no afectó en el acceso a MAC en terreno puesto que tanto el Ministerio como las organizaciones humanitarias siguieron incluyendo estos insumos en los kits de salud que se enviaron a terreno, pese a la vigencia del Plan Familia.

«La ministra nos daba... ella tenía que sacar las cosas, entonces no hubo obstáculos. Pero tampoco hubo orientación. Nos dejó hacer. O sea, que anticonceptivo oral de emergencia no demos, eso no. Estábamos fritas si eso lo hacían». SG

«Estos kits de prevención de violencia tiene una linterna, tienen un candado, un silbato, tienen información, tienen condones y anticoncepción oral de emergencia». SG

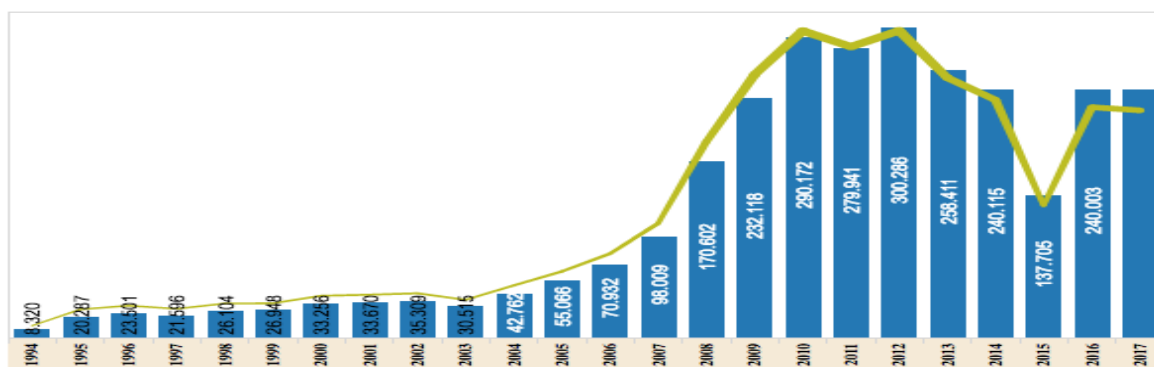
Esfera incluye entre las acciones clave de la norma 1 sobre salud sexual y salud reproductiva que se vele por la disponibilidad de métodos anticonceptivos corrientes para responder a la demanda. Así, parece indudable que, pese a todo, tanto el Estado como las organizaciones se esforzaron en proveer profilácticos suficientes. Sin embargo se podría inferir, de acuerdo con los indicadores de SSR analizados hasta ahora, que hubo en el terreno una carencia de anticonceptivos que provocaron un aumento destacable de embarazos adolescentes e incrementaron las tasas de natalidad y fecundidad en las provincias afectadas.

3.3.4.3.e. Enfermedades de transmisión sexual

En la revisión de las estadísticas de la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica del MSP en materia de enfermedades de transmisión sexual (ETS) hemos encontrado algo insólito (Fig. 21). La tendencia parece señalar un leve pero sostenido incremento de casos desde mediados de los 90, que se acentúa muchísimo a partir de la mitad de los 2000. Esta aumento tan espectacular podría no sólo deberse a las prácticas de riesgo de la población sino a la mejora del sistema de salud y de reporte de las enfermedades de transmisión sexual. Además, aunque el incremento se estabiliza a partir del año 2010 y se empieza a percibir una disminución hasta el año 2014, la cantidad de casos sufre una dramática disminución en el año 2015, cayendo a casi la mitad. Así, en 2016 la cifra regresa a los niveles de 2014, donde se estabiliza de nuevo³²⁷.

³²⁷ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Anuario de Vigilancia Epidemiológica 1994-2017, Enfermedades transmisión sexual*, Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l. 2017.

Figura 21: Casos y tasas de enfermedades de transmisión sexual 1994-2017 en Ecuador

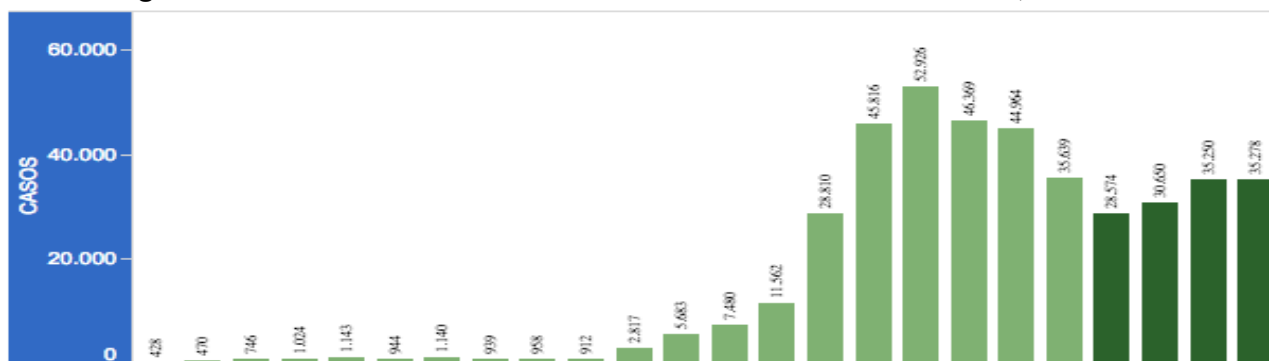


Fuente y elaboración: Ministerio de Salud Pública³²⁸

Resulta difícil imaginar una disminución tan drástica en el número de casos de ETS en apenas un año, desde luego, no existen precedentes en la historia del país. Si bien es cierto que la tendencia durante los años anteriores al terremoto era a la baja, pareciera que algo no encaja en esa abrupta disminución de 2015. Podríamos suponer que esto se debe a múltiples causas, desde un problema de sub reporte a un error en las bases de datos, o incluso la puesta en marcha del Plan Familia, que posiblemente manejaba otro sistema de reporte. En cualquier caso, no hemos podido encontrar una explicación en las fuentes del propio Ministerio, cuyos últimos reportes y análisis se centran en datos anteriores a 2015. Por todo ello deberíamos concluir que, de acuerdo con los datos a nuestra disposición, el incremento de las ETS entre 2015 y 2016 fue monumental en todo el país, registrando un incremento del 75%, y que entre 2016 y 2017 el número de casos se mantuvo tan estable que apenas se registraron 323 casos más, lo que supone un incremento tan irrisorio como del 0,1%.

Además, si nos detenemos en las estadísticas de Manabí ocurre algo igualmente curioso. Entre 2016 y 2017 ocurre lo mismo, el número de casos es prácticamente idéntico y se registra un incremento todavía más minúsculo, del 0,07%. Pero si atendemos a las cifras de 2015 y 2016, el aumento de casos de ETS es de apenas un 17%, mucho más pequeño que el 75% nacional. Esto indicaría que Manabí fue una de las provincias donde menos aumentaron los casos de ETS entre 2015 y 2016, pese a haber sufrido el impacto de un terremoto de 7,8° en la Escala de Richter.

Figura 22: Casos de enfermedades de transmisión sexual en Manabí, 1994-2017



Fuente y elaboración: Ministerio de Salud Pública³²⁹

³²⁸ Ídem.

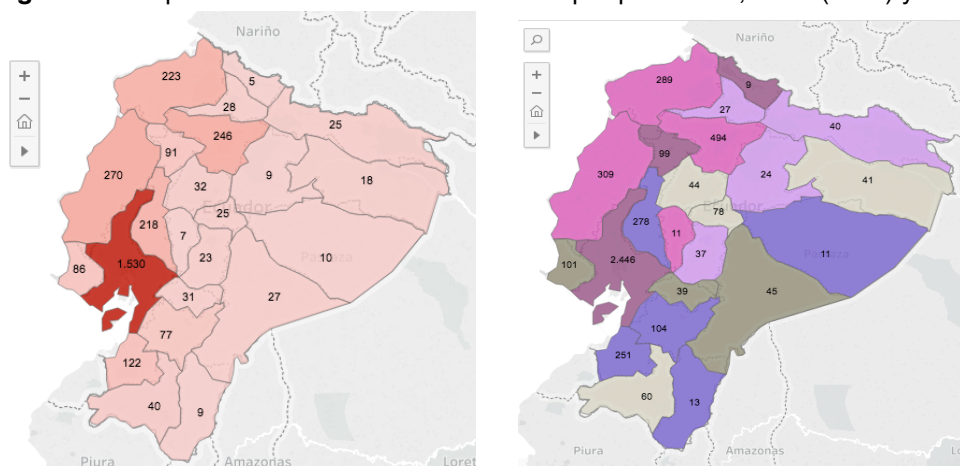
Toda esta serie de incongruencias parecen señalar que existe alguna anomalía en las estadísticas del Anuario de Vigilancia Epidemiológica en materia de enfermedades de transmisión sexual. Hemos señalado que las tasas de natalidad, fertilidad y embarazos adolescentes han aumentado y que una de las posibles razones puede ser la falta de acceso a métodos de planificación familiar. Parece bastante contraproducente pensar que, en un escenario post-desastre como ese, el incremento de ETS en las provincias más afectadas sea 58% porcentuales menor que la media nacional. Por todo ello, concluiremos estableciendo que es muy probable que exista un error en las estadísticas de ETS y, por lo tanto, no podemos valorar cómo afectó el terremoto en esta materia con información fidedigna.

3.3.4.3.f. VIH/Sida

Vemos separadamente de las ETS el caso del VIH/Sida, pues la información estatal sobre la materia no parece presentar errores –aunque es más bien escasa– y existe también algo de información de los organismos internacionales. Esto nos permite conocer algo mejor el impacto real del terremoto sobre las provincias más afectadas por el sismo en relación al VIH/Sida, especialmente, sobre las poblaciones más vulnerables: trabajadores y trabajadoras sexuales, población LGBTI y personas drogodependientes.

De acuerdo con las pocas estadísticas públicas del MSP, en la provincia de Manabí se registraron 270 nuevos casos de VIH en 2015 mientras que en 2016 la cifra alcanzó los 309, lo que supone un incremento del 14,4%. En Esmeraldas las cifras fueron, respectivamente, 223 frente a 289, alcanzando un incremento entre años del 29,6%³³⁰³³¹. Sin embargo, si nos fijamos en la Figura 23, en otras provincias donde el terremoto no tuvo apenas impacto, como por ejemplo Sucumbíos, Napo o Tungurahua; encontramos incrementos porcentuales muy superiores –60, 166,7, 212 respectivamente-. En cualquier caso, en la figura 24 se puede constatar la tendencia al alza a nivel nacional del número de nuevas infecciones en 2016, a las que hay que sumar el sub-registro que el propio MSP reconoce como característico de la enfermedad³³².

Figura 23: Mapas de nuevos casos de VIH/Sida por provincias, 2015 (izda.) y 2016 (dcha.)



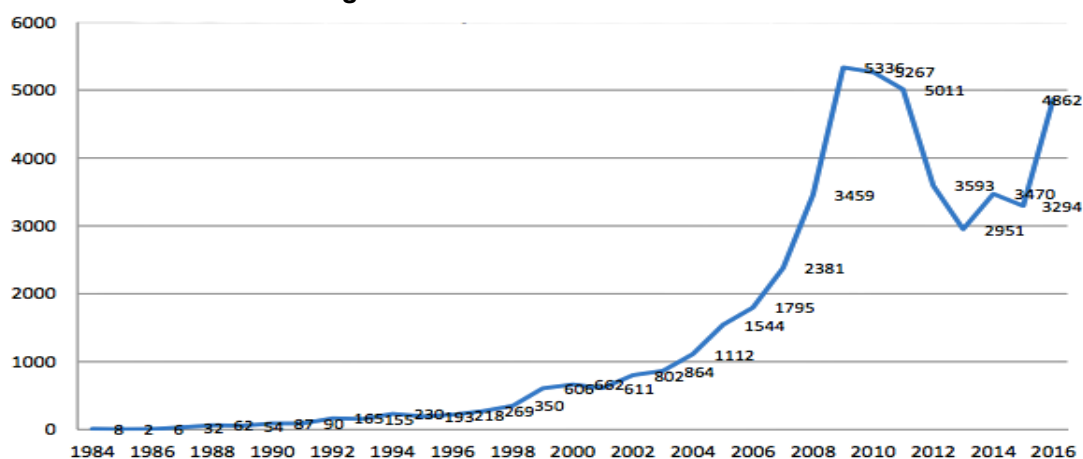
³²⁹ Ídem

³³⁰ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Provincia de Residencia de Personas con VIH 2015*. s.l.s.f.

³³¹ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Provincia de Residencia de Personas con VIH 2016*. s.l.s.f.

³³² MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Informe GAM Ecuador. Monitoreo Global del Sida 2017*, Quito, 2017. P. 13.

Figura 24: Casos VIH/Sida 1984 - 2016



Fuente: Ministerio de Salud Pública³³⁴

Así, la información recogida de Jorge Medranda de Fundación Causana, una organización que vela por el cumplimiento de derechos de la población LGBTI, nos permite inferir que el terremoto tuvo un impacto notable sobre el VIH/Sida en Manabí y Esmeraldas. Para el activista hubo una serie de necesidades no cubiertas por el Estado que afectaron a la salud sexual y a la salud reproductiva de los grupos de riesgo más expuestos a la enfermedad. Durante los primeros días después del sismo, por ejemplo, hubo una carencia de preservativos, lo que aumentó el riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual y del VIH/Sida.

«Les pusimos asimismo en contacto con temas del Ministerio de Salud para que puedan resolver estos asuntos, principalmente VIH, porque empezaron a salir algunas necesidades no resueltas en ese tema. [...] La necesidad de preservativos... entonces junto con las vituallas mandábamos cantidades inmensas de preservativos. Hasta que el mismo Ministerio ya pudo distribuirlos en Manabí». JM.

Además, el activista señala que la política del Estado en materia de VIH ha sido siempre no alineada con los derechos, paliativa en lugar de preventiva, lo que ha generado que la situación haya ido escalando con el transcurrir de los años hasta las actuales cifras de personas viviendo con el virus. En el terremoto, las medidas que tomó el Estado de acuerdo con Medranda son las mismas:

«La política del Estado [...] no ha sido una política alineada a derechos, no ha sido una política que busque la prevención ni el beneficio de las comunidades sino más bien el curar una realidad, y desde la lástima, desde la pena, y desde “ya no puedo hacer nada cuando ya estás viviendo con la enfermedad”. Eso no ha cambiado para nada y hemos vuelto a caer en esa situación». JM

«Se siguió la misma línea. Mandan preservativos, la sociedad civil manda preservativos, y ya estaba resuelto el problema entre comillas. Pero habían otras cosas muy propias de la situación y también propias de esta no acción del Estado con respecto al asunto VIH y salud sexual y reproductiva». JM

Para Medranda, esta política no alineada a derechos, sumada a las dificultades de provisión de profilácticos y de medicación para tratar a los enfermos, provocó el aumento de los casos de VIH/Sida y afectó negativamente a las personas que ya vivían con el virus en la provincia.

³³³ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Provincia...2015. Op. cit...2015. Op. cit. y Provincia...2016. Op. cit.*

³³⁴ *Ibíd.* P. 12.

«Yo creo que tuvo que haber habido un repunte importante en población *trans* que estaba albergada y que tenía que hacer estos favores sexuales». JM

«Lo que sí visibilizamos y sí trabajamos directamente es casos de personas que no habían tenido la oportunidad, antes de la tragedia, de acercarse a los servicios de salud para verificar su estado serológico. Y entonces, luego del terremoto, sí acudieron directamente a nosotras o a estas organizaciones y colectivas del territorio para poder buscar una vía de acceso al sistema público de salud y hacerse el examen. Y de esas personas, muchísimas salieron positivas [...] eso también tuvo que haber marcado unos índices nuevos en el repunte de la enfermedad en los territorios del terremoto. Y de eso sí tenemos constancia». JM

De nuevo, como ocurre con el caso de las ETS, pese a no tener fuentes de información estatal irrefutables, el testimonio de los informantes y la revisión de todo este apartado sobre salud sexual y salud reproductiva nos permiten inferir, o al menos suponer, que efectivamente se produjo un repunte de la enfermedad tras el terremoto. La revisión que más adelante hacemos de la discriminación que sufrieron las personas LGTBI durante la respuesta, nos permite afianzar todavía más esta asunción.

3.3.4.3.g. Consideraciones sobre salud sexual y salud reproductiva

Los Estados tienen la obligación de suministrar servicios de salud sexual y salud reproductiva puesto que están obligados a proteger la vida y la salud, sin discriminación por razón de sexo. Es evidente que los servicios de SSR deben proveerse a toda la población, sin embargo deben garantizarse de manera particular para las mujeres, puesto que el ejercicio de su sexualidad y el cuidado de su salud están fuertemente determinados por los roles de género de las sociedades. Como se ha señalado al principio de este texto, los roles y estereotipos de género han construido a lo largo de la historia una división sexual del trabajo que ha abocado a las mujeres a cargar con el trabajo reproductivo y de cuidados en la familia. Tristemente, esta responsabilidad no ha venido acompañada del derecho a decidir sobre sus propios cuerpos ni sobre su fertilidad. Las mujeres todavía tienen muchas dificultades de acceso a los métodos de planificación familiar, están más expuestas a las enfermedades de transmisión sexual, cargan con el trabajo reproductivo y sufren las más diversas formas de violencia por el mero hecho de ser mujeres. Con la ocurrencia de un desastre todas estas inequidades y cargas construidas por los roles de género se acentúan y acrecientan, por lo que resulta indispensable garantizar sus derechos sexuales y reproductivos. En estas y en cualquier situación, las mujeres tienen derecho a gozar del más alto nivel de salud física y mental, lo que incluye el derecho controlar a su propia fecundidad y su salud sexual, y a decidir libremente sobre ellas, sin discriminación, coerción o violencia.

El Estado ecuatoriano cuenta con un marco legislativo que reconoce estos derechos así como con políticas públicas dirigidas a garantizarlos de la mejor forma posible. Sin embargo, pese a las buenas intenciones, lo cierto es que de la letra a la acción queda todavía mucho camino que recorrer. Si bien parece que en tiempos de calma el Estado se esfuerza por realizar esos derechos, la ocurrencia del terremoto de 2016 ha puesto de manifiesto que falta preparación para garantizar servicios de salud sexual y reproductiva a la población, y especialmente a las mujeres y niñas. De acuerdo con la información analizada, es indudable que el terremoto provocó un incremento de las tasas de natalidad, fecundidad y embarazos adolescentes en las provincias afectadas. Aunque no hay información fidedigna para demostrarlo estadísticamente, los indicadores de

SSR y los testimonios de los informantes hacen también muy probable que el terremoto incrementara los casos de enfermedades de transmisión sexual y de VIH/Sida, de lo que es fácil inferir que hubo dificultades de acceso a métodos anticonceptivos y que impidan la transmisión de enfermedades. Todo ello nos lleva a concluir que el impacto del terremoto sobre los derechos sexuales y reproductivos fue notable y que el Estado no alcanzó los estándares de protección de derechos deseables en esta materia. Además, la estrategia de rendición de cuentas fue poco acertada por ocultar aquellos errores que pueden servir como experiencias de aprendizaje para el futuro.

Por último, cabe recordar que el acceso de las mujeres a los servicios de salud sexual y reproductiva no solamente es un derecho sino que es también una oportunidad. Tal y como señalan Roberts e Imanguli, proteger estos derechos de las mujeres puede mejorar las capacidades y la resiliencia de las comunidades frente a desastres³³⁵.

3.3.6. PROTECCIÓN

Como hemos señalado con insistencia, la protección de los derechos humanos en los contextos de desastre debe ser una prioridad que se complemente con las intervenciones de carácter humanitario. De acuerdo con el Comité Permanente de Organismos (IASC), en el Ecuador existen diversos grupos que han sido identificados como vulnerables y cuyas necesidades deben ser tenidas en cuenta de forma particular tras un desastre: los niños y niñas, las mujeres, la población indígena, las personas con discapacidad y los refugiados³³⁶. Las directrices operacionales del propio Comité señalan que las personas afectadas por desastres naturales se enfrentan a múltiples problemas en materia de derechos:

«Acceso desigual a la asistencia; discriminación en la prestación de asistencia; reubicación forzosa; violencia sexual y por motivos de género; pérdida de documentación; reclutamiento de niños en las fuerzas combatientes; regreso o reasentamiento peligroso o involuntario; y cuestiones relacionadas con la restitución de la propiedad»³³⁷

Tras analizar algunas de ellas en este capítulo, nos centramos en este último acápite en dos asuntos que los informantes consultados para la elaboración de este trabajo han mencionado una y otra vez: la discriminación en el acceso a la asistencia humanitaria y la violencia contra las mujeres y las niñas.

3.3.6.1. Violencia basada en género

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer de las Naciones Unidas (1993)³³⁸ señala que la violencia contra la mujer «es uno de los mecanismo sociales fundamenta-

³³⁵ ROBERTS, y IMANGUI, . *La Salud Sexual y Reproductiva y los derechos de las mujeres y los jóvenes en el contexto del cambio climático*, Advocates for Youth, Washington DC, 2010.

³³⁶ GREENE, C.; TROYA, I. y SCHULTZ, J.M. *Terremoto de Ecuador 2016: Revisión de información relevante para la Salud Mental y el Apoyo Psicosocial*, Reference Group for Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, Inter-Agency Standing Committee (IASC). Miami, London & Baltimore, 2016.

³³⁷ COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección de las Personas Afectadas por los Desastres Naturales*, Brookings, 22 de noviembre de 2006.

³³⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Nueva York, 1993. A/RES/48/104.

les por los que se fuerza a una mujer a una situación de subordinación a un hombre» y destaca que esta violencia «continua y endémica» constituye una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que limita las oportunidades de la mujer para lograr su igualdad jurídica, social, política y económica. La define de la siguiente manera:

«todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada»

Existe cierta controversia entre los términos violencia contra la mujer y violencia basada en género. Sin ánimo de entrar en la discusión hermenéutica de si los hombres pueden o no padecer violencia de género, tomaremos la perspectiva que defiende ONU Mujeres, que entiende que violencia basada en género (VBG, o simplemente violencia de género) hace referencia a «aquella dirigida contra una persona en razón del género que él o ella tiene así como de las expectativas sobre el rol que él o ella deba cumplir en una sociedad o cultura»³³⁹. Puesto que en el presente capítulo vamos a tratar fundamentalmente la violencia contra las mujeres y las niñas o contra población LGBTI, vamos a utilizar ambos términos de forma indistinta pues en realidad se trata de formas de violencia en las que la dimensión de género está siempre presente.

Como señala ONU Mujeres, la violencia contra las mujeres se manifiesta a través de todos los niveles –físico, sexual, emocional, económico, etc.– y por medio de un sinfín de formas diferentes. Las más comúnmente recogidas en la literatura son la violencia doméstica y violencia dentro de la pareja, la violencia sexual, el acoso sexual y la violencia emocional/psicológica. Sin embargo, hay otras muchas formas de violencia que son tristemente comunes: la explotación sexual, el feminicidio, la trata de mujeres y niñas, las prácticas tradicionales nocivas –mutilación genital femenina, matrimonios forzados y matrimonios precoces—. Existen, además, otras formas de violencia menos documentadas como los crímenes de honor, la selección prenatal del sexo, el infanticidio femenino, el abuso económico, la violencia política, el abuso contra ancianas, la violencia relacionada a la exigencia de dote, los ataques con ácido, etc.; así como formas particulares de violencia infringidas sobre mujeres que enfrentan dobles y triples vulnerabilidades: minorías, VIH positivo, migrantes e indocumentadas, discapacitadas, privadas de libertad o víctimas de conflictos o emergencias. Los perpetradores pueden incluir desde la pareja a familiares, amigos, desconocidos o el propio Estado y sus agentes³⁴⁰. Lo que todas estas formas tienen en común es que se ejercen contra la mujer por el mero hecho de serlo y constituyen, en todos los casos, graves violaciones de los derechos humanos.

Aclarado pues el asunto terminológico, revisamos en este acápite la situación de la violencia contra las mujeres en el Ecuador antes del terremoto, para analizar después en que forma afectó, si se produjeron violaciones de derechos y si el Estado hizo todo lo posible por evitarlas. Valga advertir que el análisis de los antecedentes será relativamente extenso ya que, puesto que la información oficial en materia de violencia de género tras el terremoto es más bien escasa, necesitamos un amplio conocimiento de la realidad del país para contextualizar el posible impacto más allá de las cifras estatales.

³³⁹ ONU MUJERES, *Definición de violencia contra las mujeres y niñas*, s.l.s.f.

³⁴⁰ ONU MUJERES. *Formas de violencia contra las mujeres*, s.l.s.f.

3.3.6.1.a. Antecedentes de la violencia basada en género en el Ecuador

Antes de la década de los 80 en el Ecuador, la problemática de la violencia de género estaba totalmente invisibilizada en todos los ámbitos. La legislación no tipificaba la violencia contra la mujer dentro del ámbito familiar y el Código de Procedimiento Penal prohibía la denuncia entre cónyuges o entre ascendientes y descendientes. Dos fenómenos abren el camino a los primeros avances en la materia: las denuncias públicas del movimiento de mujeres en el país, que expusieron la violencia de género como una problemática social de primer orden; y la ratificación y suscripción por parte del Ecuador de instrumentos internacionales que la comunidad internacional fue desarrollando –Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1981); la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer de Belém do Pará (1995); y la Plataforma de acción de Beijing (1995)—. Así, en 1994 se crean las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia y en 1995 se promulga la Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia.

Transcurren en el país unos años de cierta persecución judicial de la violencia contra las mujeres pero no será hasta 2006, con la victoria de Alianza País, que el Estado reconoce la violencia contra las mujeres como una respuesta a la condición de género, construida sobre una serie de desigualdades de poder entre hombres y mujeres y que requiere ser abordada de forma multidisciplinaria y no solamente a través de la persecución penal. Así, el presidente Correa, por medio del Decreto Ejecutivo No. 620 de 10 de septiembre, declara prioridad nacional la erradicación de la violencia de género y dispone la creación del “Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres” (PNEVNAM). En esta misma línea, el “Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013” incluye objetivos específicos en materia de violencia de género y dispone la obligatoriedad del Estado de levantar una encuesta sobre el asunto.

En 2011 se publica la “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres”, realizada a mujeres de más de 15 años en 18.800 viviendas de las 24 provincias del país. En 2014 ve la luz “La Violencia de Género contra las Mujeres en el Ecuador”³⁴¹, el documento en el que se analizan los resultados. Se trata de uno de los documentos más incómodos y desagradables que hemos tenido entre las manos y da cuenta de una realidad que resulta tan perturbadora e irritante que cuesta describir. En las siguientes líneas se recogen abundantes datos extraídos de estas dos fuentes –y algunas otras–, con ánimo de poner en contexto la realidad de la violencia sexual en el Ecuador y, particularmente, en las provincias de Manabí y Esmeraldas.

En el Ecuador el 60,6% de las mujeres han sufrido alguna forma de violencia de género –la Encuesta usa cuatro categorías: psicológica, física, sexual y patrimonial—. Del total, el 53,9% de las mujeres ha sufrido violencia psicológica, el 38% física, el 25,7% sexual y el 16,7% patrimonial (Fig. 25). Los datos desagregados ofrecen información igualmente abrumadora. En relación al perpetrador de la violencia, la Encuesta muestra que la violencia física, psicológica y patrimonial son mayoritariamente cometidas por la pareja o ex pareja –en un 87,3% 76,3% y 61% de los casos respectivamente– mientras que la violencia sexual es cometida tanto por compañeros sentimentales como por otras personas –53,6% frente a 46,4%– (Fig. 26). En relación al estado conyu-

³⁴¹ CAMACHO, G. *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*, Consejo Nacional para la Igualdad. Quito, 2014.

gal, casi el 90% de las mujeres divorciadas y el 80% de las separadas ha sufrido violencia de género, mientras que las unidas, viudas o casadas superan el 60% y las solteras alcanzan casi el 50% (Fig. 27). En relación a la etnia, las mujeres indígenas (67,8%) y afroecuatorianas (66,7%) son las que más violencia sufren, seguidas de las montubias (62,9%), blancas (59,7%) y mestizas (59,1%) (Fig. 28). En cuanto al nivel de instrucción, mientras el 70% de las mujeres con menos nivel educativo han sufrido violencia, este porcentaje va descendiendo progresivamente hasta un igualmente elevadísimo 52,8% de las mujeres con posgrados (Fig. 29). Con respecto a la situación económica, la violencia afecta sensiblemente a los 5 quintiles, con porcentajes que se sitúan entre 56% y 63% (Fig. 30). El número de hijos es también es un indicador evidente de prevalencia de violencia de género: “sólo” el 25% de mujeres sin hijos la han sufrido, frente al 48,3% de mujeres con 2 hijos o el 60,3% en mujeres con 7 hijos o más (Fig. 31). Resulta sorprendente el alto porcentaje de mujeres que han sufrido violencia de sus parejas y no piensan separarse, un 88,2% (Fig. 32), así como las razones por las que han decidido no hacerlo (Fig. 33)³⁴².

Figura 25: % en relación al tipo de violencia sufrida

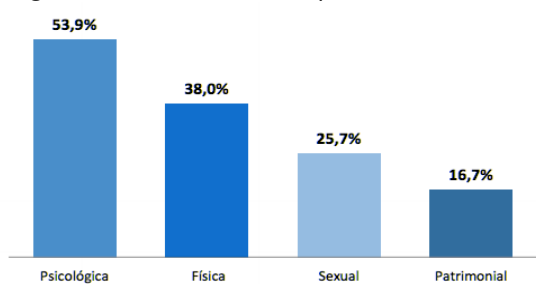


Figura 26: % en relación al perpetrador

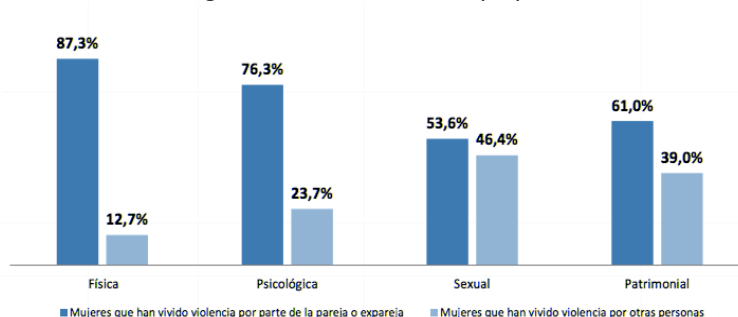


Figura 27: % en relación a estado conyugal

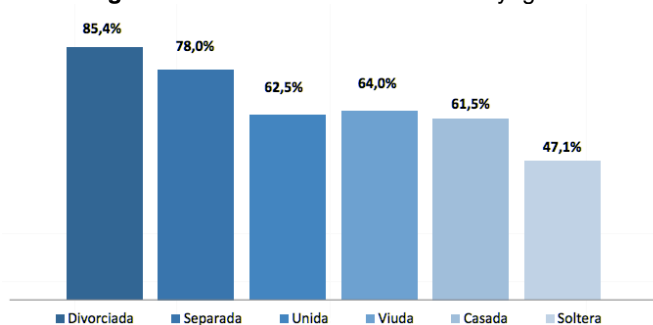


Figura 28: % en relación a auto identificación étnica

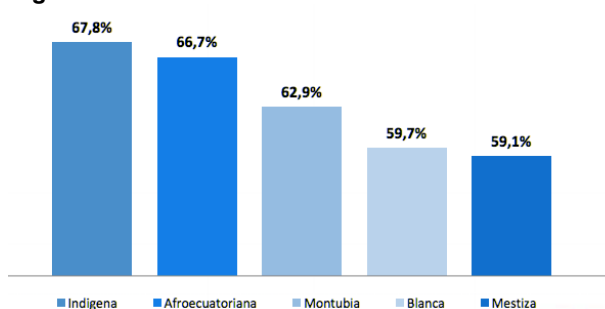


Figura 29: % en relación a nivel de instrucción

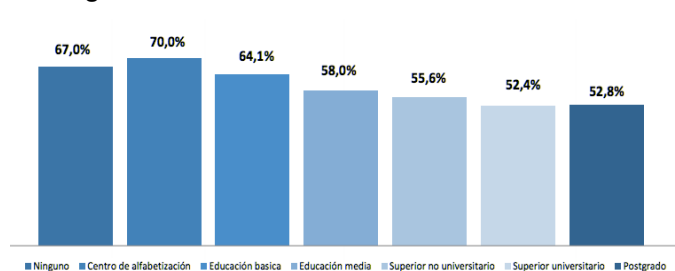
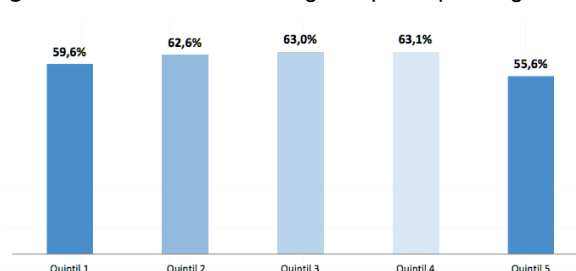


Figura 30: % en relación al ingreso per cápita hogar



³⁴² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Presentación Nacional: Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, Quito, 2011. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/> [Acceso: 13 de febrero de 2018]

Figura 31: % en relación al número de hijos

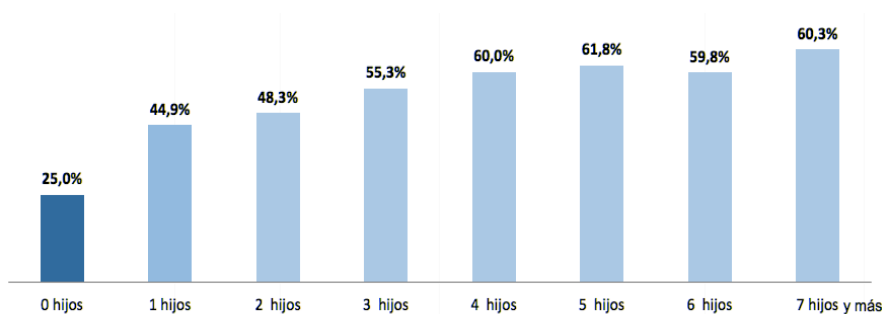


Figura 32: Intención de separación

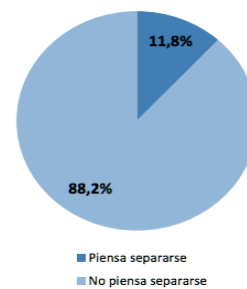


Figura 33: Motivos para no separarse del perpetrador



Fuente Figuras 25 a 33: INEC³⁴³, elaboración propia

En cuanto a la denuncia, judicialización y condena de casos de violencia contra la mujer, la situación es también desalentadora. Sólo el 11,5% de mujeres agredidas presenta una denuncia y, de estas, solamente un 10% de los casos denunciados culmina con sentencia condenatoria para el agresor, lo que supone que apenas el 1% de los perpetradores recibe una sanción legal³⁴⁴. Esta situación pone de manifiesto la salvaje impunidad con la que cuentan los perpetradores y pone en evidencia un sistema donde se culpabiliza a la víctima y se normaliza la violencia.

El panorama mejora, aunque sólo levemente, si nos centramos en las cifras de la Región Costa y en las dos provincias más afectadas por el sismo. La Costa es la región del país con los índices más bajos de violencia de género y, por ejemplo, el porcentaje de mujeres que han sufrido en alguna ocasión violencia de género por parte de su pareja en la provincia de Manabí es el segundo más bajo del país, con una tasa del 18,3% –en contraste el 31,3% de la provincia de Tungurahua, la más alta–; mientras que Esmeraldas se sitúa en un 24,6%, tasa levemente inferior a la media nacional³⁴⁵ (Fig. 34 y 35). Sin embargo, al evidenciar la Encuesta que 1 de cada 4 agresiones vividas por las mujeres suponen un serio peligro para su integridad, se elaboró también un índice de peligrosidad. De acuerdo con este índice, las áreas rurales (28,7%) son más peligrosas que las urbanas (26,6%); la Región Amazónica (28,6%) es la más peligrosa, seguida de la Sierra (28,1%), la Costa (25,9%) y Galápagos (23,9%). Manabí, pese a tener el menor porcentaje de mujeres violentadas, tiene el índice de peligrosidad más alto de la Región Costa (28,5%)³⁴⁶.

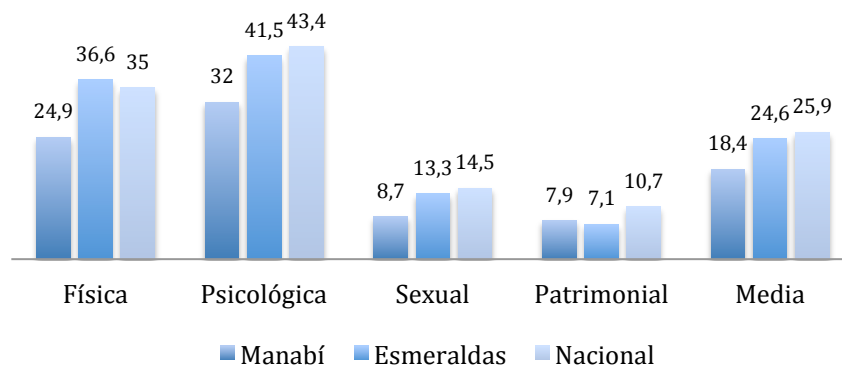
³⁴³ Ídem.

³⁴⁴ CAMACHO, G. *La violencia... Op. cit.* P. 69.

³⁴⁵ *Ibíd.* P. 44-47.

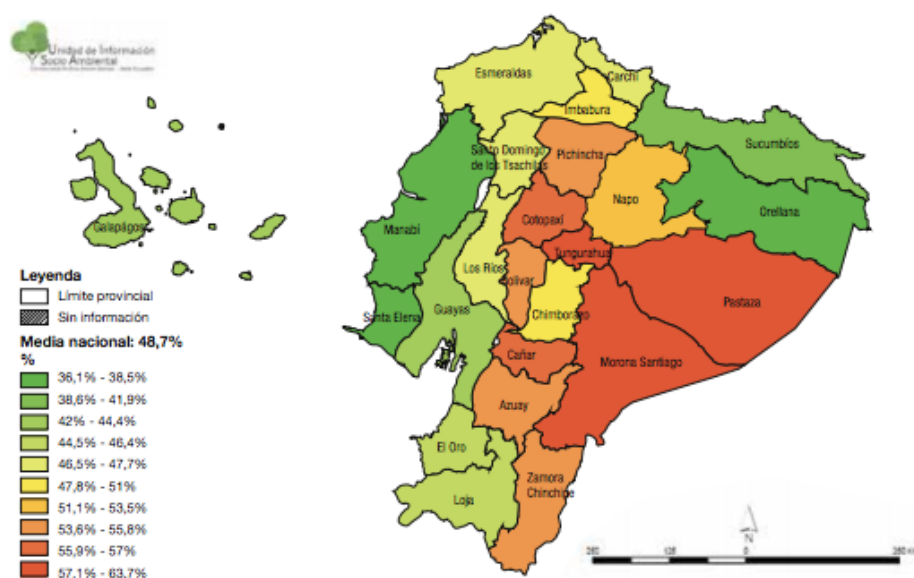
³⁴⁶ *Ibíd.* P. 63.

Figura 34: % de mujeres que han sufrido violencia de sus parejas en Manabí y Esmeraldas



Fuente: INEC³⁴⁷, elaboración propia

Figura 35: Mujeres que han sufrido violencia de genero de su pareja



Fuente: INEC, Encuesta de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres, 2011
Elaboración: Unidad de Información Socio Ambiental UASB y CEPLAES

Fuente y elaboración: Camacho³⁴⁸

Este alto índice de peligrosidad que presenta la provincia de Manabí se puede constatar a través de un informe de la Fiscalía General del Estado, que recopiló información entre los meses de agosto de 2014 y 2015 y realizó un estudio sobre los feminicidios acontecidos en el país – denominados femicidios en el Ecuador³⁴⁹–. Del total de 188 muertes de mujeres, 45 de ellas fueron consideradas por Fiscalía como feminicidios –homicidios por razones de género–. La provincia con mayor número de casos fue Pichincha, con 5; seguida inmediatamente por Manabí, con 4. En todos ellos el perpetrador fue la pareja sentimental de las víctimas³⁵⁰.

³⁴⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Presentación Nacional...* Op. cit.

³⁴⁸ *Ibíd.* P. 44

³⁴⁹ N. del A.: En el Ecuador, como en otros países de la región, el término femicidio se utiliza para definir el homicidio de una mujer por motivos de género. Sin embargo, existe cierta discusión sobre si femicidio hace referencia al homicidio de una mujer por cualquier motivo. Es por ello que en el presente trabajo, a efectos de evitar disputas semióticas estériles, se utilizará el término femicidio acuñado por Marcela Lagarde, sobre el que no existe equívoco de la motivación de género como causa del homicidio.

³⁵⁰ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Femicidio: Análisis Penológico 2014-2015*, Dirección Nacional de Política Criminal, Quito, 2016.

De acuerdo con un estudio sobre matrimonio infantil realizado en 2016 por CARE Ecuador³⁵¹, entre 2009 y 2014 se registró en el Ecuador el matrimonio de 6.740 niñas y adolescentes mujeres entre 12 y 17 años, mientras que en el caso de los hombres la cifra fue mucho menor, quedando en apenas 1.089 matrimonios. Estas cifras, llevadas a porcentajes, reflejan que en el país la cifra de adolescentes cuyo estado civil es soltero/a es de 98,9% para los hombres frente a 96,2% para las mujeres. De las que no son solteras, el 2,4% se encuentran en unión libre, el 0,7% casadas y el 0,6% separadas. Esto pone en evidencia que el matrimonio y la unión libre se producen mayoritariamente entre adolescentes mujeres y hombres mayores de 18 años. El estudio señala también que, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2010, las regiones con mayor porcentaje de incidencia de matrimonios y/o uniones libres en adolescentes mujeres son la Costa y la Amazonía. Esmeraldas es la provincia con mayor incidencia (15%) y Manabí la quinta a nivel nacional (12,4%). Además el 6% de las manabitas entre 12 y 17 están comprometidas, el 5,3% ya casadas o en unión libre y el 0,7% separadas. El estudio, más allá de las cifras, nos da una idea de las diferentes prácticas e imaginarios construidos entorno al matrimonio infantil y a las uniones precoces y apunta a los determinantes sociales —género, edad, prácticas sociales, creencias culturales, nivel socioeconómico y educativo, etc.— que provocan que las niñas se casen de forma prematura. Asimismo, nos alerta del profundo apego cultural a modelos de mujer estrechamente vinculados al cuidado, la maternidad y otros estereotipos de género que perpetúan la división sexual del trabajo y empujan a las niñas y adolescentes a «círculos de violencia»³⁵².

Como vemos, la Encuesta nos ofrece un paisaje de la violencia de género en el Ecuador absolutamente desolador. La violencia afecta en todo el país, tanto en entornos urbanos como rurales, a todas las mujeres, de todas las edades, de todos los grupos étnico-culturales y de todo perfil socioeconómico: el riesgo es ser mujer. Se identifican, sin embargo, algunos factores personales, familiares, sociales, económicos, culturales, etc. que colocan a las mujeres en una situación de mayor riesgo frente a la violencia masculina y que varían en función del tipo de violencia. Los principales son sufrir tener pareja e hijos, sufrir una discapacidad, ser indígena o afroecuatoriana y poco nivel de instrucción. El hecho de que la mayoría de los perpetradores sean la pareja, ex pareja o personas del entorno cercano también juega un papel importante en la desmitificación de la idea de familia como un espacio de amor y solidaridad que ignora las tensiones, conflictos y relaciones de poder internos; y de que el espacio público es el principal lugar de riesgo para las mujeres. Al contrario, las formas de violencia más brutales, como la violación sexual, ocurren fundamentalmente en entornos de confianza y los perpetradores suelen ser padrastros, hermanos, padres y otros parientes. Es, en esencia, una situación de violación sistemática de los derechos y las libertades de las mujeres, en la que la violencia está normalizada, los perpetradores quedan impunes y la desigualdad de género forma parte del ADN del país.

Ocurre, además, que la Encuesta parece no haber sido capaz de registrar algunas prácticas comunes en diversas zonas del país, incluida Manabí, y que en la literatura sobre la materia son silenciadas y abordadas solamente por encima. Nos referimos a prácticas domésticas como el incesto y los ritos de iniciación sexual con miembros de la familia; así como los fenómenos de la trata y la explotación sexual o laboral —a los que dedicamos un acápite más adelante—. Consideramos importante reflejarlos también en este trabajo pues se trata de prácticas que se tejen en

³⁵¹ ROSERO, R. Y FARINA, M. *Prácticas Nocivas: Estudio sobre el matrimonio infantil y las uniones precoces en Ecuador*, CARE Ecuador, Casa OCHÚN, CIESPAL, Embajada de Canadá y Unión Europea. Quito, 2016.

³⁵² *Ibíd.* P. 8.

silencio, a la sombra del espacio doméstico, bajo una salvaje asimetría de poder y, muchas veces, tras la complicidad de otros miembros de la familia.

En su tesis de licenciatura, Moyón Quinatoa analiza la figura del incesto en la legislación ecuatoriana y aporta algunos datos que nos permiten hacernos una idea del alcance de la problemática en el país. Señala que es una realidad «silenciada» y que tanto los estudios como la recolección de datos históricos y estadísticos demuestran «el desinterés o quizá la negación que gira a su alrededor»³⁵³; y cita las palabras del psicólogo y catedrático Álvaro Carrión, que da en el clavo sobre los mecanismos de invisibilización del fenómeno y de culpabilización de la víctima que operan en el sistema de protección ecuatoriano:

«Se recurre a la desautorización de quien denuncia, se le hace sospechoso y depositario de los más oscuros motivos por los que espera alcanzar los más ominosos beneficios; y, si se admite la culpa, el acto es de por sí minimizado ya que no pasa de ser un “exceso de amor” [...]. Así la posibilidad del incesto es tan “lejana” para jueces, para sacerdotes, para médicos y, en definitiva, para la generalidad de los individuos, que se prefiere ignorar los hechos más evidentes, con la perspectiva de atribuir a un error pasajero o a la malicia del denunciante el delito que se señala»³⁵⁴.

Virginia Gómez de la Torre, presidenta de la Fundación Desafío, señala que de las 2.400 niñas embarazadas anualmente en el Ecuador, cerca de 2.000 dan a luz. El 80% de los niños y niñas que nacen de estos embarazos son producto de los abusos perpetrados dentro del entorno familiar o cercano³⁵⁵. De acuerdo con María Fernanda Porras, actual Subsecretaria para la Innovación Educativa del Ministerio de Educación y a la que entrevistamos para la elaboración de este trabajo —sin registro de audio—, el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) registró 196 casos de abuso sexual durante la implementación del proyecto Fortalecimiento de los Derechos de las Mujeres, que se llevó a cabo entre 2004 y 2007. El 60% de ellos eran casos de «violaciones donde los agresores eran familiares cercanos como padre, tío, hermano, abuelo y primos». En su tesis de maestría, Porras analiza varios casos de incesto y concluye que es una práctica mucho más común de lo que la sociedad ecuatoriana reconoce, que el sentimiento común de las víctimas es el miedo y que existen numerosas estrategias de ocultamiento desde el discurso legal y desde el familiar, tales como la falta de definición jurídica, la omisión, la victimización del agresor y descalificación de las víctimas³⁵⁶.

Las cifras apuntan, pues, a que el incesto es una práctica tristemente extendida en el Ecuador, que su incidencia en las niñas es especialmente alta y que está estrechamente vinculada a casos de embarazo adolescente. Además, el Estado parece no estar muy interesado en abordar el problema desde un punto de vista integral. El incesto no está tipificado en el Código Penal sino que, de acuerdo con el Art. 514, el hecho de que una violación sexual sea a un miembro de la familia es sólo un agravante. El sistema de protección social del Estado no cuenta con lugares adecuados para atender casos de violencia sexual contra menores que ocurren en la familia y las víctimas suelen ser referidas a centros enfocados en atención a mujeres víctimas de vio-

³⁵³ MOYÓN QUINATO, F. S., *El incesto en el Ecuador*, Trabajo de Final de Licenciatura de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2011. P. 51.

³⁵⁴ CARRIÓN, A. *Silencio*. En: MOYÓN QUINATO, F. S., *El incesto... Op. cit.* P. 52

³⁵⁵ FEDERACIÓN DE MUJERES DE SUCUMBÍOS. *Incesto en Ecuador: un secreto a voces*. LolaMora Producciones, [documental audiovisual], 2017.

³⁵⁶ PORRAS, M.F. *Incesto y violencia de género en Quito-Ecuador*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Estudios de Género y Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador, Quito, 2011. P.

lencia de género, muchos de ellos gestionados por organizaciones de la sociedad civil³⁵⁷. Además, la información sobre abuso sexual y violación de niños que recoge la Fiscalía General del Estado es de uso interno y en muchas ocasiones no especifica quien es el perpetrador, lo que contribuye a disfrazar el incesto entre los datos sobre violencia sexual³⁵⁸. Situaciones todas que deberían convertir el incesto en un asunto de Estado. El hecho de que el incesto esté tan invisibilizado en el país en condiciones normales nos lleva a cuestionarnos la capacidad del Estado de monitorearlo en un contexto de desastre como el del terremoto de 2016.

3.3.6.1.b. La violencia contra las mujeres tras el terremoto de abril de 2016

Habiendo analizado con cierta profundidad el contexto previo del que partían el Ecuador y las provincias de Manabí y Esmeraldas, vamos a adentrarnos en el impacto que el terremoto provocó en la violencia de género. Como hemos visto en el primer capítulo, la ocurrencia de un fenómeno adverso en un contexto de vulnerabilidad tan extremo como el ecuatoriano, donde la prevalencia de patrones patriarcales y violentos es abrumadora, coloca a las mujeres en una posición de alto riesgo de sufrir violencia sexual. Asegurar que las mujeres gocen de todos los derechos y libertades en igualdad con los hombres es una responsabilidad del Estado, tanto en contextos convencionales como en situaciones de emergencia, en virtud de multitud de instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y de su propio ordenamiento interno. Como señala Rico, la violencia de género es una flagrante transgresión de los principios consagrados por la DUDH derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (Art. 3); derecho a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art. 5); a la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley (Art. 7); derecho a recurrir a un tribunal imparcial (Arts. 8 y 10); derecho a circular libremente (Art. 13), y a la libertad de reunión y asociación (Art. 20). Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas concordó que los Estados son responsables de la violación de derechos humanos de las mujeres cometidos por terceros, si no han tomado las medidas necesarias para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia³⁵⁹. Con este contexto, vamos a analizar a continuación si el Estado ecuatoriano respondió a su obligación de proteger y garantizar los derechos de las mujeres.

En primer lugar, vamos a revisar la poca, oculta y contradictoria información estadística de los últimos años que está a disposición pública. Recopilar datos sobre violencia de género en Ecuador es una tarea compleja, que exige horas de investigación en línea, entre los portales web de las instituciones del Estado y de la sociedad civil. Pese a que varias instituciones del Estado podrían recopilar y publicar esta información con bastante facilidad, lo cierto es que ésta brilla por su ausencia. Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado (FGE) y el Consejo de la Judicatura deberían manejar las estadísticas de todos los casos de violencia de género que pasan por el sistema de justicia; la Policía Nacional o el MIES podrían registrar fácilmente los casos de violencia que atienden; o el propio ECU 911 que recibe todas las llamadas, podría publicar sus registros.

«Nosotros receptamos eso todos los días. Absolutamente todos los días. No hay día que no tengamos temas de violencia intrafamiliar, de violencia de género, de violencia física, psicológica, sexual, agresiones en términos generales... De hecho, un día suave estamos hablando de unos 200 a 300 casos por día. En un día complicado, como es el domingo, receptamos más o menos entre 900 y 1000». JR

³⁵⁷ PONCE, I. *El silencio más grande de todos*, GK, 1 de marzo de 2018.

³⁵⁸ *Ibíd.*

³⁵⁹ RICO, N. "Violencia de género: un problema de derechos humanos". *Serie Mujer y Desarrollo No. 16*, CEPAL, s.l., 2016. P. 14.

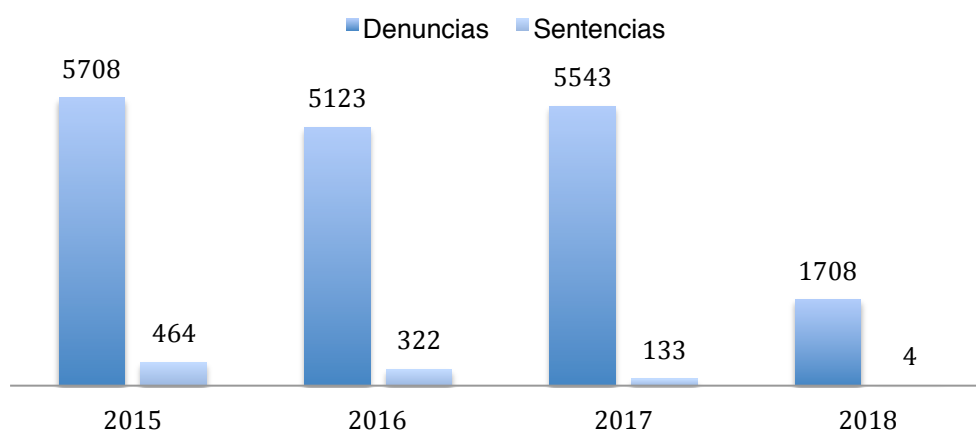
Agencias de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil han reprendido al Estado por su poco interés en recoger datos relacionados con la violencia de género. Así, el informe “La Respuesta Judicial del Femicidio en Ecuador” recalca la importancia de:

«un sistema integral de registro administrativo en el que [...] deberá incorporarse información que permita caracterizar a víctimas y victimarios en base a variables adecuadas, tales como edad, nacionalidad, ocupación laboral, lugar de residencia, relación entre víctima y victimario, etnia, sexo, identidad de género, condición migratoria/situación de desplazamiento, situación socio-económica, condición de discapacidad, entre otras».³⁶⁰

Igualmente, ONU Mujeres solicitó hace algunos meses al Estado ecuatoriano que se comprometiera con una «profesionalización de las cifras» y que se incluyera en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que se aprobó a principios de 2018, la obligación de recolectar mejor los datos y unas «estadísticas claras»³⁶¹. En cualquier caso, en nuestra investigación hemos encontrado algunos datos correspondientes a los últimos años que podrían ayudarnos a comprender el efecto del terremoto sobre la violencia de género.

El Consejo de la Judicatura reportó que entre agosto de 2014 y septiembre de 2016 ingresaron 116.051 casos de violencia de género al sistema judicial del país: 4.024 de violencia física, 10.976 de violencia psicológica, 127 de violencia sexual y 100.924 contravenciones; y señala que de éstas causas, el 79% se resolvieron³⁶². Esta información se contradice con la información que publicaba el diario El Telégrafo, sobre del número de los casos de violación sexual que la Fiscalía registró desde la entrada en vigor del nuevo Código Orgánico Integral Penal, en 2014. De acuerdo con la FGE, se registraron 18.154 casos de violación sexual en todo el país entre principios de 2015 y abril de 2018. Esto significa que denuncias por violación se sitúan entre 5.000 y 6.000 anuales sin embargo el número de sentencias es bajísimo, tal como se puede apreciar en la Figura 36. El 2015 apenas se sentenció al 8,1% de los acusados, mientras que las cifras fueron aún más bajas en 2016 y 2017, alcanzando apenas el 6,3% y el 2,4%³⁶³.

Figura 36: Denuncias y sentencias por violación sexual en Ecuador, 2015-abril 2018



Fuente: Fiscalía General del Estado³⁶⁴, elaboración propia

³⁶⁰ FERNÁNDEZ, L. *La Respuesta Judicial del Femicidio en Ecuador Análisis de sentencias judiciales de muertes ocurridas en el 2015*, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos y Corporación Promoción de la Mujer/Taller Comunicación Mujer, Quito, 2017. P. 122.

³⁶¹ VÉLEZ, R. *Femicidios: ONU Mujeres pide estadísticas claras a Ecuador*. Diario La Hora, 21 de agosto de 2017.

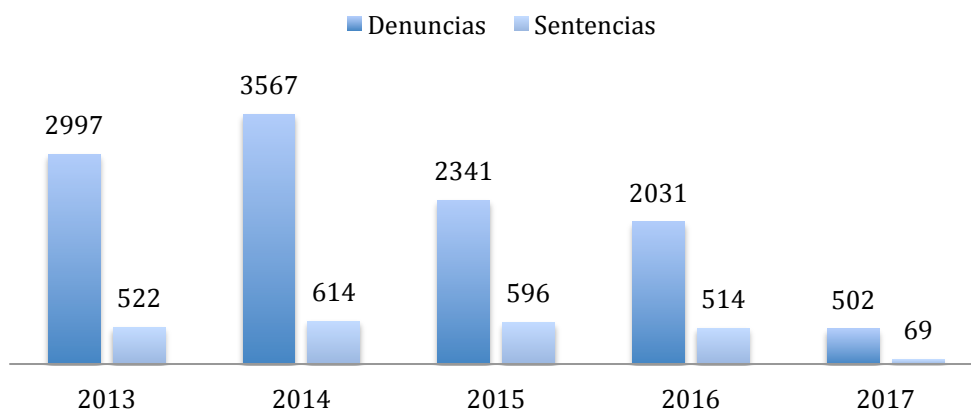
³⁶² CONSEJO DE LA JUDICATURA, *91.790 casos de violencia de género se resolvieron en la administración de justicia*, Dirección Nacional de Comunicación, 24 de noviembre de 2016.

³⁶³ EL TELÉGRAFO. *La Fiscalía registró 18.154 casos de violaciones en 4 años*.

³⁶⁴ Ídem

De nuevo, estos datos se contradicen radicalmente con los que ofrece el Consejo de la Judicatura, publicados por el diario El Universo en junio de 2017³⁶⁵. Así, mientras la Fiscalía reporta 5.708 y 5.123 denuncias en 2015 y 2016, en los datos del Consejo de la Judicatura sólo constan 2.341 y 2.031 en los mismos periodos (Fig. 37). Y aunque estos últimos datos ofrecen un panorama de sentencias algo más halagüeño, que ronda una media del 25% de condenas, está todavía lejos de la efectividad judicial deseable.

Figura 37: Denuncias y sentencias por violación sexual en Ecuador, 2013-abril 2017



Fuente: Consejo de la Judicatura³⁶⁶, elaboración propia

Lo que es indudable es que, en ambos casos, los porcentajes de condenas son muy bajos y que existen múltiples factores que explican esta situación. El principal, como denuncian desde la organización de mujeres Surkana, es que la justicia en Ecuador todavía está marcada por una cultura patriarcal y civilista que considera que los maridos tienen el derecho a corregir a las mujeres, que tiende a creer más los testimonios de los violadores que los de las víctimas y a considerar que los delitos sexuales no son propiamente delitos³⁶⁷. El Informe de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador para el examen del Comité de Derechos del Niño señala que el Estado no garantiza adecuadamente el acceso a la justicia para las mujeres y las niñas: no hay proceso especial y expedito para delitos de violencia sexual como lo establece el Art. 81 de la Constitución, ni jueces, ni procedimientos, ni peritos especializados, como demuestra el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Paola Guzmán Albarracín y familiares contra Ecuador de y V.C.³⁶⁸³⁶⁹. En ocasiones tampoco se realizan las diligencias debidas para los casos de violencia sexual ni se hacen peritajes de contexto, no sólo no hay jueces especializados y adecuadamente capacitados en violencia de género³⁷⁰, sino que ni siquiera se garantiza el derecho a no declarar y no todas las dependencias judiciales cuentan con espacios seguros para ello —apenas hay 34 cámaras de Gessel en todo el país—³⁷¹, etc. Todo esto se suma al miedo, las amenazas familiares, la vergüenza o los sentimientos de culpa de las mujeres, lo que provoca que muchas desistan de las denuncias a mitad del proceso o que los casos ni siquiera lleguen al sistema judicial. En cual-

³⁶⁵ EL UNIVERSO. 75% de los casos de violación, sin sentencia condenatoria en Ecuador, 18 de junio de 2017.

³⁶⁶ Ídem.

³⁶⁷ PONCE, I. *Estefanía Chávez: 'La justicia es timorata, mojigata y se abstrae de las realidades de las mujeres y las niñas'*, GK, 26 de febrero de 2018.

³⁶⁸ COALICIÓN NACIONAL DE MUJERES DEL ECUADOR. *Contribución conjunta para el examen del Comité de Derechos del Niño: Una Mirada desde las organizaciones de mujeres de la sociedad civil a los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres ecuatorianas a una vida libre de violencias*. Quito, 2017.

³⁶⁹ Ver CIDH, Informe No. 76/08, Admisibilidad, *Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares* (Ecuador), 17 de octubre de 2008.

³⁷⁰ PONCE, I. *Estefanía...* *Op. cit.*

³⁷¹ FSALCEDO, *Fiscalía moderniza sus métodos de investigación con cámaras de Gessel*, Ecuavisa, 3 de Julio de 2014.

quier caso, los datos demuestran la impunidad de la que gozan los perpetradores de violación sexual en el país en contextos de normalidad. Si además el sistema está afectado por el impacto de un desastre, estas cifras deberían ser todavía más desalentadoras. Sin embargo, puesto que la Fiscalía no ofrece datos desagregados por provincia y el número de casos es relativamente similar durante los últimos tres años, resulta complicado afirmar que existió un incremento en el número de violaciones tras el terremoto. Aunque, como veremos, numerosas organizaciones e incluso funcionarios del Estado reportan que la información sobre este tipo de casos no fue transparente y existieron estrategias para ocultarla.

Con la información sobre los casos de feminicidio en el país ocurre algo bien parecido. Algunas organizaciones que trabajan con mujeres víctimas de violencia tienen cifras sensiblemente diferentes a las oficiales que maneja la Fiscalía. Así, la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, una concertación de entorno a veinte organizaciones que trabajan en asuntos de género y derechos de la mujer y que presentan el Informe Sombra al Comité sobre la CEDAW, registró 103 feminicidios hasta agosto de 2017 mientras que la Fiscalía, si bien registraba 132 muertes violentas de mujeres, solamente catalogaba como feminicidio 77 o 78³⁷². Esto parece señalar que la Fiscalía y los colectivos de defensa de los derechos de las mujeres tienen criterios interpretativos distintos a la hora de catalogar los feminicidios, lo que indicaría que posiblemente los reportes del Estado sufran de sub-registro. Así lo recalca Fernández, confirmando que, en efecto, la falta de información y registro de datos tienen un impacto sobre la determinación por parte del Estado del tipo de delito juzgado.

«De la revisión de las sentencias se observa que existe poca preocupación por registrar datos importantes, tanto de víctimas como de victimarios, respecto a su edad, ocupación, etnia, especialmente en los casos que se califican como asesinato y no como feminicidio. Muchas veces no se registra el vínculo existente entre víctima y victimario, con el propósito de categorizar el tipo de relación sea de cónyuge, novio, conviviente u otra, todo lo cual evidencia una falta de comprensión del enfoque de género en la fase investigativa. Esta falta de información afecta en la sanción que se impone ya que en algunas ocasiones permite que se sancione por delitos diferentes al feminicidio o se impongan penas más bajas al hacerse el acusado beneficiario de atenuantes»³⁷³.

En cualquier caso, la información del INEC –que no hemos podido encontrar en las bases de datos del Instituto sino en una publicación de este año– apunta a un incremento considerable del número de feminicidios reportados, desde que en 2014 se incluyera en el COIP como delito. Así, de los 27 de 2014 la cifra fue creciendo año tras año, 55 en 2015, 70 en 2016 hasta los 97 de 2017³⁷⁴. Los datos de la Fiscalía³⁷⁵ confirman esta tendencia aunque sorprendentemente son diferentes, como se aprecia en la Figura 39. La tendencia a nivel provincial apunta a una progresión similar, y desde 2014 a 2017 se registraron 2, 7, 6 y 11 feminicidios en la provincia de Manabí; y 1, 2, 1 y 6 en la de Esmeraldas (Fig. 38). Son, sin lugar a dudas, muchas mujeres asesinadas. Sin embargo, las cifras parecen mantener un patrón respecto de otros años y no parece apreciarse un incremento significativo después del terremoto. De hecho, por ejemplo, entre agosto de 2014 y 2015, el 8,8% de todos los feminicidios del país tuvieron lugar en Manabí y en 2017 el porcentaje se mantuvo prácticamente idéntico, registrando un 8,6%.

³⁷² VÉLEZ, R. *Femicidios... Op. cit.*

³⁷³ FERNÁNDEZ, L. *La Respuesta... Op. cit.* P.113.

³⁷⁴ VALLE, C. *Atlas de Género*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Quito, 2018.

³⁷⁵ EL UNIVERSO. *Los casos de feminicidio en 2017 en Ecuador*, 24 de noviembre de 2017.

Figura 38: Femicidios por provincia 2014-2017

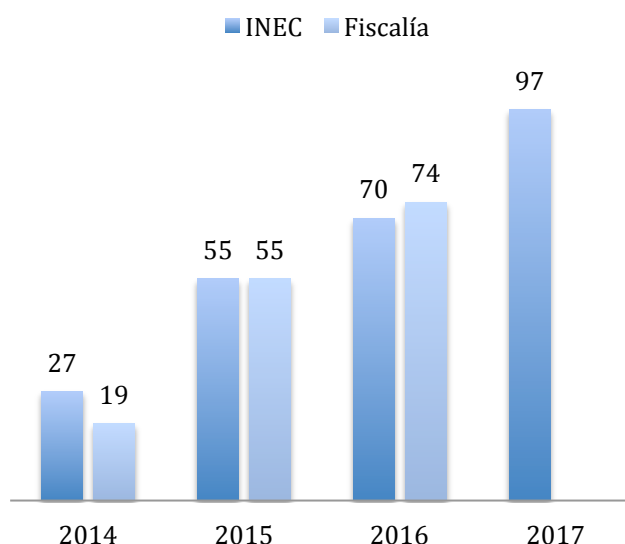
Código DFA	Provincia	2014*	2.015	2.016	2017**
01	Azuay	0	2	3	9
02	Bolívar	0	0	1	2
03	Cañar	0	1	2	1
04	Carchi	0	0	0	0
05	Cotopaxi	1	0	0	6
06	Chimborazo	1	3	0	4
07	El Oro	1	3	4	5
08	Esmeraldas	1	2	1	6
09	Guayas	4	7	14	15
10	Imbabura	1	1	4	1
11	Loja	0	2	4	2
12	Los Ríos	1	2	3	8
13	Manabí	2	7	6	11
14	Morona Santiago	0	0	0	0
15	Napo	0	1	0	0
16	Pastaza	1	0	0	0
17	Pichincha	5	13	17	24
18	Tungurahua	3	3	2	4
19	Zamora Chinchipe	0	0	0	1
20	Galápagos	0	0	0	0
21	Sucumbios	1	2	2	3
22	Orellana	0	3	1	3
23	Santo Domingo de los Tsáchilas	4	2	4	1
24	Santa Elena	1	1	1	3
99	Zona no delimitada	0	0	0	0
	NACIONAL	27	55	70	97

Notas:
 *Información desde el 10 de agosto 2014. Se incluye un caso sentenciado como femicidio, a pesar de que la infracción fue antes de la tipificación de este delito en el Código Orgánico Integral Penal (COIP).
 **Información con corte 02 de enero de 2018. Datos sujetos a variación.

Tabla 53: Número de víctimas de femidios según año y provincia de infracción (2014-2017). Fuente: Subcomisión Técnica de Validación. INEC

Fuente y elaboración: Valle³⁷⁶

Figura 39: Femicidios en Ecuador según Fiscalía e INEC, 2014-2017



Fuente y elaboración: Valle³⁷⁷

Los datos parecen empeñarse, tozudos, en que el terremoto no tuvo efectos sobre la violencia de género, en contra de lo que opinan la inmensa mayoría de estudios, instrumentos internacionales vinculantes, *soft law* y agencias de Naciones Unidas. Una de las posibles causas sería una excelente implementación de medidas para prevenir la violencia por parte del Estado y de las organizaciones. Hubo, efectivamente, estrategias de prevención de la violencia que incluyeron atención especializada a víctimas en albergues por equipos multidisciplinares –psicólogas, abogadas y trabajadoras sociales—, referencia de casos entre instituciones del Estado, capacitación a funcionarios y población, campañas públicas de concienciación, incluso la creación de una ruta de atención. Muchas de ellas fueron implementadas por miembros del Clúster de Protección de Naciones Unidas, particularmente por ONU Mujeres y UNFPA, o por organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con un documento interno facilitado por UNFPA durante la investigación de campo, se capacitó en asuntos de violencia basada en género a 4.611 personas, 3.417 servidores públicos y 1.194 personas albergadas o refugiadas; se brindó asistencia directa a 3.939 personas y se entregaron 4.200 kits de capacitación.

Aunque es posible que las medidas impulsadas por el Estado y las organizaciones hayan tenido un efecto balsámico y hayan evitado que en un país con tan alta prevalencia de la violencia el terremoto no haya tenido efecto alguno, los testimonios recogidos durante la investigación insisten en señalar lo contrario. De hecho, no sólo lo hacen los informantes consultados para este trabajo sino también los consultados por OXFAM para un estudio, que señala que, si bien no aparecen especialmente estos datos en la encuesta, los informantes «mencionaron los problemas pre-existentes de acoso, abuso y violencia en la zona afectada, que se acentuaron por la emergencia»³⁷⁸. Tanto un alto funcionario del ECU 911 como una de UNFPA apuntaban en relación a casos de violencia en albergues y refugios que:

³⁷⁶ VALLE, C. *Atlas de Género*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Quito, 2018.

³⁷⁷ *Ídem*.

³⁷⁸ MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta... Op. cit.* P. 15.

«Yo creo que antes del terremoto, efectivamente, la impunidad en los temas de violencia sexual eran altos y en un contexto de un terremoto todos estos problemas se exacerbaron». LV

«Como dice Santiago, debió haber existido, obviamente nadie lo niega». JR

A continuación intentaremos, con base en los testimonios de los informantes, construir un relato paralelo al construido por el Estado y señalar que sí se produjo violencia de género tras el terremoto. De hecho, el propio Presidente del país reconoció que las condiciones en los albergues donde «conviven niños al lado de adultos» podía incluso provocar que se produjeran «abusos sexuales»³⁷⁹. Los informantes nos dan algunas pistas de algunos aspectos que produjeron un incremento de la violencia de género en la zona y de algunas carencias por parte del Estado que dan cuenta de la desarticulación de unos sistemas de protección, ya débiles de por sí en la zona.

«Esas prácticas que tú dices en el caso de Pedernales están bien presentes: niños que son entregados a adultos, violaciones que se quedan en total impunidad, presión para que retiren denuncias...». CP

«[En una visita a principios de 2018 a Pedernales] Yo le preguntaba: “¿Los peritajes y los exámenes médicos quién los está practicando?” Dice: “No tenemos. Viene una médica, haciendo el favor, voluntariamente, todos los días jueves”. Entonces si tu necesitas un examen pericial o ginecológico por un tema de violencia sexual, por un caso ahorita, tienes que esperar a que pueda ir ella. Porque no hay. No puedo creer que ha pasado el tiempo que ha pasado, se destinaron los recursos que se destinaron y la situación... ha dado pasos para atrás». MP

«El tema de violencia y de violencia de género en el terremoto... sacó a la luz cosas. O sea, sí, sí creo que los albergues son los espacios de mayor vulneración. Habían casos que nos contaban que, previo a entrar al albergue, esta niña le había puesto denuncia, o tenía ya denuncia, y en el albergue les tocan las carpas al lado. Cosas así nos contaban en los talleres. El agresor al lado y sin puertas, porque no tenían ni puertas». CP

Se recogen en estos testimonios indicios de la situación de desorganización y caos en la que estaban las instituciones del Estado que ponen en riesgo a los más vulnerables frente a la violencia de género e incluso veremos como ciertos planteamientos de provisión de asistencia humanitaria tenían errores que incurrían en discriminación por razón de género. Pero hay un tema que ha sido absolutamente transversal a todas las entrevistas e indagaciones hechas en terreno: los agentes de las Fuerzas Armadas. En todas y cada una de las entrevistas surgieron comentarios, señalamientos o acusaciones directas sobre la conducta de algunos agentes de las Fuerzas Armadas, que al parecer estuvieron implicados en flagrantes violaciones de los derechos contra grupos vulnerables de la población afectada, como mujeres, niños y niñas y población LGBTI. Por ejemplo, pese a que en las capacitaciones se insistía en que las Fuerzas Armadas debían actuar bajo los principios de seguridad, confidencialidad, respeto, igualdad y no discriminación, lo cierto es que varios informantes han descrito conductas nada profesionales.

«¡Discriminación, discriminación! Recuerdo por ejemplo uno de los albergues de Los Esteros, en Manta. Había dos chicos gays y una chica transexual. Ella, por ejemplo, nos comentaba que mientras se entregaba la alimentación seguían diciéndole señor, les pusieron en una zona prácticamente en la parte de más atrás. Y cuando preguntabas: “¿Y el tema de la población LGBTI?” “Ah, no, no. Ahí hay unos tres, pero son buenitos, no hacen problema”». LV

«Había una compañera *trans* en un albergue a la que no le entregaban la comida o se la daban sólo a cambio de favores sexuales, la extorsionaban». JM

³⁷⁹ CARRERA. *Correa insta a afectados por el terremoto a dejar albergues improvisados*. Ecuavisa, 11 de mayo de 2016.

«La lógica de los albergues era una lógica de familias heterosexuales. Entonces esta lógica aislaba a las personas que viven en familias no heterosexuales [...] por el lado de las personas no trans LGBT, es decir, lesbianas, gays, bisexuales que hayan estado viviendo en parejas, puede ser que hayan buscado, de hecho, albergue con familias o amigas, amigos, de la misma comunidad». JM

Las personas afectadas que entrevistamos en la investigación de campo también declaraban comportamientos cuestionables de estos agentes de las fuerzas del orden, y también de algunos miembros civiles del Estado, particularmente con mujeres jóvenes en los albergues.

«Le cuento que algunas dejaron a los maridos. Entraban con marido y a los maridos los despojaban y se separaban... O sea, entraban juntos al albergue y el marido salía ya de patitas porque ya la mujer no lo quería. Ya andaba con el militar. Así es». MR

«Claro, los militares luego se convirtieron en tomadera, bebedera... Con las mujeres allí en el bar que hay, todo eso. Y así, sencillamente, terminaron así hasta que se fueron. Los maridos se divorciaron de las mujeres y así... En fin». MR

«El señor quería volver con ella pero igual, como ellos eran la mayor autoridad, ese señor ya no tenía que entrar ahí. ¿Cómo entraba ahí? [...] hasta lo demandaron y le dijeron que no podía ni siquiera pisar el albergue después de que él entró con su mujer. Entonces algunas parejas sí se dejaron, sí». MR

«Si hubo bastante. Por eso dicen que algunas 'le dieron al frente', porque andaban con militares y con los ingenieros. Con todos andaban yo creo». YCM

«De ahí salieron algunas con marido, mujeres con militares. Muchas las dejaron porque ellos sabían tener mujer entonces se iban». FY

«Habían comentarios de que sí, que el marido se va a pescar y las mujeres se van con los militares y entonces eso era puro... O sea, la que quería, allá ella [...] En el albergue si anduvieron así, pero eran solteras, eran chicas solteras». A

Durante las primeras fases de la investigación, que se sucedió en las comunidades de Don Juan y Bellavista, estos comentarios fueron tomados con cautela pues todas las fuentes pertenecían a un territorio muy delimitado y generalizar hubiera sido imprudente. Sin embargo, en la segunda fase, en la que se entrevistó a funcionarios del Estado y de organizaciones de Naciones Unidas y de ONG que habían recorrido todo el territorio, las acusaciones se convirtieron en hechos y los comportamientos cuestionable en claras violaciones de derechos humanos, con el agravante de que habían sido cometidas por los supuestos garantes de derechos, los agentes del Estado.

«Constancia de estos abusos no tengo, pero lo que sí te podría decir es que, por ejemplo [...] este compañero de Manabí Diverso te podría acercar con realidades que tienen que ver con estos abusos y personas LGBTI también, en donde también se piden favores sexuales a cambio de cosas». JM

«Me acuerdo que en Chone incluso un militar que era responsable del albergue fue cambiado. Esta también fue un secreto a voces, no tengo ningún documento, no tengo nada, pero lo que se sabía es que organizó una tremenda fiesta con chicas adolescentes que se emborracharon, creo que después hubo también alguna situación de violencia sexual». LV

«Yo conocí a mujeres que tenían algo que ver, o cierta influencia con ellos [los militares]. Entonces, eso creo que ellos tenían clarito: Haz el amor ¡pero protégete! Abusa, ¡pero protégete! Porque la cifra aumenta y ahí es el escándalo y todo lo demás». IT

«Visión Mundial es una ONG, que además estuvo en nuestro subgrupo de violencia y luego en el de protección infantil, en una posición muy crítica con el gobierno. Y claro, ellos decían que, por ejemplo en familias acogientes, hubo casos de violaciones sexuales. Pero hasta el final de nuestra intervención nunca se supo que esos casos se reportaran a la Fiscalía». LV

Se hace evidente, pues, que se produjeron múltiples violaciones de derechos, entre las que podemos señalar, de acuerdo a la información disponible, al menos: discriminación en la entrega de asistencia, abuso de poder, violencia sexual e, incluso, trata de personas. Estas violaciones son de especial gravedad pues se llevan a cabo por agentes del Estado, desde una posición de poder. Como se ha dicho, el Ecuador es un país imbuido en la cultura patriarcal con arraigados estereotipos de género. En este contexto, los miembros de las Fuerzas Armadas son percibidos, especialmente en las regiones rurales con menos instrucción, como personas íntegras, que han alcanzado el éxito social y profesional y que ganan buenos sueldos. Esta imagen riñe, en muchos casos, con la realidad. Lo cierto es que la profesionalización de las Fuerzas Armadas del Ecuador es relativamente reciente y la formación de sus miembros es pobre, especialmente en los rangos inferiores y en temas vinculados a derechos humanos y asistencia humanitaria a la población civil, como reconoce Consuelo Bowen, Directora de Derechos Humanos y Género en el Ministerio de Defensa y también Presidenta del Consejo para la Igualdad de Género en tiempo del terremoto. Sin embargo, esta falta de formación no justifica que los miembros del ejército aprovecharan su posición de poder en la relación con la población albergada.

«Entonces, ¿cómo van a dar cuidado externo a la sociedad civil sin formación para el trato a sociedad civil? [...] Los militares tampoco tuvimos, tuvieron o tienen la formación necesaria para intervenir en cosas así, ellos no estaban.... me decían, nosotros no estamos preparados, ¡sociedad civil para nosotros!». CB

Parece, pues, que se trató de casos aislados pero sistemáticos a lo largo y ancho de la zona afectada. Cabe preguntarse entonces cuál fue el rol del Estado en estas vulneraciones y cómo respondió ante estos funcionarios agresores. Lastimosamente, de los testimonios de los entrevistados se puede concluir que existía una suerte de estrategia de ocultamiento de información por parte del Estado o que, al menos, no se hacían esfuerzos por revelar datos sobre la violencia en los albergues, refugios o viviendas del MIDUVI.

«Hay una información que a nosotros el gobierno nos prohibió que la publiquemos, que era el número de casos de violencia». SG

«Lo que sí te puedo decir, y era una cosa muy común, era... Llegaban las vituallas al cuartel este de Portoviejo, y se tenían que distribuir en grupos de cargas que iban para los diferentes cantones y diferentes regiones. Entonces, ellos se guardaban algunas cosas, los [militares] de Portoviejo, y de esto sí tengo constancia. Y estas cosas que se guardaban era precisamente para hacer este tipo de intercambios. Pero yo no he conocido a nadie que diga: "yo por una lata de atún tuve que hacer alguna cosa de esas", no, yo no tengo esa constancia. Pero esto sí ocurría y se llegó a descubrir. Entonces, claro, se iban a seguir los procedimientos, se iba a juzgar, y todo se perdió en el anonimato». JM

«En cuanto a esto del abuso, no solamente fue por parte de militares sino también de policías, especialmente de quienes están consignados a las comunidades y que son parte de la comunidad, más que los externos que venían a hacer algún trabajo puntual. [...] Y estos son los casos que no se fiscalizan, de los que nadie lleva cuenta y que nunca se denuncian». JM

«Yo si creo que es complicado que tu te enfoque solamente en el tema de violencia porque no vas a tener información. Es más te puedo indicar: nosotros lo que logramos levantar fueron dos o tres casos que fueron de conocimiento público... entonces, no creo que vayas a tener la información suficiente». LV

«Pero decirte... 10 denuncias de las cuales, una está 29 años, 9 están en proceso... es complejo. Porque eso ya llega a una instancia judicial que, de pronto, con el día a día... o sea, te juro que puede invisibilizarse». JR

Incluso hay testimonios que apuntan a que las instituciones del Estado presionaban a sus funcionarios para que evitaran señalar cualquier caso que pudiera afectar a la reputación del gobierno que, recordemos, estaba en año de elecciones cuando ocurrió el terremoto y que, sin lugar a dudas, instrumentalizó la respuesta al terremoto con fines electorales. Esto pudo conducir incluso a ocultación de información por parte de mandos intermedios para evitar ser sancionados o de cargos políticos, para evitar que afectara a sus carreras, sin embargo, de esto último no tenemos constancia.

«Yo creo que a ninguna institución le convenía que hayan este tipo de... Normalmente debería ser espontáneo, que no se dejen, que está mal. Pero no, yo como institución tenía esa presión, a ver: ¡con cuidado se embarace!, ¡con cuidado le violen!, ¡con cuidado esto! O sea, había una presión». IT

Y sí, tuvimos, yo conocí de reportes también donde los miembros, lamentablemente, de la fuerza pública estuvieron inmersos en vulneración de derechos y violencia, de hecho, ¿no?... hacia... personas que estuvieron en los albergues. [Se le pregunta si existen esos reportes y son públicos] Bueno, no tenemos en nuestro esquema institucional aquello. Obviamente estaba manejado por Fuerzas Armadas. No sé ahí... ST

Esta actitud de ocultar información o de mostrar solamente lo positivo se ha registrado en múltiples entrevistas con funcionarios del Estado, que tienen una suerte de discurso oficial positivo pero que, tras relajarse, reconocen los fallos y carencias en la intervención. Una funcionaria del Ministerio de Salud, por ejemplo, insistía en las bondades de la intervención realizada y señalaba que no había habido ni un solo caso de violencia sin embargo, apenas un minuto, después citaba el caso de un intento de violación en un albergue.

«Nosotros tuvimos en Jama y Pedernales 7 albergues, y salieron embarazadas de 7 a 9 personas. ¡Es muy poquito! ¡Es nada! [...] Ya nos habíamos preparado entonces, la cantidad, el número de embarazadas fue mínimo. Porque la consigna era: cubrir las necesidades»

«En los registros no hay ningún caso reportado de abuso. [...] Yo, con ese conocimiento de causa, te certifico que no hubo nada. [Estas declaraciones corresponden al minuto 39:08, en el minuto 39:48] Hubo un caso también allá en San Vicente, en el albergue de San Vicente. Intento. De un señor hacia una adolescente que le cortaron a tiempo y le sacaron del albergue. Sí se dieron ese tipo de situaciones pero... que hubo abuso, no». IT

Sin embargo, lo realmente importante no es tanto el asunto del ocultamiento como lo que hay por debajo de este tipo de discursos. Del anterior, por ejemplo, se desprende uno de los principales problemas a la hora de reportar casos por parte del Estado: la normalización de la violencia. Una cultura patriarcal y machista y una idea del amor en la que la mujer debe someterse a la voluntad del hombre provocan que se banalicen comportamientos violentos o que, de hecho, no se consigan siquiera identificar cuando ocurren justo enfrente de los ojos. En muchos casos los propios funcionarios del Estado, incluyendo a psicólogos, trabajadores sociales, operadores jurídicos, policías, asistentes sociales, etc.; no tienen la formación ni los conocimientos para identificar y reportar un caso de violencia de género, y mucho menos para asistir a la víctima.

«Los servidores públicos de Esmeraldas... Para atender casos y saber conectar casos eran... Fatal, no tenían ni idea de que hacer y todo lo derivaban y lo mandaban». MP

La única forma en que se reconoce la violencia – y no siempre—, es cuando llega a sus consecuencias más trágicas. Y como hemos señalado, ahí reside, precisamente, una de las causas que consideramos más importantes en el sub-reporte de violencia por parte del Estado. Un alto funcionario del ECU 911 relataba esta historia que vivió en un albergue:

«Por ejemplo ahí, estando con los militares, me acuerdo que pasó una niña de 10 o 12 años, pero obviamente ya le estaban creciendo sus partecitas íntimas y todo. Y ellos ya la veían y hablaban de una manera muy... o sea, ¡tenaz! “¡Chucha, yo tengo una hija de esa edad! ¿Qué les pasa?” Y, puta, yo me daba cuenta que el encierro te cambia. O sea, te vuelve medio tonto, loco, si es que no sabes controlarte. Entonces, chucha, si es que a mi hija le pasa eso... ¡por Dios! Tendrán que sacarme de aquí cuando empiece a tener una idea estúpida de ese tipo, pero mira, es un tema ya también de la persona, que tu no sabes como puede reaccionar ante esa situación». DR

Esta declaración recoge, en esencia, todo el problema de la violencia de género en Ecuador. Que un funcionario supuestamente capacitado, responsable de una Dirección Nacional en la principal institución de gestión de emergencias del Estado, no sólo no sea capaz de identificar un caso de acoso a una menor de edad ni de reportarlo, sino que justifique a los agresores e incluso se auto identifique con la supuesta incapacidad de éstos de controlarse, define a la perfección la incapacidad de muchos agentes del Estado para desarrollar un trabajo de protección de derechos humanos e incluso de hacer cumplir la propia legislación interna del país.

«Y otra cosa, mira. Permanentemente los militares, todo el equipo que estaba del Estado, naturalizando y culpabilizando a las víctimas. Las funcionarias del MIES nos decían: “Pero doctora, las mismas chicas tienen la culpa. No ve que salen de bañarse, pasan solo con una toallita frente a los militares. Les están provocando”. Y los militares también, en todas las capacitaciones que tuvimos era muy reiterativo eso de: “Bueno doctora...”, esto me lo dijo un coronel: “Mis hombres, pobrecitos, están aquí tan sacrificados, están solos, sin sus familias. ¿Doctora, donde está el límite en una conversación inocente entre un hombre y una mujer y todas estas cuestiones de violaciones sexuales que usted nos dice que ha pasado?”. LV

En conclusión, como nos recuerdan algunos testimonios, las condiciones de vulnerabilidad preexistentes en las provincias afectadas por el terremoto eran ya muy malas. La prevalencia de patrones y estereotipos fuertemente arraigados se sumaban a la alta prevalencia de la violencia de género, lo que provocaba que no se identificaran adecuadamente los casos, que las propias familias ocultaran bajo de la alfombra la violencia y que la sociedad en su conjunto la normalizara, culpabilizando a las víctimas y exculpando a los perpetradores.

«Hay cierto espíritu de cuerpo, al menos en Manabí, de que las cosas de hombres son cosas de hombres, y que ocurren, como han ocurrido siempre. Entonces, no hay nada que observar al respecto. Se callan, se callan porque no están viendo el abuso, no están viendo la falta a los derechos, ni siquiera el delito. [...] Las mismas familias callan y son cómplices de estos asuntos, que es una cosa muy común en Manabí y en el país». JM

«Bueno, capacitados pueden estar pero sensibilizados lo dudo mucho. El tema de los patrones culturales súper metidos, naturalizando, justificando y legitimando la violencia sexual... eso está. Y peor en este tipo de situaciones». LV

El terremoto no vino sino a agudizar estas condiciones previas y, si bien es cierto que las organizaciones y el Estado hicieron esfuerzos para prevenir la violencia, este último desplegó en la zona a funcionarios que utilizaron su posición de poder para discriminar, cometer abusos, violaciones sexuales y demás vulneraciones de derechos. Y el Estado, muy probablemente consciente de la realidad que estaba aconteciendo, en lugar de sancionar este tipo de comportamientos, reportar y judicializar los casos en su conocimiento y ofrecer las garantías a las víctimas; parece que

prefirió eludir —al menos parcialmente— su responsabilidad de rendir cuentas de forma adecuada, para aprender de los errores y no cometerlos en el futuro. Esta era una recomendación que ya le había hecho el propio Comité de la CEDAW, en su informe de 2015, en el que instaba al Ecuador a que sus recomendaciones y la Convención y su Protocolo «formen parte integrante de la formación profesional de jueces, fiscales, abogados, agentes de policía y funcionarios públicos» e insistía en que el Estado:

«Establezca mecanismos para recopilar información sobre la situación y progreso en la realización de los derechos de las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos marginados y realizar una evaluación oportuna, en el marco de la legislación y políticas nacionales y sectoriales relacionadas con diversas disposiciones de la Convención»³⁸⁰.

3.3.6.2. Trata de personas

La trata de personas es una problemática global de extrema gravedad, que se ha dado en llamar la esclavitud del siglo XXI y que supone una violación muy grave de los derechos humanos. Se trata de un fenómeno complejo y difícil de estudiar y sancionar, por sus propias características, la dificultad de comprobación jurídica y por una suerte de desinterés generalizado de las instituciones públicas. La trata de personas queda definida en el Art. 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas de la siguiente manera:

«La acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación»³⁸¹

Se trata de una práctica estrechamente vinculada con la violencia de género, pues el 71% de las personas que la sufren son mujeres —51% mujeres y 20% niñas— y más de la mitad de las víctimas son explotadas sexualmente, de acuerdo con el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la UNODC³⁸². El Informe señala también que esta tendencia es todavía más marcada en los países de Sudamérica, en los una «amplia mayoría» de las 5.800 víctimas detectadas entre 2012 y 2014 eran mujeres, la forma de explotación más común fue la explotación sexual (57%) y que en los países andinos la trata de niños y niñas era particularmente frecuente.

Ecuador ha avanzado durante los últimos años en la lucha contra la trata. Desde 2006 está en marcha el “Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual de Personas” y en 2014 se incorporó la trata de personas al nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP), estableciéndose en el Art. 91 penas que van entre los 13 y los 16 años, aunque pueden alcanzar los 22 años de cárcel en función de la gravedad de los delitos. El Informe sobre la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos reconoce este esfuerzo y desde 2013 mantiene al Ecuador en un *Tier 2*³⁸³, aunque señala que, entre otras

³⁸⁰ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y novena combinados del Ecuador*, 11 de marzo de 2015. CEDAW/C/ECU/CO/8-9

³⁸¹ NACIONES UNIDAS. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

³⁸² UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, Vienna, 2016.

³⁸³ N. del A.: El Informe sobre Trata del Departamento de Estado elabora anualmente una clasificación de los todos los Estados en función de los esfuerzos de cada gobierno ha hecho por alcanzar los estándares mínimos marcados por la Ley de Protección de Víctimas de Trata (TVPA), donde: *Tier 1* es haber alcanzado los estándares, *Tier 2* es no haberlos alcanzado pero mantener esfuerzos por

cosas, las definiciones usadas en el COIP pueden causar confusión para los responsables de procesar y condenar los crímenes y que «las autoridades [ecuatorianas] no han culminado un nuevo plan 'anti-trata' y las agencias gubernamentales carecen de recursos adecuados para implementar esfuerzos en la eliminación de la trata de personas»³⁸⁴.

Entre principios de 2010 y agosto de 2014, la Fiscalía General del Estado registró en todo el país 582 denuncias por el delito de trata. En ese periodo se registraron en Manabí 23 casos, lo que la coloca como la séptima provincia en casos de trata³⁸⁵ aunque Manabí es una de las cuatro principales provincias de origen de las víctimas³⁸⁶. Estas cifras nos permiten inferir que la provincia es uno de los lugares a los que los tratantes acuden para la captación y retención de las víctimas, por medio del uso de la fuerza, la amenaza, y otras formas de coacción, aunque parece que las trasladan a otras regiones del país o a otros países. En cuanto a la judicialización de la problemática, basta ver la relación entre víctimas rescatadas y tratantes condenados para hacerse una idea del poco éxito que se logra en la persecución, judicialización y sentencia de estos casos. Así, mientras se rescató a 119, 101 y 70 personas en los años 2012, 2013 y 2014 —la mayoría de ellas víctimas de explotación sexual—, el número de sentencias firmes para estos mismos periodos es bajísimo, habiéndose reportado 10, 15 y 18³⁸⁷. Son, sin lugar a dudas, cifras más bien reducidas en un país de 17 millones de habitantes, no obstante ya hemos señalado que las cifras reales son, posiblemente, exponencialmente más altas y que existen múltiples factores que hacen de la trata una lacra silenciosa, difícil de identificar y perseguir. El miedo de las víctimas a denunciar, la naturalización de ciertas formas de explotación, la persistencia de ciertos patrones culturales y estereotipos de género, el riesgo de revictimización o el propio perfil de los tratantes, que pertenecen a redes criminales que emplean la violencia y la coacción y que, en la mayoría de casos, «se caracterizan por ser personas cercanas a las víctimas»— son algunos de estos factores.

Resulta más que evidente —y por ello múltiples organizaciones han alertado sobre los riesgos— que la ocurrencia de un desastre puede agravar desproporcionadamente los riesgos de que mujeres, niños, niñas y adolescentes, refugiados y migrantes caigan en redes de trata de personas. Las condiciones de caos en que se sumen las instituciones del Estado provoca que se paralizen los sistemas tradicionales de protección como escuelas, centros de salud, servicios sociales, etc. Miles de personas pierden sus viviendas y viven en albergues o refugios donde las condiciones de seguridad, especialmente durante las primeras etapas, son pobres o nulas. Las necesidades de la población aumentan sustancialmente y los tratantes las pueden aprovechar para ofrecer intercambios. Las familias requieren de gran parte de su esfuerzo para buscar sus medios de vida y conseguir bienes básicos como alimentos y agua, lo que los hace estar menos pendientes de los menores. También se incrementa el número de menores separados de sus familias, bien por la muerte de padres o familiares, bien por desplazamiento, bien por haberse perdido tras el evento. Todos estos condicionantes de vulnerabilidad generan un espacio propicio para las redes de trata, que tienen muchas más facilidades para llevar a cabo sus actividades delictivas.

alcanzarlos, el *Tier 2 Watch List* es no cumplirlos pero hacer esfuerzos para mejorar, y *Tier 3* es no cumplir ni hacer esfuerzos por cumplir los estándares.

³⁸⁴ UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF STATE. *Trafficking in Persons Report: June 2016*, Washington DC, 2016. P.158-160.

³⁸⁵ DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE ECUADOR, BOLIVIA, COLOMBIA, PERÚ Y VENEZUELA. *Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina: Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas*. Ecuador, Quito, 2016. P. 21-22.

³⁸⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador*, Lima, 2012. P. 111.

³⁸⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR. *Estadísticas Trata de Personas y Tráfico de Migrantes*, Quito, 2015. P. 1-3.

Existe, como es habitual en la materia, muy poca información sobre el impacto del terremoto sobre la trata de personas en el Ecuador. Afortunadamente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publicó en 2017 una serie de tres informes sobre las tres provincias con mayor incidencia de la trata de personas: Pichincha, Guayas y Manabí. El concerniente a Manabí recoge datos hasta finales de 2016 e incluye el impacto del terremoto en parte de su análisis. Las conclusiones del informe resumen muy certeramente la situación en la provincia. Manabí proporciona, como ya hemos señalado, un contexto de violencia de género e intrafamiliar generalizados, con graves condiciones de pobreza y hacinamiento y unas prácticas y patrones patriarcales que conducen a la conformación temprana de parejas, al embarazo precoz y a delitos como el estupro, el incesto, el abuso y la violación sexual, etc. Este contexto facilita que la provincia sea un lugar de origen, tránsito y destino de varias modalidades de trata de personas. La modalidad más destacada es la trata con fines de explotación sexual y el perfil de las víctimas es el de mujeres adolescentes de escasos recursos de zonas rurales. Los tratantes actúan tanto de forma individual como en redes, usando como principales formas de captación el enamoramiento y el uso de redes sociales³⁸⁸.

En lo que respecta al impacto del terremoto, el informe señala que el Estado no reportaba ningún caso de trata en albergues pero que, de acuerdo con sus informantes, ha habido algunos posibles casos. Por ejemplo, el caso de un joven que había captado por medio del reclutamiento afectivo o romántico a una adolescente para explotarla sexualmente, reportado por la Organización de Mujeres del Albergue de Pedernales. Recordaba también que la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (Dinapen) de Pedernales había reportado un incremento en el número de desapariciones de adolescentes entre los 12 y 14 años en el cantón, pero se lamentaba de que no había más indagaciones al respecto. Así pues, igual que en caso de la violencia contra las mujeres, resulta cuanto menos insólito que en un contexto que ya hemos señalado como de relativa desprotección pero con abundante presencia estatal y de organizaciones, no se reportara ni una sola denuncia de trata. Una posible razón puede ser la desestructuración de los sistemas de protección del propio Estado, que pudieron dificultar todavía más posibles denuncias. Los reportes de la Dirección de Gestión procesal de la Fiscalía parecen confirmar esta tesis pues la progresión de denuncias en la provincia a lo largo del último lustro era claramente ascendente. Alcanzó su pico en 2015, con 18 denuncias, pero se desplomó tras la ocurrencia del terremoto, reportándose apenas 10 denuncias en 2016 (Fig. 40). Ante estos datos, la OIM insiste en que la trata de personas y ciertos delitos de explotación «se encuentran invisibilizados en buena parte de la provincia» y que, aunque la información de la Fiscalía ayuda a determinar su existencia, no muestra la magnitud del problema.

³⁸⁸ MONCAYO, M. I.; COLOMA, S.; MONTENEGRO, A. Y RODRÍGUEZ, B., Diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia de Manabí, Organización Internacional para las Migraciones, Quito, 2017.

Figura 40: Denuncias de trata de personas por cantón en Manabí, 2012-2016

Cuadro 1: Denuncias del delito de trata de personas por cantón provincia de Manabí, 2012-2016							
Cantón	2012	2013	2014	2015	2016	Total	%
Bolívar (Calceta)	0	0	0	0	1	1	2%
Chone	4	0	0	1	0	5	11%
El Carmen	1	1	1	1	2	6	13%
Flavio Alfaro	0	0	0	0	1	1	2%
Manta	0	0	1	6	5	12	26%
Portoviejo	2	2	5	7	1	17	37%
Puerto López	0	0	0	1	0	1	2%
Tosagua	0	0	0	1	0	1	2%
Pedernales	0	0	1	0	0	1	2%
Jipijapa	0	0	1	0	0	1	2%
Total	7	3	9	17	10	46	100%

Fuente: Fiscalía General del Estado³⁸⁹, Elaboración: Ministerio del Interior

En cualquier caso, de lo que sí se hace eco el informe es de la ausencia de un adecuado proceso de transición entre los albergues y las nuevas propuestas habitacionales del MIDUVI. En los albergues la presencia del Estado y de diversas organizaciones internacionales y de la sociedad civil era constante, sin embargo, al reasentarse la población en las nuevas viviendas, el control del estado se redujo y empezaron a producirse «una serie de problemas relativos a temas de vulneración de derechos». Así, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Pedernales reportaba el caso de un grupo de tres adolescentes entre 14 y 16 años que entraban y salían de una vivienda del complejo Ciudad Jardín y presentaban signos de violencia física. Se descubrió que estaban siendo víctimas de explotación sexual y el caso se puso en conocimiento de la Fiscalía³⁹⁰. Carla Patiño, que durante el terremoto era Directora General de Educación e Investigación en la Defensoría del Pueblo, recordaba también una práctica habitual en las zonas afectadas en que las propias familias incitaban a formas de trata:

«El tema de que muchas mamás les decían a sus hijas que se acuesten con los militares porque así podían casarse con ellos y tal vez salir de acá. Y no era sólo uno. Claro, yo no tengo documentado nada porque a nosotros nos contaban en los espacios de los talleres... la frustración de la gente». CP

Se reportan, además, otros casos de trata de menores de edad con fines de explotación laboral, por ejemplo, el de muchos niños y niñas que trabajaban en las empresas de descabezado de camarón en la provincia. Y sostiene que, si bien antes del terremoto había establecidos una serie de operativos que ayudaban a prevenir y erradicar las prácticas empresariales que empleaban mano de obra infantil, estos cesaron tras el sismo y las condiciones socioeconómicas de la población empeoraron. Así, la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes de ser captados por estas empresas aumentó.

Finalmente, el informe es también muy crítico con la formación sobre la trata y sus principales modalidades que tienen los equipos de protección especial en la provincia, y defiende que «requieren fortalecer sus conocimientos sobre la trata de personas, en función de adquirir las capacidades para reconocer a potenciales víctimas y aplicar un modelo o ruta de atención especiali-

³⁸⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR. *Estadísticas.. Op. cit.* P. 16.

³⁹⁰ MONCAYO, M. I.; COLOMA, S.; MONTENEGRO, A. Y RODRÍGUEZ, B., *Diagnóstico... Op. cit.* P. 27.

zado». Recuerda también los patrones de naturalización de la violencia que afectan a la provincia en general e impiden la identificación de posibles casos de trata, así como las ya analizadas prácticas de acoso de ciertos miembros de las fuerzas del orden hacia mujeres en los albergues. En este sentido, señalaba que «este tipo de situaciones pueden constituir la antesala de la trata de personas»³⁹¹, tal como expresaba Lola Valladares, Oficial Nacional de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos de UNFPA Ecuador, al recordar un caso en un albergue que visitó:

«Esa fue una experiencia mía en Portoviejo. Llegamos a las funcionarias: “¿Ha habido algo, alguna cuestión?”, y decían: “No, no, todo ha estado bien”. “¿Y alguna cuestión con los militares, no ha pasado algo?”. “Ah, sí, ahora que usted me lo comenta, el otro día vino una señora y me dijo que... venía a quejarse porque un militar se había ido a hablar con ella para decirle que estaba enamorado de su hija y que quería llevársela a Guayaquil para darle todo”. “¿Y usted que hizo?”. Funcionaria del MIES era, y entonces: “No, yo le dije que fuera y que se queje al administrador del albergue, porque total, ellos son los que administran” “¿Y usted no le tomó el nombre?” “No, yo no hice nada porque además, como es un tema de enamoramiento...”. Le digo: “¿Usted sabe como se llama eso? Trata, es trata”. Entonces, está totalmente naturalizado, no pasó nada, nunca llegamos a saber quien fue el militar, dónde estuvo, qué paso». LV.

Toda la información recogida nos permite concluir que, más allá de que el Estado no haya identificado ni un solo caso de trata en albergues, más allá del escaso número de denuncias por delito de trata recogidos en la provincia y más allá de la nula información provista por el Estado acerca de la relación entre el terremoto y la trata; ésta se incrementó en Manabí tras el terremoto y, probablemente, todavía hoy sigue incrementándose en los complejos habitacionales del MIDUVI. Entendemos que el Estado no fue capaz de poner en marcha suficientes medidas de prevención, atención, protección, acceso a justicia y restitución de derechos a las personas expuestas a uno de los delitos que más derechos humanos conculca y que se ceba especialmente con las personas más vulnerables.

3.3.7. EL CASO DE LA ISLA DE MUISNE

Al noroeste del Ecuador, casi en la frontera entre las provincias de Esmeraldas y Manabí, se encuentra una isla separada sólo unos metros del continente, la Isla de Muisne. De acuerdo con el último censo de 2010 allí vivían, entre el lado continental y el isleño, 5.925 personas dedicadas tradicionalmente a la recolección de concha de los manglares y a la pesca artesanal. La pobreza extrema, la exclusión y el abandono institucional han sido una constante durante toda la historia de la isla. Además, el desarrollo de la industria camaronera acabó con el manglar, donde crecían las conchas de las que vivía buena parte de las familias de la isla. Sin embargo, durante los últimos años se habían instalado algunos servicios públicos, había empezado a llegar el turismo y el Estado construyó un puente peatonal al continente.

Muisne fue uno de los cantones más golpeados por el terremoto de 2016. Colapsaron 230 viviendas en la isla y 40 en el continente³⁹², más muchas otras que quedaron fuertemente afectadas. La inmensa mayoría de los habitantes tuvieron que abandonar la isla e instalarse en el albergue que el Estado acondicionó en el continente. Dos meses después del sismo, la Secretaría de Gestión de Riesgos emitió la resolución No. SGR-073-2016, de 21 de junio de 2016, por la que se

³⁹¹ MINISTERIO DEL INTERIOR. *Estadísticas.. Op. cit.* P. 79

³⁹² TORO, M. *803 viviendas afectadas en el cantón Muisne*, El Universo, 20 de abril de 2016.

declaraba toda la Isla Muisne como zona de riesgo ante la ocurrencia de un tsunami y se ordenaba la reubicación de todos sus moradores³⁹³. Sin embargo, la población de la isla no quiso abandonar el territorio que han ocupado por generaciones y poco a poco fue repoblando la isla, hasta retornar entorno al 90% de la población.

A finales de 2018, apenas unos días antes de la entrega de este trabajo, la Defensoría del Pueblo de Ecuador presentaba un pronunciamiento por el que denunciaba la situación de desprotección de los moradores de la Isla Muisne, el abandono por parte del Estado y la conculcación de numerosos derechos recogidos en instrumentos internacionales y en la propia Constitución del Ecuador. Aunque la Defensoría llegue extremadamente tarde, el emblemático caso de la Isla Muisne demuestra fehacientemente que el Estado ecuatoriano ha violado sistemáticamente derechos de las personas afectadas por el terremoto. Si bien, como vamos a ver, en este caso se reúnen multitud de violaciones en un solo territorio, a lo largo y ancho de las provincias afectadas encontramos violaciones de derechos igualmente graves.

La Defensoría cita los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, señalando que el Principio 6 prohíbe los desplazamientos arbitrarios –incluyendo los casos de desastres, a menos que la seguridad y salud de las personas requieran una evacuación— y establece que éstos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias. Recuerda también que el Principio 7 establece la obligación de que las autoridades competentes se aseguren de explorar todas las alternativas viables para evitarlo y, de tener que hacerlo, se tomarán todas las medidas para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. Sobre esta base, la Defensoría afirma que una serie de acciones y omisiones estatales «vulneran el ejercicio de derechos humanos», «el ejercicio del derecho a la vida digna» y «el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales» de los habitantes de Muisne. Destaca las siguientes vulneraciones específicas:

- Se vulneró la prohibición de regresividad en el derecho a la salud al recategorizar el Hospital de la isla y quitarle presupuesto a la vez que se ha construido un centro de salud en el continente.
- Al constatar que hay gente que sigue viviendo en la escuela fiscal cerrada y que no se reconstruyó ni una sola de las 345 casas que se calcula que se destruyeron en el terremoto, se vulneró el derecho a la vivienda digna.
- El cierre de cinco escuelas fiscales por disposición del Ministerio de Educación afecta al ejercicio del derecho a la educación de aproximadamente 2000 niños y niñas.
- Se mantienen tras el terremoto deficiencias históricas en servicios públicos de agua y alcantarillado, violando el derecho a contar con servicios públicos de calidad.
- El derecho al trabajo se ha vulnerado al no contarse con inversión pública y privada tras el terremoto y estar afectando la declaratoria al turismo y a la compra de productos de la isla.
- El puente construido tras el terremoto no garantiza el derecho a la libertad de tránsito, es demasiado angosto para el paso de automóviles pero permite el paso de triciclos a motor que ponen en peligro la seguridad de la población.
- Desde la declaración de la emergencia, solamente había dos policías asignados a la isla, lo que resulta del todo insuficiente y e incumple el deber de garantizar la seguridad integral

³⁹³ SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS, *Resolución No. SGR-073-2016*, 21 de junio de 2016.

- La isla es un espacio habitado por varias generaciones y con unos vínculos culturales profundos por lo que impedir morar a sus habitantes allí afecta a sus derechos culturales.

La Defensoría reconoce los derechos a la libertad de expresión, de asociación y a la resistencia, apoya su deseo de permanecer y su exigencia de que tanto el Estado como los Gobiernos Autónomos ejerzan sus competencias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de los habitantes de la Isla de Muisne. Acaba instando al presidente Moreno a derogar la resolución, poner en marcha medidas de reparación integral, reconstrucción de la Isla, prevención y mitigación de riesgos, provisión de servicios de calidad, etc. y pedir disculpas públicas a los habitantes de la Isla de Muisne.

3.3.8. Conclusiones

1. Vivienda:

A pesar de los notables esfuerzos del Estado, identificamos múltiples violaciones del derecho a un nivel de vida adecuado. Aunque los albergues oficiales del Estado contaban con criterios internacionales de idoneidad, muchas familias nunca accedieron a los albergues del Estado y quedaron viviendo en infraviviendas sin las condiciones de habitabilidad adecuadas o fueron desplazadas de los albergues por las autoridades locales sin una opción de vivienda inmediata. El proceso de clausura de los albergues oficiales del Estado no se realizó con todas las garantías y dejó a muchas familias sin un techo o viviendo en condiciones precarias. Se cometieron errores en el proceso de registro de los damnificados, que no llegó a muchas zonas del país, especialmente a las rurales y aisladas donde más necesidades había; y se condicionaron los incentivos del Estado a figurar en dicho registro, lo que provocó que numerosas familias no pudieran disfrutar de los incentivos y enfrentaran la situación en condiciones de desigualdad con respecto a las personas de las ciudades y la línea de costa. Los problemas con la propiedad de la tierra provocaron que muchas familias no pudieran acceder a incentivos de reconstrucción o entrega de viviendas nuevas. Se registraron irregularidades y falta de cumplimiento de contratos firmados entre el Estado y empresas privadas para la construcción de nuevas viviendas, que dejaron a miles de personas sin vivienda.

2. Seguridad alimentaria:

En términos generales, la respuesta del Estado fue satisfactoria. La mayoría de informes revisados y testimonios recogidos en terreno dan cuenta de una rápida y adecuada respuesta en materia alimentaria durante los primeros días tras el terremoto. Se cometieron, sin embargo, algunas vulneraciones del derecho a un nivel de vida adecuado y se contravino el principio de no discriminación. Los flujos de distribución de alimentos solamente alcanzaron ciertas zonas bien comunicadas, lo que significó que comunidades rurales aisladas no recibieron ayuda alimentaria. Se registraron también extorsiones e intercambio de alimentos por trabajo sexual por parte de funcionarios del Estado especialmente dirigidos a población LGBTI.

3. Agua, saneamiento e higiene:

Se reportaron dificultades en la provisión de agua y carencias con los sistemas de saneamiento e higiene –duchas, lavamanos, lavaderos, letrinas químicas– en los albergues del Estado, especialmente durante los primeros días tras el terremoto. Asimismo, muchos de los re-

fugios informales no contaban con los más mínimos servicios y la población estaba expuesta a enfermedades y condiciones de higiene inadecuadas. Es importante señalar, en cualquier caso, que la posible conculcación del derecho a un nivel de vida adecuado no puede atribuirse exclusivamente al desastre pues las condiciones preexistentes de provisión de servicios de agua, saneamiento e higiene eran ya muy precarias en muchas de las zonas afectadas.

4. Educación:

El terremoto afectó estructuralmente a numerosos establecimientos educativos y miles de niños y niñas vieron interrumpida su formación por la ocurrencia del terremoto. Algunos errores y faltas de prevención del Estado violaron su derecho a la educación de diversas maneras. Se desplazó a otras regiones a profesores de las zonas afectadas dejando a niños y niñas sin educación. No se presentó suficiente atención a las necesidades específicas de las niñas y las adolescentes. Y, sobretodo, se instalaron albergues en instituciones educativas, algunos de los cuales se mantuvieron así por largos periodos, limitando el derecho de los niños, no solo a la educación sino también al juego seguro y a espacios de protección. Dicho esto, lo cierto es que pese a algunos errores, entre los que cabe también señalar cierto “optimismo” en los reportes, las autoridades educativas emprendieron acciones positivas para que los niños y niñas regresaran al aula y no perdieran el año lectivo. Las estadísticas muestran que tanto las tasas de escolarización como de rendimiento académico de las zonas afectadas volvieron a cifras anteriores al terremoto en apenas un año.

5. Salud:

El impacto en el subsector salud también fue destacable y varios hospitales y centros de salud de la zona sufrieron importantes daños, además de que el personal de salud también se vio afectado. Como con educación, las autoridades sanitarias, que tenían cierto recorrido previo en prevención y reducción del riesgo, supieron administrar la situación con bastante eficacia. Pese a ser una zona de alto riesgo de enfermedades transmitidas por vectores, los casos de chikungunya y malaria no sufrieron cambio alguno mientras que los de dengue y zika lo hicieron de forma relativamente controlada para el contexto, probablemente gracias a medidas en materia de lucha antivectorial puestas en marcha por el Ministerio de Salud. Sin embargo, no se utilizó un enfoque diferencial para proteger especialmente a las mujeres, lo que provocó que sufrieran el 75% de los casos de zika que, además afecta enormemente a la salud materno-infantil. Se reporta también un mal manejo de la información y ocultación de datos por parte de funcionarios y del propio Ministerio. Se controlaron también con eficacia las enfermedades transmitidas por agua y alimentos.

6. Salud sexual y salud reproductiva:

El Estado no alcanzó los estándares de protección de derechos sexuales y reproductivos y el impacto del terremoto sobre los mismo fue notable. Pese a que inicialmente se consideró la posibilidad de que la implementación de una nueva política pública en materia de salud sexual salud y salud reproductiva, no alineada a derechos, tuviera un impacto negativo en la respuesta en esta materia ante el terremoto, lo cierto es que su poca implantación práctica durante el terremoto nos hace considerar que su efecto fue marginal. Se produjeron, en cualquier caso, incrementos destacables en las tasas de natalidad y fecundidad en las zonas afectadas, lo que parece apuntar a que el terremoto perjudicó la provisión de sistemas de planificación familiar y métodos anticonceptivos, vulnerando el derecho de las mujeres a la salud.

Del mismo modo, el número de embarazos adolescentes aumentó sensiblemente y, puesto que buena parte de los embarazos adolescentes son producto de violencia de género, este podría ser un indicador de una violación grave de multitud de los derechos de las mujeres que recoge la CEDAW. Se detecta una anomalía en el sistema de reporte de enfermedades de transmisión sexual que nos impide valorar el impacto del desastre, y en lo que respecta al VIH/Sida, aunque la información no es suficiente para afirmarlo con rotundidad, la información cualitativa nos permite inferir que hubo un repunte de nuevas infecciones y dificultades en el acceso a medicamentos de las personas que viven con la enfermedad. Se reporta, nuevamente, ocultación de información y estrategias de rendición de cuentas poco acertadas.

7. Protección:

En materia de protección se recogen las más graves y sistemáticas violaciones de derechos que afectan el derecho a la vida, el derecho a una vida digna, los derechos de las mujeres y los derechos del niño y la niña. Se han reportado múltiples situaciones de discriminación, extorsión e intercambio de trabajo sexual contra personas LGBTI por su orientación sexual. Problemas de protección y cumplimiento de medidas cautelares contra agresores. Y numerosísimos reportes de funcionarios de las Fuerzas Armadas y otros cuerpos de seguridad del Estado cometiendo abuso de poder, acoso, violación sexual y otras formas de violencia de género contra mujeres y niñas. Se reportan también casos de trata de personas, algunos instigados por funcionarios públicos. Sin embargo, es importante señalar que hemos concluido que se trata de un problema estructural que no está exclusivamente vinculado con el terremoto. Una cultura patriarcal ampliamente arraigada, un sistema de justicia machista que no persigue a los agresores y un pobre nivel de capacitación en género y derechos humanos de los funcionarios públicos provocan que la violencia se normalice y naturalice, se oculte y se mantenga bajo el umbrío espacio doméstico. La opacidad y falta de información desagregada relacionada con la violencia de género es un problema gravísimo que impide afrontar la problemática adecuadamente y construir alternativas de futuro.

CONCLUSIONES FINALES

En el presente trabajo nos hemos planteado como objetivo fundamental entender de qué manera impactó el terremoto de Ecuador del 16 de abril de 2016 sobre los derechos humanos de las personas afectadas, especialmente de las mujeres y las niñas. Para lograr ese objetivo hemos seguido un camino que nos ha obligado a plantearnos dos objetivos secundarios. En primer lugar, intentamos demostrar que los desastres naturales están absolutamente influidos por el accionar de los seres humanos y que, por tanto, existen una serie de dimensiones de vulnerabilidad que determinan el impacto que tienen los desastres sobre las personas. Nos centramos en tres dimensiones: género, edad y pobreza.

En segundo lugar, quisimos comprender cómo se ha construido el derecho internacional relativo a los desastres, conocer los principales instrumentos legales que lo configuran y dilucidar si son una vía para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por desastres. Para ello nos adentramos en el caótico entramado normativo del derecho internacional relativo a desastres. Revisamos su relación con otras ramas del derecho internacional, indagamos sobre la posibilidad de que exista costumbre internacional y revisamos los principales tratados del derecho convencional relativo a desastres y los instrumentos de *soft law*. Posteriormente reflexionamos sobre la asistencia humanitaria y el enfoque basado en derechos humanos como instrumento para garantizar la dignidad en contextos de desastres y analizamos las principales iniciativas de protección de derechos humanos en situaciones de desastre. Habiendo concluido con el análisis del marco internacional, nos adentramos en el análisis de la normativa ecuatoriana en materia de desastres, revisando los principales instrumentos de su ordenamiento y concluimos sopesando las virtudes y defectos de la propuesta del Ecuador en relación a desastres.

En el Capítulo III nos adentramos, finalmente, en el que es el objetivo primordial de este trabajo. Antes de entrar, sin embargo, explicamos la necesidad que tuvimos a medio camino de hacer una investigación de campo y conocer de primera mano la realidad en el terreno. Así, tras unas breves precisiones metodológicas sobre esa investigación, ofrecemos algunos datos sobre el terremoto, solamente a modo de contexto. Con todo el camino recorrido y todo el bagaje y comprensión en la materia, nos adentramos en el análisis del impacto en derechos propiamente dicho. Analizamos la afectación en la vivienda; en seguridad alimentaria; en agua, saneamiento e higiene; en educación; en salud –deteniéndonos especialmente sobre asuntos de salud sexual y reproductiva–; y, finalmente, en asuntos de protección, donde analizamos detalladamente el impacto del terremoto sobre la violencia de género y la trata de personas.

A continuación sintetizamos las conclusiones parciales más destacables de cada capítulo que, conjuntamente, conforman nuestras conclusiones finales y el resultado de meses de trabajo.

I

En el primer capítulo constatamos como en las últimas décadas la ocurrencia, severidad e intensidad de los desastres causados por fenómenos naturales se ha incrementado sensiblemente en todo el mundo, de la misma forma que el número de muertos y afectados no deja de crecer.

Advertimos también que, en contra de la tendencia a creer que los desastres son resultado de incontables fuerzas de la naturaleza, la realidad apunta más a que no se trata de fenómenos neutrales que afectan de la misma forma a todo el mundo. Al contrario, que un fenómeno natural se convierta en un desastre depende en gran medida de la actividad humana en los territorios donde se produce: tanto de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales como de la vulnerabilidad y las capacidades instaladas. Lo que sí constatamos es el indudable impacto de los desastres naturales sobre el desarrollo humano de las regiones donde se producen, generando importantes desafíos, produciendo problemas humanitarios e impactando severamente sobre los derechos de las personas afectadas. Señalamos en este sentido dos ideas fundamentales: 1) los desastres naturales están determinados por una serie de dimensiones que definen la vulnerabilidad de los afectados y 2) los desastres suponen un desafío para el desarrollo y afectan a la protección de derechos de las personas.

Profundizamos en la segunda parte del capítulo en las tres dimensiones que entendemos más significativas para el objetivo de nuestro trabajo. El género, la edad y la pobreza son tres variables que provocan que las mujeres y las niñas deban enfrentar dobles y triples vulnerabilidades en contextos convencionales y que, con la ocurrencia de un desastre, estas vulnerabilidades se intensifican y las colocan en una situación de todavía mayor desprotección. Queda claro que el impacto de los desastres es un agente que perpetua la pobreza y la exclusión y que cualquier estrategia de erradicación de la pobreza debe prever la reducción de las vulnerabilidades frente a desastres de las personas pobres. Hemos señalado numerosos ejemplos en los que se constata que el hecho de ser mujer incrementa sustancialmente la vulnerabilidad frente a desastres y que las mujeres los sufren desproporcionadamente, e identificamos el origen de este fenómeno en unos roles y concepciones de género discriminatorios, profundamente arraigados en todas las sociedades. Del mismo modo, la edad de las afectadas incrementa el riesgo de sufrir maltrato, explotación, trata, abuso, etc. En suma, estas dimensiones tienen un impacto sustancial sobre la capacidad de las personas de disfrutar de sus derechos y consideramos imprescindible que se aborde la gestión del riesgo de desastres desde enfoques basados en derechos humanos y en género, que garanticen la dignidad de los grupos más vulnerables, consideren sus particulares necesidades y las incluyan en todas las fases del proceso de gestión del riesgo.

II

En el segundo capítulo exploramos la idea de que el derecho internacional relativo a los desastres está vinculado a los derechos humanos y puede ser una herramienta para garantizarlos en situaciones de desastre. Pese a su rápido desarrollo, el derecho internacional relativo a los desastres no ha logrado solidificarse convenientemente y, a la fecha, es un abundante, diseminado y caótico entramado de instrumentos normativos con una «profunda dispersión en cuanto a nomenclatura, procedimientos y alcance»³⁹⁴, que incluye desde convenios vinculantes de diverso alcance hasta valiosos y avanzados instrumentos de *soft law*. Entendemos, sin embargo, que tiene un tremendo potencial para proteger los derechos de los afectados por desastres naturales, por lo que en una primera parte del capítulo exploramos su relación con otras ramas del derecho in-

³⁹⁴ PAJKIERT, P. *El derecho... Pp. cit.* P. 125.

ternacional. Constatamos que muchos de sus sólidos estándares son perfectamente aplicables; y confirmamos que, aunque no se puede considerar que exista un costumbre internacional específica, el derecho internacional relativo a los desastres se construye en base a la ley consuetudinaria y convencional existente. Los principios fundamentales de la asistencia humanitaria –humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación– son una guía muy útil para cualquier estrategia de gestión del riesgo; pero entendemos que los principios del derecho internacional generan cierta tensión con las obligaciones de los Estados en un mundo que transita de los Estados-nación a nuevos modelos más globales. Así, simpatizamos con la idea encontrar un balance entre los principios de soberanía, no intervención, cooperación, etc. con un derecho internacional de los desastres que garantice el cumplimiento de los derechos.

Tras revisar la gran mayoría de instrumentos que configuran el caótico paisaje del derecho internacional relativo a los desastres, defendemos que es necesario codificar definitivamente todo este entramado normativo entorno a una convención internacional vinculante, sistematizada, clara y valiente, que pueda aprovechar la flexibilidad y los aportes más modernos de los instrumentos de *soft law* y sea a la vez capaz de equilibrar adecuadamente la lucha entre protección de derechos y soberanía de los Estados. Como hemos dicho, a través de este documento el derecho internacional de los desastres podría posicionar la protección de derechos en contextos de desastre y hacer de él un documento clave. Sin embargo, es fundamental un instrumento valiente, que incluya de forma explícita un enfoque de derechos humanos, en la línea de iniciativas como las Directrices del IASC. Sólo de esta forma se garantizaría adecuadamente la dignidad de las personas y se alejaría la disciplina de los arcaicos enfoques asistencialistas y cortoplacistas. Las ventajas serían, a nuestro juicio, muchas y obvias: permitirá respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, todos sin distinción; afirmar con claridad quiénes son los sujetos de derechos y de obligaciones en los contextos de desastres; poner en marcha estrategias de gestión y reducción del riesgo que sitúen en el centro a las personas y las hagan protagonistas activas de todo el proceso; considerar adecuadamente las necesidades específicas de los grupos más vulnerables y protegerlos; y establecer sistemas de rendición de cuentas transparentes, accesibles y efectivos; entre otras cosas. Somos conscientes de que hacerlo frenaría las ratificaciones de los Estados, pero de no hacerlo se estaría perdiendo la oportunidad de incluir y consolidar en un instrumento internacional vinculante algunos derechos que están todavía en discusión en el contexto internacional, además de fallarle a los millones de personas que verán sus derechos afectados en los próximos años.

Cerramos el capítulo destacando el fortuito paralelismo entre el derecho internacional relativo a los desastres y el derecho interno de la República del Ecuador en materia de desastres, señalando que ambos adolecen de muy parecidos defectos. La gestión de riesgos en el país ha tenido un notable desarrollo, y se evidencia la voluntad normativa e interés político por apuntalar a la gestión de riesgos como un eje fundamental del Estado, que permita establecer un sistema moderno y vigoroso, capaz de responder con eficiencia a las múltiples amenazas que enfrenta el país. El país ha realizado un gran esfuerzo por incluir un enfoque extensivo de protección de los derechos de las personas afectadas, muy en la línea de la tendencia legislativa proteccionista de los últimos años. Sin embargo, lamentamos que no se haya promulgado aún una ley específica en materia de gestión de riesgos; que las disposiciones que la regulan estén dispersas por cuerpos legales de lo más diversos y que tratan a otras materias; y que las competencias no estén claramente definidas y provoquen solapamientos y omisiones entre la institución rectora y un caótico

sistema territorial descentralizado. Sostenemos, para acabar, que es necesario crear una ley y un reglamento que sean capaces de unificar las disposiciones dispersas, aclarar competencias, construir políticas públicas que fomenten la prevención, impulsar la participación ciudadana y garantizar un sistema de rendición de cuentas eficiente.

III

Nos preguntamos en este capítulo si un Estado con una legislación tan proteccionista y enfocada en derechos, que incluye en su Constitución varios derechos de tercera generación y persigue la noción del buen vivir *kichwa*, la filosofía ancestral del *sumak kawsay*; habrá sido capaz de llevar a la práctica todo aquello a lo que su ordenamiento le obliga, especialmente en una situación tan compleja como la que se vivió en la costa del Ecuador después del terremoto del 16 de abril de 2016. Antes de entrar en materia, sin embargo, damos algunas precisiones metodológicas y explicamos que el análisis se realizará por medio de una combinación de fuentes cuantitativas, con información estadística del Estado y otras fuentes fidedignas; y cualitativas, a partir de los testimonios de los informantes y fuentes secundarias. Desde ahí vamos deteniéndonos en diversas materias que, de no ser adecuadamente cubiertas, podrían conculcar derechos, a saber: vivienda; seguridad alimentaria; agua, saneamiento e higiene; educación; salud; y protección.

De la investigación y el análisis se desprenden múltiples aspectos positivos de la gestión del Estado ecuatoriano. Las instituciones demostraron estar bastante preparadas para dar una respuesta rápida y eficiente a la emergencia inmediata y, tras las primeras horas se logró cubrir las necesidades básicas de decenas de miles de personas en los primeros días, aunque el Estado no logró alcanzar a toda la población y los habitantes de regiones rurales aisladas no recibieron asistencia. Como sosteníamos, la respuesta del Estado tendió a garantizar ciertos derechos que se consideraron emergentes pero se olvidó de otros igualmente fundamentales. Con el pasar de las semanas la situación se complejizó y siguieron sin garantizarse derechos básicos como educación o salud. Confirmamos múltiples violaciones graves de derechos humanos cometidas por el Estado. La mayoría de ellas conculcan derechos tales como el derecho a la vida; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a la educación y los derechos de los niños; los derechos relativos a la intimidad y a la familia; y los derechos de las mujeres. Resulta que, como sosteníamos, estas violaciones de derechos las sufren con especial virulencia mujeres y niñas de familias pobres, lo que confirma nuestra tesis de que las vulnerabilidades preexistentes vinculadas a la edad, el género y la pobreza determinan el impacto de los desastres.

Así pues, el trabajo nos ha permitido constatar que el terremoto de Ecuador afectó de manera significativa el ejercicio de derechos de mujeres y niñas. Pero más allá de confirmar nuestra tesis, la investigación nos ha permitido identificar algunas de las causas profundas y problemas preexistentes por las que se han producido estas violaciones de derechos y que es necesario abordar. En primer lugar, la desigualdad sigue siendo todavía un firme desafío; y la pobreza, especialmente en las zonas rurales, corre el riesgo de incrementar su dinámica de perpetuación si no se toman medidas para prevenir el impacto de los desastres. En segundo lugar, el Estado y sus operadores no son capaces de dimensionar el salvaje impacto que tienen sobre los derechos de la población al mantener políticas opacas en materia de información y no reportar errores co-

metidos que permitirían tomar acciones concretas para mejorar, no sólo la respuesta a desastres sino, sobre todo, los mecanismos de prevención y disminución de vulnerabilidades. Es indudable que el costo político de los errores en tiempo de campaña es alto, sin embargo no es nada comparable con las oportunidades de mejora robadas a todas aquellas personas cuyos derechos serán violentados en el próximo desastre. Por último, el hecho de que funcionarios, que teóricamente están capacitados en temas de género y derechos humanos, no sean capaces de identificar flagrantes violaciones de derechos demuestra la necesidad de seguir profundizando en el enfoque de derechos humanos y conduce a otro de los graves problemas que hemos podido constatar, la sólida implantación de las peores formas de desigualdad y violencia de género. La cultura patriarcal está instalada en la inmensa mayoría de nosotros, nos atraviesa con independencia de estratos, procedencias o sexo y nos impide identificar patrones machistas, violentos y discriminatorios. El impacto de los desastres siempre afectará negativamente a las mujeres y a su ejercicio de derechos mientras no se de un cambio de cultura que nos permita superar esta visión.

En conclusión, podemos afirmar que para aplicar una legislación tan avanzada y garantista de derechos como la ecuatoriana, no basta con escribirla. Proteger y garantizar el ejercicio de derechos exige no solamente poner en marcha políticas públicas que persigan condiciones de igualdad y que garanticen las oportunidades para todos sin discriminación. Es imprescindible desarrollar al mismo tiempo una cultura de derechos sólida y asentada, que contribuya a dejar atrás los patrones culturales discriminatorios, patriarcales y clasistas que parecen estar profundamente enraizados en la sociedad ecuatoriana. Solo así podremos aspirar a proteger los derechos de todos y, muy en especial, de todas.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ALKIRE, S.; CHATTERJEE, M.; CONCONI, A.; SETH, S.; y VA, A. *Poverty in Rural and Urban Areas: Direct comparisons using the global MPI 2014*, Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford, 2014. Disponible en: <https://ophi.org.uk/poverty-in-rural-and-urban-areas/> [Acceso: 28 de julio de 2018]
- CAMACHO, G. *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*, Consejo Nacional para la Igualdad. Quito, 2014. Disponible en: <http://evaw-global-database.unwomen.org/-/media/files/un%20women/vaw/vaw%20survey/ecuador%20vaw%20survey.pdf?vs=139> [Acceso: 13 de febrero de 2018]
- CASTAÑO GARCÍA, T. *Impacto de los desastres en la salud mental de los niños y adolescentes*, Trabajo de Final de Máster en Análisis y Gestión de Emergencia y Desastres, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013. Disponible en: digi-buo.uniovi.es/dspace/bitstream/.../6/TFM%20teresa.pdf [Acceso: 18 de julio de 2018]
- DUNCAN, J. *Causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe*. Hábitat para la Humanidad. s. l., 2003. Disponible en: https://www.habitants.org/news/library/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_america_latina_y_el_caribe [Acceso: 28 de julio de 2018]
- EXPANSIÓN. *Ecuador - Gasto público Educación*, datosmacro.com, Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion/ecuador> [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- FERNÁNDEZ, J.; BORJA, C.; GARCÍA, P.; HIDALGO, R. *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación al desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid e ISI Argonauta, Madrid, 2010. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADAs/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPO%20+%20logo%20AECID.pdf> [Acceso: 24 de abril de 2018]
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y OLIVA MARTÍNEZ, J. D. *El Derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Dirección General de Protección Civil y Emergencias; Madrid, 2012. Disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19338/doc19338.htm> [Acceso: 18 de marzo de 2018]
- FERNANDEZ-GALIANO, E. "La mujer, agente activo de resiliencia". *Conferencia Virtual Iberoamericana sobre La Mujer en la Prevención de Desastres*. Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España. Noviembre, 2012 - Enero, 2013. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.es/catalogo/guiastecnicas/conferencia-virtual-mujer-reduccion-desastres/presentaciones/index.htm> [Acceso: 10 de julio de 2018]
- GUTTRY, A.; GESTRI, M. y VENTURINI, G., *International Disaster Response Law*, Asser Press, The Hague, 2012.
- o GUTTRY, Andrea de. "Surveying the Law."
- o COSTAS TRASCASAS, M.. "Access to the Territory of a Disaster Affected State."
- o VENTURINI, G. "International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law."
- INDEX MUNDI, *Mapa Comparativo de Países, Tasa de Mortalidad Materna, Sudamérica*. S.I. 2015. Disponible en: <https://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=2223&r=sa&l=es> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- KHAN, M.H. "Pobreza rural". *Finanzas y Desarrollo*, diciembre 2000. Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2HCKArehH3Ij:https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/12/pdf/khan.pdf+&cd=1&hl=ca&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-b-ab> [Acceso: 28 de julio de 2018]
- LARIOS, M. L. *Género y desastres, una perspectiva en construcción*. Centro de Protección para Desastres. San Salvador, 1990. Disponible en: http://www.cridlac.org/cd/CD_Huracanes/pdf/spa/doc12179/doc12179.htm [Acceso: 3 de julio de 2018]
- MORESO, J. J. y MARTÍ, J. L. *Contribuciones a la filosofía del derecho. Imperia en Barcelona 2010*. Marcial Pons. Madrid, 2012. Disponible en: www.academia.edu/12249068/El_concepto_de_soft_law [Acceso: 12 de abril de 2018]
- MOYÓN QUINATO, F. S., *El incesto en el Ecuador*, Trabajo de Final de Licenciatura de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2011. Disponible en: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/4580/TESIS-PUCE-4394.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- PAJKIERT, P. *El derecho relativo a los desastres como una vía hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres*. (Tesis de doctorado) Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 2015. Disponible en: <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/2369> [Acceso: 3 de marzo de 2018]

- PÉREZ DE ARMIÑO, K. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, HEGOA-EHU, 2008. (Definiciones de “Catástrofe” y “Desastre”). Consultado en su versión online. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/30> [Acceso: 23 de marzo de 2018]
- PIETROPAOLO, M. G. *Humanitarian Assistance from the Standpoint of the Human Rights of the Disaster-Affected Individuals: Present and Future Perspectives*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginebra, 2012. Disponible en: <http://www.prix-henry-dunant.org/wp-content/uploads/2013Recherche.pdf> [Acceso: 19 de abril de 2018]
- PORRAS, M.F. *Incesto y violencia de género en Quito-Ecuador*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Estudios de Género y Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador, Quito, 2011. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3762/1/TFLACSO-2011MFPS.pdf> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- SEN, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/63358041/Sen-Amartya-1992-Nuevo-Examen-de-La-Desigualdad> [Acceso: 17 de marzo de 2018]
- THE GLOBAL ECONOMY. *Ecuador: Gasto en educación, % del PIB*. Disponible en: https://es.theglobaleconomy.com/Ecuador/Education_spending/ [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- URIBE, D. y CÁRDENAS, F. A. *Derecho Internacional Ambiental*. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2010. Disponible en: http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/derecho_ambiental/files/assets/basic-html/index.html#183 [Acceso: 12 de abril de 2018]

REVISTAS

- ARIAS, M.L.; ARIAS, E.; Y ARIAS, J. “La cultura preventiva y los desastres antrópicos en el sureste de Tamaulipas”, *Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, n. 27, 2016. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/delos/27/prevencion.html> [Acceso: 14 de marzo de 2018]
- BORRÁS, S. La migración ambiental: entre el abandono, el refugio y la protección internacional. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Nº 132, 2015-2016, P. 31-49. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5370269> [Acceso: 6 de abril de 2018]
- CASTRO, C. “La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastres. Un acercamiento”. *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, No. 20, Tercera época, Año III, Veracruz, 2005. Disponible en: https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3916/TFG_%20Molina%20Bastante.pdf [Acceso: 3 de julio de 2018]
- CENTRO DE COLABORACIONES SOLIDARIAS. *Desastres naturales y pobreza caminan de la mano*. El Libre pensador, noviembre, 2013. Disponible en: <https://www.ellibrepensador.com/2013/11/30/desastres-naturales-y-pobreza-caminan-de-la-mano/> [Acceso: 18 de julio de 2018]
- CERDA DUEÑAS, C. “La nota diplomática en el contexto del *soft law* y de las fuentes de derecho internacional”. *Revista de Derecho* Vol. XXX - Nº 2, diciembre 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000200007> [Acceso: 12 de abril de 2018]
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R. “Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, p. 211. Disponible en: <https://www.unav.edu/publicaciones/...internacional/.../2429> [Acceso: 21 de marzo de 2018]
- FERNANDO, F. J., (2009). “En torno a los desastres naturales: tipología, conceptos y reflexiones”. *Revista Invi* Vol. 18, Nº 47 Pág. 13-29. Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/388/808> [Acceso: 18 de marzo de 2018]
- HARDCASTLE, R.J. y CHUA, T.L. “Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 38, No. 325, diciembre de 1998. P. 589-609. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmnmv.htm> [Acceso: 17 de abril de 2018]
- HAUMER, S. “El derecho relativo a los desastres”. *Revista Migraciones Forzadas*, Nº 45, Marzo 2014. P. 72-74. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/crisis/haumer.html> [Acceso: 11 de abril de 2018]
- HOFFMAN, M. H. “What is the scope of international disaster response law?” *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, FICR, 2003. P. 14-20. Disponible en: www.ifrc.org/pagefiles/41194/ldr-book-c1.pdf [Acceso: 10 de abril de 2018]
- KÄLIN, W. “Displacement Caused by the Effects of Climate Change: Who will be affected and what are the gaps in the normative frameworks for their protection?”, ponencia presentada ante el *United Nations Inter-Agency Standing Committee Group on Climate Change*, Oslo, 2008. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/displacement-caused-by-the-effects-of-climate-change-who-will-be-affected-and-what-are-the-gaps-in-the-normative-framework-for-their-protection/> [Acceso: 20 de abril de 2018]
- KHAN, M.H. “La pobreza rural en los países en desarrollo”. *Temas de Economía*, n. 26, Fondo Monetario Internacional. Washington, 2001. P. 2. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues26/esl/issue26s.pdf> [Acceso: 29 de julio de 2018]
- KILLIAN, K. La costumbre en el derecho internacional: Precedentes judiciales del derecho interno como medios de prueba. *Lecciones y Ensayos*, Nro. 93, 2014. P. 183-206. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/353796747/costumbre-y-derecho-internacional-pdf> [Acceso: 10 de abril de 2018]

- LONDOÑO, A. "Prevención de la violencia sexual y apoyo a la recuperación psicoafectiva de poblaciones de mujeres, hombres y adolescentes en el Eje Cafetero". En: GONZÁLEZ, A.C. Y LONDOÑO, A. *Desastre natural: catástrofe sexual. Adolescentes, redes sociales y riesgo en el postterremoto*. Corporación Sisma Mujer, Bogotá, 2003. Disponible en: bdigital.unal.edu.co/49605/1/9589710816.pdf [Acceso: 2 de agosto de 2018]
- MACALLISTER-SMITH, P. The International Relief Union: reflections on establishing an International Relief Union of July 12, 1927, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 54, Amberes, 1986. P. 368 a 372. Disponible en: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/tijrec54&div=25&id=&page=> [Acceso: 4 de abril de 2018]
- MAHUL, O., y GHESQUIERE, F. "Sovereign Natural Disaster Insurance for Developing Countries: A Paradigm Shift in Catastrophe Risk Financing." *Policy Research Working Paper 6058*, World Bank, Washington DC, 2007. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7331> [Acceso: 30 de julio de 2018]
- MOSER, C. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development*, vol. 26, n° 1, pp. 1-19. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X97100158> [Acceso: 28 de julio de 2018]
- NEUMEYER, E y T. 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). s.l., 2007. P. 27. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/3040/> [Acceso: 25 de junio de 2018]
- RAMÍREZ, R. *La vida (Buena) como riqueza de los pueblos: Hacia una socioecología política del tiempo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales y Instituto de Estadística y Censos, Quito, 2012. P. 15. Disponible en: <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/La-vida-buena.pdf> [Acceso: 17 de agosto de 2018]
- REVISTA GLOOBL HOY. *Trabajo productivo y reproductivo*. Glosario de términos, s.l.s.f. Disponible en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Terminos&id=2603> [Acceso: 5 de julio de 2018]
- RICO, N. "Violencia de género: un problema de derechos humanos". *Serie Mujer y Desarrollo No. 16*, CEPAL, s.l., 2016. P. 14. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- RUL-LAN, G. *Desastres naturales y pobreza*. Diario de Córdoba, 25 de enero de 2010. Disponible en: http://www.diariocordoba.com/noticias/opinion/desastres-naturales-pobreza_536236.html [Acceso: 2 de agosto de 2018]
- TERMINIELLO, J. P. "Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humano. Realidades, enfoques y desafíos." *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, año II, N° 2, Noviembre 2013, P. 259-279. Disponible en: www.palermo.edu/derecho/pdf/DA_N3_03.pdf [Acceso: 17 de abril de 2018]
- TERMINIELLO, J.P. "A propósito de los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Reflexiones, realidades y desafíos". *Revista Athina*, N° 10, Lima, 2013. P. 259-279. Disponible en: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/1151> [Acceso: 9 de abril de 2018]
- VERDUZCO, F. J.; CUEVAS, A.; SERRATOS, E. "El enfoque de género en la etapa de reconstrucción de un desastre: análisis de programas sociales aplicados con equidad de género en Angangueo, Michoacán". *Revista de estudios de género La Ventana*, vol. 4, no. 36. Guadalajara, jul./dic. 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362012000200005 [Acceso: 3 de julio de 2018]
- YAMIN, A. E. "Hacia una rendición de cuentas transformadora: aplicando un enfoque de derechos humanos para satisfacer las obligaciones en relación a la salud materna". *Revista SUR*, Vol. 7, n°12, junio 2010. P. 99-127. Disponible en: www.corteidh.or.cr/tablas/r26667.pdf [Acceso: 24 de abril de 2018]

DOCUMENTOS INTERNACIONALES Y DE ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

- ANDERSON, M. B. y WOODROW P. J., *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press-UNESCO, 1998. Disponible en: https://doms.csu.edu.au/csu/file/...fd8b.../Reading6_1.pdf [Acceso: 17 de marzo de 2018]
- ASAMBLEA GENERAL DE LA NACIONES UNIDAS, *Protección de las personas en casos de desastre: Memorando de la Secretaría*. Comisión de Derecho Internacional, 60° período de sesiones, Ginebra, 2008. A/CN.4/590. Disponible en: http://www.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_598 [Acceso: 14 de marzo de 2018]
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Activities of the International Decade for Natural Disaster Reduction: Report of the Secretary-General*. A/54/132. Ginebra, 1999. Disponible en: <http://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-80.htm> [Acceso: 14 de marzo de 2018]
- BAAS, S.; RAMASAMY, S.; DEY DE PRYCK, J.; BATTISTA, F. *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. Una Guía*. División Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía de la FAO, Roma, 2009. Disponible en: www.fao.org/3/a-i0304s.pdf [Acceso: 2 de abril de 2018]
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 68° período de sesiones. A/71/10. Nueva York, 2016. Disponible en: <https://daccess-ods.un.org/TMP/9166464.20955658.html> [Acceso: 27 de abril de 2018]
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Memorando de la Secretaría*. A/CN.4/590. 2007. Disponible en: <http://undocs.org/A/CN.4/590> [Acceso: 18 de abril de 2018]

- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y novena combinados del Ecuador*, 11 de marzo de 2015. CEDAW/C/ECU/CO/8-9 Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/cedaw.pdf> [Acceso: 4 de septiembre de 2018]
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer en los desastres naturales. Informe del Secretario General*. E/CN.6/2014/13. Nueva York, 2014. Disponible en: <http://undocs.org/en/E/CN.6/2014/13> [Acceso: 26 de junio de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres en el sector de la educación: Manual de recursos*. Nueva York, 2012. Disponible en: [https://www.unicef.org/education/files/SP_UNICEF-Climate-full_report_\(1\).pdf](https://www.unicef.org/education/files/SP_UNICEF-Climate-full_report_(1).pdf) [Acceso: 22 de junio de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Cientos de escuelas destruidas por el tsunami*, Noticias, Portal web UNICEF, s.l., 2005. Disponible en: <http://unicef.cl/web/cientos-de-escuelas-destruidas-por-el-tsunami/> [Acceso: 18 de julio de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Derechos de la niñez en emergencias y desastres: compromiso de todos*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF, Panamá, 2008. Disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc17788/doc17788.htm> [Acceso: 17 de julio de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Desastres naturales: más de la mitad de los afectados son niños*, Noticias, Portal web UNICEF, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/desastres-naturales-mas-de-la-mitad-de-los-afectados-son-ninos> [Acceso: 15 de julio de 2018]
- FONDO LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Ecuador. Humanitarian Situation Report: One year Review, April 2017. s.l.: 2017. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ecuador/unicef-ecuador-humanitarian-situation-report-one-year-review-april-2017> [Acceso: 13 de agosto de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Ecuador: Informe humanitario – Un año después*. s.l., 2017. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/SitRep_Aniversario_UNICEF_Ecuador.pdf [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Huracán Matthew en Haití: ¿por qué el cólera es la principal amenaza para los niños ahora?* Noticias, Portal web UNICEF, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.unicef.es/noticias/huracan-matthew-colera-principal-amenaza-ninos> [Acceso: 18 de julio de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Índice de la infancia. Portal UNICEF, s.l.s.f. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/sowc05/press_childhood_index.html [Acceso: 17 de julio de 2018]
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. *Informe anual Terremoto Ecuador – Respuesta de UNICEF a la Emergencia en Ecaudor*. s.l.s.f. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/PRESS_KIT_RESPUESTA_A_LA_EMERGENCIA_UNICEF.pdf [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Adolescent Girls in Disaster & Conflict: Interventions for Improving Access to Sexual and Reproductive Health Services*. s.l., 2016. Disponible en: <https://www.unfpa.org/publications/adolescent-girls-disaster-conflict> [Acceso: 26 de junio de 2018]
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Estado de la Población Mundial 2015: Refugio en la tormenta*. Nueva York, 2015. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/swop-2015> [Acceso: 29 de junio de 2018]
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Violencia de género y los desastres naturales en América Latina y el Caribe*. s.l., 2012. Disponible en: <http://lac.unfpa.org/es/publicaciones/violencia-de-g%C3%A9nero-y-los-desastres-naturales-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe> [Acceso: 24 de junio de 2018]
- GLOBAL PROTECTION CLUSTER. *Manual para la protección de los desplazados internos*. 2010. Disponible en: <http://www.refworld.org/es/docid/515419462.html> [Acceso: 20 de abril de 2018]
- MONCAYO, M. I.; COLOMA, S.; MONTENEGRO, A. Y RODRÍGUEZ, B., *Diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia de Manabí*, Organización Internacional para las Migraciones, Quito, 2017. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Diagnostico%20Manabi%20WEB.PDF> [Acceso: 2 de septiembre de 2018]
- NACIONES UNIDAS, *MIRA, Evaluación Rápida Multisectorial Inicial*, Equipo Humanitario de País, 8 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.earlyrecovery.global/sites/default/files/mira_-_terremoto_ecuador_16_abril_2016_0.pdf [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- NACIONES UNIDAS, *Resumen y recomendaciones: Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante, invertir hoy para un mañana más seguro*. s.l., 2009. Disponible en: https://www.preventionweb.net/.../9414_GARSummary2009S [Acceso: 27 de julio de 2018]
- NACIONES UNIDAS, *World Urbanization Prospects 2018*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, s.l., 2018. Disponible en: <https://esa.un.org/unpd/wup/> [Acceso: 27 de julio de 2018]
- NACIONES UNIDAS. *Comisión de Derecho Internacional*. Portal ONU. Disponible en <http://www.un.org/es/aboutun/structure/ilc.shtml> [Acceso: 25 de abril de 2018]
- NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Nueva York, 1996. A/CONF.177/20/Rev.1. Disponible en: <https://undocs.org/A/CONF.177/20/Rev.1> [Acceso: 24 de junio de 2018]

- NACIONES UNIDAS. *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Trafficking in persons: National Report 2013-15*, Office of the Special Rapporteur on Trafficking in Women and Children, Lalitapur, 2015. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/nepal/trafficking-persons-national-report-2013-2015> [Acceso: 18 de julio de 2018]
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Lecciones aprendidas. Terremoto del 16 de abril de 2016*. Equipo Humanitario País, Ecuador, 2017. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ehp_lecciones_aprendidas_terremoto_16a_ecuador.pdf [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador*, Lima, 2012. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf [Acceso: 2 de septiembre de 2018]
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. Nueva York, 2016. Disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/diciembre/informe-global-trata-de-personas.html> [Acceso: 18 de julio de 2018]
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. Ginebra, 2009. Disponible en: <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/51748> [Acceso: 12 de marzo de 2018]
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Nueva York y Ginebra, 2006. HR/PUB/06/8. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf [Acceso: 24 de abril de 2018]
- ONU MUJERES. *Definición de violencia contra las mujeres y niñas*, s.l.s.f. Disponible en: <http://www.endvawnow.org/es/articles/295-defining-violence-against-women-and-girls.html> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- ONU MUJERES. *Acción humanitaria, hechos y cifras*, s.l.n.f.. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/humanitarian-action/facts-and-figures> [Acceso: 24 de junio de 2018]
- ONU MUJERES. *Formas de violencia contra las mujeres*, s.l.s.f. Disponible en: <http://www.endvawnow.org/es/articles/296-formas-de-violencia-contra-las-mujeres.html> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- ONU MUJERES. *Normas Esfera*. Portal ONU Mujeres. s.f. Disponible en: <http://www.endvawnow.org/es/articles/1493-normas-esfera.html> [Acceso: 24 de abril de 2018]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *El aumento de los desastres relacionados con el cambio climático es una amenaza creciente para la seguridad alimentaria*. 26 de noviembre de 2015, Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/346380/icode/> [Acceso: 14 de abril de 2018]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Cooperación Sur-Sur: Respuesta educativa al terremoto en Ecuador 2016*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), Santiago de Chile: 2016. Disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19750/doc19750.htm> [Acceso: 11 de agosto de 2018]
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Lucha contra el Tráfico y la Trata de Personas*. s.l.n.f. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/lucha-contra-el-trafico-y-la-trata-de-personas> [Acceso: 26 de junio de 2018]
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente*, MC/INF/288, del 1 de noviembre de 2007, 94ª reunión. Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=5582> [Acceso: 6 de abril de 2018]
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Envejecimiento y ciclo de vida*. Portal web OMS, s.l.s.f. Disponible en: <http://www.who.int/ageing/about/facts/es/> [Acceso: 13 de julio de 2018]
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación*. PNUD, Nueva York, 2010. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reducci%C3%B3n%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20y%20Recuperaci%C3%B3n%20-%20Introducci%C3%B3n.pdf> [Acceso: 31 de julio de 2018]
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Superar la desigualdad, reducir el riesgo. Gestión de Riesgos de Desastres con Equidad de Género*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México. 2007. Pág. 40- 41. Disponible en: <https://www.preventionweb.net/go/2980> [Acceso: 11 de julio de 2018]
- PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Manual para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias*, Roma, 2009. Disponible en: https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp203214.pdf [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Le droit à l'assistance humanitaire: actes du Colloque international organisé par l'Unesco*. UNESCO (ed.), París, 1996. Disponible en: https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc_856_kolb.pdf [Acceso: 18 de abril de 2018]

- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, Vienna, 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Diciembre/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- VALENCIA-OSPINA, E. *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*. Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/CN.4/598 (5 de mayo de 2008). Disponible en: [le_gal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_598.pdf](http://gal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_598.pdf) [Acceso: 12 de marzo de 2018]
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres*. Actualizado el 31 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm> [Acceso: 3 de marzo de 2018]
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Versión 2004 - Volumen II*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004. En: <http://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm> [Acceso: 18 de marzo de 2018]
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. *El cambio climático y la reducción de riesgo de desastres*. ONU/EIRD Nota informativa N° 1, Ginebra, 2008. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/32189_rrdcambioclimatico.pdf [Acceso: 14 de abril de 2018]

TRATADOS INTERNACIONALES

- NACIONES UNIDAS. *Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York, 1945.
- NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Viena, 1969.
- NACIONES UNIDAS. *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 1965.
- NACIONES UNIDAS. *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. 1951.
- NACIONES UNIDAS. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. 1979.
- NACIONES UNIDAS. *Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado*. 1994.
- NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. 2006.
- NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos del Niño*. 1989.
- NACIONES UNIDAS. *Convención sobre los Privilegios e Inmidades de los Organismos Especializados*. 1946.
- NACIONES UNIDAS. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. 1945.
- NACIONES UNIDAS. *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* Madrid. A/CONF.197/9. 2002.
- NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.
- NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966.
- NACIONES UNIDAS; ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo). A/CONF.206/6. Kobe. 2005.

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES REGIONALES

- COHEN, R. E. y AHEARN, F.L. *Manual de la Atención de Salud Mental para Víctimas de Desastres*, Organización Panamericana de la Salud, México D.F., 1980. Disponible en: <http://helid.digicollection.org/es/d/Jops28s/> [Acceso: 12 de marzo de 2018]
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Santiago de Chile, 2014. P. 7. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/60771/S0410044_es.pdf [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Razón de Mortalidad Materna*, División de Población, s.l.s.f. Disponible en: https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/cairo/WebHelp/Metalatina/razon_de_mortalidad_materna.htm [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Tasa Global de Fecundidad*, División de Población (CELADE), s.l.s.f. Disponible en: <https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/Webhlp/fecundidad.htm> [Acceso: 31 de agosto de 2018]

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe No. 76/08, Admisibilidad, *Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares* (Ecuador), 17 de octubre de 2008. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Ecuador1055-06.sp.htm> [Acceso: 4 de septiembre de 2018]
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte. 1990
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). 1988.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José). San José, 1969.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. 1948
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Integración de la perspectiva de género y de derechos en la gestión integral de riesgo de desastres en las Américas. Washington, D.C., 2012. OEA/Ser.L/II.5.31. Disponible en: [www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33\[SP\].doc](http://www.oas.org/es/CIM/docs/EC.3.12-Doc33[SP].doc) [Acceso: 22 de junio de 2018]
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. 2010: *Un año de restos sanitarios para Haití*, s.l.n.f. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=4609%3A2011-2010-year-health-challenges-haiti&catid=768%3Aevents&Itemid=138&lang=es [Acceso: 29 de junio de 2018]
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Guidelines for Mainstreaming the Needs of Older Persons in Disaster Situations in the Caribbean: A Contribution to World Health Day 2012 Ageing and Health*. Washington D.C., 2012. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=17314&Itemid=270&lang=en [Acceso: 22 de junio de 2018]
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Las personas mayores y los desastres*. s.l.s.f. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=17314&Itemid=270&lang=en [Acceso: 13 de julio de 2018]
- ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA. *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*. Adís Abeba, 1990

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Violencia sexual en Haití: los campamentos de desplazados, una trampa para mujeres y niñas*, Portal web de Amnistía Internacional, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/violencia-sexual-haiti/> [Acceso: 2 de agosto de 2018]
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C., 2000. P. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/454?locale-attribute=es&> [Acceso: 1 de julio de 2018]
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C., 2000. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/454?locale-attribute=es&> [Acceso: 1 de julio de 2018]
- BANCO MUNDIAL. *Cómo romper el vínculo entre los fenómenos meteorológicos extremos y la pobreza extrema*. Blog del Banco Mundial, noviembre, 2016. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/11/14/breaking-the-link-between-extreme-weather-and-extreme-poverty> [Acceso: 18 de julio de 2018]
- BANCO MUNDIAL. *Población de 65 años de edad y más (% del total)*, DataBank del Banco Mundial, s.l., 2017. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.65UP.TO.ZS?view=chart> [Acceso: 13 de julio de 2018]
- BHUIYAN, M. H., *Mejorar probabilidades de supervivencia de mujeres durante desastres naturales*. Banco Mundial, s.l., 12 de Diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/12/12/improving-women-disasters> [Acceso: 29 de junio de 2018]
- BÜNDIS ENTWICKLUNG HILFT. *World Risk Index 2015*, s.l., 2015. Disponible en: <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?useExisting=1> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- CASARES, R. *Mujeres y niñas en Contexto de Desastres. Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidad y Capacidades en la República Dominicana*. Plan Internacional y Oxfam República Dominicana. s.l., 2013. P. 8. Disponible en: <http://dipecholac.net/noticias/caribe/la-desigualdad-de-genero-tambien-en-los-desastres.html> [Acceso: 26 de junio de 2018]
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *No discriminación y conflicto armado*. Portal CICR, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpjk.htm> [Acceso: 6 de abril de 2018]
- COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS DE NACIONES UNIDAS. *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*. Nueva York, 2009. Disponible en: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/Civil-Military%20Guidelines%20and%20Reference.UN-IASC.%2021%20Oct%2008.Spanish.pdf> [Acceso: 12 de marzo de 2018]
- COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Washington D.C. Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2006. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/8207> [Acceso: 25 de abril de 2018]

- COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales: Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales*. Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Washington D.C.: 2006. P. 38-39. Disponible en: <http://www.refworld.org/es/category,POLICY,IASC,THEMGUIDE,,4a8a931c2,0.html> [Acceso: 11 de agosto de 2018]
- COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS. *Protección de las Personas Afectadas por los Desastres Naturales*, Brookings, 22 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://www.brookings.edu/es/research/proteccion-de-las-personas-afectadas-por-los-desastres-naturales/> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- CORPORACIÓN OSSO y OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. *Sistema de inventario de efectos de desastres Desinventar.org: Ecuador – Sistema de Información de desastres y emergencias*, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.desinventar.org/es/> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES. *Yokohama strategy and plan of action for a safer world: Guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation*. Yokohama, 1994. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf. [Acceso: 14 de marzo de 2018]
- DEL NINO, C.; COLL-BLACK, S.; y FALLAVIER, P. *Social Protection Programs for Africa's Drylands: Social Protection Programs*. Banco Mundial. Washington D.C., 2016. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24817> [Acceso: 30 de julio de 2018]
- DEPARTMENT OF STATE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *Trafficking in Persons Report: June 2016*, Washington DC, 2016. P.158-160. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf> [Acceso: 2 de septiembre de 2018]
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *¿Qué es un desastre?* Portal www.ifrc.org, s.f. Disponible en: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/> [Acceso: 12 de marzo de 2018]
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *World Disasters Report. Focus on Public Health*. Ginebra, 2000. Disponible en: www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/9000-WDR2000.pdf [Acceso: 4 de abril de 2018]
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *El programa sobre derecho relativo a los desastres*. Portal FICR, s.f. Disponible en: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-relativo-a-los-desastres/programa-internacional-de-leyes-normas-y-principios-para-la-respuesta-a-desastres-idrl/> [Acceso: 25 de abril de 2018]
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Directrices para la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2011
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra, 2013
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, Ginebra, 2011. Disponible en: <http://www.ifrc.org/PageFiles/125652/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf>
- FERNÁNDEZ, L. *La Respuesta Judicial del Femicidio en Ecuador Análisis de sentencias judiciales de muertes ocurridas en el 2015*, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos y Corporación Promoción de la Mujer/Taller Comunicación Mujer, Quito, 2017. P. 122. Disponible en: <https://oig.cepal.org/sites/default/files/libro-la-respuesta-judicial.pdf> [Acceso: 4 de septiembre de 2018]
- FISHER, D. *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete. Versión resumen*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 2007. Disponible en: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19971> [Acceso: 4 de abril de 2018]
- FISHER, D. *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Ginebra, 2007. Disponible en: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19971> [Acceso: 4 de abril de 2018]
- GREENE, C.; TROYA, I. y SCHULTZ, J.M. *Terremoto de Ecuador 2016: Revisión de información relevante para la Salud Mental y el Apoyo Psicosocial*, Reference Group for Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, Inter-Agency Standing Committee (IASC). Miami, London & Baltimore, 2016. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/307403255_Terremoto_de_Ecuador_2016_Revision_de_informacion_relevante_para_la_Salud_Mental_y_el_Apoyo_Psicosocial [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- HALLEGATTE, S. "Resiliencia para los más vulnerables: gestionar los desastres para proteger mejor a los más pobres del mundo". *Blog Voces, perspectivas en desarrollo*. Banco Mundial. s.l., 2017. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/voices/trade/es/resiliencia-para-los-mas-vulnerables-gestionar-los-desastres-para-proteger-mejor-los-mas-pobres-del-mundo> [Acceso: 13 de julio de 2018]
- HALLEGATTE, S.; VOGT-SCHILB, A.; BANGALORE, M.; Y ROZENBERG, J. *Resumen: Indestructibles. Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales*. Banco Mundial. Washington D.C., 2017. P. 4-5. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/indestructibles-construyendo-la-resiliencia-de-los-m-s-pobres-frente-desastres> [Acceso: 30 de julio de 2018]

- HELPAGE INTERNATIONAL. *El Informe sobre el Envejecimiento y el Desarrollo: un resumen. Pobreza, independencia y las personas mayores en el mundo*. Londres, 2015. P. 3. Disponible en: <http://www.helpage.es/sobre-envejecimiento/informe-envejecimiento-2015/> [Acceso: 14 de julio de 2018]
- HELPAGE INTERNATIONAL. *Personas mayores en desastres y crisis humanitarias: Líneas directrices para la mejor práctica*, Londres, s.f. P. 11-12- Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc_details/186-personas-mayores-en-desastres-y-crisis-humanitarias.html [Acceso: 14 de julio de 2018]
- KLEIN, A. *Violencia sexual durante desastres. Guía de planificación para la prevención y respuesta*. Louisiana Foundation Against Sexual Assault & National Sexual Violence Resource Center, Enola, 2008. Disponible en: <https://www.nsvrc.org/publications/nsvrc-publications/la-violencia-sexual-durante-desastres-guia-de-planificacion-para-la-p> [Acceso: 2 de agosto de 2018]
- MARDEŠIĆ, S.; HERRERA, R.A.; SERRANO, S.; y CASTIGLIONE, D. *Ecuador 2016. Respuesta al terremoto: Contribución al cambio. Informe de evaluación de impacto*, OXFAM, s.l.: Junio 2017, P. 5. Disponible en: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/03/Contribucion-al-cambio_Ecuador_VF.pdf [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- MARQUES OSORIO, L. *El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador*. International Alliance of Inhabitants, s.l., 16 de diciembre de 2008. Disponible en: <https://esp.habitants.org/noticias/habitantes-de-las-americas/el-derecho-a-una-vivienda-y-una-ciudad-dignas-en-ecuador> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- PERSSON, S. *Las mujeres lideran el camino hacia una mayor resiliencia climática*. Banco Mundial, s.l., 2018. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/2018/03/05/las-mujeres-lideran-el-camino-hacia-una-mayor-resiliencia-climatica/> [Acceso: 10 de julio de 2018]
- PROYECTO ESFERA. *Glosario*. Portal del Proyecto Esfera. Disponible en: <http://www.sphereproject.org/sphere/es/manual/glosario/> [Acceso: 12 de marzo de 2018]
- PROYECTO ESFERA. *Manual de Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Bourton on Dunsmore, Practical Action Publishing. Rugby, 2011, Disponible en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1 [Acceso: 25 de abril de 2018]
- RED INTERAGENCIAL PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA. *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación*, 2ª Ed. en español, Nueva York: 2010. P. 62. Disponible en: https://www.unicef.org/paraguay/spanish/MR_5_inee-esp.pdf [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- ROBERTS, y IMANGUI, . *La Salud Sexual y Reproductiva y los derechos de las mujeres y los jóvenes en el contexto del cambio climático*, Advocates for Youth, Washington DC, 2010. Disponible en: http://www.advocatesforyouth.org/storage/advfy/documents/srhr_in_context_of_climate_change_spanish [Acceso: 31 de agosto de 2018]
- ROSERO, R. Y FARINA, M. *Prácticas Nocivas: Estudio sobre el matrimonio infantil y las uniones precoces en Ecuador*, CARE Ecuador, Casa OCHÚN, CIESPAL, Embajada de Canadá y Unión Europea. Quito, 2016. Disponible en: http://docs.wixstatic.com/ugd/273e4d_258dcc7ea34847ddb9db952c19dffd43.pdf [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- TOMASINI, D. (coord.). *DP'12. Documento país 2012: Riesgo de desastres en la Argentina*. PNUD Argentina, Cruz Roja Argentina, Cruz Roja Finlandesa, Ministerio del Interior de la República Argentina. Buenos Aires, 2012. P. 54. Disponible en: <https://issuu.com/amanecemastemprano/docs/dp-baja> [Acceso: 7 de julio de 2018]
- UNICEF, Plan Internacional, CECC/SICA. *Educación en situaciones de emergencia y desastres: Guía de preparativos para el sector educación*, s.l.: 2016. Disponible en: <http://www.ineesite.org/en/resources/educacion-en-situaciones-de-emergencia-y-desastres-guia-de-preparativos-par> [Acceso: 12 de agosto de 2018]
- VINUESA, R.E. *La formación de la costumbre en el Derecho Internacional Humanitario*. Recursos CICR, 1998. Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlj8.htm> [Acceso: 10 de abril de 2018]
- WOMEN'S REFUGEE COMMISSION y SAVE THE CHILDREN. *Programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes en entornos humanitarios: una mirada profunda a los servicios de planificación familiar*. s.l., 2012. P. 5-9. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/ASRH_good_practice_documentation_1-25-2013_SPANISH_FINAL_4_logos.pdf [Acceso: 26 de junio de 2018]

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES LOCALES

- CENTROS PARA EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES. *El virus del Zika*, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.cdc.gov/zika/es/about/index.html>. [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- CENTROS PARA EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES. *Hoja Informativa sobre el dengue*, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.cdc.gov/spanish/enfermedades/dengue/HojaDatos.htm> [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- COALICIÓN NACIONAL DE MUJERES DEL ECUADOR. *Contribución conjunta para el examen del Comité de Derechos del Niño: Una Mirada desde las organizaciones de mujeres de la sociedad civil a los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres ecuatoria-*

nas a una vida libre de violencias. Quito, 2017. Disponible en: http://docs.wixstatic.com/ugd/273e4d_1ac418e4afd3452ea41f190cf1a11c45.pdf [Acceso: 3 de septiembre de 2018]

- CONDE, M. "La mujer en la respuesta ciudadana para la prevención y ante emergencias". *Conferencia Virtual Iberoamericana sobre La Mujer en la Prevención de Desastres*. Dirección General de Protección Civil y Emergencias de España. Noviembre, 2012 - Enero, 2013. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.es/catalogo/guiastecnicas/conferencia-virtual-mujer-reduccion-desastres/presentaciones/index.htm> [Acceso: 11 de julio de 2018]

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES DEL ESTADO ECUATORIANO

- COMITÉ PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA. *Plan Reconstruyo Ecuador: Informe Trimestral de Gestión (mayo-agosto 2016)*, s.l.: 2016. Disponible en: <https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/informes-trimestrales-asamblea-nacional-clic-aqui-para-descargar/> [Acceso: 12 de agosto de 2018]
- CONSEJO DE LA JUDICATURA, *91.790 casos de violencia de género se resolvieron en la administración de justicia*, Dirección Nacional de Comunicación, 24 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/6216-91-790-casos-de-violencia-de-g%C3%A9nero-se-resolvieron-en-la-administraci%C3%B3n-de-justicia.html> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR. *Agua y saneamiento en situaciones de emergencia y desastres naturales*. Quito, 2016. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_046.pdf [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE ECUADOR, BOLIVIA, COLOMBIA, PERÚ Y VENEZUELA. *Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina: Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas*. Ecuador, Quito, 2016. Disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1306> [Acceso: 2 de septiembre de 2018]
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Femicidio: Análisis Penológico 2014-2015*, Dirección Nacional de Política Criminal, Quito, 2016. Disponible en: <https://www.fiscalia.gob.ec/nuestras-publicaciones/> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL ECUADOR. *Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. Fascículo Provincial Manabí*. s.l.s.f. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/> [Acceso: 13 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, *Presentación de resultados Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014*, s.l., abril 2015. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-consumo/> [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2017*, Quito, 2017. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/nacimientos_y_defunciones/ [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2016*, Quito, 2016. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-de-nacimientos-y-defunciones-2016/>
http://www.ecuadorencifras.gob.ec/nacimientos_y_defunciones/ [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2015*, Quito, 2015. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-de-nacimientos-y-defunciones-2015/> [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Anuario de Nacimientos y Defunciones 2014*, Quito, 2014. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/Publicaciones/Anuario_Nacimientos_y_Defunciones_2014.pdf [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Presentación Nacional: Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*, Quito, 2011. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/> [Acceso: 13 de febrero de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Reconstruyendo las cifras luego del sismo: Memorias*, Quito, 2017. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ecuador/reconstruyendo-las-cifras-luego-del-sismo-memorias> [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador*. s.l.s.f. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/> [Acceso: 13 de agosto de 2018]
- MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*, *Biblioteca Virtual SGR*. Disponible en: <http://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec/items/show/27> [Acceso: 20 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. *MIDUVI invierte 540.000 dólares en tres proyectos de viviendas en Pastaza*. s.l.s.f. Disponible en: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/miduvi-invierte-540-000-dolares-en-tres-proyectos-de-viviendas-en-pastaza/> [Acceso: 15 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR, *Cursos de Actualización Docente 2018*, s.l.s.f. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/cursos-de-actualizacion-docente-2018/> [Acceso: 9 de agosto de 2018]

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR, *Ecuador mejoró su sistema educativo en los últimos 7 años*, s.l.s.f. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/ecuador-mejoro-su-sistema-educativo-en-los-ultimos-7-anos/> [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN ECUADOR, *Archivo Maestro de Instituciones Educativas*, s.l., 2009-2018. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/amie/> [Acceso: 2 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *224 bonos de acogida, alquiler y alimentación entregó el MIES en Quevedo*, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.ec/224-bonos-de-acogida-alquiler-y-alimentacion-entrego-el-mies-en-quevedo/> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *Listado de albergues y refugios por el terremoto, 11 mayo 2016*, s.l., 2016. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/ecuador/assessment/listado-de-albergues-y-refugios-por-terremoto-11-mayo-2016> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021*, Viceministerio de Gobernanza de la Salud Pública, Quito, 2017. Disponible en: <https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PLAN%20NACIONAL%20DE%20SS%20Y%20SR%202017-2021.pdf> [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Anuario de Vigilancia Epidemiológica 1994-2017, Enfermedades transmitidas por agua y alimentos*, Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l. 2017. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/vvicentee80#!/vizhome/ETAS-2014/ANUARIO> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Anuario de Vigilancia Epidemiológica 1994-2017, Enfermedades respiratorias agudas graves*, Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l. 2017. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/vvicentee80#!/vizhome/respiratorias2014/ANUARIO> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Anuario de Vigilancia Epidemiológica 1994-2017, Enfermedades transmisión sexual*, Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l. 2017. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/vvicentee80#!/vizhome/ITS-2016/ANUARIO> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Enfermedades transmitidas por vectores: Ecuador, Semana epidemiológica 1, 2017*. Subsecretaría Nacional de Vigilancia de la Salud Pública-Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l., enero 2017. Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/GACETA-ZIKA-SE14-2018.pdf> [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Enfermedades transmitidas por vectores: Zika. Semana epidemiológica 14*. Subsecretaría Nacional de Vigilancia de la Salud Pública-Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, s.l., abril 2018. Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/GACETA-ZIKA-SE14-2018.pdf> [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Informe GAM Ecuador. Monitoreo Global del Sida 2017*, Quito, 2017. Disponible en: http://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/ECU_2017_countryreport.pdf [Acceso: 28 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Mortalidad evitable, Gaceta de Muerte Materna SE 50*, Subsecretaría de Vigilancia de la Salud Pública, Quito, 2017. Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/Gaceta-MM-SE-50.pdf> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Provincia de Residencia de Personas con VIH 2015*. s.l.s.f. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/publish/PROVINCIAADERESIDENCIA/PROVINCIAADERESIDENCIA#!/publish-confirm> [Acceso: 28 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. *Provincia de Residencia de Personas con VIH 2016*. s.l.s.f. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/publish/PROVINCIAADERESIDENCIA/PROVINCIAADERESIDENCIA#!/publish-confirm> [Acceso: 28 de agosto de 2018]
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Estadísticas Trata de Personas y Tráfico de Migrantes*, Quito, 2015. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/EQU/INT_CCPR_AIS_ECU_24429_S.pdf [Acceso: 2 de septiembre de 2018]
- Proyecto de ley de gestión de riesgos. Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 26 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_Gesti%C3%B3n_de_Riesgos_Tr_305539.pdf [Acceso: 20 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR. *Listado nacional de 1127 albergues y refugios temporales disponibles a nivel nacional para todos los eventos adversos*. s.l.: 14 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjTo8fdtOjcAhXEK1kKHQ6ZA14QFJAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.gestionderiesgos.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2Fdownloads%2F2016%2F07%2FLISTADO-NACIONAL-DE-1127-ALBERGUES-Y-REFUGIOS-DISPONIBLES-POR-TODOS-LOS-EVENTOS-ADVERSOS.pdf&usq=AOvVaw1BWkfOQEEPIhsYVVwOK2LS> [Acceso: 11 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR. *Plan Reconstruye Ecuador: Boletín Informativo N°14, Emergencia*, s.l.: 16 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.reconstruyeecuador.gob.ec/> [Acceso: 13 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS, *Resolución No. SGR-073-2016*, 21 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/Resolucion-No.-SGR-073-2016.pdf> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]

- SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS. *Informe de situación N°71*. Pedernales, 19 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/INFORME-n71-SISMO-78-20302.pdf> [Acceso: 23 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. *Ecuador: Referencias básicas para la gestión del riesgo*. Quito, 2012. Disponible en: <file:///Users/gjaramilloroman/Documents/Finanzas/196-ecuador-referencias-basicas-para-la-gestion-de-riesgos-2013-2014.pdf> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS. Ecuador: Avances en la gestión de riesgos 2008-2013. S.I., 2013. Disponible en: https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Logros-SGR_finalok.pdf [Acceso: 19 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR. *Evaluación de los Costos de Reconstrucción: Sismo en Ecuador, abril 2016*. Quito, 2016. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/> [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, 2009. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf [Acceso: 17 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Toda el mundo mejor*. Quito, 2013. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf [Acceso: 17 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida*. Quito, 2017. Disponible en: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf [Acceso: 17 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA. *Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento*, Quito, 2015. Disponible en: <https://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/REVISTA-SENAGUA.compressed.pdf> [Acceso: 26 de agosto de 2018]
- SECRETARÍA TÉCNICA PLAN TODA UNA VIDA. *5.800 familias constan en la primera fase del levantamiento del Registro Único de Damnificados*, s.l.sf. Disponible en: <https://www.todaunavida.gob.ec/5-800-familias-constan-en-primera-fase-de-levantamiento-del-registro-unico-de-damnificados/> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- VALLE, C. *Atlas de Género*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Quito, 2018. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Atlas_de_Genero_Final.pdf [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- VALLE, C. *Atlas de Género*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Quito, 2018. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Atlas_de_Genero_Final.pdf [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Infografía Eje Reconstrucción*, Plan Reconstruyo Ecuador, s.l. mayo 2018. Disponible en: <https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Infografía Eje-reconstrucción*. Plan Reconstruyo Ecuador, s.l.s.f. Disponible en: <https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/> [Acceso: 12 de agosto de 2018]
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Reconstruyo Ecuador presenta plan de incentivos para damnificados por el terremoto*. s.l.s.f. Disponible en: <https://www.vicepresidencia.gob.ec/reconstruyo-ecuador-presenta-plan-de-incentivos-para-damnificados-por-el-terremoto/> [Acceso: 13 de agosto de 2018]

ARTÍCULOS DE PRENSA Y DOCUMENTOS AUDIOVISUALES

- *Almagro reactivará los mecanismos de emergencia de la OEA ante desastres naturales*. Agencia EFE, Washington, 18 de abril de 2016. de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/almagro-reactivara-los-mecanismos-de-emergencia-la-oea-ante-desastres-naturales/20000013-2900584> [Acceso: 20 de febrero de 2018]
- ARAUJO, A. *La ruta de China y sus empresas en suelo ecuatoriano*. El Comercio, s.f. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ruta-de-china-y-empresas.html> [Acceso: 19 de agosto de 2018]
- ARÉVALO GROSS, L. *Promesas rotas*. Revista GK, 19 de abril de 2018. Disponible en: <https://gk.city/2018/04/19/fondos-reconstruccion-terremoto-perdernaes-gobierno/> [Acceso: 15 de agosto de 2018]
- BELLANTE, C. *Tras el huracán, la paliza de tu pareja*. El País, 21 de mayo de 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/04/26/planeta_futuro/1524756416_641063.html [Acceso: 2 de agosto de 2018]
- BONILLA, M. *Damnificados se quedan en los refugios*. El Comercio. 16 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/damnificados-sismo-tonsupa-atacames-refugios.html> [Acceso: 14 de agosto de 2018]

- EFE, *Elevan a 659 los muertos y a 29.067 los albergados por el terremoto en Ecuador*, Quito, 26 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/elevan-a-659-los-muertos-y-29-067-albergados-por-el-terremoto-en-ecuador/10004-2908522> [Acceso: 9 de agosto de 2016]
- EFE. Ecuador recuerda un año después del terremoto a los 670 muertos en el mayor terremoto de su historia, *El Comercio*, 17 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/3012923/0/ecuador-recuerda-muertos-aniversario-terremoto/> [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- EL TELÉGRAFO, *Sueldos de docentes pasarán de \$530 a \$817 y de \$430 a \$675*, Quito, 11 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/gobierno-invertira-usd-56-millones-en-la-homologacion-de-salarios-de-los-docentes-del-pais> [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- EL TELÉGRAFO. *La Fiscalía registró 18.154 casos de violaciones en 4 años*. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/fiscalia-violaciones-ecuador> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]
- EL UNIVERSO, *Docentes con bajo puntaje*, s.l., 3 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/03/nota/6790136/docentes-bajo-puntaje> [Acceso: 9 de agosto de 2018]
- EL UNIVERSO, *Mónica Hernández: 'Daremos mucho énfasis a la abstinencia'*, 8 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/08/nota/4630786/daremos-mucho-enfasis-abstinencia> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- EL UNIVERSO. 75% de los casos de violación, sin sentencia condenatoria en Ecuador, 18 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/18/nota/6235510/75-casos-violacion-sentencia-condenatoria> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]
- EL UNIVERSO. *Los casos de femicidio en 2017 en Ecuador*, 24 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/11/24/nota/6493684/casos-femicidio-2017-ecuador> [Acceso: 4 de septiembre de 2018]
- EL DIARIO.EC. *Alcantarillado es irregular en Manabí*, 31 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/380685-alcantarillado-es-irregular-en-manabi/> [Acceso: 31 de agosto de 2018]
- FEDERACIÓN DE MUJERES DE SUCUMBÍOS. *Incesto en Ecuador: un secreto a voces*. LolaMora Producciones, [documental audiovisual], 2017. Disponible en: <http://lolamora.net/es/producciones/video/item/134-incesto-en-ecuador-un-secreto-a-voces-134> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- FSALCEDO, *Fiscalía moderniza sus métodos de investigación con cámaras de Gesell*, Ecuavisa, 3 de Julio de 2014. Disponible en: <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/70183-fiscalia-moderniza-sus-metodos-investigacion-camaras-gesell> [Acceso: 4 de septiembre de 2018]
- ICARRERA. *Correa insta a afectados por el terremoto a dejar albergues improvisados*. Ecuavisa, 11 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.ecuavisa.com/articulo/terremoto/noticias/154141-correa-insta-afectados-terremoto-dejar-albergues-improvisados> [Acceso: 4 de septiembre de 2018]
- LAHORA.EC. *La falta de agua potable causa malestar colectivo*, Portoviejo, 29 de marzo de 2008. Disponible en: <https://lahora.com.ec/noticia/700615/la-falta-de-agua-potable-causa-malestar-colectivo> [Acceso: 31 de agosto de 2018]
- MARTÍNEZ, G. El derecho a la vivienda. ¿Es un derecho fundamental? En el blog "El Jurista", Barcelona, 14 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.eljurista.eu/2013/11/05/el-derecho-a-la-vivienda-es-un-derecho-fundamental/> [Acceso: 13 de agosto de 2018]
- OLMOS, J. A casi 11 meses del terremoto en Ecuador se aligera el cierre de albergues. *El Universo*, 12 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/03/12/nota/6084541/casi-11-meses-terremoto-se-aligera-cierre-albergues> [Acceso: 13 de agosto de 2018]
- PONCE, I. *El silencio más grande de todos*, GK, 1 de marzo de 2018. Disponible en: <https://gk.city/2018/03/01/incesto-en-ecuador/> [Acceso: 1 de septiembre de 2018]
- PONCE, I. *Estefanía Chávez: 'La justicia es timorata, mojigata y se abstrae de las realidades de las mujeres y las niñas'*, GK, 26 de febrero de 2018. Disponible en: <https://gk.city/2018/02/26/jueces-machistas-en-ecuador/> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]
- TORO, M. *803 viviendas afectadas en el cantón Muisne*, *El Universo*, 20 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/20/nota/5534694/803-viviendas-afectadas-canton-muisne> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]
- VELASCO, B. *El cobro del 10% del valor de las casas para damnificados empezó*. *El Comercio*, 13 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-terremoto-cobro-damnificados-miduvi.html> [Acceso: 15 de agosto de 2018]
- VELASCO, B. *Las familias grandes viven en casas y carpas en Manabí*. *El Comercio*, 4 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/familias-vivienda-manabi-terremoto-ecuador.html> [Acceso: 14 de agosto de 2018]
- VÉLEZ, R. *Femicidios: ONU Mujeres pide estadísticas claras a Ecuador*. *Diario La Hora*, 21 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.lahora.com.ec/noticia/1102093820/femicidios-onu-mujeres-pide-estadisticas-claras-a-ecuador> [Acceso: 3 de septiembre de 2018]
- VRIES, L. *All Missing Hurricane Kids Found*, CBS, 22 de marzo de 2006. Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/all-missing-hurricane-kids-found/> [Acceso: 18 de julio de 2018]

- YÉPEZ, D. *Mónica Hernández: 'Plan Familia Ecuador se enfoca en la prevención de embarazo adolescente'*, El Comercio, 6 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/tendencias/entrevista-monica-hernandez-plan-familia.html> [Acceso: 30 de agosto de 2018]
- ZIBELL, M. *Tras 10 años de gobierno, además de un país dividido, ¿qué más deja Rafael Correa?*, BBC, 24 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38980926> [Acceso: 17 de agosto de 2018]

RESUMEN DE FIGURAS

Figura 1: Marco de la Gestión del Riesgo de Desastres

Figura 2: El ciclo de la gestión de riesgo de desastres

Figura 3: Muertos y afectados por fenómenos naturales en Ecuador, 1970-2018

Figura 4: Número de eventos por año

Figura 5: Muertes y afectados por año

Figura 6: Distribución de viviendas por categorías en Manabí

Figura 7: Numero de viviendas afectadas a nivel nacional en contexto rural y urbano

Figura 8: Cobertura de agua y saneamiento en Manabí respecto media nacional (%)

Figura 9: Acceso a la red pública de agua, nacional, urbano y rural (%)

Figura 10: Evolución del número de estudiantes en Ecuador, 2012- 2018

Figura 11: Comparación nacional casos chikungunya por años y Semana Epidemiológica 2014-2017

Figura 12: Comparación nacional casos de malaria por años y Semana Epidemiológica 2015-2017

Figura 13: Comparación casos de dengue en Manabí, por años y Semana Epidemiológica 2014-2017

Figura 14: Comparación nacional casos de Zika por años; por Semana Epidemiológica 2016-2018

Figura 15: Grupos de edad con Zika a nivel nacional, 2017

Figura 16: Evolución de los casos de enfermedades transmitidas por agua y alimentos en Manabí

Figura 17: Tasa de natalidad del Ecuador por años, nacidos vivos por cada 1.000 habitantes

Figura 18: Porcentajes de incremento de la tasa de natalidad de 2016 a 2017 por provincia

Figura 19: Evolución de la razón de muerte materna 2008-2017 en Manabí y Esmeraldas

Figura 20: Nacidos vivos de madres menores de 20 años

Figura 21: Casos y tasas de enfermedades de transmisión sexual 1994-2017 en Ecuador

Figura 22: Casos de enfermedades de transmisión sexual en Manabí, 1994-2017

Figura 23: Mapas de nuevos casos de VIH/Sida por provincias, 2015 (izda.) y 2016 (dcha.)

Figura 24: Casos VIH/Sida 1984 – 2016

Figura 25: % en relación al tipo de violencia sufrida

Figura 26: % en relación al perpetrador

Figura 27: % en relación a estado conyugal

Figura 28: % en relación a auto identificación étnica

Figura 31: % en relación al número de hijos

Figura 32: Intención de separación

Figura 34: % de mujeres que han sufrido violencia de sus parejas en Manabí y Esmeraldas

Figura 35: Mujeres que han sufrido violencia de genero de su pareja

Figura 36: Denuncias y sentencias por violación sexual en Ecuador, 2015-abril 2018

Figura 37: Denuncias y sentencias por violación sexual en Ecuador, 2013-abril 2017

Figura 38: Femicidios por provincia 2014-2017

Figura 39: Femicidios en Ecuador según Fiscalía e INEC, 2014-2017

Figura 40: Denuncias de trata de personas por cantón en Manabí, 2012-2016

RESUMEN DE TABLAS

Tabla 1: Histórico de población en algunas ciudades del mundo

Tabla 2: Instrumentos regionales americanos relativos a desastres, por subregiones

Tabla 3: Tratados multilaterales en relación a los desastres

Tabla 4: Acuerdos binlaterales en materia de desastres firmados por el Ecuador

Tabla 5: Instrumentos de *soft law*, por origen

Tabla 6: Informantes entrevistados, código y descripción

Tabla 7: Número de estudiantes antes y después del terremoto en Ecuador

Tabla 8: Número de docentes en funciones en la provincia de Manabí, 2012-2017

Tabla 9. Comparación entre número de estudiantes, no promociones y abandono en

Tabla 10. Comparativa porcentual de rendimiento académico en la provincia