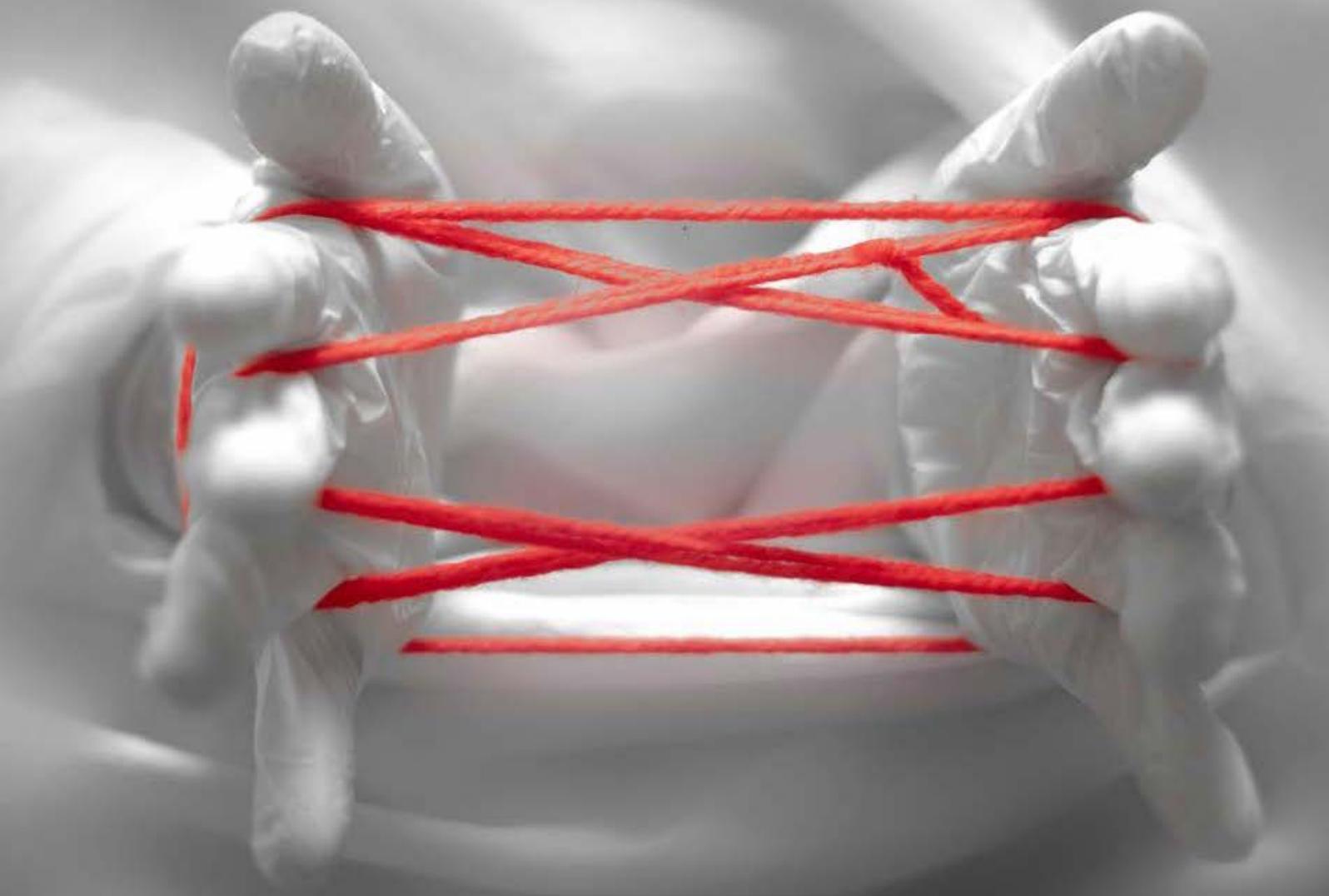


# CICLO DE CONVERSATORIOS DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES

Lunes 23 y 30 de Noviembre 2020 de 16:30 a 18:30 (CST)

## INFORME DE ACTIVIDADES



**ORGANIZAN:**



**UAM**  
Universidad Autónoma  
de Madrid



**CON EL APOYO DE:**

**EUSKO JAURLARITZA**



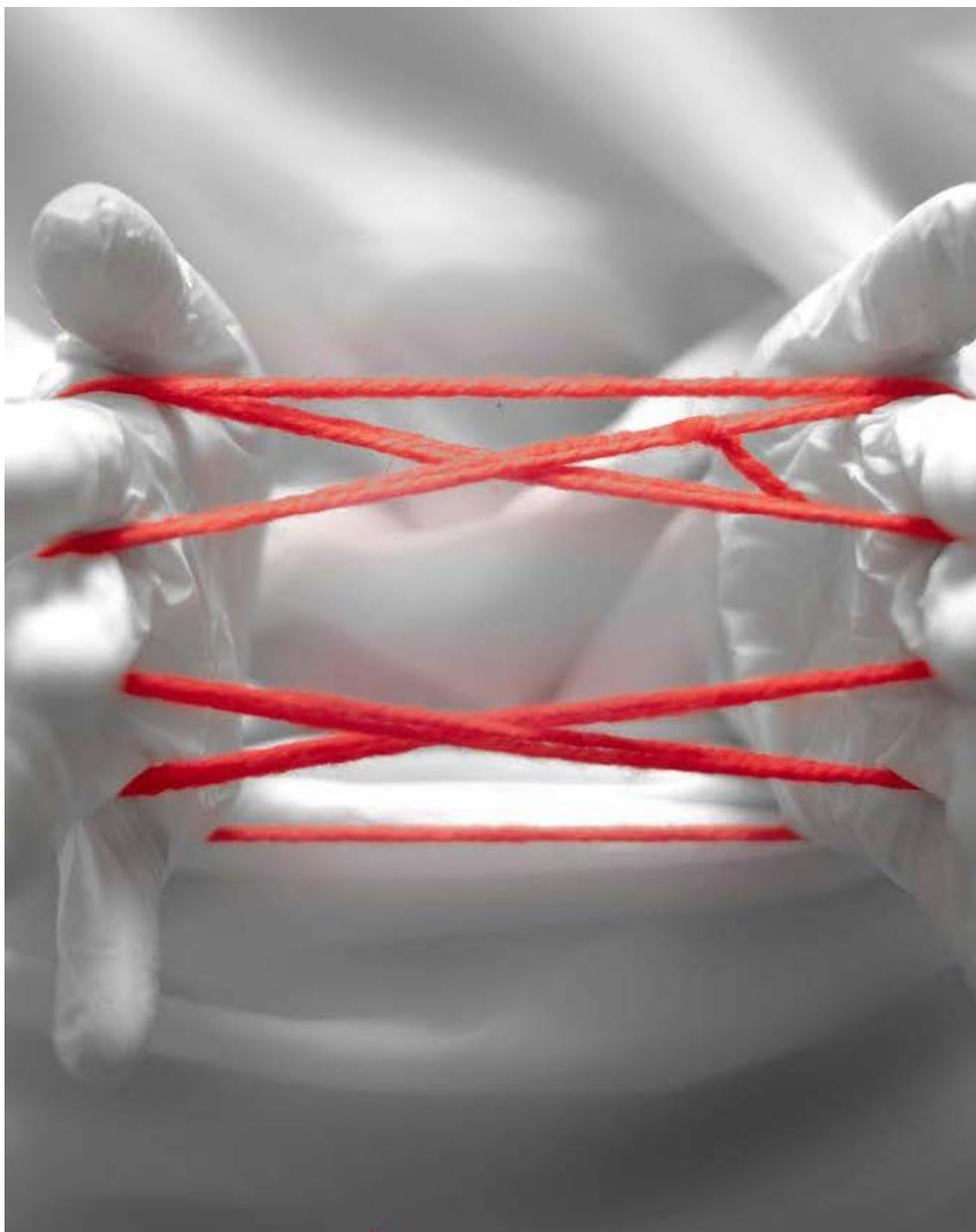
**GOBIERNO VASCO**



# ÍNDICE

1. Informe de actividades
2. Marco Conceptual
3. Programa del Seminario
4. Perfil de ponentes
5. Relatoría de los conversatorios
6. Participantes
7. Páginas web
8. Cartelería y difusión en redes
9. Capsulas audiovisuales
10. Dossier de documentos de análisis
11. Recursos bibliográficos





## **1. INFORME DE ACTIVIDADES**



# Informe de actividades

Con este informe presentamos un balance de las actividades realizadas durante 2020 por parte de la Fundación Cultura de Paz y del Instituto DEMOSPAZ-UAM sobre **las Emergencias globales y los Derechos Humanos: modelos de resiliencia inclusivos y sostenibles** con el apoyo de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco.

Se ha hecho un esfuerzo importante por adaptar el programa a la situación de pandemia y se han buscado otras alternativas, que han abierto nuevas oportunidades, como una mayor participación de personas e instituciones de América Latina, pero también han presentado sus limitaciones. La presencialidad es muy importante en la generación colectiva de conocimiento y en fortalecer las redes de trabajo.

Esta situación también nos ha llevado a dar un mayor protagonismo a la página web, a las redes sociales y a las diversas herramientas en línea que existen para impulsar por esta vía las diversas actividades previstas.

La incorporación del enfoque de derechos humanos a la situación de pandemia ha sido muy novedosa y muy bien acogida por las personas e instituciones que han participado en el programa. Además, se ha realizado desde un enfoque transdisciplinar que ha permitido poner en diálogo enfoques antropológicos de gestión del riesgo, con enfoques jurídicos, educativos, de relaciones internacionales y periodísticos, entre otros. Todo ello ha permitido una gran riqueza en las reflexiones e importantes aportes sobre qué tipo de iniciativas se deberían impulsar en un contexto de crisis como el actual.

A continuación, presentamos una descripción más detallada de las actividades realizadas:

- 1. Un seminario de análisis y reflexión sobre Derechos humanos y Emergencias Globales** con carácter transdisciplinar, que ha reunido a especialistas de diversas áreas de conocimiento y a diversos actores que trabajan en el ámbito local, nacional e internacional. Se organizaron dos sesiones telemáticas y el debate se articuló a partir de un documento marco y de unas preguntas generadoras en formato conversatorio, que resultaron muy dinámicos.

Los/las ponentes aportaron documentos de análisis sobre los profundizaron en sus planteamientos sobre la COVID y los derechos humanos y estos fueron remitidos a todas las personas asistentes con anterioridad. También se ha

realizado una relatoría de los dos conversatorios que han sido remitidas a las personas e instituciones que ha participado.

Los webinar se centraron en dos ejes temáticos:

**-Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos**, que contó con la colaboración con la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas en Costa Rica, la Cátedra de Derechos Humanos y Poderes Públicos del País Vasco.

**-Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta**, que contó con la colaboración de la Cátedra de Educación para la Justicia Social, de la Cátedra de Políticas de Género e Igualdad entre hombre y mujeres y el Instituto universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia (IUNDIA) de la Universidad Autónoma de Madrid.

Los dos conversatorios han sido valorados muy positivamente. Uno de los elementos que se han destacado ha sido la diversidad de ponentes y la variedad de sus perfiles; estos procedían del ámbito académico, periodístico, social, vinculados a la investigación para la paz, a estudios de género, al feminismo, pacifismo y ecologismo. Se tuvieron en cuenta criterios de género en la selección de los/las ponentes. También se facilitó la presencia de personas muy consolidadas profesionalmente, con personas que están en el inicio de su carrera académica o profesional, buscando fortalecer los lazos y vínculos intergeneracionales y ofreciendo oportunidades para visibilizar su trabajo y aportes.

Otro de los aspectos positivos que han señalado las personas participantes fue el envío de un documento marco y de texto de análisis, previo al conversatorio, lo que permitió profundizar en los temas abordados en el conversatorio.

Asimismo, la grabación de los conversatorios y su disponibilidad a partir de la página web ha permitido permite volver sobre algunas intervenciones o bien que aquellas personas que no pudieron participar lo hagan posteriormente.

## **1. Anuario sobre paz y conflictos dedicado a los derechos humanos y a la crisis de la COVID-19**

Publicación que aborda la crisis generada por la COVID-19, y el impacto económico, político y social. Se analiza la pandemia en un contexto de crisis de gobernanza global, así como los riesgos que entraña en el ámbito de los derechos humanos; se examinan las narrativas y discursos dominantes que se ha utilizado para explicar esta pandemia y el impacto que están teniendo las medidas adoptadas en Europa sobre las personas refugiadas y migrantes. Se incluye también un análisis sobre los riesgos que entraña las armas autónomas; y el papel de la mediación en el fortalecimiento de la democracia, este año que se celebra el 75 Aniversario de la creación de las Naciones Unidas. En el

apartado de perspectivas regionales, se analiza el impacto de la COVID en América Latina, el fenómeno de la violencia en México y las revueltas sociales en Chile y en Hong-Kong. También se estudia el caso de Irán y la región del Sahel, dos zonas de gran importancia estratégica para la seguridad internacional.

Ha contado con la participación de Federico Mayor Zaragoza, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Laura Alonso, Elena Boschiero, Jose Antonio Sanahuja, Ana González-Paramo, Xulio Ríos, Joaquin Alvarez, Rosa Meneses e Ignacio Alvarez-Ossorio.

Esta publicación es ampliamente difundida en formato electrónico y en papel entre centros de investigación, instituciones de derechos humanos, y organizaciones sociales.

**2. Elaboración de “cuatro cápsulas audiovisuales”** que abordan el papel de las políticas públicas en la pandemia; la vulnerabilidad y desigualdad; las narrativas dominantes durante la crisis; la solidaridad y responsabilidad ciudadana. Se han realizado en formato *playground* para su amplia difusión en redes, así como para su utilización para el debate y reflexión con organizaciones sociales, estudiantiles y centros educativos. Este año con motivo del Día Internacional de los Derechos humanos se ha realizado un “video-zoom” en el que se han presentado los vídeos y se ha dado paso a una tertulia con los asistentes.

### **3. Página web y las redes sociales**

Se ha elaborado una página específica del proyecto (<http://ods.ceipaz.org/ddhhycovid/>) en la que se han incluido las diversas actividades realizadas durante este año. La página web también ofrece documentos de análisis para profundizar sobre derechos humanos y emergencias globales. Se ha preparado un documento de recursos bibliográficos que recoge los principales informes y artículos publicados sobre el tema y que están disponibles en formato electrónico.

También se ha lanzado una campaña: **“Que lo esencial deje de ser invisible: sumamos y proponemos”** que ha tenido por objetivo dar visibilidad a las iniciativas ciudadanas de solidaridad durante la pandemia y especialmente en los meses de confinamiento. Ha sido un trabajo conjunto, fruto de una “red de redes” integrada por cinco organizaciones que han trabajado juntas en el ámbito de la cultura de paz, la mediación, la educación, el feminismo pacifista y los derechos humanos: DEMOSPAZ-UAM, CEIPAZ, WILPF- España, Cátedra de Educación para la Justicia Social de la Universidad Autónoma de Madrid y la Fundación Cultura de Paz.

La campaña se ha compuesto de:

- Un manifiesto con los puntos generales de la campaña: <http://ticambia.org/manifiesto/>
- Un conjunto de carteles y pequeños textos que muestran las iniciativas de

solidaridad en distintos ámbitos: 1. Educación; 2. Cuidados; 3. Economía; 4. Medio Ambiente; 5. Cultura y arte; 6. Interdependencia: <http://ticambia.org/campana-que-lo-esencial-deje-de-ser-invisible/>

- Vídeos de personas que se han sumado en sus redes sociales y vídeo final de la campaña: <https://www.youtube.com/watch?v=xEIAxBVYpBo&t=14s>
- Un blog y página web: <http://ticambia.org/campana-que-lo-esencial-deje-de-ser-invisible/>
- Una publicación: <http://ticambia.org/libro-de-campana/>

La campaña obtuvo un gran impacto gracias a la difusión realizada en las redes sociales durante el confinamiento y fue reconocida por varias de las organizaciones y asociaciones citadas en la recopilación de iniciativas de apoyo y colaboración ciudadanas alrededor del mundo.

Su manifiesto se ha difundido a más de 1.000 personas y organizaciones que lo han apoyado en las redes sociales, compartiéndolo e incorporando ideas y propuestas. Durante 4 semanas se han publicado más de 40 textos sobre iniciativas ciudadanas de solidaridad en todo el mundo y más de 50 carteles con diseños gráficos que recogen los valores de la campaña: #solidaridad, #creatividad, #empatía, #diálogo, bien #común, #protección, #cuidados, #cooperación, #justicia e #igualdad. Asimismo, se han recibido 20 vídeos de parte de personas que han querido demostrar su compromiso con la campaña.

También se ha desarrollado una estrategia para la difusión de los mensajes sobre derechos humanos y la COVID-19 en las redes sociales durante octubre, noviembre y diciembre. Esto ha facilitado una mayor participación en las actividades organizadas y ha contribuido a dar relevancia a la idea: “La mejor manera de gestionar la pandemia es el respeto de los derechos humanos”.

## Valoración general del proyecto

Hacemos una valoración muy positiva del proyecto dado que se ha logrado generar un rico debate e intercambio de ideas sobre derechos humanos y emergencias globales y se han formulado propuestas que son de gran relevancia en el contexto actual.

Los objetivos previstos en el proyecto han sido alcanzados satisfactoriamente, en lo que se refiere a la divulgación, incidencia, formación y difusión.

A pesar de lo novedoso del tema, se ha logrado alcanzar un buen nivel de análisis sobre como abordar los riesgos globales desde una perspectiva de derechos humanos. Ha habido un aprendizaje muy importante en el uso de las tecnologías de la información y comunicación para el intercambio de ideas y la construcción colectiva del conocimiento. El proyecto ha permitido explorar nuevos formatos y sus potencialidades, desde el uso del zoom hasta como promover la participación de la audiencia en línea.

Este año se ha ampliado considerablemente la participación de instituciones y personas procedentes de América Latina y que trabajan en el ámbito de los derechos humanos (ver anexo).

Las limitaciones de los formatos en línea han sido superadas promoviendo otras actividades complementarias, como la elaboración de documentos de análisis y recursos bibliográficos.

La continuidad del proyecto se garantiza a partir de las propias actividades que desarrolla la Fundación Cultura de Paz y el Instituto DEMOSPAZ y serán difundidas a partir de la web. Se irán incorporando nuevas iniciativas y documentos y manteniendo contacto y difundiendo la información entre la amplia red de organizaciones e instituciones que a lo largo de estos años ha ido creando la Fundación Cultura de Paz y que se han ido retroalimentando con los participantes que han asistido a estos seminarios o bien han participado en la campaña.

A continuación, se adjunta el dossier con las actividades y materiales que se han elaborado en el marco del proyecto. Todo nuestro agradecimiento a la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco.



# CICLO DE CONVERSATORIOS

## DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES

### Marco conceptual

ORGANIZAN:

CON EL APOYO DE:



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO





**DEMOSPAZ**

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA  
CULTURA DE PAZ Y NO VIOLENCIA

**UAM**

Universidad Autónoma  
de Madrid

## **Seminario: Derechos Humanos y Emergencias Globales**

**23 y 30 de noviembre 2020**

### *Marco conceptual*

La emergencia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que existen riesgos globales que no tienen fronteras. La pandemia cruza con algunas dinámicas de crisis que ya existían con anterioridad, y las ha exacerbado y agudizado, como la desigualdad socio-económica, el debilitamiento de las estructuras de gobernanza global, y la fragilización de los sistemas de salud y las políticas públicas como resultado de décadas de políticas neoliberales y en particular del ciclo de austeridad posterior a la crisis de 2008. La gobernanza mundial de la salud, depende de organismos internacionales de naturaleza subsidiaria, sin mandato ejecutivo ni capacidad operacional para proporcionar asistencia, lo que supone un problema para la gestión de la pandemia. La gobernanza global y la acción colectiva son un imperativo para superar la pandemia.

Esta situación de emergencia supone una prueba trascendental para las sociedades, las economías y las instituciones en todo el mundo e implica un reto para el cumplimiento de los derechos humanos. Si bien la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 no incluye específicamente la protección ante un desastre como un derecho humano, sí lo recoge implícitamente en varios artículos, relacionados especialmente con la vida y la seguridad de la persona, la propiedad y el trabajo, la participación ciudadana, la dignidad humana, los derechos económicos, sociales y culturales, la educación y el disfrute de la vida cultural.

Durante la emergencia del COVID-19 hemos aprendido que un riesgo global impacta de forma desigual en cada país o región, repercutiendo sobre todo en los derechos de las personas más vulnerables: las personas mayores y/o con patologías previas; el personal sanitario especialmente expuesto al virus; las personas sin hogar y sin capacidad de cuidarse en una vivienda, continuamente expuestas al riesgo de contagio y sin recursos; las mujeres viviendo con un agresor para las cuales el confinamiento amplía su vulnerabilidad; las personas trabajando en los supermercados, en los transportes, en las fábricas y otras empresas; las personas con contratos temporales, que más que el contagio temen el cese de su actividad laboral; el estudiantado que no tiene en casa los mismos recursos que sus compañeros para poder seguir con sus clases de manera telemática.

Esta situación inédita y sin precedentes es una oportunidad para poner sobre la mesa y reflexionar sobre algunas cuestiones relacionadas con las emergencias y los derechos

humanos en el ámbito internacional, nacional y local. Este documento es una primera aproximación a alguna de estas cuestiones.

## **Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos**

### ***Riesgos globales y multilateralismo***

Estamos viviendo en todo el mundo la manifestación de una crisis originada por un riesgo global. Vivimos, como diría Ulrich Beck (1998, or.1986) en la “sociedad del riesgo”, donde los problemas de la producción de riqueza y bienes van acompañados de los problemas de la producción de riesgos. No obstante, mientras la producción de riqueza se distribuye, en la mayoría de las civilizaciones, de forma desigual, los riesgos se están distribuyendo de forma igualitaria, aunque el impacto sea distinto.

El calentamiento global, los desastres ecológicos, las radiaciones atómicas y las pandemias no distinguen de fronteras y afectan a todas las personas por igual, aunque realmente el impacto suele ser desigual, debido a diversas condiciones previas de vulnerabilidad. La globalización plantea una situación paradójica, en el mundo actual hay una mayor conectividad e interdependencia, que reduce las capacidades de acción de los Estados-nación aún anclados en la concepción tradicional de la soberanía. Por otro lado, emerge un espacio transnacional sin instituciones y marcos regulatorios adecuados, que no cuenta con los mecanismos para gestionar los grandes problemas globales que afectan a la humanidad.

Una característica de la “sociedad de riesgo” descrita por Beck es que los riesgos que se producen ya no están ligados a su lugar de surgimiento, sino que ponen en peligro a toda la humanidad y a todas las formas de vida en la tierra (Beck 1998: 28). Además, un aspecto típico de los riesgos de esta época es que suelen ser imperceptibles, una suerte de anomalía cognitiva en nuestro día a día. Pueden llegar a producir desajustes en el sistema de clases y nuevas desigualdades internacionales. En este contexto, el conocimiento sobre los riesgos adquiere un nuevo significado político. El conocimiento de las personas expertas, epidemiólogos/as, médicos/as, investigadores/as se cruza con las percepciones del riesgo locales y las dinámicas políticas de identificación y gestión de los riesgos.

La expansión del COVID-19 ejemplifica algunas de estas características: un riesgo global imperceptible que ha llegado prácticamente a todos los rincones del planeta, pero con impactos desiguales. Aunque el origen del virus parece de orden natural, sus efectos y la crisis que ha surgido es una crisis sistémica, que incluye el ámbito sanitario, económico y socio-cultural. La gestión de este riesgo y del desastre que ha manifestado ha sido el centro del debate político en cada país desde la llegada del COVID-19, es decir, desde su identificación como un riesgo y una amenaza real para la población, los sistemas sanitarios y las economías nacionales. También ha puesto de manifiesto la falta de preparación de los gobiernos y las sociedades ante la pandemia, a pesar de las evidencias científicas que alertaban de esta situación.

La evidencia científica demuestra que las pandemias son cada vez más frecuentes. La disrupción ecológica humana y el consumo insostenible aumentan el riesgo de pandemias, siendo el cambio de uso de la tierra, la expansión agrícola y la urbanización causa de más del 30% de las enfermedades. Las pandemias como el COVID-19 subrayan tanto la interconexión de la comunidad mundial y la creciente amenaza que representa la desigualdad mundial para la salud, el bienestar y la seguridad de todas las personas. Los efectos de esta crisis pueden ser más altos en los países en desarrollo, pero afectan también a los países que dependen de economías globalizadas, como demuestran los casos de Europa y los Estados Unidos (IPBES 2020).

La paradoja de esta crisis es que las respuestas y gestión de un riesgo global se han fundamentado en un “nacionalismo epidemiológico”, cuando resulta cada vez más evidente la necesidad de actuar desde un enfoque de “cosmopolitismo epidemiológico” (Sanahuja 2020: 30). Se requiere un marco de acción colectiva eficaz, una mayor cooperación internacional y apoyo mutuo entre los países, tanto para coordinar esfuerzos en la respuesta a la emergencia sanitaria y a la crisis social y económica que conlleva, como para coordinar acciones para fomentar la recuperación y la resiliencia. También es preciso avanzar hacia un multilateralismo democrático, que implique a las organizaciones regionales y globales efectivas, representativas, y más robustas, y una acción, en el nivel nacional, más coordinada y coherente con lo acordado los marcos de gobernanza global.

Esta crisis global supone un reto para el desarrollo. La Agenda 2030 se compromete a “no dejar a nadie atrás” y pretende redundar en beneficio de todas las personas. También hace un llamamiento a la creación de alianzas entre múltiples partes interesadas para el intercambio de conocimientos, experiencias, tecnología y recursos financieros que contribuyan a la consecución de los ODS en todos los países.

La respuesta a la emergencia global del COVID-19 debe ser una respuesta multilateral, donde los gobiernos y las Naciones Unidas lideren un proceso que garantice fondos suficientes y disponibles, provisión sanitaria universal y gratuita, asistencia social y apoyo a todas las personas afectadas.

### ***Los derechos humanos***

La pandemia ha mostrado como en las situaciones de crisis no se garantizan los derechos a las personas más vulnerables. Los derechos humanos son inalienables y velar por su cumplimiento es una obligación de los Estados. No obstante, en situaciones excepcionales, como en el caso de una amenaza a la salud pública, las medidas que se ponen en marcha tienen efecto en los derechos de las personas. La situación de emergencia de la crisis y las medidas de respuesta aplicada en muchos países, a partir del establecimiento de estados de alarma, han permitido centralizar –de forma temporal– un mayor control y vigilancia en manos de los Estados, establecer confinamientos de la población y decretar la limitación de la libre circulación. De esta manera, se han visto afectados varios derechos inalienables de las personas, como los derechos sociales, civiles, económicos, políticos y culturales.

El 16 de marzo de 2020, mientras en casi todos los países europeos se iniciaba el confinamiento de la población, un grupo de expertos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas advirtió que cualquier respuesta de emergencia al COVID-19 debía ser “proporcionada, necesaria y no discriminatoria”. Además recordaba que la declaración de los estados de alarma, aunque amparados en el Derecho de cada país, no debía usarse para dirigirse a grupos particulares, minorías o individuos, ni debía funcionar como una excusa para la acción represiva o para silenciar a las personas defensoras de los derechos humanos con el pretexto de proteger la salud<sup>1</sup>. Pocos días antes, la misma Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, también había puesto el foco sobre la importancia de abordar la expansión de la pandemia de manera integral, protegiendo con especial cuidado a las personas más vulnerables, tanto médica como económicamente. Los derechos humanos tienen que estar en el centro de la gestión de la pandemia.

En este sentido, es importante recordar que el Comité Permanente entre Organismos (IASC) adoptó en 2006 las Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres (actualizadas en 2011), bajo la premisa que en la fase de atención humanitaria no se presta suficiente atención a la necesidad de proteger los derechos humanos, en un nuevo contexto donde los patrones de vulnerabilidad y discriminación se ven exacerbados. Un enfoque basado en los derechos humanos sienta las bases para la acción humanitaria en principios universales, como la dignidad humana y la no discriminación. Además, pone el foco en las personas afectadas como titulares de derechos, en vez de ser simplemente beneficiarios pasivos de la asistencia (IASC 2011: 2). La protección de estos derechos, especialmente importante en la fase de atención humanitaria, debe ser constante, desde mucho antes del manifestarse del desastre y perdurar más allá de la emergencia.

El documento aborda cuáles derechos se ven mayormente afectados en los desastres identificando cuatro grupos: 1) derechos relacionados con la protección de la vida, la seguridad, la integridad física de la persona, y los lazos familiares; 2) derechos relacionados con la provisión de alimentos, salud, alojamiento y educación; 3) derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad, los medios de subsistencia, la educación secundaria y superior; 4) derechos relacionados con la documentación, la libertad de circulación, el restablecimiento de los lazos familiares, la libertad de expresión, opinión y elecciones.

Las medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19 para proteger el derecho a la salud pública y los recursos sanitarios de varios países, como el aislamiento domiciliario, las restricciones de circulación, el cese de las actividades productivas y de las actividades educativas y culturales, limitan enormemente las libertades y derechos de las personas, especialmente los derechos de movimiento, el derecho a la educación, los derechos laborales y los derechos sociales y culturales. Además, medidas como la prohibición de reuniones con más de seis personas o el uso de la tecnología, como inteligencia artificial, aplicaciones móviles, recopilación de *big data*, software de reconocimiento facial, etc..., para rastrear y vigilar la circulación de personas presuponen una potencial amenaza para el derecho a la privacidad. Debemos recordar que la limitación de derechos en los estados

---

<sup>1</sup> <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471202>

de alarma no es una supresión, sino una condición de suspensión temporal de los mismos. También es muy importante garantizar que los datos recogidos durante la pandemia, no puedan utilizarse para otros fines distintos de los sanitarios y que posteriormente sean eliminados.

Algunos colectivos son más vulnerables en situaciones de desastres, por ejemplo: personas desplazadas y migrantes, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, personas con otras enfermedades, hogares monoparentales sin apoyo familiar o encabezados por niños, grupos de minorías étnicas y pueblos indígenas. Además, hay que tener en cuenta las necesidades especiales de las personas cuyas condiciones de vida son precarias, por falta de una vivienda o por no poder contar con una situación laboral estable, por falta de recursos y las desigualdades socio-económicas a las que estaban expuestas desde antes de la llegada del virus<sup>2</sup>.

Amnistía Internacional (2020) ha resaltado la importancia de defender los derechos humanos en tiempos de pandemia y ha instado a los Estados a cerciorarse de que sus respuestas a la pandemia incluyeran a las personas defensoras de los derechos humanos, documentando las amenazas y ataques que se han producido contra este colectivo. Su labor de informar sobre cómo protegerse del virus, así como de denunciar la falta de medidas de protección adecuadas, así como su desempeño en proporcionar ayuda humanitaria a los grupos marginados o en alertar sobre recortes de derechos humanos durante la emergencia ha sido esencial. No obstante, las medidas excepcionales puestas en marcha en los países han supuesto para los defensores de los Derechos Humanos mayor desprotección. Esto plantea algunas preguntas como:

Se tratará de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se pueden garantizar los derechos humanos en tiempos de emergencia?
- ¿Qué derechos se han visto más afectados durante la pandemia? ¿Qué derechos deben ser protegidos especialmente?
- ¿Quiénes son los actores más relevantes para abordar esta pandemia?
  - ¿Qué papel pueden jugar los organismos multilaterales y regionales en la gestión de la pandemia? ¿Qué papel ha jugado la OMS?
  - ¿Cuál es el papel de la ciudadanía?
- ¿Qué instrumentos o medidas se deben adoptar para garantizar los derechos humanos en situaciones de emergencia en el ámbito local, nacional e internacional?
- ¿Qué modelos de gestión del riesgo resultan más adecuados en situaciones de emergencia?

---

<sup>2</sup> Cfr. IASC 2011; Amnistía Internacional 2020a y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (<https://acnudh.org/covid-19-y-su-dimension-de-derechos-humanos/>).

## *Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta*

### ***Desigualdad***

La pandemia afecta de manera desigual según país o región y tiene un impacto mayor en aquellos colectivos más vulnerables y además las medidas de prevención y contención del contagio son de muy difícil aplicación en situaciones de pobreza. Esta crisis global pone en evidencia desigualdades e injusticias ya existentes. Por un lado, las visibiliza y, por otro lado, sus efectos se fundamentan en las desigualdades existentes que producen distintos niveles de vulnerabilidad. Las medidas que se han puesto en marcha pueden potencialmente ahondar en estas desigualdades y reproducirlas, si no se tienen como referencia la garantía de derechos de las personas.

Los roles de género por ejemplo afectan la forma en que las personas experimentan la crisis del COVID. Las mujeres han tenido un papel muy importante en la respuesta al COVID-19, siendo el 70% del personal sanitario en el mundo. El papel tradicional de las mujeres como cuidadoras de personas enfermas las pone en mayor riesgo de infección. Las mujeres y las niñas se encargan también del cuidado en el ámbito doméstico, un trabajo esencial, no visible y muchas veces no remunerado. La desigualdad de género las discrimina a la hora de solicitar servicios y tomar decisiones en materia de salud. Además, durante el confinamiento, se han detectado aumentos de las tasas de violencia de género en el hogar, afectando especialmente a las mujeres y a las niñas. Por todo ello (sobrecarga de trabajo en los servicios esenciales, centralidad del cuidado durante la pandemia, mayor precariedad laboral y pobreza y aumento del riesgo de violencia de género), es necesario incorporar el impacto de género en la respuesta a la pandemia (Instituto de la Mujer 2020; Wehan 2020).

La justicia de género y los derechos de las mujeres y las niñas –y también de las personas que no se ajustan a las convenciones de género - deben ser asegurados, con medidas que cuenten con financiación adecuada e integrando el enfoque de género en las respuestas al COVID-19. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha publicado unas orientaciones que incluyen: abordar el impacto desproporcionado de la pandemia en la salud de las mujeres, garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva en los servicios esenciales, proteger a las mujeres y niñas de la violencia de género, asegurar la igualdad de participación en la adopción de decisiones, garantizar la educación continua, proporcionar apoyos socioeconómicos a las mujeres, adoptar medidas específicas dirigidas a las mujeres en situación de desventaja, proteger a las mujeres y niñas en situaciones humanitarias y seguir aplicando la agenda de mujeres, paz y seguridad y fortalecer la respuesta institucional, la difusión de información y la recopilación de datos<sup>3</sup>.

En el caso de la infancia, Naciones Unidas ha identificado las múltiples maneras en las que los niños y niñas se ven afectadas: caída en la pobreza de más de entre 42 y 66 millones de niños este año; amenaza para su salud; riesgos por su seguridad y riesgos de sufrir

---

<sup>3</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW\\_Guidance\\_note\\_COVID-19\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_Guidance_note_COVID-19_SP.docx)

malos tratos o violencia, debido al confinamiento.<sup>4</sup> La pandemia ha tenido repercusiones importantes en las vidas de las niñas y los niños, que han vivido bruscamente un cambio en sus rutinas, cuando se dio inicio al confinamiento de la población, viéndose afectados sus derechos a relacionarse con otros niños y niñas, su derecho a la educación y su salud emocional. El cierre de los centros de educación ha agravado la brecha digital, puesto que no en todos los hogares están disponibles ordenadores, conexión a internet, familiares con disponibilidad o capacidad para proporcionar apoyo en la realización de las tareas, etc...además, este cambio repentino en las rutinas de la infancia ha podido generar estrés y preocupaciones. La pandemia está teniendo efectos importantes en las desigualdades educativas. Y las niñas y niños que provienen de familias socio-económicamente desfavorecidas están sufriendo especialmente el cierre de las escuelas.

La pandemia del COVID-19 ha tenido un impacto sobre la movilidad de las personas, limitando de hecho los flujos de entrada y salida en muchos países, no obstante, los colectivos migrantes y especialmente las personas con necesidad de protección internacional se han visto muy afectadas. Un informe de CEAR indica que las personas solicitantes o con protección internacional se han visto afectadas de modo similar a los países de acogida, pero su especial situación de vulnerabilidad las ha dejado más desprotegidas ante la pandemia (CEAR 2020). Aspectos importantes que han agudizado su fragilidad son las condiciones de vivir a menudo por debajo de la línea de la pobreza, en zonas densamente habitadas, en infraviviendas, a veces con falta de servicios propios, como cocinas o baños, y donde es imposible mantener el distanciamiento social. Esto se agrava por el hecho que, a diferencia de las personas autóctonas que viven en condiciones parecidas, las personas solicitantes de protección internacional no tienen redes de apoyo. Además, estas personas sufren de discriminación e incluso de xenofobia, con lo cual su vulnerabilidad se ve mayormente afectada. Muchas personas que han trabajado en el campo para como temporeros o que cuidan de personas mayores o realizan trabajos esenciales han sido las personas migrantes. A pesar de esto, las narrativas sobre ellas tienden a situar la migración en el imaginario colectivo como una amenaza y la pandemia no hace más que agravar problemas estructurales en un contexto donde las respuestas tienen carácter securitario y las fronteras se cierran (González-Paramo 2020).

### ***Vulnerabilidad***

Hemos visto como un mismo riesgo puede tener efectos muy diversos en lugares y colectivos diversos. Esto se debe al nivel de vulnerabilidad de la comunidad en la que impacta. La vulnerabilidad es una variable de tipo socio-cultural y antropológico que caracteriza los sistemas sociales y las comunidades. Una mayor vulnerabilidad puede amplificar los efectos de un mismo riesgo. Se puede medir en base a algún dato de tipo estadístico y cuantitativo, lo cual puede proporcionar indicadores interesantes, pero no es suficiente: la vulnerabilidad está en gran parte relacionada con distintas formas de *percibir un riesgo y decidir sobre su aceptabilidad*. Estas dependen de factores decisionales, éticos y políticos y orientan acciones. La vulnerabilidad (física, social, económica, política y cultural), históricamente producida, de una comunidad humana, puede contribuir a aumentar o disminuir los efectos físicos de un agente de impacto, sea éste de origen natural o tecnológico.

---

<sup>4</sup> [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/informe\\_guterres\\_covid\\_infancia.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/informe_guterres_covid_infancia.pdf)

Así lo hemos visto en la pandemia del COVID 19, donde un mismo virus ha tenido un impacto muy desigual en las regiones, países y comunidades del mundo. Por un lado, ha evidenciado nuestra vulnerabilidad intrínseca como seres humanos, con ciertas características biológicas que nos unen en una común fragilidad frente al virus y, por otro lado, cómo los efectos desastrosos de la crisis ya estaban implícitamente presentes en los sistemas sociales afectados. La pandemia no es simplemente algo que ha ocurrido, sino el resultado de un proceso de expansión de un mismo virus en distintos lugares del mundo, con distintas capacidades de respuesta, percepciones del riesgo, procesos decisionales, sistemas sanitarios, políticos, económicos, sistemas de creencias y valores, etc... Existe en definitiva una vulnerabilidad que podríamos llamar “física” al COVID 19, y una vulnerabilidad de tipo técnico, social, organizacional e institucional, es decir una vulnerabilidad “social” (Ligi 2009).

Esta pandemia ha desvelado la radical vulnerabilidad física y social que tenemos como seres humanos y es una oportunidad para reflexionar sobre cómo la vulnerabilidad influye sobre los efectos de la pandemia y a la vez sobre cómo la pandemia influye sobre las vulnerabilidades preexistentes. Esto incluye reflexionar sobre las diversas gobernanzas que se han puesto en marcha, pero también sobre las diversas percepciones del riesgo y condiciones de vida de las personas. Es decir, existen múltiples vulnerabilidades que pueden ayudar a explicar diversos efectos de un mismo riesgo global.

En el plano nacional, un mismo virus ha causado daños muy diversos, tanto en número de personas contagiadas y fallecidas, como en daños económicos y sociales. Pero incluso dentro de los mismos países, hemos visto que algunos colectivos resultan especialmente vulnerables al COVID 19 o bien por sus condiciones de vida, o bien por estar inmersos en sistemas socio-culturales que los posicionan en una situación estructuralmente vulnerable a priori. El impacto de un virus y, sobre todo, algunas medidas de respuesta no hace más que exacerbar estas vulnerabilidades preexistentes y repercutir en sus derechos.

### ***Securitización de la respuesta***

La situación de emergencia sanitaria producida por el COVID-19 ha provocado en muchos países respuestas basadas en la adopción de estado de excepción, la centralización de las competencias y la puesta en marcha de medidas restrictivas, justificadas por la necesidad de controlar los contagios de un virus extremadamente contagioso y de no colapsar los sistemas sanitarios nacionales. El “estado de alarma”, amparado en la legislación y en las constituciones de muchos países, ha supuesto respuestas orientadas a la securitización de los espacios y de la vida pública. Los Estados han adquirido poderes de vigilancia y han podido restringir las libertades cívicas, de movimiento y de reunión de las personas.

Se han hecho garantes de la seguridad física de las personas. Se ha demostrado que el confinamiento domiciliario que se ha realizado en muchos países ha sido una herramienta efectiva del control de la expansión de la pandemia, pero al precio de un mayor control del Estado en la vidas cotidianas de las personas, del despliegue de las Fuerzas Armadas

en las calles. Aunque el confinamiento y la limitación de la circulación ha sido eficaz contra la propagación del virus y la ciudadanía ha aceptado – por lo menos inicialmente – estas restricciones en aras del bien común, los efectos económicos, sociales, políticos, psicológicos de esta intervención aún están por ver.

Además, durante la fase más aguda de la emergencia y el confinamiento, la mayoría de los países han cerrado sus fronteras, con el objetivo de controlar la situación interna del país y salvaguardar así la salud pública con medidas de control. El debate científico, político y ético en torno a los niveles de aceptabilidad del riesgo de contagio, los tiempos de cierre y apertura de las fronteras, los criterios para la realización de pruebas de detección del virus, así como los criterios para la reapertura de institutos de educación y universidades, teatros, cines, bares y restaurantes, o de las fronteras internas en las regiones o municipios de algunos países, siguen siendo actualmente objeto de debate.

Cualquier restricción de movimiento o reunión de las personas debe ir de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, deben ser temporales y sujetas a revisión, equilibrando libertades fundamentales con seguridad pública.

Se necesita superar las aproximaciones a la seguridad desde visiones hegemónicas y militaristas hacia una concepción de *seguridad humana*, como preocupación por la dignidad humana de todas las personas. La ciudadanía necesita tener acceso a la salud, a la educación, a la protección del empleo, a la prevención de la violencia de género, al acceso a los servicios sociales y a las viviendas, la protección del medioambiente, etc... En ello, las políticas públicas tienen un papel clave. Se necesitan mayores recursos e inversiones sociales para que la población pueda cubrir sus necesidades básicas, superar la pérdida de empleo y reactivar la economía garantizando derechos laborales, sociales y culturales.

En este conversatorio se abordará el papel que juegan las políticas públicas para garantizar los derechos de la ciudadanía y se tratará de identificar qué iniciativas se han puesto en marcha para proteger a los colectivos más vulnerables. Se plantearán las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo influye la desigualdad existente en la vulnerabilidad de estos colectivos y en garantizar sus derechos?
- ¿Qué medidas han contribuido a reducir la desigualdad y cuáles las han amplificado?
- ¿Es la securitización el único modelo posible? ¿Es eficaz por si sola?
- ¿Qué consecuencias tienen los modelos de respuesta securitarios y punitivos? ¿Qué riesgos entraña?
- ¿Existen otros modelos diferentes que hayan resultado eficaces?

### **Referencias bibliográficas:**

Amnistía Internacional. 2020a. *Respuestas a la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y obligaciones de los estados en materia de Derechos Humanos: observaciones preliminares*, Declaración pública del 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3019672020SPANISH.pdf>

Amnistía Internacional. 2020b. *Atreverse a salir en defensa de los Derechos Humanos durante una pandemia*. Amnistía Internacional.

Beck, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós (or. 1986).

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). 2020. *Situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la COVID-19*.

Comité Permanente Entre Organismos (IASC). 2011. *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Washington, DC: IASC. Disponible en: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106\\_operational\\_guidelines\\_nd\\_spanish.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf)

González-Paramo, A. 2020. Fronteras de doble filo. En M. Mesa, *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020*, CEIPAZ, Madrid. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/7.AnaGonzalezParamo.pdf>

Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IBEPS). 2020. *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics*. Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services

Instituto de la Mujer. 2020. *La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19*.

Ligi, G. 2009. *Antropologia dei disastri*, Roma-Bari: Editori Laterza.

Sanahuja J. 2020. *COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global*. En M. Mesa, *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020*, CEIPAZ, Madrid. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf>

Wehan, C. 2020. *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period*. Bruselas: Parlamento Europeo.

# CICLO DE CONVERSATORIOS DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES

Lunes 23 y 30 de Noviembre 2020 de 16:30 a 18:30 (CST)



## PROGRAMA

Inscripción: [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)

**ORGANIZAN:**



**CON EL APOYO DE:**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO





## **Seminario: Derechos Humanos y Emergencias Globales**

**Fecha: 23 de noviembre y 30 de noviembre, 16.30h a 18.30h.**

**Modalidad: en línea**

**Inscripción: [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)**

### **PRESENTACIÓN**

La emergencia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que existen riesgos globales que no tienen fronteras. La pandemia cruza con algunas dinámicas de crisis que ya existían con anterioridad, y las ha exacerbado y agudizado, como la desigualdad socio-económica, el debilitamiento de las estructuras de gobernanza global, y la fragilización de los sistemas de salud y las políticas públicas como resultado de décadas de políticas neoliberales y en particular del ciclo de austeridad posterior a la crisis de 2008. La gobernanza mundial de la salud depende de organismos internacionales de naturaleza subsidiaria sin mandato ejecutivo ni capacidad operacional para proporcionar asistencia, lo que supone un problema para la gestión de la pandemia. La gobernanza global y la acción colectiva son un imperativo para superar la pandemia.

Esta situación de emergencia supone una prueba trascendental para las sociedades, las economías y las instituciones en todo el mundo e implica un reto para el cumplimiento de los derechos humanos. Si bien la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 no incluye específicamente la protección ante un desastre como un derecho humano, sí lo recoge implícitamente en varios artículos, relacionados especialmente con la vida y la seguridad de la persona, la propiedad y el trabajo, la participación ciudadana, la dignidad humana, los derechos económicos, sociales y culturales, la educación y el disfrute de la vida cultural.

Durante la emergencia del COVID-19 hemos aprendido que un riesgo global impacta de forma desigual en cada país o región, repercutiendo sobre todo en los derechos de las personas más vulnerables: las personas mayores y/o con patologías previas; el personal sanitario especialmente expuesto al virus; las personas sin hogar sin capacidad de cuidarse en una vivienda, continuamente expuestos al riesgo de contagio y sin recursos; las mujeres viviendo con un agresor para las cuales el confinamiento amplía su vulnerabilidad; las personas trabajando en los supermercados, en los transportes, en las fábricas y otras empresas; las personas con contratos temporales, que más que el contagio temen el cese de su actividad laboral; los y las estudiantes que no tienen en casa los



**DEMOSPAZ**

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA  
CULTURA DE PAZ Y NO VIOLENCIA

**UAM**

Universidad Autónoma  
de Madrid

mismos recursos de sus compañeros para poder seguir con sus clases de manera telemática.

Esta situación inédita y sin precedentes es una oportunidad para poner sobre la mesa y reflexionar sobre algunas cuestiones relacionadas con las emergencias y los derechos humanos en el ámbito internacional, nacional y local. Se tratará de responder a la pregunta: ¿Cómo se pueden garantizar los derechos humanos en tiempos de pandemia? ¿Qué instrumentos necesitamos en el marco multilateral, nacional y local?

## **ORGANIZAN**

Estos dos conversatorios están organizados por el Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no violencia DEMOSPAZ-UAM y la Fundación Cultura de Paz y se enmarcan en el programa de actividades que se realiza con la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco.

## **METODOLOGÍA**

Se propone un formato de conversatorio, de carácter transdisciplinar que reunirá a especialistas de diversas áreas de conocimiento y a diversos actores que trabajan en el ámbito local, nacional e internacional. El debate se articulará en torno a unas preguntas y a un documento marco que establecerá las líneas generales de la conversación. El conversatorio se grabará y a su vez se realizará una relatoría del mismo. Se hará una amplia difusión a través de las redes sociales y de la página web.



## **CONVERSATORIO:** *Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos*

**23 de noviembre, 16.30h-18.30h**

La pandemia ha puesto de manifiesto que existen unos riesgos globales relacionados con el calentamiento global, las pandemias o la ciberseguridad que requiere de un multilateralismo democrático capaz de dar respuesta a estos desafíos. También ha mostrado como en situaciones de crisis se vulneran los derechos de la ciudadanía y especialmente de aquellos más vulnerables. Los derechos humanos tienen que estar en el centro de la gestión de la pandemia. Se tratará de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se pueden garantizar los derechos humanos en tiempos de emergencia?
- ¿Qué modelos de gestión del riesgo resultan más adecuados en situaciones de emergencia?
- ¿Qué capacidades e instrumentos son necesarios en el ámbito local, nacional e internacional?

**Inaugura:** **Beatriz Artolazabal Albeniz**. Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco; **Federico Mayor Zaragoza**. Presidente de la Fundación Cultura de Paz

**Modera:** **Manuela Mesa**. Codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM.

### **Ponentes:**

- **Federico Mayor Zaragoza**. *Presidente de la Fundación Cultura de Paz.*
- **Francisco Rojas Aravena**. *Rector de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas.*
- **María Oianguren**. *Directora de Gernika Gogoratuz.*
- **Jon-Mirena Landa**. *Director de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos, Universidad del País Vasco (UPV/EHU).*
- **Maidier Maraña**. *Directora de la Fundación Baketik.*
- **Mikel Mancisidor**. *Miembro del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas.*
- **Blanca Rodríguez-Chaves**. *Vicedecana de Relaciones Institucionales, empleabilidad y responsabilidad social, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).*
- **Jose Antonio Sanahuja**. *Director de la Fundación Carolina.*



## **CONVERSATORIO:** *Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta*

**Fecha: 30 de noviembre, 16.30h- 18.30h**

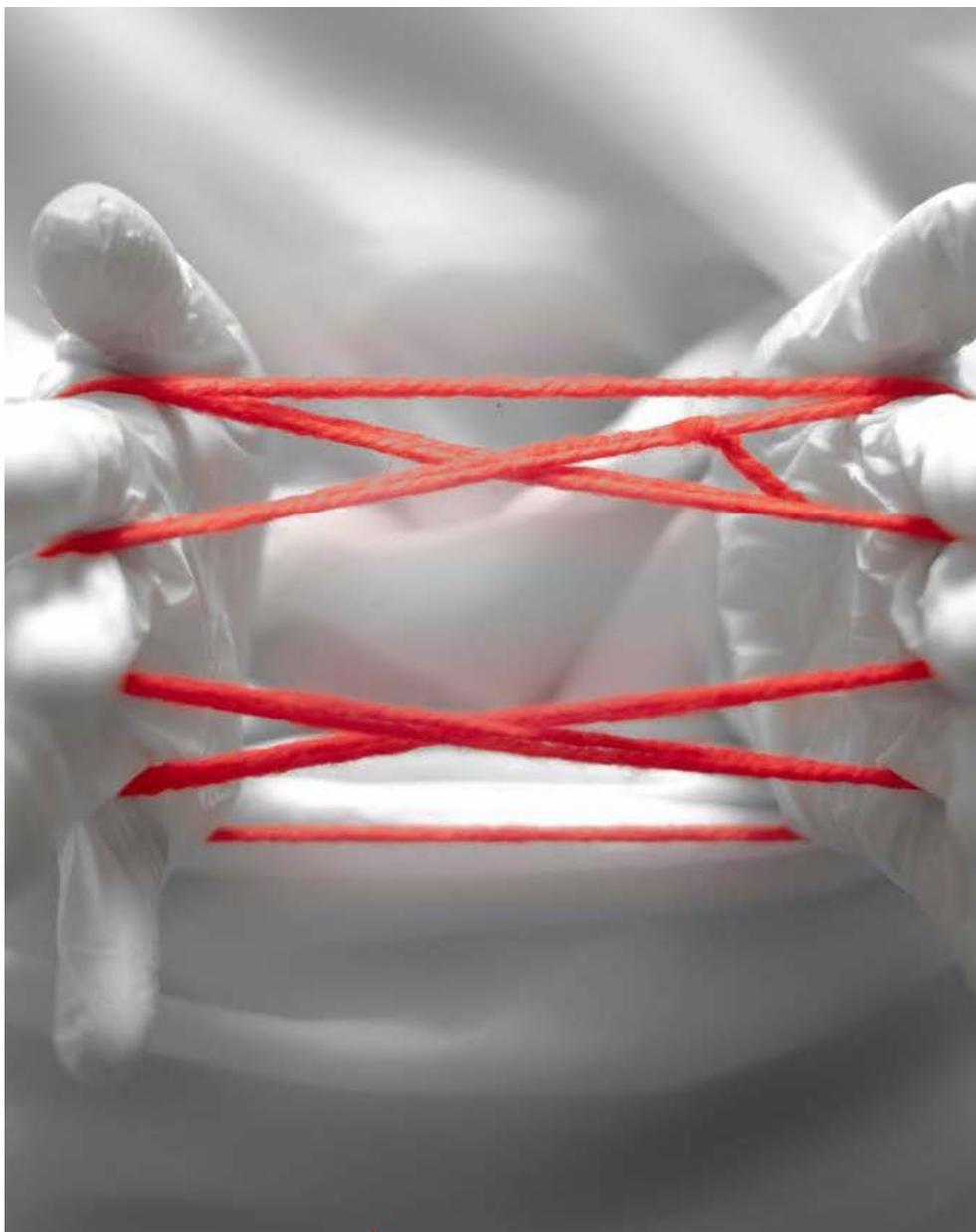
La pandemia afecta de manera desigual según país o región y tiene un impacto mayor en aquellos colectivos más vulnerables y además las medidas de prevención y contención del contagio son de muy difícil aplicación en situaciones de pobreza. En este conversatorio se tratará de identificar que iniciativas se han puesto en marcha para proteger a los colectivos más vulnerables y el papel que juegan las políticas públicas para garantizar los derechos de la ciudadanía. Se plantearán las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo influye la desigualdad existente en la vulnerabilidad de estos colectivos y en garantizar sus derechos?
- ¿Cómo distintas gestiones políticas de la crisis de la COVID-19 han reproducido o disminuido las desigualdades?
- ¿Qué consecuencias tienen los modelos de respuesta securitarios y punitivos?  
¿Qué otras alternativas se podrían utilizar?

Modera: **Carlos Giménez**. Director del Instituto DEMOSPAZ-UAM.

### **Ponentes:**

- **Virginia García Acosta**. Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- **Ana González-Páramo**. Investigadora senior de la Fundación por Causa
- **Elena Boschiero**. Investigadora del Instituto DEMOSPAZ-UAM.
- **F. Javier Murillo**. Director de la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social de la UAM.
- **Virginia Maquieira**. Directora de la Cátedra UNESCO UNITWIN de Políticas de Género e Igualdad entre mujeres y hombres de la UAM.
- **Alicia Cebada**. Profesora de Derecho Internacional, Universidad Carlos III.
- **María Ángeles Espinosa**. Directora del Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia IUNDIA de la UAM-UNICEF Comité Español.



## **4. PERFIL DE PONENTES**





**DEMOSPAZ**

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA  
CULTURA DE PAZ Y NO VIOLENCIA

**UAM**

Universidad Autónoma  
de Madrid

## Seminario: Derechos Humanos y Emergencias Globales

*Ponentes*

**Conversatorio “Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos”**

**23 de noviembre 2020**



### **Federico Mayor Zaragoza**

Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa en la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz (1987-1999). Actualmente preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS) y desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte.



### **Beatriz Artolazabal Albeniz**

Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Es Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales, Sección Económicas, Esp. Economía Internacional y Desarrollo. EHU-UPV. Ha sido Diputada Foral de Servicios Sociales en la Diputación Foral de Álava. (2015-2016). Como consejera coordina el equipo que desarrolla acciones en áreas diversas como la Igualdad de oportunidades en materia de género, la Justicia, los Derechos Humanos, la Convivencia, la Cooperación para el Desarrollo, las Políticas Sociales, la Familia, la Juventud, o el Reto Demográfico, entre otros



### **Monika Hernando Porres**

Directora de Víctimas y Derechos Humanos, del Área de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Deusto y especialista universitaria en Desarrollo y cooperación internacional por la Universidad del País Vasco. Ha sido coordinadora de Programas y Responsable del área de Derechos Humanos y Cultura de Paz, (UNESCO Etxea – Centro UNESCO en el País Vasco (2009- enero 2013) y Coordinadora de Cooperación Internacional y Acción Humanitaria (Mundubat) (1999-2009). Además, ha sido consultora de Derechos de la Niñez en UNICEF México (1998-1999) y también asesora jurídica en CEAR Euskadi (1993-1997).



### **Manuela Mesa Peinado**

Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006-2013). Es Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) desde 2011. Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004 hasta la actualidad. es profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité de Expertos sobre el Peace Index. Sus líneas de investigación se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular en la perspectiva de género, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo.



### **Enara Garro**

Profesora Titular de Derecho penal en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco. Su principal línea de investigación reside en el análisis del comportamiento postdelictivo positivo desde una perspectiva de Derecho comparado, abordando el impacto de la reparación y de la confesión en el ámbito de la determinación de la pena. Ha estudiado las cláusulas de atenuación cualificada y renuncia a la pena por colaboración con las autoridades en materia de terrorismo y criminalidad organizada y actualmente trabaja sobre la prescripción, los delitos de odio, así como sobre la ejecución de la pena en

delitos de terrorismo. Su actividad investigadora ha estado siempre financiada por becas y contratos de investigación de convocatoria competitiva: obtuvo la beca predoctoral (de 2000 a 2004) y postdoctoral (de 2004 a 2006) del Gobierno Vasco, así como contratos de investigación postdoctoral financiados por la fundación austriaca Fonds für die Wissenschaftliche Forschung (de 2006 a 2007) y por el programa Juan de la Cierva del Ministerio de Ciencia e Innovación (de 2008 a 2009). Ha realizado prolongadas estancias de investigación en la Philipps Universität Marburg (2001-2002), en la Johannes Kepler Universität Linz (2004, 2006 y 2007), en el Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg (2004-2006) y, una vez obtenida su plaza como Profesora, en la Columbia University de Nueva York (2012) y en la Johannes Kepler Universität Linz (2013, 2014, 2015, 2016, 2018).



**Mikel Mancisidor**

Doctor en Relaciones Internacionales y de Diplomacia por la Geneva School of Diplomacy. Miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, donde trabaja especialmente en relación al Derecho a la Educación y a los Derechos Culturales. Asimismo, es relator del Comité sobre el Derecho Humano a la Ciencia. Es Adjunct Professor en el Washington College of Law, American University, Washington D. C. Ha sido -Director de UNESCO Etxea - Centro UNESCO del País Vasco de 2004 a 2014). Medalla de Oro de los Derechos Humanos 2013 de la Liga Española Pro-Derechos Humanos. Posee experiencia en cooperación internacional, ayuda humanitaria y defensa y promoción de los derechos humanos.



### **Mainer Maraña Saavedra**

Directora de la Fundación Baketik desde octubre 2020. Como consultora independiente impulsa la iniciativa Montevideando que se centra en promover la incorporación de los derechos humanos en diversas políticas públicas. Licenciada en Historia, posee diversos estudios de postgrado en Derechos Humanos, Políticas Culturales y Cooperación Internacional. Sus investigaciones abordan cuestiones en torno a las políticas de protección del patrimonio cultural, la incorporación de un enfoque en derechos humanos y equidad de género o la participación social. Entre sus últimos trabajos destacan el desarrollo del World Heritage Policy Compendium para UNESCO (Centro de Patrimonio Mundial), el diseño e implementación del “Plan de Convivencia en la Diversidad” de la Diputación de Gipuzkoa (España) o el diseño y creación del Centro de Recursos Pedagógicos en Derechos Humanos (España). Ha trabajado en UNESCO, tanto en París, como en Uruguay (oficina para el MERCOSUR). Ha sido Coordinadora e investigadora de la Cátedra UNESCO de Paisajes Culturales y Patrimonio (España) y Coordinadora de Programas en UNESCO Etxea-Centro UNESCO del País Vasco.



### **María Oianguren Idigoras**

Directora en Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz. Es miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Investigación por la Paz-AIPAZ, de Eurobasque. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, de Gernikatik Mundura-ONGD y del Consejo de Cooperación del Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Ha sido presidenta del Foro de Asociaciones de Educación en Derechos Humanos y por la Paz (2007-2011) y presidenta del Consejo Consultivo del Plan de Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco (2018-2020). Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación por la EHU/UPV, 1989. Máster de Ética para la Construcción Social de la Universidad de Deusto, 2020. Premio René Cassin de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, compartido ex aequo con Brigadas Internacionales de Paz (BIP), 2010.



### **Blanca Rodríguez-Chaves**

Doctora en Derecho y Profesora de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Vicedecana de Relaciones Institucionales, Responsabilidad Social y Empleabilidad en la Facultad de Derecho. Coordinadora del Máster en Gobernanza y Derechos Humanos de la UAM. Es miembro del Instituto DEMOSPAZ y del Observatorio de Políticas Ambientales. Cuenta con numerosas publicaciones sobre la protección de los recursos naturales, especialmente montes, aguas y costas; y Pago por Servicio Ambiental (PSA); las garantías básicas en el procedimiento administrativo y protección de datos de carácter personal. Es IP del Proyecto “La incidencia de la Directiva Marco sobre la ordenación del espacio marítimo en la legislación española” (Referencia: DER2014-58501-P, 2019-2022) y Codirectora del Proyecto de Investigación radicado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (Código 8002019040014UR): “Trauma. Subjetividad y Derechos Humanos, estudio con referencia a desplazados involuntarios. Estudios comparativos de la ciudad de Rosario Argentina y Migrantes involuntarios en Madrid. Restauración subjetiva y Políticas Públicas del trauma” (2020-2023). Cuenta con la Mención 2018 Monseñor Romero, otorgada por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) por el compromiso con el Otro, La Paz y los Derechos Humanos. Es subdirectora de la “Revista Privacidad y Derecho Digital”.



### **Francisco Rojas Aravena**

Rector de la Universidad para la Paz desde el año 2013. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, entre 2004-2012. Forma parte de diversos Consejo Editoriales de revistas profesionales, entre otras *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), *Pensamiento Iberoamericano* (España); y *Ciencia Política* (Colombia). Los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y de Paraguay lo condecoraron, en el año 2012, por sus “Aportes a la Integración, la democracia y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe”. En el 2016 recibió el “Premio Nacional Malinali” de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.



### **José Antonio Sanahuja**

Director de la Fundación Carolina. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es Asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Miembro del Instituto DEMOSPAZ. Investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

## **Conversatorio “Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta”**

**30 de noviembre**



### **Carlos Giménez Romero**

Catedrático de Antropología Social en la UAM. Director del Instituto de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia (DEMOSPAZ). Desde 2010, director científico del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI). Combina teoría y aplicación en temáticas de interculturalidad, antropología del conflicto, convivencia y ciudadanía local, mediación y codesarrollo. Su último libro: *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, Conflicto y Comunidad*. Medalla 2009 a la Paz y la Concordia (V Congreso Mundial de Mediación). Premio AMMI 2012 a la Trayectoria Individual en Mediación. Distinción “*Mediator Aureum*” (2019) de la Conferencia Internacional de Universidades para el Estudio de la Mediación y el Conflicto (CUEMYC), red internacional que agrupa a más de cincuenta universidades de una decena de países.



### **Elena Boschiero**

Grado en Conservación de los Bienes Culturales y Posgrado en Antropología Cultural, Etnología, Etnolingüística en la Università Ca' Foscari di Venezia (Italia). Máster en Antropología de Orientación Pública, en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Doctoranda en Antropología por la UAM. Miembro del Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no violencia DEMOSPAZ-UAM y de la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social. Colaboradora de la Fundación Cultura de Paz y del Centro de Investigación y Educación para la Paz CEIPAZ. Entre 2014 y 2018 ha realizado consultorías relacionadas con la Reducción de Riesgo de Desastre con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). Ha realizado investigaciones sobre el turismo atómico en la zona de exclusión de Chernobyl (Ucrania) y actualmente sobre el terremoto de Lorca (España). Sus líneas de investigación son: antropología del riesgo y los desastres, violencias y construcción de paz en las ciudades, desastres y Derechos Humanos.



### **Alicia Cebada Romero**

Directora de la Cátedra UNESCO/UC3M de Libertades Públicas y Valores Cívicos. Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Doctora en Derecho y Master en Derecho de la Unión Europea, ambos por la Universidad Carlos III de Madrid. Ha sido Jean Monnet Fellow en el European University Institute en Florencia (2004-2005) y Global Emile Noel Fellow en la Universidad de Nueva York (2006). Ha impartido clases y conferencias en numerosas Universidades en España y fuera de nuestro país. Desde octubre de 2012, es Coordinadora de Proyectos en la Fundación Mujeres por África. Sus líneas de investigación principales son teoría general del derecho internacional público, paz y seguridad, derechos humanos, derechos de la mujer y acción exterior de la Unión Europea.



### **Mª Angeles Espinosa Bayal**

Directora del Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia IUNDIA. Profesora en departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Facultad de Psicología la Universidad Autónoma de Madrid Miembro del Patronato de la Fundación UNICEF Comité Español. Miembro de la Comisión Permanente de la Cátedra UNESCO Unitwin en Políticas de Igualdad. Miembro del Instituto DEMOSPAZ. Sus líneas de investigación incluyen: necesidades y derechos de la infancia, psicología evolutiva y la psicología de la educación. Ha participado en la elaboración de varios libros como “La educación para la igualdad entre los géneros en Secundaria Obligatoria” y “jóvenes y estilos de vida”.



### **Virginia García Acosta**

Desde 1974 es investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), institución en la cual ha sido Directora académica de 1997 al 2000 y Directora General de 2004 a 2014. Licenciada y Maestra en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana y Doctora en Historia de México por la UNAM. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores desde 1987. En 2013 ingresó a la Academia Mexicana de la Historia. Integrante de comisiones nacionales e internacionales, entre las que se encuentran AIRD (Agence Inter-etablissements de recherche pour le développement, Marsella), American Anthropological Association, ONU-ISDR (International Strategy for Disaster Reduction, Ginebra), UNESCO Montevideo, entre otras. Sus áreas de especialidad están dentro de la antropología e historia de los desastres y de la alimentación.



### **Ana González-Páramo**

Investigadora senior en la Fundación por Causa, donde ha coordinado varios informes sobre migraciones, populismos xenófobos y externalización de fronteras e industria del control migratorio. Jurista y consultora en temas públicos europeos, con una larga experiencia internacional en Bruselas (asuntos públicos europeos) y Viena (OSCE, OIM), así como en Balcanes, Europa Oriental, Oriente Medio y África Subshariana. Ha publicado numerosos artículos en medios españoles y europeos sobre migraciones (El País, eldiario.es, Diario Público, Política Exterior, esglobal, Anuario CEIPAZ, Agenda Pública o CTXT Contexto y Acción). Profesora del Diploma Migraciones y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde 2018.



### **Virginia Maqueira**

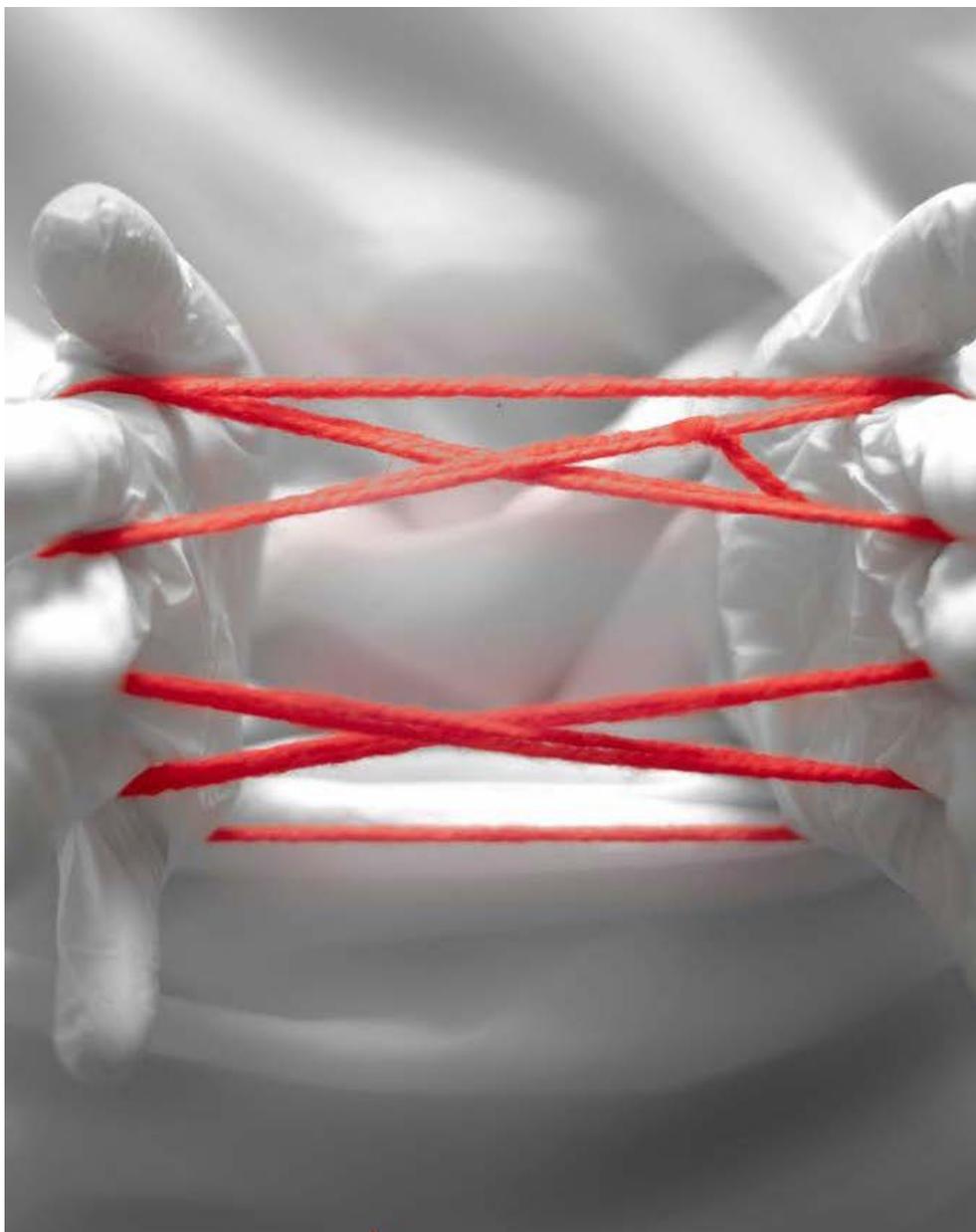
Directora de la Cátedra UNESCO UNITWIN en Políticas de Género e Igualdad entre mujeres y hombres. Profesora Titular de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido Directora del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer (2002-2006) de la misma Universidad. Así mismo, fue Vicerrectora de Extensión Universitaria de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2007-2011). Sus principales líneas de investigación son: globalización, género y derechos humanos; teoría y metodología de los sistemas de género; antropología y derechos humanos; revisiones feministas de la antropología social; género y envejecimiento. Investigadora visitante en el Department of Anthropology, Goldsmith's College, Universidad de Londres y en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo. Profesora visitante en CEICH, UNAM México, FLACSO Argentina y la Universidad de Buenos Aires (UBA), entre otras.



### **F. Javier Murillo**

Director de la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Profesor Titular de Universidad de Métodos de Investigación y Evaluación Educativa en la UAM, Coordinador del grupo de investigación Cambio Educativo para la Justicia Social (GICE) de la UAM, Secretario Académico del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia (DEMOSPAZ) de la UAM y Coordinador General de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE). Director de REICE.





## **5. RELATORÍA DE LOS CONVERSATORIOS**



## **Relatoría del *Conversatorio de Riesgos Globales, Multilateralismo y Derechos Humanos***

El *Conversatorio Riesgos Globales, Multilateralismo y Derechos Humanos* fue primero del ciclo sobre *Emergencias Globales y Derechos Humanos*, organizado por el Instituto DEMOSPAZ con el apoyo de la Viceconsejería de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco. Se celebró en modalidad online a través de la plataforma *Zoom*, el 23 de noviembre de 2020. La sesión se orientó a la profundización en el papel del multilateralismo en la gestión de la pandemia desde un enfoque de derechos. Esta relatoría recopila las distintas aportaciones de las personas intervinientes en el conversatorio.

### **Inauguración del ciclo de *conversatorios Emergencias Globales y Derechos Humanos***

Se presenta a **José Antonio Rodríguez Ranz**, Viceconsejero de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco y a **Federico Mayor Zaragoza**, presidente de la Fundación Cultura de Paz y Copresidente del Instituto DEMOSPAZ-UAM.

**José Antonio Rodríguez Ranz** considera que el proyecto de convivencia que pretenden construir para el País Vasco se ancla sobre cuatro pilares: la dignidad de la persona humana, los derechos humanos de todas las personas, la diversidad y la deslegitimación de la violencia. Se han comprometido a desarrollar un Plan Estratégico de Convivencia y Derechos Humanos que tendrá a su vez dos pilares: la Agenda Vasca para la Convivencia y la Agenda Global de los Derechos Humanos. Para ello, en este contexto de retos globales, resalta la importancia de las alianzas y colaboración con entidades como la Fundación Cultura de Paz y con el Instituto DEMOSPAZ. Consideran de gran relevancia situar a la persona en el centro con la máxima protección de aquellas más vulnerables.

A su vez, **Federico Mayor Zaragoza** felicita al Gobierno Vasco por esta iniciativa y retoma la importancia de las alianzas para construir un futuro en el que cada ser humano sea capaz de desarrollar sus facultades distintivas. Es relevante destacar que el punto de partida de los derechos humanos es la igual dignidad de todos los seres humanos. Frente a la gobernanza plutocrática, defiende la pertinencia de un multilateralismo eficaz e inclusivo de todos los países que conforman la comunidad internacional para afrontar la pandemia y futuros retos de naturaleza global.

## **Bienvenida y presentación del Conversatorio**

**Manuela Mesa**, Codirectora del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia DEMOSPAZ-UAM, da la bienvenida a todas las participantes y las presenta brevemente. Asimismo, afirma que muchos analistas afirman que el respeto de los derechos humanos es la forma más adecuada de gestionar la pandemia y lanza una pregunta sobre qué derechos corren mayor riesgo de ser vulnerados en un contexto de emergencia. Cede la palabra a Francisco Rojas Aravena.

### **¿Es el respeto de los derechos humanos la mejor manera de gestionar la pandemia? ¿Qué derechos se han visto más afectados y cómo pueden ser protegidos?**

**Francisco Rojas Aravena**, Rector de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas, considera que los derechos humanos constituyen el eje de protección de todas las personas, si bien su aplicación se dificulta en contextos de crisis. Señala que nos hallamos en un contexto en que las amenazas tradicionales están remergiendo con fuerza; son ejemplos la reactivación de conflictos aparentemente congelados en el Sahara Occidental, en Nagorno Karabaj o Etiopía, donde se violan los derechos humanos, evidenciando que donde no hay paz, no hay posibilidad de garantizar los derechos humanos. A ello se suma que otras amenazas siguen poniendo en riesgo la seguridad humana, sobresaliendo las de naturaleza atómica y el cambio climático. Considera que los desafíos transnacionales demandan respuestas globales desde las instituciones multilaterales en las que debe darse prioridad a generar espacios de diálogo y a la protección de los Bienes Públicos Globales.

**María Oianguren**, Directora de Gernika Gogoratz, resalta que la emergencia del COVID-19 ha visibilizado las desigualdades estructurales y los desequilibrios medioambientales preexistentes. Asimismo, considera el marco de los derechos humanos como el referente ético para desarrollar las potencialidades que se contienen en tales declaraciones y protocolos para “no dejar a nadie atrás”. Con ese lema, conecta con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, que son concebidos como herramientas para profundizar en los retos transnacionales, así como para transformar el mundo que habitamos.

**Maidor Maraña**, Directora de la Fundación Baketik, apunta que la utilidad del enfoque basado en derechos humanos reside principalmente en que constituye un marco que ya ha sido aprobado por los estados, erigiéndose en titulares de obligaciones internacionales. Así, en situaciones de crisis como la generada por la pandemia de la COVID-19, los derechos humanos

son un marco al que aferrarse para garantizar que las medidas y las políticas públicas se orienten a la justicia social. Con la pandemia se evidencia qué personas tienen garantizado el derecho de acceso a la salud, así como el derecho a la educación; también el derecho a un nivel de vida digno se ha visto truncado para algunas personas dependiendo del sector laboral en que trabajaran. Asimismo, se pregunta por el impacto de algunos cambios que se están dando de forma silenciosa en el curso de la pandemia. Se preocupa especialmente por el devenir del principio de solidaridad, que, si bien no estaba previamente garantizado, la crisis ha agudizado la sensación del "yo" frente a los otros.

**Mikel Mancisidor**, Miembro del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas, señala que los derechos humanos no limitan el debate público estableciendo una hoja de ruta delimitada para afrontar una crisis. Resalta la pertinencia de una cultura de derechos humanos que complemente a la enumeración de derechos, partiendo de la interrelación, las limitaciones y los posibles conflictos que pueden existir entre ellos. También pone de relieve la importancia de conocer la forma en que los derechos humanos se articulan entre sí en el marco de una sociedad atravesada por conflictos de intereses.

**Blanca Rodríguez Chaves**, Vicedecana de Relaciones Institucional, Empleabilidad y Responsabilidad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, indica que, para garantizar los derechos fundamentales en situaciones de emergencia, es preciso observar el orden jurídico establecido y velar por el cumplimiento de la Constitución. En España, se aplicó un marco excepcional, por el que algunas garantías quedan exceptuadas. En esa línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos admite las restricciones de derechos fundamentales siempre y cuando cumplan con los parámetros de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Se puntualiza que los derechos fundamentales pueden entrar en colisión entre ellos o con otros bienes jurídicamente protegidos en cuyo caso se aplicará el principio de ponderación. Durante la pandemia, el derecho a la salud se enfrenta a otros tales como la libertad de movimiento, el derecho a la protección de datos de carácter personal o la libertad de reunión. Con la aplicación del Estado de alarma, es el gobierno el que toma las riendas. Se concluye que no se ha afrontado la redacción de un nuevo corpus legislativo que afronte la gestión de la pandemia, lo que tiene consecuencias negativas sobre la calidad de nuestro estado de derecho, corriendo el riesgo de alejarnos de los estándares europeos.

**José Antonio Sanahuja**, Director de la Fundación Carolina, remarca que la pandemia ha emergido en un momento en que la seguridad se sigue pensando en términos clásicos, es decir concibiendo la seguridad en el marco del estado nación y definiéndola en términos de conflicto

armado y amenazas violentas. Así, la globalización genera interdependencia mientras que la capacidad para gestionar los riesgos globales ha permanecido en el marco estatal, dando lugar a lo que Ulrich Beck denomina la “sociedad de irresponsabilidad organizada”. Más que al patógeno per se, el devastador impacto de la COVID-19 se debe en mayor medida a los sistemas de salud fragilizados y a las condiciones de desigualdad que atraviesan las sociedades. El enfoque basado en derechos humanos se revela como tercera vía entre la securitización de la respuesta que enmascara derivas autoritarias en nombre de la salud, y la reivindicación de la libertad individual irrestricta a cualquier precio. Concluye que la posibilidad de afrontar de forma efectiva a la pandemia y sus consecuencias reside en la cooperación desde unas instituciones multilaterales eficaces, inclusivas y legítimas.

A continuación, **Manuela Mesa** introduce varios bloques de preguntas relativos a los tres ejes temáticos del conversatorio, a saber, riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos. Estas cuestiones se plantean específicamente a algunos de los ponentes. Comienza con Mainer Maraña.

## ¿Qué propuestas del ámbito ambiental podrían servir para abordar la pandemia?

**Mainer Maraña** destaca la performatividad del lenguaje, esto es, la capacidad de crear realidad: como nombramos una problemática va a llevar a determinadas formas de abordarla. En la pandemia, los medios y las instituciones recurrían a un lenguaje bélico que esbozaba la imagen de una guerra en la que toda medida es válida para combatir a tal enemigo. La idea de la inevitabilidad de la pandemia diluye responsabilidades, en lugar de mostrar que es una consecuencia de los riesgos que hemos ido asumiendo. Al igual que la crisis climática, la generada por la COVID-19 es una crisis global, pero que tiene un impacto específico en ciertas regiones colectivos vulnerables. La crisis climática nos indica que muy a menudo nos centramos en los impactos evidentes, y se los olvidan los cambios sutiles a largo plazo. No podemos volver a un mundo en el que nos sigamos arriesgando a que todo esto se vuelva a producir. También reivindica la participación de la ciudadanía en el diseño de respuestas a la pandemia, poniendo de relieve que las personas son agentes de cambio.

## ¿Qué medidas o mecanismos existen en el marco multilateral para abordar emergencias globales como la pandemia? Además de la OMS, ¿hay otras agencias que podrían tener un papel más relevante?

**Fernando Rojas Aravena** considera que, dado que la crisis se enmarca en otra más amplia, se requiere una visión global compartida, y ello se logra en el ámbito político basándose en las recomendaciones técnicas los científicos. En ese sentido, el rol de la Asamblea de Naciones Unidas es crucial; así es necesario reforzar el multilateralismo democrático para lograr respuestas que tengan una mirada comprehensiva, holística y global que proteja al planeta y a las personas. Una respuesta efectiva implica la creación de espacios de diálogo efectivo colocando a las personas y a los Derechos Humanos en el centro contando con la participación de los múltiples actores implicados.

**Mikel Mancisidor** considera que frente a la complejidad de un mundo interdependiente se está dando un ascenso del populismo promete dar una solución sencilla y en clave nacional a estos riesgos globales. Plantea que la preocupación por el derecho a la salud en todas las partes del mundo puede responder a un “egoísmo inteligente” más allá del imperativo ético. Dado que la crisis tiene una doble naturaleza sanitaria y cultural, la UNESCO sería una organización que podría aportar en el diagnóstico y en el impulso de respuestas a la pandemia. También podrían tener un papel relevante el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Organización Mundial del Comercio, esta última especialmente en relación con el acceso universal a medicamentos y a la vacuna contra la COVID-19.

## ¿Qué implicaciones tienen las emergencias globales para los derechos humanos en el ámbito local?

**María Oianguren** considera el ámbito local como primordial en la construcción de consensos y del sentido de comunidad. A nivel local se pueden encontrar iniciativas y proyectos que pueden contribuir a transformar la realidad, tales como las propuestas realizadas desde la economía social o solidaria o desde los enfoques ecofeministas que ponen en el centro la sostenibilidad de la vida. En un mundo de interdependencias crecientes, se precisa de un equilibrio entre las distintas escalas para afrontar los riesgos globales, apostando por un cosmopolitismo arraigado en lo local a la vez que implicado en lo global.

## Interacción entre los y las ponentes

Como moderadora, **Manuela Mesa** propone a los y las ponentes que interactúen entre ellos con la finalidad de dinamizar la conversación. En primer lugar, cede la palabra a José Antonio Sanahuja.

**José Antonio Sanahuja** señala que la capacidad de respuesta del sistema multilateral está condicionada por su fragilidad y por la asimetría de poder que existe en s, u seno. A continuación, expone detalladamente cómo la financiación al desarrollo pone de manifiesto las relaciones de poder existentes en el sistema internacional. Frente al privilegio exorbitante de Estados Unidos de financiarse en su propia moneda, los países en desarrollo únicamente pueden recurrir a un préstamo del FMI, y ello genera un estigma financiero que, a su vez provoca la degradación por parte de las agencias calificadoras y, en último término, el encarecimiento del acceso a la financiación. Todo ello, está comportando un riesgo mayor de agudización de la crisis sanitaria, económica y societal en los países en desarrollo, evidenciando las limitaciones históricas de un sistema multilateral asimétrico.

**Maidor Maraña** afirma que crisis nos demuestra que vivimos en una lógica del “sálvese quien pueda”, no siendo siempre consecuentes con la idea de comunidad y con el principio de solidaridad. Asimismo, realiza un apunte sobre el desconocimiento que existe en la sociedad sobre el vínculo realmente existente entre la pandemia de la COVID-19 y la crisis climática, lo que, en último término, dificulta el diseño de una respuesta sostenible y, por ende, efectiva a largo plazo.

**Francisco Rojas Aravena** alude a la necesidad de construir un capital de paz cotidiano que será capaz de brindar dividendos para la paz que se expresarán en una paz positiva en términos de Galtung. Remarca de nuevo la importancia de construir sociedades en las que impere una cultura de paz para garantizar los derechos humanos.

**Mikel Mancisidor** señala que el aprendizaje derivado de esta pandemia no debe limitarse a confirmar aquello de lo que teníamos conocimiento antes de la COVID-19, por ejemplo, la pertinencia del multilateralismo y la importancia de los derechos humanos. Así, invita a reflexionar sobre los nuevos planteamientos que nos ha sugerido la pandemia.

**Blanca Rodríguez Chaves** apela a la deseabilidad de gestionar la pandemia con la elaboración de leyes orgánicas cumpliendo así con el sistema de fuentes establecido en la Constitución. Así, se evita abordar el devenir de la pandemia mediante estados de alarma adicionales y la erosión que lo provoca sobre el estado de derecho en nuestro país.

**María Oianguren** insiste en que la pandemia ha puesto de manifiesto que somos seres vulnerables, ecodependientes que socialmente necesitamos vivir en comunidad. Asimismo, otorga gran importancia al lenguaje y destaca la diferencia entre “sobrevivir” a los riesgos globales y “habitar” el mundo. En último término, reconoce que la crisis generada por la emergencia de la COVID-19 se revela como una oportunidad sin precedentes para reflexionar sobre el modo en que debemos habitar el mundo, así como sobre las posibilidades que tenemos de transformarlo.

## **Cierre del Conversatorio**

Realizando una crítica a las reticencias que históricamente ha tenido el Partido Republicano de los Estados Unidos, **Federico Mayor Zaragoza** considera especialmente relevante elaborar un plan de acción global en el marco de las instituciones multilaterales con la finalidad de afrontar de manera efectiva y democrática los retos que se plantean en un mundo crecientemente interdependiente. Además, destaca la importancia de generar un sentido de comunidad, así como una consciencia global de los retos y problemas que se ciernen sobre las personas de ahora en adelante. Asimismo, apunta que los Objetivos de Desarrollo Sostenible articulados en la Agenda 2030 se configuran como herramientas con gran potencialidad para que los pueblos transformen el mundo plutocrático y asimétrico en otro sustentado en el multilateralismo democrático, eficaz e inclusivo.

Finalmente, **Manuela Mesa** agradece la participación a todas las ponentes haciendo hincapié en su esfuerzo por ceñirse a las limitaciones de tiempo establecidas. A su vez, agradece la labor del equipo del Instituto DEMOSPAZ-UAM, concretamente a Elena Boschiero, Raúl Echeita, Juan López Antoranz y Beatriz Fernández. Recuerda que el lunes 30 de noviembre se celebrará el segundo Conversatorio sobre *Desigualdad, Vulnerabilidad y Securitización de la respuesta*.

Enlace al vídeo del Conversatorio: [https://www.youtube.com/watch?v=TmQq68-s-Ss&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=TmQq68-s-Ss&feature=emb_logo)



## **Relatoría del Conversatorio de Desigualdad, Vulnerabilidad y Securitización de la Respuesta**

El *Conversatorio de Desigualdad, Vulnerabilidad y Securitización de la Respuesta* se celebró en modalidad online a través de la plataforma *Zoom*, el 30 de noviembre de 2020. Esta relatoría recopila e integra las distintas aportaciones de las personas intervinientes en el encuentro.

### **Bienvenida y presentación del Conversatorio**

**Carlos Giménez**, Director del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia DEMOSPAZ, da la bienvenida a todas los participantes y las presenta brevemente. Cede la palabra a Federico Mayor Zaragoza.

**Federico Mayor Zaragoza**, Presidente de la Fundación Cultura de Paz y Copresidente de DEMOSPAZ, expresa sus agradecimientos a la Consejería de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, encabezada por Beatriz Artolazabal, por hacer posible el encuentro y a la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. Agradece también la labor de preparación de los seminarios por parte de Manuela Mesa y Carlos Giménez. Resalta el papel primordial de la justicia social, como vehículo de igualdad y del pleno ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, destaca la importancia de la separación de poderes y la independencia del poder judicial para un adecuado funcionamiento del Estado social y democrático de derecho.

**Manuela Mesa**, Codirectora del Instituto DEMOSPAZ, toma brevemente el papel de moderadora, introduce la temática del conversatorio y da la palabra a Alicia Cebada.

### **¿Cómo influye la desigualdad en la vulnerabilidad?**

**Alicia Cebada**, Directora de la Cátedra UNESCO/UC3M de Libertades Públicas y Valores Cívicos, agradece la invitación. Destaca el concepto de “sindemia” para hacer referencias a las sinergias que se producen entre enfermedades prevalentes, como la obesidad, la malnutrición o, por otra parte, el cambio climático. A partir de él se pueden diseñar propuestas al problema que tengan en cuenta el contexto social particular de cada territorio y las vulnerabilidades específicas de los colectivos. De manera específica, estas propuestas deben incluir la necesidad de atajar la desigualdad, cuya crisis es una de las principales que ha evidenciado y ha incrementado la pandemia de la COVID-19.

**M<sup>a</sup> Ángeles Espinosa**, Directora del Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia IUNDIA y miembro del Patronato de la Fundación UNICEF Comité

Español, agradece la invitación e incide en cómo la desigualdad limita las posibilidades de desarrollo de niños/as y adolescentes, en sus dimensiones física, emocional, afectiva y social. La desigualdad descapitaliza o derrocha las oportunidades de estas personas, para generar desarrollo humano en los sitios donde viven, situándolas en condiciones de vulnerabilidad. Esto supone una vulneración de sus derechos humanos y está asociado a problemas educativos persistentes, como el abandono escolar, pobres resultados económicos o la brecha digital. La pandemia ha aumentado las desigualdades existentes. Los problemas de salud infantil, como la obesidad, asociada con el nivel socioeconómico de sus familias, son problemas de salud pública. La vulnerabilidad también aumenta la posibilidad de ser víctima de desprotección y violencia, fenómenos que se han incrementado en los hogares durante el período de confinamiento.

**Virginia García-Acosta**, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y miembro de la Academia Mexicana de Historia, agradece la invitación y revisita los conceptos de riesgo, vulnerabilidad y desigualdad. Destaca el concepto de vulnerabilidad global, como un conglomerado de vulnerabilidades diversas, y por ello la necesidad de atender a las diversas dimensiones de la vulnerabilidad (factores políticos, sociales y económicos). Asimismo, trata la *vulnerabilidad diferencial*, como la que sufren históricamente determinados colectivos debido a construcciones de carácter arbitrario; la *vulnerabilidad diferenciada*, en función del desastre al que se ven sometidos los colectivos; la *vulnerabilidad progresiva*, pues impacta más y antes en algunos lugares que en otros. La diferenciación de los tipos de vulnerabilidad es lo que permite realizar una mejor gestión de desastres.

**Elena Boschiero**, investigadora del Instituto DEMOSPAZ y colaboradora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) y de la Fundación Cultura de Paz, agradece la invitación y resalta la consideración de los desastres en tanto que procesos y no como eventos puntuales. Los desastres derivan de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del contexto, que son las que producen vulnerabilidad social, la cual se suma a la vulnerabilidad física que tenemos como seres humanos. Los efectos de la pandemia se han distribuido de manera desigual al interactuar con los diversos colectivos afectados, provocando un mayor daño en aquellos en situación más vulnerable. Hay tres factores que contribuyen a la construcción de la vulnerabilidad: los socioeconómicos y culturales que llevan a condiciones de vida desiguales (desigualdad económica, por razones de género, con mayor precariedad y exposición a la violencia por parte de mujeres, y en el caso específico de las personas migrantes); la gobernanza y la gestión política del riesgo, pues las poblaciones suelen delegar en las instituciones públicas la construcción de las amenazas como riesgos y la elaboración de los argumentos éticos para enfrentarlas; y las percepciones sociales del riesgo, puesto que no basta con conocer la

existencia de una amenaza, sino que hay que percibirla como un riesgo. La percepción social del riesgo nos ayuda a complejizar nuestra comprensión del comportamiento de los seres humanos, que no solo actuamos de manera racional con acciones para reducir el riesgo, sino que también reaccionamos con acciones que aumentan el riesgo y, por ende, nuestra vulnerabilidad. En este último caso no se trata de una falta de información, sino de los sesgos morales, institucionales y personales. Por otra parte, la relación entre desigualdad y vulnerabilidad es recíproca: las desigualdades ayudan a construir la vulnerabilidad y ésta reproduce y exacerba las desigualdades existentes. Romper las cadenas de desigualdades pasa inevitablemente por el cumplimiento de los derechos humanos.

**Ana González-Páramo**, investigadora senior de la Fundación PorCausa, agradece la invitación y recalca el papel que ha tenido la pandemia a la hora de revelar y recalcar las vulnerabilidades a las que ya se enfrentaba el colectivo migrante. Han estado más desprotegidos y desprovistos del colchón de la pertenencia y de la participación social y político; se encuentran en una situación más frágil social y sanitariamente; y han sido objeto de discriminación, culpabilización y deshumanización. El cierre de fronteras ha impedido el acceso al territorio y al asilo, así como la circulación de personas, que no de capitales ni de mercancías, interrumpiendo trabajos transfronterizos y el proyecto individual y familiar de muchas personas. Ha sido una crisis de derechos humanos desde la negación del refugio a las situaciones de internamiento y detención irregular de personas y mejores en centros y puntos críticos, con la imposibilidad de protegerse que conlleva. Seguimos sin tener acceso a muchos sitios de vulneración de derechos humanos de las personas migrantes debido a la política de externalización de fronteras de la Unión Europea. Las personas migrantes se enfrentan a una mayor vulnerabilidad social con la pandemia y, no obstante, han sido también claves para sostener servicios esenciales, sin recibir un trato de acuerdo a los derechos humanos. La reducción de ingresos rompe también los flujos de remesas hacia los países de origen, aumentando la vulnerabilidad de estos lugares.

**Virginia Maquieira**, Directora de la Cátedra UNESCO UNITWIN en Políticas de Género e Igualdad entre mujeres y hombres de la UAM, agradece la invitación y el formato del seminario. Destaca la incidencia desigual entre hombres y mujeres de los efectos de la pandemia, y cómo la desigualdad de género se ha acentuado a raíz de la misma: sobrecarga del trabajo de cuidados, altos índices de economía informal entre mujeres, precariedad laboral, falta de acceso a recursos sanitarios y educativos, e incremento de la violencia de género. El gran reto es plantear políticas que afronten de manera integral las diversas crisis que convergen en la pandemia, teniendo en cuenta que el género atraviesa todas las divisorias (de clase, de grupo étnico, de

edad, de posición en el Sistema Internacional...). Se debe luchar contra la desigualdad en todas las circunstancias, no solo en épocas de bonanza.

**F. Javier Murillo**, Director de la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social de la UAM, agradece la invitación y destaca cómo la pandemia ha incrementado las desigualdades en la educación, partiendo de que el sistema educativo no aseguraba ya de partida la igualdad de oportunidades. La pobreza infantil y la desigual capacidad socioeconómica de las familias son fenómenos aún más exacerbados en el momento actual. En conjunto, se constata que no hay igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, donde los que más pueden eligen las mejores escuelas. También se da una desigualdad en la participación y, manifiestamente, en los resultados. La pandemia ha generado una brecha todavía mayor, pero el sistema educativo ya fallaba a la hora de garantizar el derecho humano a una educación de calidad, pues legitima y reproduce las diferencias sociales. Esto es especialmente evidente en el caso de las minorías étnicas y culturales, que experimentan una exclusión educativa permanente.

### **¿Qué podemos hacer?**

**Carlos Giménez** introduce un bloque de preguntas más específicas respecto a las propuestas que se pueden plantear para solucionar las distintas problemáticas enunciadas.

- ***¿Cómo se puede superar la transmisión intergeneracional de la desigualdad?***

**Alicia Cebada** destaca la necesidad de atajar la desigualdad en el momento presente, con políticas públicas como las impulsadas en España: el Ingreso Mínimo Vital, los ERTes o el ofrecimiento de soluciones habitacionales a familias en situación de vulnerabilidad. Con oportunidad de la pandemia, distintos caminos como la Renta Básica Universal, la renegociación o quita de la deuda, la profundización de la gobernanza global y los nuevos modelos de desarrollo deben explorarse a conciencia. Por otro lado, podemos aportar conceptos como el de “salud planetaria”, que integra las dimensiones, social, sanitaria y medioambiental de la salud, y nos interroga sobre nuestro modelo económico y de bienestar. En definitiva, se trata de avanzar hacia la constitución de una comunidad internacional social y de derecho que asegure la igualdad y el cumplimiento de los derechos humanos.

- ***¿Qué potencial tiene la educación en la lucha por la justicia social?***

**F. Javier Murillo** subraya las posibilidades que ofrece la educación para corregir las desigualdades sociales, pero ello requiere de una reforma profunda de los sistemas educativos, pues actualmente van en la línea contraria. La pandemia ha sido especialmente dura para el

estudiantado con necesidades especiales. Por otro lado, ha habido ciertos motivos de esperanza en este año: la flexibilización de los criterios de evaluación, que ha reducido la desigualdad del acceso a la educación; la reducción del currículum a lo esencial, evitando la sobrecarga; el apoyo de las tecnologías a la labor educativa; el mérito y el trabajo de las profesionales docentes, no suficientemente reconocido. Es necesario considerar la educación como espacio socializador de transmisión de valores inclusivos y de convivencia entre personas, para lo que se necesita resolver las desigualdades de partida. La educación tiene hoy un gran poder de transformar la sociedad, a través del pensamiento crítico, la creatividad y los valores democráticos.

- ***¿Cómo hacer frente a la vulnerabilidad para enfrentar la pandemia?***

**Elena Boschiero** destaca la conexión entre la teoría y la práctica en la gestión de los desastres, poniendo el foco en la posibilidad de actuar para evitar - o mitigar - los desastres y de actuar para reducir la vulnerabilidad. Es necesario conocer y tener en cuenta las múltiples percepciones del riesgo locales, puesto que algunas aumentan la probabilidad de exponerse al riesgo mientras que otras la disminuyen. También hay que comprender los sistemas de valores y los contextos específicos, de manera que se planifiquen políticas de prevención, preparación y respuesta a los desastres adecuadas a los sistemas culturales locales. Estas políticas deben contar con la participación y adhesión de la ciudadanía sobre la que recaen. Las necesidades de los grupos vulnerables tampoco pueden faltar en la consideración de la gestión de desastres y se deben preparar respuestas específicas. El acceso a los derechos fundamentales y la corrección de desigualdades (género, económicas, sanitarias...) deben atravesar las políticas públicas que se planifiquen. Es necesario velar por la seguridad humana y los derechos humanos siempre, no solo durante y después de la emergencia, sino también antes de que esta se manifieste. Por último, urge promover el diálogo y la cooperación a todos los niveles, inspirándose en las iniciativas de solidaridad y cuidados que han surgido en la sociedad civil durante la pandemia. Este buen ejemplo se contrapone con la utilización de la pandemia por parte de actores políticos para limitar fuera de lo justificado los derechos fundamentales o avanzar objetivos políticos partidistas.

**Virginia García-Acosta** diferencia entre *vulnerabilidad* (inseguridad, indefensión y exposición a contingencias) y *pobreza* (carencias). La vulnerabilidad tiene una cara externa, de riesgos, crisis y tensión, y otra interna, referida a la indefensión o falta de medios para hacer frente a una contingencia sin necesidad de sufrir pérdidas. No distinguir ambos conceptos impide determinar las respuestas más adecuadas para cada caso, y construye una “masa amorfa de los pobres”

tratada como inevitablemente desfavorecidos. Por ello es necesario atender a la extensa literatura sobre estudio desastres y conectarla con los estudios epidemiológicos.

- ***En tiempos de pandemia, ¿qué medidas son necesarias para proteger a las personas refugiadas y migrantes?***

**Ana González-Páramo** apunta a la importancia de que las migraciones aparezcan como emergencia global en tres sentidos. Primero, como una oportunidad para cambiar el relato sobre las migraciones, eliminando las narrativas intoxicadas por discursos xenófobos, con el horizonte en asociar el progreso como sociedad a la migración. Segundo, es momento de apostar por la protección y la inclusión de las personas migrantes que ya habitan nuestro territorio para que participen plenamente en la sociedad (regularización, acceso a la educación, a la vivienda, reconocimiento de títulos y habilidades, acceso a servicios sociales y sanitarios, participación política) y puedan contribuir a las sociedades de destino. No se trata solo de reconocer su participación en los servicios esenciales, sino también de eliminar las barreras que impiden esa potencial aportación política, social, económica, demográfica... La informalidad aumenta la posibilidad del contagio, la precariedad y la desigualdad. La extensión temporal de los permisos de trabajo y la garantía de oportunidades laborales a menores protegidos son medidas acertadas. En cuanto a los que tratan de venir, es necesario reformar los cauces de migración legal y salir del enfoque securitario.

- ***¿Qué medidas son necesarias para proteger de la violencia a las mujeres y cuáles han sido los retos para políticas públicas?***

**Virginia Maquieira** describe tres tipos de niveles en las intervenciones para combatir la violencia. El primero se refiere al momento de las emergencias, con los dispositivos asistenciales existentes (policiales, psicológicos, sociosanitarios, jurídicos), que deben ser considerados servicios esenciales. El segundo nivel corresponde a la tarea de detectar los obstáculos y fallos en la aplicación de las leyes y políticas de violencia y de igualdad, detectando las deficiencias financieras de los dispositivos y las carencias de formación de los operadores asistenciales (pervivencia de prejuicios discriminatorios hacia las mujeres). En tercer lugar, se trata de ir a las causas sociales de la violencia, atendiendo a la estructura desigualitaria que genera las violencias. Hay que actuar sobre todas las dinámicas y actores institucionales y sobre los mandatos de la masculinidad violenta, que hay que corregir y desterrar. Ello supone un trabajo

de largo plazo pero insoslayable. Otro reto global es la falta de leyes y políticas contra la violencia y de promoción de la igualdad en muchos países, lo cual requiere de una movilización política multilateral.

- *¿Cómo se puede proteger a la infancia y cuáles han sido los principales retos que los gobiernos han tenido que enfrentar para garantizar sus derechos?*

**M<sup>a</sup> Ángeles Espinosa** resalta el enorme impacto de la gestión de la pandemia en los niños con el cierre de escuelas y suspensión de actividades recreativas, especialmente en cuanto a su derecho a la educación, su derecho al juego, a la protección o la necesaria socialización con iguales. El daño ha sido más evidente en la infancia que ya enfrentaba situaciones de vulnerabilidad. Los gobiernos deben evitar que la crisis sanitaria se convierta en una crisis de la infancia. La pandemia se ha llevado por delante todos los programas de vacunación, de educación y nutrición en los países de bajos ingresos, lo que auspicia un incremento significativo de la mortalidad de niños y niñas en el futuro. Los esfuerzos deben estar orientados a garantizar sus derechos de salud, educación, protección y participación. Ello supondrá tener ciudadanos más libres y empoderados en el futuro, con una sociedad menos desigual, más equitativa y más resiliente para afrontar las crisis.

## **Mensajes finales**

**M<sup>a</sup> Ángeles Espinosa** apunta a la importancia del trabajo conjunto y multidisciplinar como herramienta clave para abordar la desigualdad y la vulnerabilidad.

**Virginia García-Acosta** incide en la construcción social de los riesgos y, de manera especial, en la construcción social de la prevención, es decir, lo que históricamente han hecho las sociedades para prevenir los desastres y emergencias, en términos de solidaridad, fraternidad y capital social, aún en condiciones de desigualdad, vulnerabilidad y pobreza.

**Elena Boschiero** argumenta la necesidad de una respuesta multifactorial y colectiva a todos los niveles (local, internacional), de una manera interdisciplinar.

**Ana González-Páramo** describe las migraciones y la globalización como actores en sí mismos del escenario global. Mientras capitales, mercancías y virus atraviesan libremente las fronteras, no tiene sentido que no puedan hacerlo las personas. Los muros ya estaban erigidos antes de la pandemia y se componen también leyes, sistemas y relatos que permanecen muy encallados y discriminan a las personas migrantes fuera de nuestra realidad. La prioridad, no obstante, debe estar en la narrativa y el discurso sobre la migración.

**Virginia Maquieira** agradece las intervenciones de las ponentes e incide en la riqueza del formato y los textos disponibles en la web del Ciclo. El Conversatorio ha evidenciado un gran trabajo de investigación multidisciplinar por delante que es preciso impulsar.

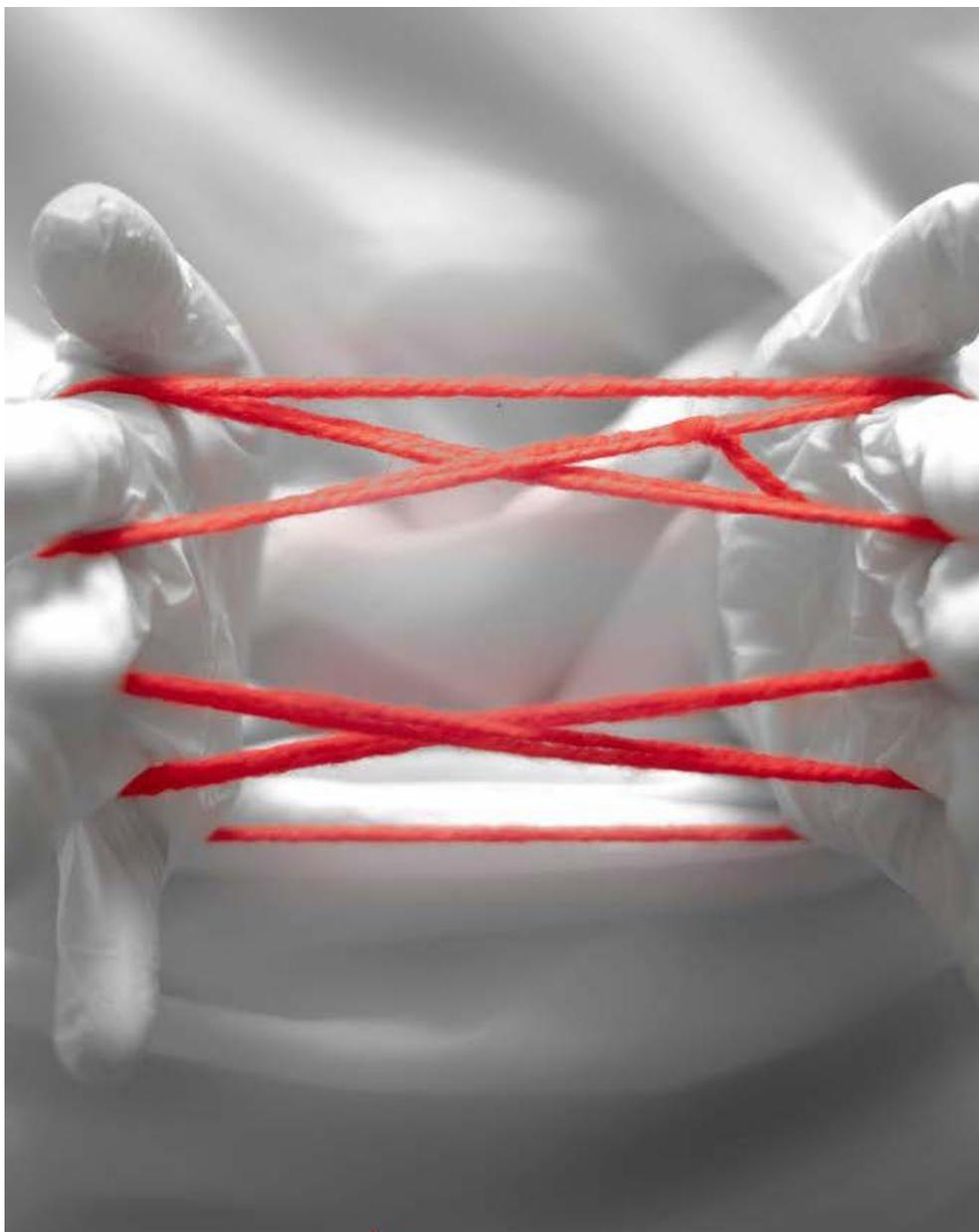
**F. Javier Murillo** propone centrarse en las lecciones aprendidas durante la pandemia, para que la vuelta a la normalidad conlleve también un vuelco en determinadas realidades que deben desaparecer, como la desigualdad, avanzando hacia una mejor sociedad.

**Alicia Cebada** coincide con el resto de las intervenciones en la consideración de la crisis como una crisis de derechos humanos y la necesidad de una respuesta también basada en los derechos humanos, específicamente en los derechos económicos y sociales. Una respuesta basada en estos derechos puede llegar a legitimar y reconstruir unos liderazgos políticos muy deteriorados en algunos países por la gestión de la pandemia. Esta crisis debe ser una ventana de oportunidad para un cambio de era, donde la interacción global existente en términos económicos y tecnológicos coadyuve a la creación de un nuevo modelo de desarrollo.

**Carlos Giménez** agradece a Manuela Mesa, Elena Boschiero, Raúl Echeita y otros/as colaboradores de DEMOSPAZ por la organización del ciclo. Propone el pleno ejercicio de los derechos humanos como principio inspirador de soluciones ante la crisis.

**Manuela Mesa** agradece a Carlos Giménez y al equipo de ponentes la participación en el Conversatorio, valora el diálogo de saberes distintos y la experiencia del formato online del seminario. Invita a las personas participantes a un webinar el día 10 de diciembre de 2020 en torno al evento de conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos.

Enlace al vídeo del Conversatorio:  
[https://www.youtube.com/watch?v=aMz9zsJSpCM&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=aMz9zsJSpCM&feature=emb_logo)



## **6. PARTICIPANTES**



## Participantes

Los conversatorios han suscitado mucho interés y ha habido un gran número de participantes, contando un total de **82 personas inscritas** en la primera sesión sobre **Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos** y **79 personas** en la segunda sesión sobre **Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta**.

Los perfiles han sido muy diversos, incluyendo representantes de la Academia, de Agencias Internacionales de Cooperación, de gobiernos regionales, pero también estudiantes, profesionales y personas interesadas a título individual en España, Europa, América Latina y Asia.

Han participado representantes de las siguientes entidades:

### *Universidades y Centros de Investigación en España:*

- Universidad Autónoma de Madrid (UAM)
- Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no-violencia DEMOSPAZ (UAM)
- Cátedra UNESCO de Educación para la Justicia Social (UAM)
- Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia IUNDIA de la UAM-UNICEF Comité Español
- Catedra UNESCO Políticas de Género e Igualdad de Derechos entre Mujeres y Hombres, (UAM)
- Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos. Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
- Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional HEGOA (UPV/EHU)
- Universidad Pontificia de Comillas
- Universidad Complutense de Madrid
- Universidad Carlos III de Madrid
- Institut de Drets Humans de Catalunya
- Universidad de Alicante

### *Universidades y Centros de Investigación internacionales:*

- Universidad para la Paz de las Naciones Unidas
- Universidad Autónoma de Chiapas (México)
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS (México)
- Soka University of America
- Universidad Estácio de Sá de Rio de Janeiro
- Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia

*Fundaciones, centros y asociaciones en España:*

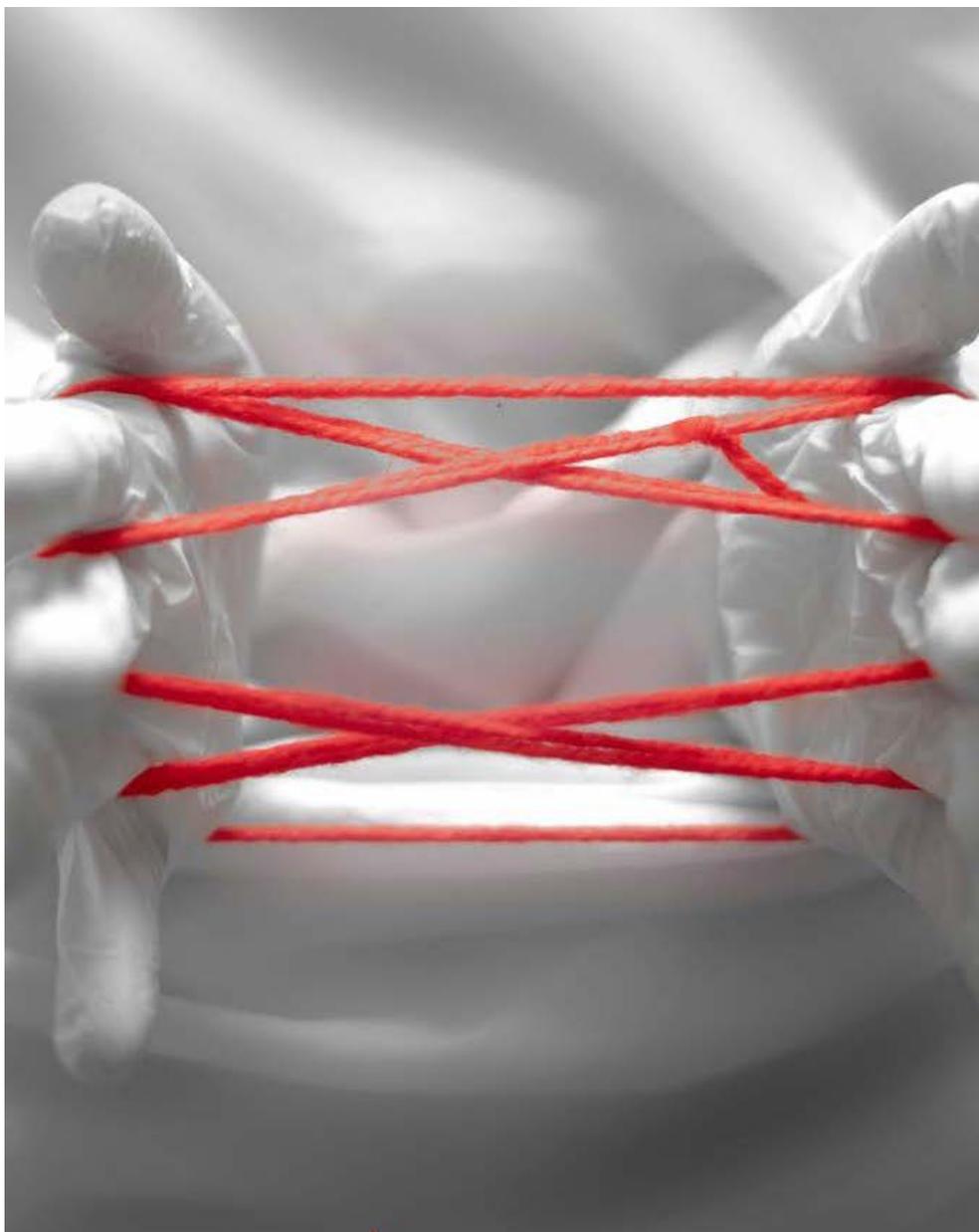
- Fundación Cultura de Paz
- Fundación Carolina
- Fundación Baketik
- Gernika Gogoratuz
- UNESCO Etxea
- Centro UNESCO Málaga
- Asociación Presencia Gitana
- Asociación Valores para Vivir
- Instituto Aragonés de la Mujer
- Fuhem Ecosocial
- Unaqui-Espacio de Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global
- Fundación Seminario de Investigación para la Paz – SIP SEIPAZ
- Ayuda en Acción
- Fundación Carta de la Paz dirigida a la ONU
- The language of energy
- Fundación por Causa
- Movimiento por la Paz MPDL

*Otras entidades internacionales:*

- Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas
- Fundación Ideas para la Paz (Colombia)
- Iniciativa ART del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD Bruselas)

*Gobiernos regionales:*

- Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco
- Viceconsejería de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco
- Dirección General de Política Social y Consumo del Gobierno de Navarra
- Sección de Cooperación para el Desarrollo y Acción Humanitaria del Gobierno de Navarra



## **7. PÁGINAS WEB**



## Web del Seminario Derechos Humanos y Emergencias Globales

<http://ods.ceipaz.org/ddhhyccovid/>



INICIO DOCUMENTOS ODS DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES SEMINARIOS ANTERIORES

# Derechos Humanos y emergencias globales

23 y 30 de noviembre 2020

Encuentro en línea

Inscríbete en [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)



INICIO DOCUMENTOS ODS DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES SEMINARIOS ANTERIORES

### El seminario:

La emergencia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que existen riesgos globales que no tienen fronteras. La pandemia cruza con algunas dinámicas de crisis que ya existían con anterioridad, y las ha exacerbado y agudizado, como la desigualdad socio-económica, el debilitamiento de las estructuras de gobernanza global, y la fragilización de los sistemas de salud y las políticas públicas como resultado de décadas de políticas neoliberales y en particular del ciclo de austeridad posterior a la crisis de 2008. La gobernanza mundial de la salud, depende de organismos internacionales de naturaleza subsidiaria, sin mandato ejecutivo ni capacidad operacional para proporcionar asistencia, lo que supone un problema para la gestión de la pandemia. La gobernanza global y la acción colectiva son un imperativo para superar la pandemia.

[Descarga el programa completo](#)

## CICLO DE CONVERSATORIOS DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES

Lunes 23 y 30 de Noviembre 2020 de 16:30 a 18:30 (CST)

PROGRAMA

ORGANIZAN:



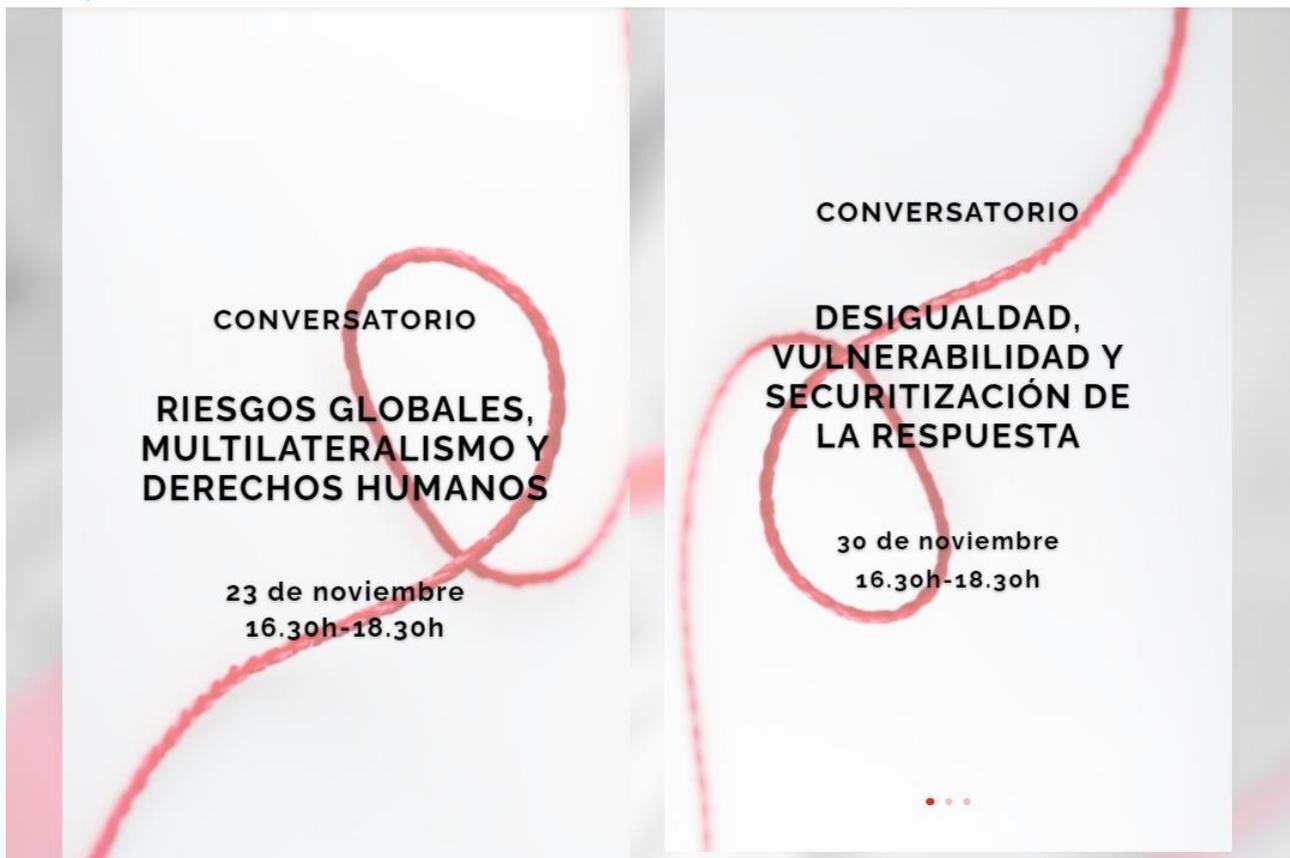
UIM



CON EL APOYO DE:

EUSKO JAURLARITZA

Gobierno Vasco





## TEXTOS PARA EL DEBATE

### Marco conceptual

La emergencia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que existen riesgos globales que no tienen fronteras. La pandemia cruza con algunas dinámicas de crisis que ya existían con anterioridad, y las ha exacerbado y agudizado.

[Lee el texto completo](#)

### Federico Mayor Zaragoza

La gobernanza mundial está en peligro: ahora sí, sin demora, multilateralismo democrático

[Lee el texto completo](#)

### Blanca Rodríguez Chaves

Las garantías de los derechos fundamentales y las medidas de lucha contra la pandemia por la COVID-19. Excepcionalidad y principio de proporcionalidad

[Lee el texto completo](#)

### Maidier Maraña

Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos

[Lee el texto completo](#)

### Ana González Páramo

Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta

[Lee el texto completo](#)

### Virginia García Acosta

Reducción de riesgos de desastre y adaptación al cambio climática en la larga duración

[Lee el texto completo](#)

### Alicia Cebada Romero

Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta

[Lee el texto completo](#)

### Virginia García Acosta

Vulnerabilidad y desastres: génesis y alcances de una visión alternativa

[Lee el texto completo](#)

### Jose Antonio Sanahuja

COVID-19: riesgo global y multilateralismo

[Lee el texto completo](#)

### Elena Boschiero

Desigualdad y construcción social de vulnerabilidad

[Lee el texto completo](#)



[INICIO](#)

[DOCUMENTOS ODS](#)

[DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES](#) ▾

[SEMINARIOS ANTERIORES](#) ▾



## Textos para profundizar



## Web de la campaña Que lo esencial deje de ser invisible. Sumamos y Proponemos

<http://ticambia.org/campana-que-lo-esencial-deje-de-ser-invisible/>



**#SUMAMOSYPROPONEMOS**

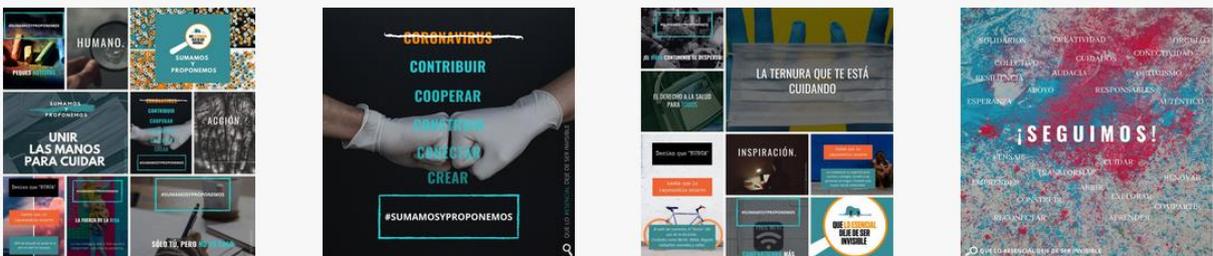
La pandemia del COVID-19 puede ser una oportunidad de crear un futuro más inclusivo, solidario y sostenible.

Con esta campaña queremos que "Lo esencial deje de ser invisible". Queremos difundir mensajes e iniciativas positivas que sostienen la vida y lo colectivo desde el apoyo mutuo, la solidaridad y la cooperación ciudadana.

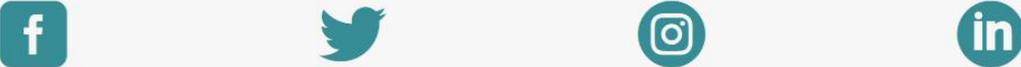
Esta campaña se dirige a las personas que piensan, exploran, crean, proponen.

**¿Te quieres sumar? ¡Ayúdanos a difundirlo!**

**#SumamosyProponemos**



Encuentra la campaña en las redes sociales



### EL MANIFIESTO

De una manera muy generosa han surgido múltiples iniciativas educativas, culturales, artísticas, económicas, deportivas, de cuidado, que han vinculado a personas y que han creado nuevas redes y espacios.

Sin embargo, las redes sociales se han llenado de **mensajes de odio**, bulos, insultos, como parte de una estrategia de comunicación organizada de algunos grupúsculos. Han generado angustia y desazón y se han convertido en un obstáculo para pensar como abordaremos el impacto de la crisis del COVID.

Creemos en otro mensaje; que esta experiencia planetaria inédita abre la **oportunidad de trabajar colectivamente** por un futuro común más inclusivo, solidario y sostenible.

[Leer el manifiesto](#)

### LA CAMPAÑA #SumamosyProponemos

Esta campaña surge para dar visibilidad a las múltiples iniciativas que desde la sociedad civil se han realizado para responder a la pandemia del COVID-19.

De una manera muy generosa han surgido múltiples iniciativas educativas, culturales, artísticas, económicas, deportivas, de cuidado, que han vinculado a personas y que han creado nuevas redes y espacios.

Queremos que estas prácticas se hagan **más visibles** y podamos reconocer su inestimable valor.

Eso nos inspira para pensar y construir un futuro inclusivo y sostenible.

Uniendo nuestras ideas y acciones con esta campaña.

## EL LIBRO DE CAMPAÑA

Esta campaña ha sido un trabajo conjunto, fruto de una "red de redes" integrada por 5 organizaciones que han trabajado juntas en el ámbito de la cultura de paz, la mediación, la educación, el feminismo pacifista y los derechos humanos.

Con su Manifiesto, los textos y los diseños realizados, se han difundido los valores : #solidaridad, #creatividad, #empatía, #diálogo, bien #común, #protección, #cuidados, #cooperación, #justicia e #igualdad.

Para recordar lo que nos enseñó esta campaña, y que lo esencial sea visible, te ofrecemos el libro de campaña.

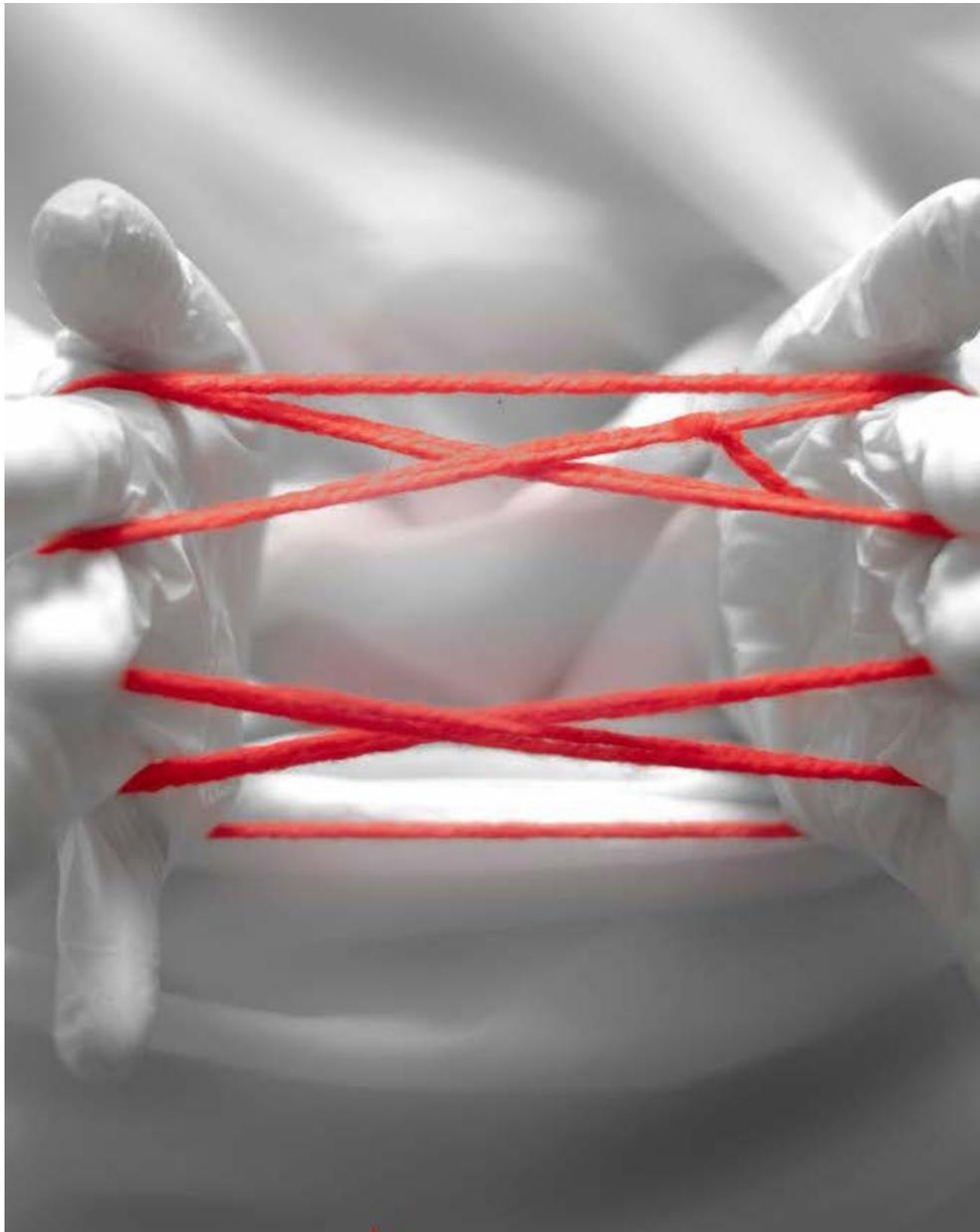


### QUE LO ESENCIAL DEJE DE SER INVISIBLE

Una campaña sobre iniciativas de solidaridad durante la pandemia de la COVID-19

El libro recopila el Manifiesto, los 40 textos y los 50 carteles publicados durante 4 semanas. El fruto de 5 organizaciones que han trabajado juntas.

[Descargar el libro de campaña](#)



## **8. CARTELERÍA Y DIFUSIÓN EN REDES**



# CICLO DE CONVERSATORIOS

## DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES



**Lunes 23 y 30 de Noviembre 2020**

**Sesiones en directo vía ZOOM**

**Se requiere inscripción previa**

**ORGANIZAN:**



DEMOSPAZ

**UAM**

Universidad Autónoma  
de Madrid



Fundación  
Cultura de Paz

**CON EL APOYO DE:**

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

**CICLO DE CONVERSATORIOS: DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES**

## **RIESGOS GLOBALES, MULTILATERALISMO Y DERECHOS HUMANOS**

Lunes 23 de noviembre 2020  
16.30 h - 18.30 h (CET)

Sesiones en directo vía Zoom

Inscripción: [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)

**Modera:**

Manuela Mesa

**Intervienen:**

Federico Mayor Zaragoza  
Francisco Rojas Aravena  
María Oianguren  
Jon-Mirena Landa  
Maidier Maraña  
Mikel Mancisidor  
Blanca Rodríguez-Chaves  
Jose Antonio Sanahuja

**ORGANIZAN:**



**UAM**  
Universidad Autónoma  
de Madrid



**CON EL APOYO DE:**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

**CICLO DE CONVERSATORIOS: DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES**

## **DESIGUALDAD, VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN DE LA RESPUESTA**

Lunes 30 de noviembre 2020  
16.30 h - 18.30 h (CET)

Sesiones en directo vía Zoom

Inscripción: [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)

**Modera:**

Carlos Giménez

**Intervienen:**

Virginia García Acosta  
Ana González-Páramo  
Elena Boschiero  
Javier Murillo  
Virginia Maquieira  
Alicia Çebada  
María Ángeles Espinosa

**ORGANIZAN:**



**UAM**  
Universidad Autónoma  
de Madrid



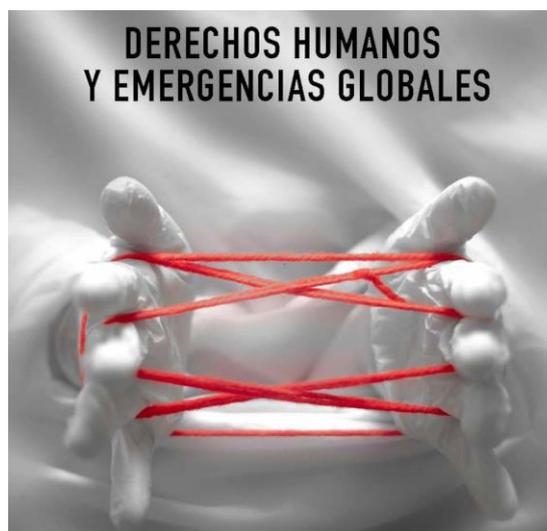
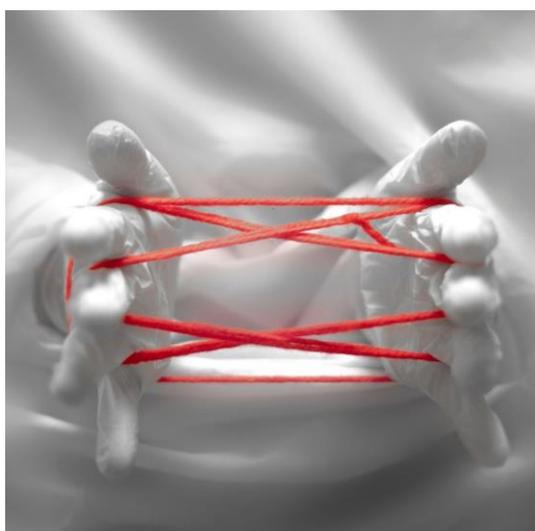
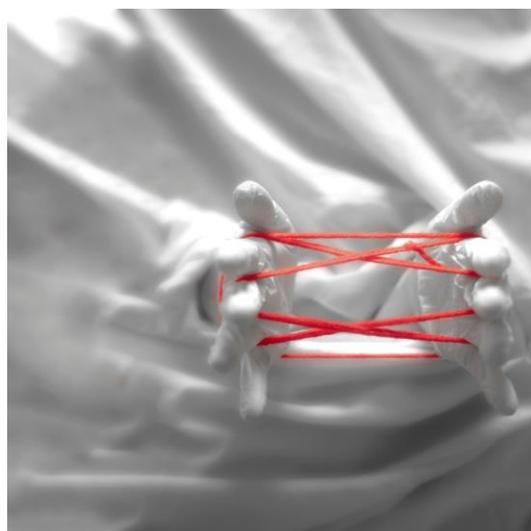
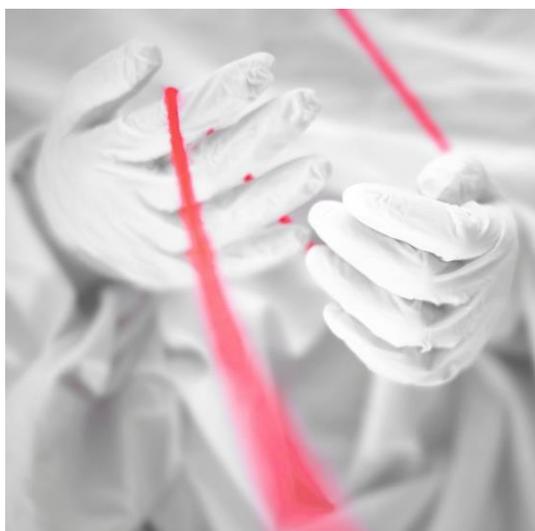
**CON EL APOYO DE:**

EUSKO JAURLARITZA

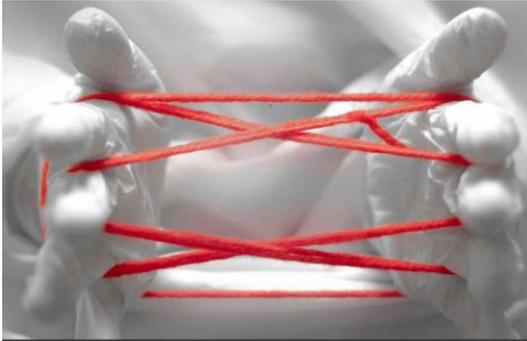


GOBIERNO VASCO

**Diseños para las redes sociales:**



## Difusión de mensajes en preparación a los conversatorios:



Los derechos humanos son cruciales en los momentos de crisis y en la respuesta a la pandemia. Cuando se respetan los derechos humanos, las soluciones que se proponen resultan más efectivas y facilitan un futuro más inclusivo.

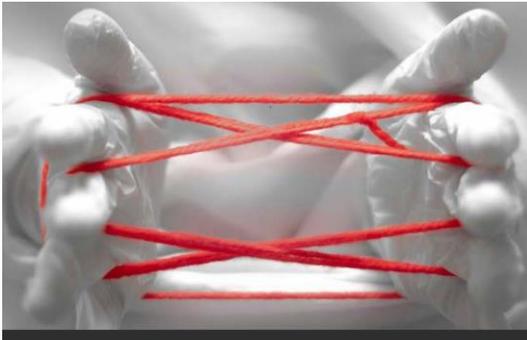
#COVIDyDDHH



#COVIDyDDHH

### MARCO CONCEPTUAL

- Riesgos globales
- Desigualdad
- Vulnerabilidad
- Multilateralismo
- Derechos humanos
- Securitización de la respuesta



No hay que perder nunca de vista que se **protege** a las personas protegiendo los **derechos fundamentales**, ello garantiza, en último extremo la calidad de nuestra **democracia**.

Blanca Rodríguez-Chaves (2020)

#COVIDyDDHH



#COVIDyDDHH

”  
Tenemos que pensar a una **escala mayor** que la de nuestra ciudad, región o país, porque al virus no le importa dónde está. Se expandirá si le damos la oportunidad



#COVIDyDDHH

”  
Los **Estados** tienen la obligación de asegurar que las medidas que adopten para hacer frente al **COVID-19** no discriminen directa o indirectamente a las **mujeres y niñas**

CEDAW, 2020



“  
Los **Estados** tienen la obligación de asegurar que las medidas que adopten para hacer frente al **COVID-19** no discriminen directa o indirectamente a las **mujeres y niñas**

CEDAW, 2020

#COVIDyDDHH

"Construir un futuro común después de la crisis del coronavirus requiere de un liderazgo ético y democrático en el que puedan confluír hombres y mujeres desde un enfoque inclusivo de paz y equidad"

Manuela Mesa y Laura Alonso

#COVIDyDDHH

“

El incremento de la *desigualdad* no es inevitable y la lucha contra las desigualdades debe ser un objetivo prioritario de las *políticas públicas*

Alicia Cebada, 2020

#COVIDyDDHH

“

Es necesario canalizar las energías de las sociedades y el aprendizaje que genera la crisis en una *dirección constructiva*, en que se promueva un nuevo estilo de desarrollo, *sostenible* en sus dimensiones social, económica y ambiental.

ALICIA BÁRCENA (2020)  
Secretaría Ejecutiva CEPAL

#COVIDyDDHH

“

La pesada y desigual responsabilidad del *trabajo de cuidados* que recae sobre las mujeres perpetúa tanto las desigualdades económicas como la *desigualdad de género*.

OXFAM

#COVIDyDDHH

“

La humanidad se enfrenta a una crisis global de tal magnitud, que no tenemos constancia del amplio impacto que la pandemia Covid-19 está generando en todos los ámbitos.

La cooperación seguirá siendo la clave para superar la actual crisis de salud.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA (2020)

#COVIDyDDHH

“

Todo el mundo clama acción conjunta, eficaz y urgente frente a las amenazas globales que actualmente nos acechan y que es nuestro deber supremo enfrentar decidida y rigurosamente.

Sólo hay una solución: el *multilateralismo democrático*, la unión de los pueblos, la ciudadanía consciente que deja de ser espectadora y pasa a la acción.

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA (2020)

#COVIDyDDHH



”

La pandemia de la COVID-19 es una consecuencia evidente más de la crisis climática que nos afecta.

La crisis climática nos condiciona a todos y todas, pero esta misma crisis no poda por igual las opciones futuras de cada persona.

---

MAIDER MARAÑA (2020)

#COVIDyDDHH



#COVIDyDDHH

“

Migrantes y refugiados, muchas veces con rentas exiguas, viviendas reducidas, precariedad laboral y acceso nulo o deficiente a los servicios sociales, han sufrido una doble penalización durante la pandemia, al aumentar su invisibilidad, clandestinidad y marginalización

---

ANA GONZÁLEZ-PÁRAMO (2020)



“

Es necesario adquirir un **enfoque de derechos** en el análisis de los efectos de la **crisis climática**, atender a las especificidades de grupos que pueden ver más fácilmente vulnerados sus derechos, garantizando no agravar las **desigualdades** y discriminaciones ya existentes

Unesco Etxeo, 2020

#COVIDyDDHH



“

Las distintas formas de **percibir** y **decidir** sobre la aceptabilidad de un **riesgo** orientan acciones y se vinculan estrechamente con la **vulnerabilidad**

Elena Boschiero, 2020

#COVIDyDDHH

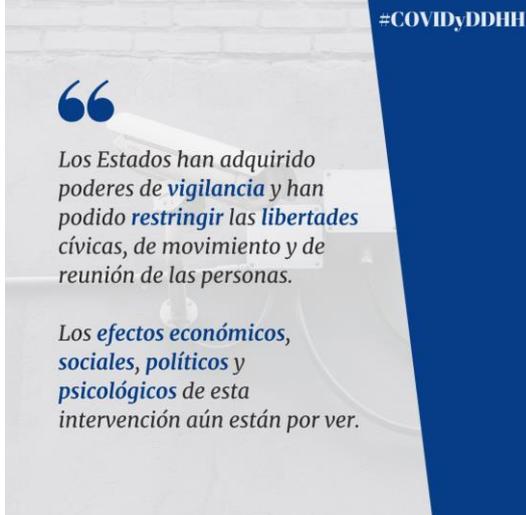


“

Los Estados deben reconocer que las **personas LGBTI** se encuentran particularmente entre las más **vulnerables** en esta crisis, y tomar medidas específicas para garantizar que se las tenga en cuenta y que se escuchen sus **voces** al abordar la pandemia.

ACNUDH

#COVIDyDDHH



#COVIDyDDHH

“

Los Estados han adquirido poderes de **vigilancia** y han podido **restringir** las **libertades** cívicas, de movimiento y de reunión de las personas.

Los **efectos económicos, sociales, políticos y psicológicos** de esta intervención aún están por ver.

#COVIDyDDHH

“

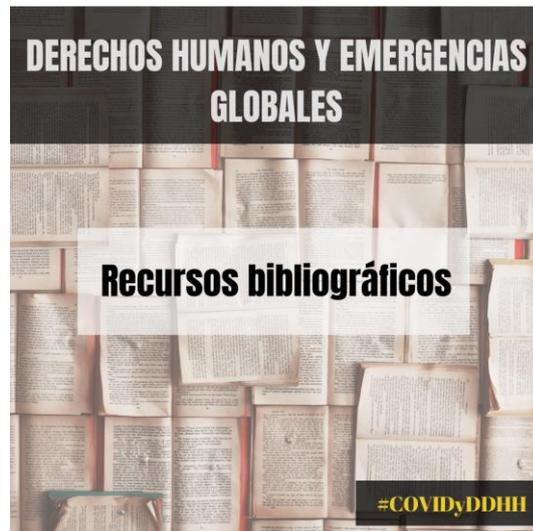
La COVID-19 ha provocado una crisis sanitaria mundial. Pero también ha revelado cómo los **sistemas de opresión**, como el capitalismo, el neoliberalismo, el patriarcado, la militarización, el colonialismo y el racismo, han traído **destrucción** a nuestras **comunidades**.

WILPF (2020)

#COVIDyDDHH

“

El valor del **cuidado**, la **aceptación de la vulnerabilidad** y la importancia de la **salud pública universal** son **derechos humanos fundamentales** que tras esta pandemia se deben abordar como valor primordial del mantenimiento de la vida y la seguridad humana



# Difusión en redes sociales

**Instituto Demospaz**  
@DemospazUAM

Durante la emergencia del COVID-19 hemos aprendido que un riesgo global impacta de forma desigual en cada país o región, repercutiendo sobre todo en los derechos de las personas más vulnerables. No te pierdas este ciclo de conversatorios [bit.ly/36sZ7Z3](https://bit.ly/36sZ7Z3) **#COVIDyDDHH**

10:59 a. m. · 16 nov. 2020 · Twitter Web App

13 Retweets 3 Tweets citados 27 Me gusta

**Instituto Demospaz**  
@DemospazUAM

Transmitiendo en directo el Conversatorio Riesgos Globales, Multilateralismo y Derechos Humanos

Conversatorio "Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos" [youtube.com](https://youtube.com)

4:44 p. m. · 23 nov. 2020 · Twitter Web App

Ver actividad del Tweet

8 Retweets 10 Me gusta

**Instituto Demospaz**  
@DemospazUAM

Si te perdiste el último Conversatorio del día 30 de nov organizado por @DemospazUAM, puedes verlo en el siguiente enlace [youtube.com](https://youtube.com)

Conversatorio "Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la..." [youtube.com](https://youtube.com)

1:09 p. m. · 2 dic. 2020 · Twitter Web App

Ver actividad del Tweet

5 Retweets 6 Me gusta

**Instituto Demospaz** está con Ceipaz Fundación Cultura de Paz y 4 personas más.

Publicado por Demospaz Uam · 16 de noviembre a las 12:38

Durante la emergencia de la COVID-19 hemos aprendido que un riesgo global impacta de forma desigual en cada país o región, repercutiendo sobre todo en los derechos de las personas más vulnerables.

Estos dos conversatorios están organizados por el Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no violencia DEMOSPAZ-UAM y la Fundación Cultura de Paz y se enmarcan en el programa de actividades que se realiza con la Secretaría General de Derechos Humanos Convivenci... Ver más

16.30 h - 18.30 h (CET)  
Sesiones en directo via Zoom  
Inscripción: [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)

**Moderadora:** Manuela Mesa

**Intervienen:** Federico Moyer Zarazoga, Francisco Rojas Aravena, María Dianguren, Jon-Mirena Landa, Mauder Marañón, Mikael Mancisidor, Blanca Rodríguez-Chaves, Jose Antonio Senahuja

**ORGANIZAN:** UAM, Fundación Cultura de Paz, GOBIERNO YAKO

**CICLO DE CONVERSATORIOS: DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES**  
**DESIGUALDAD, VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN DE LA RESPUESTA**

Lunes 30 de noviembre 2020  
16.30 h - 18.30 h (CET)  
Sesiones en directo via Zoom  
Inscripción: [info@demospaz.org](mailto:info@demospaz.org)

**Moderador:** Carlos Giménez

**Intervienen:** Virginia García Acosta, Ana González-Páramo

337 Personas alcanzadas 26 Interacciones [Promocionar publicación](#)

5 veces compartida

Me gusta Comentar Compartir

**instituto\_demospaz** Editar perfil

118 publicaciones 260 seguidores 382 seguidos

**Instituto DEMOSPAZ**  
Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no-violencia (DEMOSPAZ)  
[www.institutodemospaz.org](https://www.institutodemospaz.org)  
[youtube.com/AMeRtuz5pCM](https://youtube.com/AMeRtuz5pCM)

Publicaciones IGTV Guardado Etiquetadas

Es necesario contextualizar los riesgos de la emergencia de la COVID-19 y el aprendizaje que genera la crisis en una dimensión comunitaria, en que se presenten un nuevo estilo de desarrollo, sustentado en sus dimensiones social, económica y ambiental.

La pandemia y desigualdad repercuten en la vulnerabilidad de las personas que viven en las zonas más desfavorecidas de las ciudades, como la desigualdad de género.

La vulnerabilidad es y siempre ha sido el resultado de un conjunto de las desigualdades sociales y económicas que nos han llevado a esta situación regional, nacional e internacional.

Algunos y algunas, muchas veces en zonas rurales, se ven afectados por la crisis de los servicios básicos, pero también en las ciudades, han sufrido una mayor vulnerabilidad durante la pandemia, al presentar la desigualdad, discriminación y marginación.

Los Estados han adquirido poderes de vigilancia y han podido controlar los libertades civiles, de movimiento y de reunión de las personas.

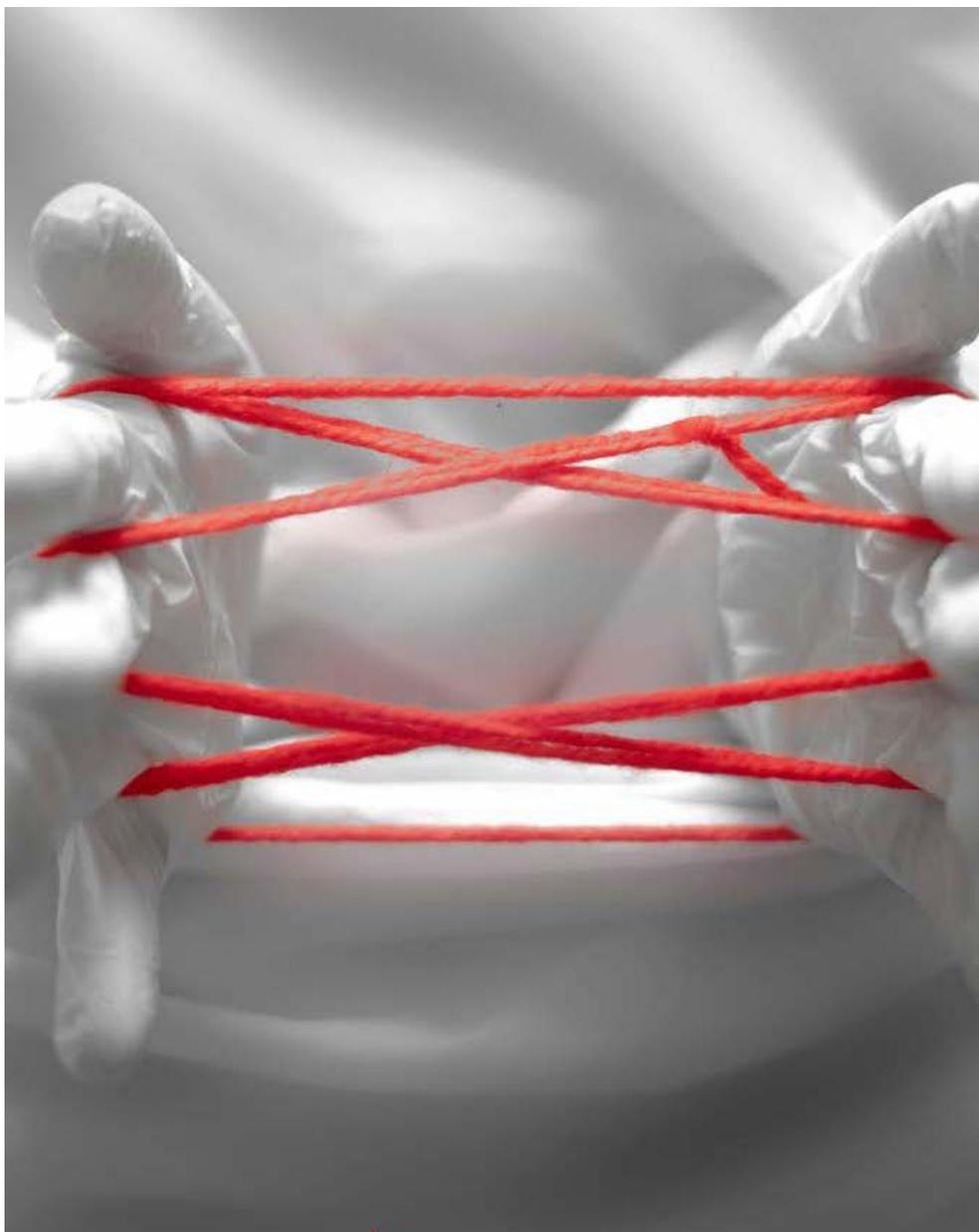
Los Estados deben reconocer que las personas LGBTIQ+ se encuentran particularmente entre las más vulnerables en esta crisis, y tomar medidas específicas para garantizar que se les tenga en cuenta y que se incluyan sus voces al abordar la pandemia.

Los Estados deben reconocer que las personas LGBTIQ+ se encuentran particularmente entre las más vulnerables en esta crisis, y tomar medidas específicas para garantizar que se les tenga en cuenta y que se incluyan sus voces al abordar la pandemia.

Los profetas de la salud pública que advierten el riesgo de una crisis de salud pública, que interconecta nuestra cultura con el clima, presentamos una dimensión interconectada de esta pandemia y permitimos de esta manera el reconocimiento de la crisis y la seguridad humana.

Este documento "Riesgos Globales, Multilateralismo y Derechos Humanos" y "Desigualdad, Vulnerabilidad y Securitización de la Respuesta"

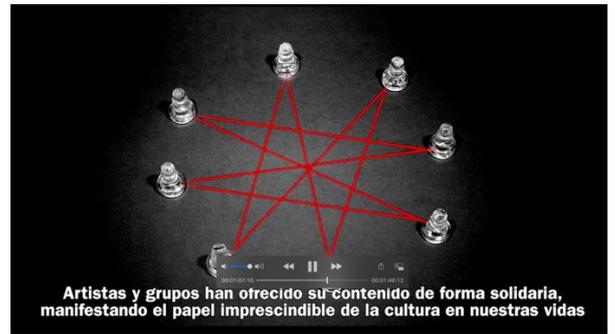
"Construir un futuro común después de la crisis del coronavirus requiere de un liderazgo ético y democrático en el que podamos confiar, trabajar y trabajar desde un enfoque inclusivo de paz y equidad"



## **8. CAPSULAS AUDIOVISUALES**



# Cápsulas audiovisuales





# CICLO DE CONVERSATORIOS DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES

Lunes 23 y 30 de Noviembre 2020 de 16:30 a 18:30 (CST)

## DOCUMENTOS DE ANÁLISIS

**ORGANIZAN:**



**UAM**  
Universidad Autónoma  
de Madrid



**CON EL APOYO DE:**

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**



## **Conversatorio “Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos”**

**23 de noviembre, 16.30h**

### **Textos para el debate**

1. Federico Mayor Zaragoza, “La gobernanza mundial está en peligro: ahora sí, sin demora, multilateralismo democrático”
2. José Antonio Sanahuja, “COVID-19: riesgo global y multilateralismo”
3. Mainer Maraña, “Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos”
4. Blanca Rodríguez-Chaves, “Las garantías de los derechos fundamentales y las medidas de lucha contra la pandemia por la COVID-19. Excepcionalidad y principio de proporcionalidad”



# La gobernanza mundial está en peligro: ahora sí, sin demora, multilateralismo democrático

Federico Mayor Zaragoza  
Presidente de la Fundación Cultura de Paz  
miércoles, 11 de noviembre de 2020

Ahora sí, por fin, todo el mundo se ha dado cuenta de que no debe seguir tolerando que la hegemonía de los Estados Unidos –mantenida contra viento y marea por el Partido Republicano- sea la que tenga en sus manos las riendas del destino común de la humanidad.

Todo lo basan en la razón de la fuerza. En miles de millones para inmensos arsenales y bases militares. Mantienen las armas nucleares: viví de cerca, en octubre de 1986, la propuesta del Presidente Mikhail Gorbachev al Presidente Reagan en Reikiavik, para la total eliminación de las ojivas. Sólo se aceptó su reducción.

Están en contra –el país con más y mejores científicos de la Tierra- de los argumentos y recomendaciones de los especialistas sobre el irreversible cambio climático que, si no se adoptan las medidas oportunas, afectaría sin remedio la habitabilidad de la Tierra, lo que constituiría un error (y horror) histórico y una afrenta a las generaciones venideras. Cuando gracias al Presidente Barack Obama se firmaron los Acuerdos de París en otoño de 2015 para evitar una hecatombe ecológica que, inmediatamente después, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba la Resolución sobre la Agenda 2030 y los ODS “para transformar el mundo”, se produjo una pausa de esperanza. Pensamos que sería posible reconducir la situación creada por el neoliberalismo que había rechazado a las Naciones Unidas y encargado la gobernanza mundial a los grupos oligárquicos y plutocráticos G6, G7, G8, G20... (ien realidad, todos G1!) y que, uniendo fuerzas con el “gran dominio” (militar, financiero, informático, mediático, energético) abocaron el mundo al desastre ético, social, ecológico y económico.

Reflexionando durante el confinamiento por la pandemia COVID-19... los emigrantes y refugiados... la incapacidad de hacer frente a las catástrofes naturales (incendios, inundaciones, terremotos...)... el tráfico de personas, drogas... el acoso de poderosos medios de comunicación controlados, “la voz de su amo”... los rebrotes de fanatismo, supremacismo, dogmatismo... la globalización de la indiferencia y la ignorancia... una economía basada en la especulación, deslocalización productiva y guerra (no me canso de repetir que cada día se invierten en armas y gastos militares más de 4000 millones de dólares al tiempo que miles de personas, la mayoría niñas y niños de uno a cinco años de edad, mueren de hambre)... en la catástrofe democrática que observamos en las elecciones estadounidenses... y en la Unión Europea donde las decisiones deben adoptarse por unanimidad (i)... nos damos cuenta del deber de memoria y de los deberes esenciales con las generaciones venideras, para promover, con grandes clamores populares (ahora que no hay excusa, porque “Nosotros, los pueblos” tenemos vozy somos todos iguales en dignidad) las transiciones inaplazables de una cultura de imposición, dominio y guerra a una cultura de encuentro, conversación, conciliación,

alianza y paz, de la razón de la fuerza a la fuerza de la razón, del autoritarismo a la democracia genuina.

Sí: ha llegado, por fin, el momento de la rebelión pacífica pero firme, de los países incorporados e implicados en el multilateralismo democrático, de unas Naciones Unidas refundadas y dotadas de los medios personales, técnicos, financieros y de defensa adecuados.

Deber de memoria y de acción. Ya en 1919 el Partido Republicano de los Estados Unidos impidió que la Liga de Naciones creada por el Presidente W. Wilson tuviera el respaldo adecuado... y fueron pueblos de Europa (Alemania e Italia) y de Asia (Japón) los que originaron movimientos nazis, fascistas y del Imperio del Sol Naciente, que condujeron a la segunda guerra mundial.

A su término, la "guerra fría" entre las super potencias, operaciones inverosímiles de dominio como el "Plan Cóndor" en América Latina con miles y miles de víctimas... y, cuando la Unión Soviética se transformó, por obra y gracia de Mikhail Gorbachev, en una Comunidad de Estados Independientes y hacía posible un nuevo momento para restablecer el esquema multilateral de Roosevelt, el Presidente Reagan, con la Primera Ministra Thatcher como acólito, inventa el G6 y en 1989 los Estados Unidos "republicanos" no suscriben la Convención de los Derechos de la Infancia propuesta por UNICEF (en la actualidad es el único país que no la ha suscrito)... y se crea la Organización Internacional del Comercio fuera del contexto de las Naciones Unidas. En los últimos cuatro años, los Estados Unidos han abandonado la UNESCO de nuevo, acompañados de Israel, y hace tan sólo unos meses la Organización Mundial de la Salud... y, el día 3 de noviembre, coincidiendo con las elecciones, abandonaron así mismo los Acuerdos de París sobre Cambio Climático...

El liderazgo actual europeo no ha sido capaz de contrarrestar las incesantes medidas arbitrarias del Presidente Trump.

Mirando hacia donde lo hagamos, todo el mundo clama acción conjunta, eficaz y urgente frente a las amenazas globales –algunas irreversibles- que actualmente nos acechan y que es nuestro deber supremo enfrentar decidida y rigurosamente.

Sólo hay una solución: el multilateralismo democrático, la unión de los pueblos, la ciudadanía consciente que deja de ser espectadora y pasa a la acción.

Publicado en Other News el 5/11/2020

# COVID-19: riesgo global y multilateralismo

José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>  
[sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es)

La pandemia de la COVID-19 tiene un alcance sistémico, ya que afecta a todas las dimensiones de la vida social, y se proyecta a escala global. Se trata de una crisis generada por la aparición del virus, pero su rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y características de ese patógeno, por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia. En un mundo caracterizado por un alto grado de interdependencia y una alta conectividad, no existen los necesarios mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales inherentes a esas interdependencias, ni una gobernanza global legítima y eficaz.

Desde 2008, el sistema internacional atraviesa una etapa histórica de crisis de globalización, entendida esta, más allá de su dimensión económica, como “crisis orgánica” de un orden hegemónico, el denominado “orden internacional liberal, en la forma específica que adopta desde la caída del muro de Berlín. La COVID-19 representaría una crisis dentro de otra crisis: puede verse como una “coyuntura crítica” que exacerba y agudiza las dinámicas presentes en otra crisis, anterior, más amplia, y de más lento desarrollo: la crisis de las estructuras históricas —materiales, institucionales, ideacionales— sobre las que se ha sustentado la globalización y el orden internacional liberal<sup>2</sup>.

Según el sociólogo alemán Ulrich Beck, fallecido en 2015, la globalización define una situación paradójica en la que, por un lado, habría mayor conectividad e interdependencia, que reduce las capacidades de acción de unos Estados-nación aún anclados en la concepción tradicional de la soberanía. Por otro lado, emerge un amplio espacio transnacional sin instituciones y marcos regulatorios adecuados, y sin los necesarios mecanismos de gestión de las externalidades propias de ese proceso.

La tesis de la sociedad del riesgo global de Beck se centraba en esa contradicción: ese proceso generaba nuevos riesgos no asegurables, situados más allá de la capacidad estatal para afrontarlos, mientras que se renunciaba a establecer mecanismos de gobernanza global que pudieran hacer frente a la incertidumbre inherente a estos riesgos, y, en tal caso, minimizar su impacto y mitigar el daño.

La sociedad del riesgo global, por ello, suponía asumir la “irresponsabilidad organizada”: se contaría con el conocimiento científico que informa respecto al riesgo y nos sitúa en

---

<sup>1</sup> Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y director de la Fundación Carolina. Asesor Especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad. [sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es). Una versión de este texto fue publicada en The Conversation

<sup>2</sup> Ver: Sanahuja (2020): COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. Disponible Anuario CEIPAZ 2019-2020. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf>

un escenario de la incertidumbre y, al tiempo, se renuncia a la gestión o aseguramiento colectivo frente a esos riesgos con los recursos, políticas e instituciones necesarias. Ello, a sabiendas de que, de materializarse, no habría escapatoria, y sus consecuencias locales serían catastróficas. Para Beck, los riesgos globales implicarían una suerte de “cosmopolitismo forzoso”, o una *realpolitik* cosmopolita, asumiendo que las visiones clásicas de la política y de la seguridad “nacional” ya no serían aptas para la gestión de riesgos globales y serían necesarias normas e instituciones multilaterales, más allá del Estado nación, que situaran a estos en un marco de acción colectiva eficaz.

A partir de esta conceptualización de Beck, el trabajo *COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global*, publicado en el Anuario CEIPAZ 2019-20<sup>3</sup>, analiza la crisis iniciada con la COVID-19 como una manifestación de un “riesgo global”. Como tal, su alcance sistémico parece responder más a la falta de preparación de los gobiernos, las sociedades y la respuesta multilateral, que al patógeno mismo, aun admitiendo las particularidades de este virus, más dañino cuando se manifiesta, y también más difícil de diagnosticar. Aún es pronto para hacer balance de las consecuencias de la pandemia a largo plazo, pero una de las lecciones más evidentes es que la resiliencia societal -es decir, la capacidad de prevenir, enfrentar y sobreponerse al riesgo- depende, en gran medida, de la cooperación internacional y un multilateralismo eficaz. Ello exige organizaciones regionales y globales efectivas, representativas, y más robustas, y una acción, en el nivel nacional, más coordinada y coherente con lo acordado en esos marcos compartidos.

### **Menos liderazgo económico, más desigualdad social**

En el plano económico y social, nos encontramos ante una crisis sin precedentes: con un doble choque, de oferta y demanda, de duración incierta, del que no se podría salir con un mero “reencendido” de la economía. Exige aumentar el gasto sanitario y preservar los empleos y el tejido productivo con medidas a gran escala y concertadas globalmente. Al mismo tiempo, debe contribuir a una transición hacia un patrón de desarrollo más sostenible y equitativo.

Una de las características de la sociedad del riesgo global es la desigual distribución de los riesgos generados por vínculos transnacionales entre países, territorios y grupos sociales. La COVID-19 encuentra un mundo en el que la gobernanza económica global se ha debilitado a causa de disputas geopolíticas, del nacionalismo rampante y de la ausencia de liderazgo. La debilidad de la respuesta colectiva, en un sistema internacional muy asimétrico, deja en una situación más vulnerable a los países en desarrollo. A diferencia de la crisis de 2008, ahora el G20 no ha jugado un papel relevante y las respuestas se plantean en marcos nacionales. Estados Unidos puede recurrir al “privilegio exorbitante” de Bretton Woods y financiarse en su propia moneda a través de la Fed. En la Unión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) puede intervenir masivamente, existe el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y, tras el importante acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020, se ha establecido un amplio paquete financiero y se avanza hacia la mutualización de deuda. Sin embargo, para los países en

---

<sup>3</sup> Disponible en acceso abierto en [https://www.researchgate.net/publication/341398998\\_COVID-19\\_riesgo\\_pandemia\\_y\\_crisis\\_de\\_gobernanza\\_global](https://www.researchgate.net/publication/341398998_COVID-19_riesgo_pandemia_y_crisis_de_gobernanza_global)

desarrollo no existe nada similar, salvo el recurso al Fondo Monetario Internacional (FMI), que supone un injusto estigma financiero; y, de manera más limitada, los fondos de los bancos multilaterales de desarrollo.

En muchos países en desarrollo, la COVID-19 representa una “tormenta perfecta” y puede dar lugar a un desplome económico y a crisis social sin precedentes, tal vez la peor en un siglo. La COVID-19 se abate sobre países con escasa resiliencia y graves desigualdades sociales, que la pandemia hace más agudas. Muchos países en desarrollo ya acumulaban déficits fiscales y por cuenta corriente, en un escenario económico internacional adverso por el menor crecimiento, las guerras comerciales y la caída de las exportaciones de materias primas. Años de políticas de expansión monetaria en los países avanzados favorecieron el fácil acceso al crédito y, con ello, el aumento de la deuda pública y privada, hoy un factor importante de vulnerabilidad.

Por todo ello, son pocos los países en desarrollo con la opción para lanzar grandes programas de estímulo fiscal. El margen de los bancos centrales y la política monetaria también es reducido, después de varios años de rebajas de los tipos de interés. La masiva fuga de capitales de los países emergentes desde el inicio de la pandemia ha presionado a la baja los tipos de cambio. Las agencias de riesgo han alentado ese proceso, al bajar la calificación de muchos países en plena crisis. Existe el riesgo, en suma, de que se vean afectados por nuevas crisis de deuda, que lleven a la aplicación de políticas de austeridad y al consiguiente aumento de la pobreza y la desigualdad, y al agravamiento de las fracturas sociales y políticas. Ello complica la formulación de un nuevo contrato social, y puede alentar el ascenso de fuerzas iliberales y de ultraderecha. En ese escenario, algunos actores externos pueden hacer un uso torticero de la ayuda bilateral o la financiación de contingencia como herramientas al servicio de la política de poder.

### **La Agenda 2030 y la transición para el desarrollo sostenible**

Esta crisis también nace, en gran medida, de carencias y debilidades de un modelo de desarrollo con serias fallas en cuanto a inclusión social, oportunidad y respeto a los límites ambientales de la biosfera. Se trata, en particular, de una “zoonosis” que se inscribe en un patrón de largo plazo, y de tendencia creciente, de nuevas enfermedades que saltan de los animales al ser humano como resultado de la presión creciente sobre sus hábitats.

En el marco de ese gran compromiso multilateral que es la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, esta crisis debe verse como oportunidad para promover nuevos “pactos verdes”, que aseguren una transición justa hacia nuevos patrones de producción y consumo y un desarrollo global más inclusivo y sostenible.

Como indicaba Ulrich Beck, ante los riesgos globales, no se puede actuar con una mirada parroquial y el “nacionalismo epidemiológico” que ha brotado en esta pandemia, dado que la gobernanza global y la acción colectiva son la verdadera *realpolitik*, como imperativo de supervivencia, tanto en el plano sanitario como en el de la prosperidad compartida.



## CONVERSATORIO 1: Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos

### Reflexiones generales.

Maidier Maraña, noviembre 2020

Directora de Baketik

#### ¿Por qué hablar de riesgos globales en este 2020?

Este 2020 se convertirá, sin duda, en un año señalado en las narrativas históricas: el mundo se ve expuesto a una pandemia global, a raíz de la situación sanitaria originada por la COVID-19 y su expansión a lo largo de los cinco continentes. Ante los múltiples desafíos que el mundo ya enfrentaba, este se ha erguido, no solo como una realidad más que afrontar, sino como un impacto que ha condicionado de manera contundente todos los aspectos de la cotidianidad de varios países, empezando por la movilidad y el contacto social, y siguiendo por la estructura económica y las formas de trabajo.

No es este el primer riesgo global al que los diferentes países y los gobiernos deben dar respuesta, pero sin embargo ha sido, quizás, el que ha irrumpido con una mayor rapidez y contundencia e impactado, de una manera muy visible, en la realidad cotidiana de la gente de a pie en este mundo occidental. Esta condición, ese impacto directo en nuestras vidas, hace que la población tome conciencia directa de un riesgo global. Es difícil aún predecir las consecuencias a medio y largo plazo que esta pandemia y la crisis socio-económica derivada tendrán, así como también es complejo plantear cómo entenderán las distintas sociedades el concepto de “riesgo global” a raíz de esta vivencia.

Sin embargo, no es esta la primera vez -ni será la última-, en la que una situación que afecta de manera negativa a diversos países genera cambios irreversibles en nuestro entorno. Otros riesgos y crisis nos han venido afectando, de una manera quizá más “silenciosa” o progresiva o, lo que es lo mismo, de una manera menos alarmante.

Esta pandemia global generada por la COVID-19 nos permite también, como toda crisis, replantearnos algunas cuestiones y evaluar nuestras decisiones ante diferentes circunstancias. En este sentido, es importante comprender que frente a lo que muy a menudo consideramos erróneamente desde la sociedad, este tipo de pandemias, relacionadas de algún modo con nuestros sistemas de vida y los daños que éstos producen en el medio ambiente, son

efectivamente un riesgo en sí: esto es, **lo que vivimos hoy son posibles consecuencias de actuaciones que hemos desarrollado en el pasado** (y seguimos desarrollando en el presente).

De este modo, frente a una opinión muy generalizada que considera que este tipo de pandemias son un “peligro” existente, lo que significaría que hay una posibilidad de que se dé algún problema, en realidad estas pandemias son fruto de un riesgo. Dicho de otro modo, como sociedad global, nos hemos “arriesgado” a tener que enfrentar este tipo de situaciones, porque nos hemos expuesto, a través de nuestros comportamientos, a riesgos que pueden tener consecuencias.

Pero necesitamos ir más allá y no centrarnos solo en el riesgo en sí, sino asumir también otro concepto que va a ser clave para poder entender esto desde un enfoque en derechos: precisamos incorporar la mirada de la vulnerabilidad, para entender todas las dimensiones de lo que estamos viviendo. Así, es determinante que, ante a la idea de que todas y todos nos enfrentamos a las consecuencias de la COVID-19, las posibilidades de que esas consecuencias nos impacten de una manera leve o rotunda tendrá mucho que ver con nuestra situación de vulnerabilidad, incluyendo nuestra situación económica o social.

### **Conexiones entre COVID-19 y crisis climática**

Diversos estudios están demostrando conexiones entre la aparición de la pandemia por la COVID-19 y los efectos que la crisis climática había generado en nuestros ecosistemas. La plataforma IPBES, dependiente de Naciones Unidas, planteaba hace unas semanas que la degradación de los ecosistemas o la explotación ambiental derivada de un crecimiento indiscriminado del comercio y del consumo alteraba las interacciones naturales entre vida salvaje y microbios, incrementando nuestro contacto con patógenos que generan luego diferentes enfermedades<sup>1</sup>. Este informe nos recuerda que muchas de las enfermedades que nos afectan en las últimas décadas han tenido este origen, desde la gripe hasta el SIDA, e indican que esta aparición ha venido determinada totalmente por actividades humanas.

Hay voces que señalan que en los últimos años estas pandemias se han cuadruplicado<sup>2</sup>. Naciones Unidas se hace eco y nos recuerda en ese informe que esta situación no es aislada y que, además,

---

<sup>1</sup> IPBES, 2020. [https://ipbes.net/sites/default/files/2020-11/20201028%20IPBES%20Pandemics%20Workshop%20Report%20Plain%20Text%20Final\\_0.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2020-11/20201028%20IPBES%20Pandemics%20Workshop%20Report%20Plain%20Text%20Final_0.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.nytimes.com/2012/07/15/sunday-review/the-ecology-of-disease.html>

este tipo de pandemias surgirán con más frecuencia y con una propagación más rápida, impactando de manera contundente en nuestras sociedades.

Estos especialistas enfatizan que las pandemias no surgen espontáneamente, sino que son consecuencia de esos riesgos asumidos que antes comentábamos. La vinculación entre enfermedades y pérdida de biodiversidad y deterioro de los ecosistemas es incuestionable por parte de personas expertas en la materia. En palabras de Peter Daszak, especialista que ha participado en el informe, “las mismas actividades humanas que impulsan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad también generan riesgos de pandemia a través de sus impactos en nuestro medio ambiente”<sup>3</sup>. Esto es, **la pandemia de la COVID-19 es una consecuencia evidente más de la crisis climática que nos afecta**. De la misma manera, este informe de IPBES apunta hacia el “optimismo”: conocer sus causas nos ayuda a identificar el camino para prevenirlas.

### **Aprendiendo de otros riesgos y crisis**

En materia ambiental, se habla cada vez más de los cambios que el clima está generando y casi todas las personas pueden nombrar varias de sus consecuencias, como el aumento de la temperatura, la contaminación de las aguas, la pérdida de especies animales y vegetales, la desertificación o el aumento del nivel del mar. Pero seguimos, en general, contando con acercamientos que se centran en esos impactos en sí y que, incluso, se argumentan desde la “**mirada de la inevitabilidad**” que, lejos de buscar responsabilidades e identificar caminos, genera sensación de caos e invisibiliza fórmulas para detener la situación actual de crisis climática y apostar por otras vías.

Desde cada vez desde más entornos **exigimos que la crisis climática se analice desde la perspectiva de los derechos humanos**<sup>4</sup>: necesitamos entender el impacto de esta crisis mundial en la vida de las comunidades y, a su vez, precisamos identificar si las medidas proyectadas e implementadas por las autoridades y gobiernos cumplen con esos estándares acordados en torno a los derechos humanos o si, por el contrario, están agravando las brechas sociales ya existentes. No podemos seguir asumiendo todos estos impactos como “secuelas inevitables” a las que hacer frente, sino que debemos esforzarnos por trabajar desde las responsabilidades y la identificación de vulnerabilidades.

---

<sup>3</sup> IPBES, 2020. Nota de prensa. [https://ipbes.net/sites/default/files/2020-11/20202029%20Media%20Release%20Pandemics%20Workshop%20Report%20SPANISH\\_Final.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2020-11/20202029%20Media%20Release%20Pandemics%20Workshop%20Report%20SPANISH_Final.pdf)

<sup>4</sup> Maraña y Otero (2019). Crisis climática. Amenaza a los Derechos Humanos, UNESCO Etxea. [http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/crisis\\_climaticaDDHH.pdf](http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/crisis_climaticaDDHH.pdf)

Esto es, tanto en la crisis climática en su conjunto, como en la pandemia de la COVID-19 -como consecuencia específica de la anterior-, necesitamos aplicar un análisis desde un enfoque en derechos que nos identifique cómo hemos llegado aquí y las responsabilidades que conlleva eso, así como examine si las decisiones tomadas para paliar y enfrentar la situación son compatibles con los derechos humanos.

El lenguaje tiene su peso: **apostamos decididamente por hablar de crisis climática y no de cambio**, puesto que la idea de crisis responde de manera más acertada a la clara implicación negativa de las consecuencias que vemos ya, huyendo de una mirada “neutra” que aún se pueda esconder tras la palabra “cambio”. Apostar por el uso del concepto “crisis” nos orienta a mirar cómo todos esos deterioros afectan a nuestra sociedad y se define mejor esa realidad que refleja cambios profundos y de consecuencias importantes<sup>5</sup>.

**Esta crisis es global**, en la medida en que afecta a todas las regiones del mundo, a toda persona que vive en este planeta. **Sin embargo, es también una crisis específica, que no nos impacta a todas por igual** y que está **aumentando las brechas y las capacidades resilientes de muchas personas y comunidades**. La crisis climática nos condiciona a todos y todas, pero esta misma crisis **no poda por igual las opciones futuras de cada persona**.

Necesitamos por tanto cambiar la perspectiva, acentuar la necesidad de mirar las consecuencias de la crisis climática desde ese enfoque en derechos, negándonos a asumirlas como consecuencias forzosas a las que hacer frente. Esta crisis climática supone una amenaza inmediata y trascendental, que va a dificultar -o incluso impedir- materializar los derechos humanos de muchas y muchos de nosotros. Por ello, Naciones Unidas también considera que las obligaciones y los compromisos asumidos en materia de derechos humanos por diferentes gobiernos pueden guiar y reforzar la formulación de políticas en materia de crisis climática y fomentar una coherencia y legitimidad entre países y, lo que es aún más importante, garantizar unos resultados sostenibles<sup>6</sup>, que no desaparezcan con cualquier otra crisis que nos cruce.

Esa mirada desde un enfoque basado en derechos **nos va a ofrecer un marco fundamentado, reconocido internacionalmente por parte de los propios Estados**, para visibilizar nuestras solicitudes en materia de crisis climática y hacer exigibles muchas de nuestras demandas. Un acercamiento desde la exigencia de los derechos humanos nos va a ayudar a enfatizar la cuestión

---

<sup>5</sup> Tena, 2019. <https://rebellion.org/por-que-es-mas-correcto-hablar-de-crisis-climatica-que-de-cambio-climatico/>

<sup>6</sup> <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14348&LangID=E>

de las obligaciones, tanto en el respeto, como en la protección frente a vulneraciones o en la necesidad de que los gobiernos garanticen la realización, puesta en marcha y materialización de nuestros derechos.

Necesitamos generar responsabilidades en materia de crisis climática y no agravar las desigualdades y discriminaciones existentes. Esto es, necesitamos mirar esta crisis con las lentes de la **justicia ambiental**.

Esta visión más holística busca por tanto no centrarse solo en las consecuencias, ya que necesitamos también entender cómo surge y cómo se agravan algunos fenómenos. Nos permite también poner nuestro foco en aquellos grupos específicos que más sufren los impactos de la crisis: cuando los medios de subsistencia se ven amenazados, las mujeres son las primeras en sufrir las consecuencias, ya que sobre ellas recae el mantenimiento, cuidado y continuidad de las comunidades. Cuando nuestro contexto ambiental se destruye, bien a consecuencia de un desastre ambiental puntual o bien de forma paulatina, aquellas comunidades de entornos rurales, granjas de subsistencia en unidades pequeñas o de autoconsumo, comunidades que dependen de la pesca o de la recolección en bosques, son impactadas de manera rápida y contundente, así como se elimina, con la degradación ambiental, cualquier posibilidad futura de recuperación de un nivel de vida digno.

Necesitamos por tanto considerar en nuestras medidas y políticas si las consecuencias de las crisis, tanto climática, como de la COVID-19, se padecen por igual: ¿es lo mismo vivir en un país u otro, ser de una comunidad minoritaria, ser mujer...? A su vez, ¿quién ostenta la obligación de garantizar que las consecuencias no se agravan e incluso de prevenirlas? Los Estados e instituciones desarrollan ya numerosas acciones y políticas: ¿son todas ellas siempre compatibles con los derechos humanos o pueden estar actuando beneficiando a los grupos de poder y olvidando a otras personas más vulnerables?

Es determinante, por tanto, no solo centrarnos en qué pasa y cómo aparecen estas crisis, sino asumir que es también determinante **qué respuesta les damos**. Como nos recuerda Naciones Unidas, los derechos humanos también pueden verse amenazados a través de medidas de mitigación y adaptación que buscan reducir, controlar y prevenir el cambio climático y su impacto<sup>7</sup>. Si estas medidas no se consensuan con la comunidad afectada, pueden resultar en nuevas violaciones de derechos humanos o incluir la adopción de medidas insostenibles que no responden a las verdaderas necesidades.

---

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15393&LangID=S>

Ese cambio de paradigma, esas lentes de los derechos humanos, **nos van a obligar a colocar a los individuos afectados en el centro de las estrategias de respuesta**, garantizando su participación como agentes activos. Para que esa presencia sea efectiva va a ser también determinante el **derecho a la información**. A menudo, este derecho puede ser vulnerado cuando diversas autoridades y agentes, ante un evento climático adverso, decidan tomar decisiones sin consultar a la población e impidan que se puedan divulgar determinadas informaciones.

El rol de la población en la formulación de la política ambiental puede ser clave y algunos países ya disponen de cláusulas específicas para garantizar la **participación de la población** en políticas vinculadas al clima<sup>8</sup>. Pero para que esta participación sea efectiva, se necesita contar con información veraz y completa y garantizar influencia en la **adopción de decisiones**<sup>9</sup>.

Si bien no contamos con una fórmula matemática que vincule las consecuencias de la crisis climática con las violaciones de derechos humanos, algunos casos son más que evidentes, como pueden ser los referidos a las vulneraciones que se dan en torno al **derecho a la vida, al agua y al saneamiento o a la salud**, como consecuencia de las privaciones que conocen diferentes comunidades cuando se contaminan o reducen sus recursos de agua dulce, cuando la funcionalidad de los ecosistemas terrestres o los recursos de los sistemas marinos son mermados. La seguridad alimentaria y el **derecho a la alimentación**, así como el **derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho al desarrollo** se ven directamente impactados en esta coyuntura. El **derecho a la propiedad o el derecho a la movilidad** pueden estar también afectados cuando cambios en el entorno impactan en la imposibilidad de seguir viviendo en una región determinada.

Además de esos derechos humanos más directamente impactados, podríamos sumar una amplia gama de derechos que se ven mermados en relación con la crisis climática. Por ejemplo, entre otros, el **derecho a la educación** y las posibilidades de acudir regularmente a la escuela fácilmente se ve resentido cuando las consecuencias climáticas que generan escasez de alimentos obligan a las familias a dedicar más horas y personas a trabajar el campo o recoger agua, impactando en las opciones presentes y futuras de las y los más jóvenes.

El **derecho a la libertad de opinión y expresión**, así como de asociación se ve lamentablemente restringido cuando vemos a lo largo del mundo la represión sufrida por personas que se expresan en contra de una política con impacto ambiental o de un proyecto que incide en cuestiones de

---

<sup>8</sup> Naciones Unidas, Relator Especial – A/HRC/31/52. <https://undocs.org/A/HRC/31/52>

<sup>9</sup> Maraña y Otero (2020).

recursos naturales o energía. Las consecuencias de la crisis climática pueden también generar inestabilidad política, conflictos y violencia, pudiéndose vulnerar el **derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país**, o llegar a casos graves como la vulneración del **derecho a un juicio justo o el derecho a la vida**, como en los casos de los defensores y ambientalistas que son asesinados año tras año en diferentes países.

En situaciones de crisis graves, se pueden ver empeoradas, como comentábamos, las tendencias que privilegian a determinados grupos con poder y no luchan contra las desigualdades existentes, agravando las situaciones de inequidad y no cumpliendo con el **derecho de toda persona a la protección contra la discriminación**.

Los derechos de las personas migrantes y la existencia de “refugiadas climáticas” que aún no son consideradas como tal por las diferentes legislaciones, junto con la degradación ambiental que empuja a las personas a tener que abandonar sus tierras de origen, impacta en el **derecho de toda persona a la libre circulación y elegir libremente su residencia**.

La destrucción de ecosistemas donde las comunidades depositan valores intangibles y saberes tradicionales también puede impactar y alterar el cumplimiento del **derecho a participar en la vida cultural**. Las respuestas que damos a la crisis climática siguen, en general, sin considerar la valía de los saberes tradicionales ni de los conocimientos generados en comunidades minoritarias que, sin embargo, residen en las regiones del planeta que aún mayor diversidad biológica mantienen. Nuestra mirada, por tanto, no es solo ciega a las consecuencias globales de la crisis, sino que también es incapaz de comprender diferentes espacios de dónde pueden provenir otras formas de darle una respuesta.

El pasado mes de agosto, se presentaba ante la Asamblea General de Naciones Unidas un informe<sup>10</sup> que evidencia que seguimos pasando por alto la dimensión cultural de esta crisis y consideraba que para cambiar de rumbo y evitar consecuencias catastróficas, **es preciso introducir cambios radicales en la comprensión cultural de la crisis**, centrándonos en el cambio transformador en torno a nuestro modo de vida, producción y consumo. Ese informe recordaba al mundo y sus mandatarios que la cultura sigue siendo fundamental para adaptarse con éxito al cambio climático.

Volviendo a la cuestión de las responsabilidades, y siguiendo al Relator Especial de Naciones Unidas<sup>11</sup>, es importante recordar que la **obligación de los Estados** consiste en **proteger los**

---

<sup>10</sup> <https://undocs.org/es/A/75/298>

<sup>11</sup> <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

**derechos humanos para que la crisis climática no los vulnere.** Esto, además, se debe realizar con independencia de que el Estado en sí haya o no infringido los daños ambientales. De este modo, una cuestión evidente es el rol que los Estados y autoridades deben tener ante las posibles vulneraciones que generen las empresas privadas. Naciones Unidas ha indicado que las obligaciones de proteger los derechos humanos de la población se aplican también a los daños ambientales causados por **empresas y otros actores privados**. De este modo, deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos.

Asimismo, en torno a las obligaciones en materia de crisis climática -aplicable también a la situación actual que conocemos por la COVID-19-, necesitamos recuperar la idea que se esconde tras el famoso lema de “**responsabilidades compartidas, pero diferenciadas**”. El multilateralismo debe también en este sentido comprender las responsabilidades de cada Estado frente a las crisis globales como la climática, y garantizar respuestas basadas en la cooperación y no en la competencia. Tal y como estamos viendo hoy en torno a la pandemia sanitaria actual, representantes de diferentes países siguen apostando por vías que garantizan una mejor calidad de vida para su ciudadanía, sin importar las consecuencias que esas decisiones puedan generar en poblaciones más allá de sus fronteras. La **gobernanza mundial en materia de crisis climática sigue aun brillando por su ausencia** y los consensos políticos son aun papel mojado, por su falta de compromisos efectivos y por la falta de consecuencias cuando aquellos no se cumplen.

En definitiva, numerosas voces, incluidas aquellas procedentes de diferentes agencias de Naciones Unidas, nos recuerdan que precisamos trabajar desde la **mirada de la justicia ambiental** y buscar vías para generar responsabilidades en la protección de nuestros derechos y fomentar la prevención y el castigo de consecuencias en materia de aumento de la contaminación, degradación de los servicios de los ecosistemas o la desigualdad de acceso y beneficio de los usos de recursos naturales<sup>12</sup>.

### **Volviendo a la pandemia sanitaria actual**

La experiencia que se viene desarrollando en torno a la crisis climática nos ofrece, como veíamos, algunos campos de “aprendizaje”. Al igual que con las consecuencias de los cambios a nivel ambiental, **esta pandemia de la COVID-19 debe ser analizada y enfrentada también desde un enfoque en derechos**. Necesitamos valorar sus orígenes y causas, entendiendo las fórmulas que

---

<sup>12</sup> UNDP, 2015.

<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Environmental-Justice-Comparative-Experiences.pdf>

nos permitan realizar cambios para evitar futuras pandemias o minimizar, al menos, su impacto. Los diferentes gobiernos en el mundo deben comprender que dar respuesta a estos retos globales es responsabilidad de todos y que se deben generar sistemas de gobernanza efectivos que garanticen la asunción de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.

**Las respuestas a estas crisis deben también realizarse desde una lógica centrada en el ser humano y en sus derechos:** las medidas puestas en marcha no pueden agrandar aún más las brechas que ya tenemos, ni imposibilitar que algunos grupos sociales puedan recuperarse del impacto.

La recuperación será también determinante: frente a un pensamiento generalizado de que en breve podremos volver a vivir como antes, necesitamos comprender que debemos poner en marcha **sistemas para una “recuperación sostenible”**, que no se focalice nuevamente en el crecimiento exponencial, sino que posibilite la incorporación de las personas más vulnerables y garantice un nivel de vida adecuado para todas.

Frente a una gestión de la pandemia que se ha centrado mucho en lenguaje bélico, necesitamos trasladar un enfoque que rompa con esa mirada de la “inevitabilidad” que tanto se ha difundido por parte de diferentes medios y redes. Precisamos huir de esos discursos que hablan de “enemigos” invisibles y que solo difuminan las responsabilidades, así como habilitan (al igual que en la “guerra”) que toda herramienta y estrategia para “batir al enemigo” es aceptable.

En un mundo plagado de narrativas que se focalizan en la competición por conseguir entre países las vacunas que, supuestamente, resolverán toda esta situación, precisamos entender que la decisión de dar esa vacuna o realizar test a una u otra parte de la población va a tener mucho que ver con nuestra comprensión de las prioridades determinantes para nuestra comunidad. Como sociedad aceptamos con naturalidad que los test diagnósticos se realicen en grupos de deportistas profesionales a diario, por ejemplo, mientras que no vemos como prioritario para garantizar, entre otros, el derecho a la educación, que sean las profesoras quienes dispongan de esas pruebas diagnósticas.

Si algo podemos aprender de la experiencia de la crisis climática es que, si no incorporamos en nuestra mirada un enfoque de derechos, nos seguiremos exponiendo a vulnerarlos tanto con nuestras acciones, como con nuestras omisiones.

De esta manera, en estos meses inciertos vemos más claramente aún que la realidad de la crisis climática es una cuestión presente ya hoy. Lejos de miradas futuristas sobre los cambios que podremos conocer o de perspectivas catastrofistas que solo enfatizan la *inevitabilidad*, este 2020 debe ser un nuevo aprendizaje para aprender a mirar y gestionar estos riesgos universales de una manera más global, holística e integradora.

En definitiva, en este año incierto en que una realidad pandémica arrasó con todo plan preestablecido y condicionó nuestras vidas, encontramos sobrados motivos para entender que somos parte de un mundo interrelacionado y que las crisis nos impactan de manera universal, pero nos condicionan de maneras diversas, según nuestra realidad y vulnerabilidad.

# LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA PANDEMIA POR LA COVID-19. EXCEPCIONALIDAD Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

*Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero*  
Profesora Contratada Doctora de Derecho  
Administrativo (Acreditada titular)  
Universidad Autónoma de Madrid

## 1. Cuestiones Preliminares.

En orden al respeto de los derechos fundamentales en la gestión de la pandemia por la COVID-19, lo primero que habría que señalar es que el marco jurídico en el que se adoptan las medidas de excepción tiene que mantener su conexión con el Derecho y con el orden constitucional<sup>1</sup>(en el que se regula las garantías de los derechos fundamentales y el sistema de fuentes). Se consideran en estos casos admisibles las medidas que excepcionan un régimen jurídico sectorial<sup>2</sup>. “Otra cosa es la excepción de un régimen general, básico, de enunciado constitucional, articulado fundamentalmente en torno a unos derechos y libertades fundamentales, también a unos deberes, afirmados con carácter general y básico”<sup>3</sup>.

En lo que se refiere al ámbito interno español, se optó en marzo por afrontar la gestión de la Pandemia desde la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, que autoriza al Gobierno para dictar las medidas necesarias a fin de contener la pandemia. En concreto, su art. 11 a) autoriza al Gobierno, con una formulación muy abierta, para “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”. En aplicación de esta Ley por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el Estado de Alarma por la COVID-19 (que fue sucedido por el Real Decreto 514/2020 y el Real Decreto 537/2020)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Muy acertadamente así lo señala ESTEVE PARDO, J., <<La apelación a la ciencia en el Gobierno y gestión de la crisis COVID-19>>, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 2, 2020, p. 42.

<sup>2</sup> Respecto de esta distinción entre las medidas sectoriales y las medidas que afectan al estatus general de los derechos incide NOGUEIRA LÓPEZ, A., << Confinar el virus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción>>, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87 (2020), pp. 6 a 22.

<sup>3</sup>Vid. ESTEVE PARDO, J., <<La apelación a la ciencia...>>, op.cit., p. 42.

<sup>4</sup> Sobre la excepcionalidad que conlleva la declaración del Estado de Alarma vid. VELASCO CABALLERO, F., <<Estado de Alarma y distribución territorial del poder>>, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87 (2020), pp. 66 a 78 y VELASCO CABALLERO, F., << Derecho Local y COVID-19 >>, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, núm. 59 (2020), pp. 5 a 33. Ha sido cuestionado la sucesión de prorrogas del Estado de Alarma, dado que tiene marcados en la propia normativa que se aplica unos límites temporales claros (art. 6.2 Ley Orgánica 4/1981, prescribe que será por 15 días que sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso que establecerá el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga). De forma inédita se ha prorrogado cuatro veces sin fijarse un plazo límite claro, cuando “el Estado de Alarma, por su grave y generalizada afectación a los derechos fundamentales, así como la profunda alteración al orden competencial (la nota más característica del Estado de Alarma ha sido subordinación de todas las autoridades de España a las decisiones del

Además, el art. 12 de la Ley Orgánica 4/1981 remite directamente a lo que establecen las leyes sanitarias<sup>5</sup>. Esta remisión hay que entenderla dirigida, en la actualidad, al art. 3 de la Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública<sup>6</sup>, y al art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. La primera establece: “con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”. Por su parte, el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública autoriza a adoptar “cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley”. Ambos preceptos recogen una cláusula muy abierta<sup>7</sup> que permiten la adopción de medidas no tasadas para afrontar una situación de emergencia que, por definición, se caracterizan por su imprevisibilidad. Esta normativa (Ley Orgánica 4/1981 y Ley Orgánica 3/1986), que permite poner límite a derechos fundamentales, como la libre circulación, ha sido la que se ha seguido aplicando por las diferentes Comunidades Autónomas una vez finalizada la vigencia del primer Estado de Alarma.

Una vez finalizado el primer Estado de Alarma se han seguido adoptando medidas que limitan seriamente los derechos fundamentales a través de normas que no tienen el rango normativo (normas reglamentarias) que exige la Constitución de 1978. Estas normas, en algunos casos, se han sometido a la previa ratificación por los Tribunales Contencioso-Administrativos, en aplicación de los arts. 8.6 y 10.8 LJCA. Considero que es muy cuestionable la procedencia de esta ratificación por los tribunales, dado que no se trata de actos administrativos cuya ejecución forzosa se controla sino de disposiciones administrativas de carácter reglamentario (normas) y los tribunales no son cotitulares de la potestad reglamentaria para que puedan “entrar a colaborar” con el ejecutivo autonómico en la aprobación de dichas normas reglamentarias. Con esta ratificación entiendo que se compromete la separación de poderes.<sup>8</sup>

---

Gobierno) comporta una sustancial modificación de la Constitución”, así lo afirma muy atinadamente ESTEVE PARDO, J., <<La apelación a la ciencia...>>, op. cit. pp. 43 y 44. Por todo ello, el Estado de Alarma tiene que tener un carácter claramente provisional y no debería utilizarse como un medio ordinario para la gestión de la crisis epidémica. Así ha sido señalado por CRUZ VILLALÓN, P., <<Estados excepcionales y suspensión de garantías>>, Tecnos, Madrid, 1984. Algunos autores defendieron la procedencia de la declaración del Estado de Excepción, por todos, ALEGRE ÁVILA, J.M, y SÁNCHEZ LAMELAS, A., <<Nota en relación a la crisis sanitaria generada por la actual emergencia vírica>>, se puede consultar en <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2741-Nota-en-relacion-a-la-crisis-sanitaria-generada-por-la-actual-emergencia-virica.aspx>.

Este tiempo de provisionalidad ha dado lugar al planteamiento de una multitud de recursos y demandas, un exhaustivo recorrido se encuentra en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., <<El Estado de Alarma y las medidas contra el coronavirus ante jueces y tribunales>>, *Diario La Ley*, núm. 9651, sección Tribuna, 11 de junio de 2020.

<sup>5</sup> Sobre la virtualidad de estas normas vid. el interesante artículo de NOGUEIRA LÓPEZ, A., << Confinar el virus... >>, op. cit., pp. 6 a 22.

<sup>6</sup> Modificada mediante Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

<sup>7</sup> En este sentido, el art. 14 Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana y el art. 7 bis de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil establecen que para situaciones de emergencia en general, ante posibles peligros y riesgos para el orden público o para los derechos fundamentales, las leyes deben contener cláusulas generales de actuación gubernativa, que permitan actuaciones muy diversas en función de cuál sea el riesgo o peligro emergente cada caso concreto. Se trata de medidas restrictivas de derechos fundamentales muy indeterminadas que pueden suscitar dudas de inconstitucionalidad.

<sup>8</sup>En este mismo sentido se ha venido pronunciando incansablemente el profesor Juan Manuel ALEGRE AVILA: <<Inadmisión de la solicitud gubernativa de ratificación jurisdiccional de las medidas sanitarias adoptadas por razón de la crisis vírica [Una nota a propósito del Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño 102/2020, de 22 de septiembre]>>, publicado el 27 de septiembre de

En materia de riesgo de transmisión de enfermedades, epidemia y crisis sanitarias esta normativa citada, interpretada de forma sistemática, otorga a las autoridades sanitarias de las distintas administraciones públicas las competencias para adoptar las medidas necesarias previstas por la ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad. Estas autorizaciones legales generales dan entrada al protagonismo del principio de proporcionalidad a la hora de la toma de decisiones por parte del Gobierno y la Administración Pública que adoptan las “medidas de alarma”. Más adelante nos adentraremos en este aspecto. En consecuencia, bajo estado de alarma se pueden dar graves restricciones de los derechos por el régimen excepcional que se adopte y por el Derecho ordinario, sin necesidad de llegar a la suspensión de derechos. Por su parte, las garantías de reserva de ley quedan algo diluidas por el régimen de excepción aplicable, que tiene «valor de ley».

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y los sucesivos, por los que se declaró el Estado de Alarma tiene valor de ley y da cobertura legal a las normas reglamentarias que se integran en el Derecho de excepción constitucional siempre bajo la cobertura del propio Decreto de alarma (que pese a proceder del Gobierno tiene valor de ley). Pero para una vez terminara la vigencia del Primer Estado de Alarma (con medidas de rigurosa excepción y medidas hasta ahora inimaginables por su impacto y generalidad, al estado de normalidad y a la legislación ordinaria) debería de haberse aprobado una legislación con el rango constitucional exigido que ofrezca un paraguas legislativo para la realidad de esta crisis y sus consecuencias (un entramado normativo sistemático que atendiera, sin contradicción entre sus piezas, a todos los frentes que se ven afectados por la crisis y las gravosas medidas adoptadas para combatirla y gestionarla). Téngase en cuenta que el Estado de Alarma y sus prórrogas tienen una finalidad determinada, que depende de las causas que lo justifiquen, pero los estados de emergencia (incluido el de alarma) se rigen por el principio establecido por el art. 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981, que prevé que “Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias”.

No obstante, no se ha aprobado este cuerpo normativo una vez finalizada la vigencia del primer Estado de Alarma, y durante varios meses se han seguido limitando derechos fundamentales en aplicación de la Ley Orgánica 4/1981 y Ley Orgánica 3/1986, con una regulación muy abierta y no pensada para enfrentarse a una pandemia con consecuencias tan graves como la que estamos sufriendo, y, al amparo de esta legislación se han seguido adoptando medidas que limitan seriamente los derechos fundamentales a través de normas que no tienen el rango normativo (normas reglamentarias) que exige la Constitución de 1978, y, para salvar esa posible inconstitucionalidad, se han sometido a la previa ratificación por los Tribunales Contencioso-Administrativos. Finalmente, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

---

2020; <<Una sucinta nota en relación a la intervención jurisdiccional sobre las decisiones del poder ejecutivo que inciden en la libertad y o derechos fundamentales de los ciudadanos>>, publicado el 30 de septiembre de 2020; y <<Denegación judicial de ratificación de medidas sanitarias y declaración de estado de alarma>>, publicado el 11 de octubre de 2020. Todos estos trabajos están disponibles en internet en: <http://www.aepda.es/AEPDACategoria-92-Otras%20publicaciones.aspx>.

Sobre las medidas que se han venido adoptando para combatir la pandemia son muy reveladores los trabajos de COTINO HUESO, L., <<Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus>>, *Diario La Ley*, núm. 9608, 2020 y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos», *Diario La Ley*, núm. 9641, 2020.

Realizado este planteamiento podemos preguntarnos si en esta crisis por la COVID- 19, en la que las medidas que se han adoptado persiguen una finalidad constitucional y legítima: la preservación del derecho a la vida y la protección de la salud pública, la forma en que se han adoptado ¿han podido suponer una vulneración de los principios fundamentales del Estado de Derecho?

Partimos de que, conforme a los artículos 9 y 53 CE, todos los poderes públicos, incluidas las diferentes Administraciones Públicas, se encuentran vinculados por los derechos fundamentales. La función que cumplen los derechos fundamentales en la estructura de la Constitución es, *prima facie*, establecer para los ciudadanos espacios de autodeterminación de la conducta, indisponibles a todos los poderes públicos. Se configuran, así como ámbitos de autodeterminación, de libertad subjetiva (dimensión subjetiva de los derechos). Por ello, los derechos fundamentales son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos.

Cualquier cuestión relativa a derechos fundamentales en el marco de nuestro Estado constitucional de derecho debe ser analizada teniendo en cuenta cuatro premisas. La primera, que ninguno de ellos es absoluto o ilimitado. Todos los derechos son limitados y además pueden entrar en conflicto unos con otros. La segunda, que no existe una jerarquía de derechos fundamentales que permita de forma automática establecer en caso de conflicto la prevalencia de uno sobre otro. La igualdad de valor y rango de todos los derechos fundamentales exige llevar a cabo en cada caso conflictivo una ponderación. La tercera, que las limitaciones de derechos fundamentales tienen que ser establecidas por normas con rango de Ley que han de respetar el contenido esencial de aquellos. Sólo así se garantiza que el Parlamento -los representantes de los ciudadanos- legitima democráticamente la limitación. En consecuencia, en ningún caso es admisible que un Gobierno dicte normas de rango reglamentario para establecer con carácter general limitaciones de derechos. La cuarta y última, que el régimen de los derechos fundamentales está reservado a la Ley Orgánica, es decir, a las Cortes Generales. Las comunidades autónomas no tienen competencia para establecer dicho régimen.

En lo que a este estudio nos interesa, a raíz de la pandemia por la COVID-19 se plantea un conflicto entre dos bienes jurídicamente protegidos, derecho a la salud (art. 43 CE) versus otros derechos fundamentales como la libertad de circulación de las personas, la protección de datos de carácter personal, derecho de reunión, libertad religiosa, entre otros. La resolución de este conflicto se debe afrontar desde dos planos perfectamente diferenciables: el plano normativo (regulación del derecho) y el plano en la aplicación del Derecho (de las normas vigentes).

## **2. Plano normativo (regulación del derecho a la protección de datos).**

En este plano las claves que se tienen que tener presentes son:

- Rango normativo de la norma que regula el derecho fundamental: reserva de Ley (art. 53.1 CE y art. 81 CE, que determina que tiene que ser regulado por Ley Orgánica). Se admite la colaboración reglamentaria siempre que sea claramente dependiente y subordinada a la ley (SSTC 83/1984, 111/2014 y 139/2016). Jerarquía normativa: el reglamento no puede modificar lo establecido en la ley.

- Respeto al contenido esencial por el legislador (STC 76/2019).

### *2.1. La reserva de ley en la regulación de los derechos fundamentales.*

La Constitución establece una reserva de Ley, arts. 53.1 y 81 CE para el establecimiento de la regulación esencial y límites de cada derecho fundamental del Capítulo II del Título I<sup>9</sup>. Conforme a la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 14/2014), toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas que incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE, Ley Orgánica) o límite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE, Ley Ordinaria, estatal o autonómica en función de la competencia material *ex* arts. 148 y 149 CE), precisa de una habilitación legal. La reserva de Ley se configura, así, como requisito para garantizar formal y materialmente la seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por ello, debe ser la Ley la que defina las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la suficiente claridad para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad. En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (vid. STC 76/2019, de 22 de mayo) determina que para que el legislador respete la reserva de ley, la ley debe regular pormenorizadamente las restricciones al derecho fundamental, de otra manera no se cumple las exigencias de certeza y precisión que cabe exigir y debe establecer las garantías adecuadas para proteger los derechos fundamentales afectados. En palabras del TC: “la falta de precisión de la ley en los presupuestos materiales de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción”; “al producirse este resultado, más allá de toda interpretación razonable, la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla. Y, desde luego, la previsión de garantías adecuadas no pueden referirse a un momento posterior a la regulación legal mediante normas reglamentarias.

Y, añade la STC 76/2019, que “el tipo de vulneración que acarrea la falta de certeza y previsibilidad en los propios límites: “no sólo lesionaría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho (STC 104/2000, FJ 7, por todas), sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio (SSTC 11/1981, FJ 15; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4, y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7)”.

### *2.2. La limitación de los derechos fundamentales. Contenido esencial.*

El TC ha reiterado que los derechos fundamentales no son ilimitados (STC 96/2010). Todo derecho tiene sus límites (internos), impuestos por razones de interés generales o de protección de otros bienes constitucionales. En unos casos son fijados directamente por la propia Constitución<sup>10</sup>, mientras que en otras ocasiones tales límites o restricciones se contienen en la ley que regula el concreto derecho fundamental o en otra Ley que limite el contenido de este derecho. En el caso que estamos analizando, podrían ser leyes sanitarias en relación con el RGPD y la Ley 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. La constitucionalidad de tales límites radica en que esos límites legales respeten a su vez el contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE) y sean proporcionados. Entramos en el terreno de la ponderación en la regulación del derecho (ponderación por el legislador). Al legislador se le exige

---

<sup>9</sup> Por el contrario, los derechos reconocidos en el Capítulo III del Título I, como el derecho a la salud, no están sometidos a esa reserva de Ley.

<sup>10</sup> Vid. por ejemplo, el art. 18 CE, inviolabilidad del domicilio, salvo existencia de un delito flagrante.

que sus decisiones sean ponderadas en su resultado<sup>11</sup>. Las exigencias de esta ponderación puede llegar a suponer un límite negativo del ejercicio de su competencia normativa o legislativa<sup>12</sup>. En materia de derechos fundamentales, la especial sujeción a los mismos que impone el art. 53.1 CE hace que la competencia del legislador para regular su ejercicio se vea sometida a condicionamientos más estrictos que los que encuentran los órganos legislativos en otros ámbitos materiales. La posibilidad de ponderar por parte del legislador para establecer límites a los derechos fundamentales está estrictamente condicionada. En efecto, en primer término, el contenido de los derechos fundamentales, en principio, sólo pueden limitarse en virtud de una ponderación con otros bienes, derechos o principios que cuenten con reconocimiento constitucional<sup>13</sup>. Como consecuencia de esa ponderación podrá resultar el establecimiento por el legislador de límites a un derecho fundamental justificados por la necesidad de dar prevalencia, en determinadas circunstancias, al derecho, bien o principio constitucional que se encuentra en situación de tensión o contraposición con aquél.

En segundo lugar, es constitucionalmente obligado que la decisión del legislador por la que se establezca límites a un derecho fundamental por exigencias derivadas de otro derecho fundamental, o de otro bien o principio con apoyo constitucional sea, en sí misma (en su resultado), ponderada. Esto es, la decisión a la que aquí se alude ha de cumplir con lo que se ha denominado “ley de ponderación”, esto es: cuanto mayor sea el grado de perjuicio del derecho fundamental de que se trate, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento del bien, derecho o principio contrapuesto<sup>14</sup>. Esta exigencia forma parte del contenido del principio de proporcionalidad, que, como se sabe, vincula al legislador en el ejercicio de su competencia a la hora de establecer límites en los ámbitos de libertad de los ciudadanos para permitir la satisfacción de otros bienes constitucionalmente amparados.

Y, en tercer lugar, hay que conjugar la exigencia de la “ley de la ponderación” con la exigencia del respeto al “contenido esencial”. En algún caso en el que, sin duda, fuera posible argumentar que la importancia del cumplimiento de cierto bien constitucional es tal que justifica una determinada restricción en un derecho fundamental (esto es, que se cumple con la “ley de la ponderación”), habría que considerar contraria a la Constitución la limitación a este derecho si con ella se traspasa la línea de lo que deba considerarse como contenido esencial del mismo (art. 53.1 CE).

Las limitaciones establecidas por la Ley en ningún caso puede afectar al contenido esencial del derecho fundamental (límite de los límites)<sup>15</sup>. En el caso del derecho a la protección de datos de

---

<sup>11</sup>La ponderación como resultado se refiere a la ponderación de la decisión en sí misma, es decir, a la solución correctamente argumentada, conforme al criterio de que cuanto mayor sea el grado de perjuicio del principio que ha de retroceder, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento del principio que prevalece. Vid. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., <<La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo>>, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 48 y 49.

<sup>12</sup>No hay que olvidar que existen ámbitos vedados a la ponderación por el legislador; son aquellos en los que la propia Constitución ha adoptado una decisión precisa relativa a la precedencia de un principio sobre otro que cierra la vía a ulteriores decisiones impuestas por ley. Es el caso del art. 18.2 CE. Vid. STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 8 A) y B).

<sup>13</sup> Vid. MEDINA GUERRERO, M., <<La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales>>, Madrid, 1996, págs. 71,72, 75,89 y 115. Vid. STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 8 y STC 57/1994, de 28 de febrero, FJ 6.

<sup>14</sup>Vid. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., <<La ponderación de bienes e intereses...>>, op. cit., p. 61.

<sup>15</sup> La STC 101/1991 ha precisado que el concepto de contenido esencial sólo es aplicable a los derechos del Capítulo I y del Capítulo II del Título I CE. Está conformado por aquella parte del derecho (facultades) que es ineludiblemente necesaria para que su titular pueda satisfacer los intereses para cuya consecución el derecho se otorga. En este sentido, la STC 112/2006 precisa que “La determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo –y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona– viene marcada en cada caso por el elenco de <<facultades o posibilidades>> de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a

carácter personal (art. 18 CE), la STC 76/2019, de 22 de mayo, ha fijado con precisión cual es el alcance del contenido esencial del derecho a la protección de datos de carácter personal. En cuanto al contenido esencial del derecho a la protección de datos el TC, remitiéndose a la capital STC 292/2000, recuerda que consiste en un “poder de disposición y de control sobre los datos personales” y que tiene “una doble perspectiva”: “El art. 18.4 CE no solo <<consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona>> (SSTC 11/1998, de 13 de enero, FJ 5; 96/2012, FJ 6; y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 7), sino también, como se desprende de su último inciso (“para garantizar [ ... ] el pleno ejercicio de sus derechos”), un derecho instrumental ordenado a la protección de otros derechos fundamentales, esto es, “un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos” (STC 292/2000, de 30 de septiembre, FJ 5)”. El derecho así concebido no tiene carácter absoluto, claro está. Puede estar sujeto a límites, pero éstos han de respetar al menos dos requisitos: primero, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas debe responder a un fin constitucionalmente legítimo o encaminarse a la protección o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante; segundo, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal. Es pues necesario que una ley defina los límites de los derechos y en particular del derecho a la protección de datos. Pero esta ley, para cumplir con el principio de seguridad jurídica, debe cumplir al menos dos exigencias: previsibilidad y certeza de las medidas restrictivas en el ámbito de los derechos fundamentales. Es decir, la ley que limite un derecho fundamental ha de establecer las garantías mínimas exigibles y adecuadas que permitan dicho límite sin menoscabar el contenido esencial del derecho.

### **3. Plano aplicación del Derecho vigente. El juicio de proporcionalidad y la ponderación.**

Cuando, en la aplicación de una determinada norma, se establece que cuando exista un conflicto entre dos derechos la Administración puede limitar uno de esos derechos en favor del otro, esta limitación no constituirá una vulneración cuando resista un juicio de ponderación<sup>16</sup>. Todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean “necesarias para conseguir el fin perseguido” (SSTC 62/1982, FJ 5º) y ha de atender a la “proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halla aquel a quien se le impone” (STC 37/1989, FJ 7º).

El principio de proporcionalidad requiere que cualquier decisión que afecte a los derechos fundamentales de los particulares sea la estrictamente indispensable para la consecución de otros derechos o valores constitucionales a los que la limitación sirve. Estos tres subprincipios se

---

eses tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales”. Del mismo modo, se define también por el TC el contenido esencial como “aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”.

<sup>16</sup> Vid. art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

enunciaron por primera vez en la STC 66/1995: toda medida restrictiva debe ser *idónea, necesaria, y ponderada*<sup>17</sup>:

- 1) Idoneidad o juicio de adecuación: Para adoptar una medida restrictiva de un derecho, ésta debe ser adecuada e idónea, es decir, apta para lograr la finalidad legítima prevista por la norma.
- 2) Necesidad o juicio de indispensabilidad: Si la finalidad es legítima y la norma adecuada, se procede a analizar si la medida es la menos gravosa para la consecución del fin, identificando si existen otras menos lesivas.
- 3) Proporcionalidad en sentido estricto o ponderación: Deben valorarse los intereses en presencia a fin de determinar si la injerencia en el derecho ocasiona más beneficios en el interés que se intenta proteger que daños en el derecho afectado. La ponderación, en cuanto método de resolución de la colisión entre derechos fundamentales o bienes constitucionales implica establecer un orden de preferencia relativo para el concreto supuesto, y de acuerdo a las concretas circunstancias presentes. Y tal orden se establece idealmente a través de tres fases sucesivas:

1ª. Se identifican los principios (valores, bienes, intereses) en conflicto<sup>18</sup>.

2ª. Se atribuye a cada uno de ellos la importancia que le corresponda, según las circunstancias del caso<sup>19</sup>.

3ª. Se otorga prevalencia a uno (o unos) sobre el otro (los otros). Juicio de proporcionalidad en sentido estricto<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Vid. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., <<La ponderación de bienes e intereses...>>, op. cit., pp. 121-138.

<sup>18</sup> El presupuesto de cualquier ponderación es el conflicto entre dos (o más) principios. En relación con cada posible medida contra el contagio, es necesario identificar qué concretos bienes y derechos (en principio, constitucionales) entran en conflicto, y en qué medida los sacrificios en unos compensan los beneficios en otros. Esto es lo que se ha llamado la “regla de oro de la ponderación”. No se incluyen los llamados «falsos problemas de ponderación», que se refieren a la delimitación del ámbito que protegen las normas. En este sentido puede citarse como un falso problema de ponderación, si una información no cumple los requisitos mínimos para considerarla veraz, no se encuentra protegida por el art. 20.1.d CE. Por tanto, no podrá plantearse una ponderación con la intimidad. Esta primera fase, donde se identifican los principios en conflicto, es fundamental para la solución de la ponderación. Piénsese, por ejemplo, en que la solución puede ser distinta si en un conflicto frente al honor o intimidad, se contraponen la libertad de expresión o la libertad de información. La solución correcta de un caso de ponderación depende fundamentalmente de la adecuada identificación de los principios en conflicto.

<sup>19</sup> En esta fase se trata de argumentar sobre el peso o la importancia atribuible a cada uno de los principios en conflicto, teniendo en cuenta las circunstancias concretas del caso. Estos argumentos pueden basarse en datos de hecho extraídos de las circunstancias del caso, argumentos de derecho que apoyen uno u otro principio, etc. Hay que tener en cuenta que lo que se ponderan son los principios, derechos, valores o intereses protegidos por el ordenamiento. Los hechos, como tales, ni se ponderan ni pueden ponderarse. Aunque sí se pueden utilizar para dar prevalencia a un derecho o a un interés (con apoyo normativo) sobre otro.

<sup>20</sup> Tercera fase: decisión de prevalencia conforme al criterio de que «cuanto mayor sea el grado de perjuicio a uno de los principios mayor ha de ser la importancia del cumplimiento de su contrario». En esta fase se llega a la decisión de hacer prevalecer un derecho, principio, interés, etc., frente al otro (u otros), que retroceden. Esta decisión tiene su fundamento, principalmente, en la segunda fase de la ponderación. La solución del conflicto debe cumplir el criterio (ley de la ponderación) de que cuanto mayor sea el grado de perjuicio del principio que retrocede mayor debe ser la importancia del que prevalece en el caso determinado. Como resultado de cada ponderación es posible formular una regla de prevalencia condicionada, en la que se expresen las condiciones bajo las que se ha dado prevalencia a un principio frente al otro. Esta regla permite un cierto grado de generalización o abstracción que facilita su aplicación

Las exigencias de la ponderación para los órganos aplicativos del Derecho presentan peculiaridades con respecto a las que se imponen al legislador. La exigencia de ponderación por el Gobierno y la Administración supone una imposición positiva de un riguroso deber de motivación racional de sus decisiones estructurada en el cumplimiento de una serie de fases, es lo que se ha distinguido como “ponderación como procedimiento” en el que hay que explicitar los principios en conflicto, atribuir importancia a cada uno de ellos conforme a una correcta argumentación que debe recogerse en el correspondiente acto jurídico-público como fundamentación. Esta distinción tiene consecuencias porque si se trata de ponderación en la aplicación del derecho, la falta del requisito formal de la ponderación (ponderación como procedimiento) supone la vulneración del derecho fundamental. Esta ponderación con sus tres fases se tiene que evidenciar en la motivación suficiente de la decisión o acto administrativo (art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

**4. Recapitulación. El principio de proporcionalidad. La figura jurídica en la que se sustentan las decisiones normativas y resolutivas ante las situaciones de emergencia. aplicación a las medidas que implican usos de datos personales para la gestión de la pandemia.**

Tal y como se ha señalado en este trabajo, tanto el art. 3 de la Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública como el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, contienen en su redacción una cláusula muy abierta que permiten la adopción de <<medidas necesarias>>, no tasadas, para afrontar una situación de emergencia que por definición se caracterizan por su imprevisibilidad. Estas determinaciones contenidas en la Ley, de acuerdo con la STC 76/2019, ya referenciada en este trabajo, adolece de falta de certeza y previsibilidad, por lo que podría decirse que no cumple con la reserva de Ley, conllevando a que las medidas que se adopten dependan de la voluntad del aplicador de estos artículos, el Gobierno o la Administración. Gobierno y Administración, que por otro lado, tendrán que adoptar medidas necesarias proporcionales<sup>21</sup> de acuerdo con las circunstancias que tendrán

---

a futuros conflictos planteados en términos semejantes a los del caso que se acaba de resolver. Pero si los hechos son sustancialmente distintos, la nueva ponderación efectuada puede arrojar un resultado diverso.

<sup>21</sup> Entiéndase que, en este caso, el principio de proporcionalidad no se aplica al alcance de la autorización legal para adoptar “medidas necesarias”, sino para la aplicación de esa autorización legal por el Gobierno o la Administración. Sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en la gestión de la pandemia por COVID-19 vid. DE LA SIERRA, S., <<Lectura de urgencia de las reacciones frente al COVID-19 desde la óptica jurídica internacional comparada>>, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-86, marzo-abril (2020); RICARD MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., << Los tratamientos de datos personales en la crisis del COVID-19. Un enfoque desde la salud pública>>, *Diario La Ley*, núm. 9601, Sección Doctrina, (25 de marzo 2020); ARROYO JIMENEZ, L., << El Derecho público en situaciones de emergencia>> (disponible en: [http://www.cepc.gob.es/cepc/blog/blog\\_cepc/2020/05/04/el-derecho-publico-en-situaciones-de-emergencia](http://www.cepc.gob.es/cepc/blog/blog_cepc/2020/05/04/el-derecho-publico-en-situaciones-de-emergencia)); y VELASCO CABALLERO, F., <<Libertad, Covid-19 y proporcionalidad (I): fundamentos para un control de constitucionalidad>> (disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/30/libertad-covid-19-y-proporcionalidad-i-fundamentos-para-un-control-de-constitucionalidad/>) y <<Libertad, Covid-19 y principio de proporcionalidad (II): indicadores para el control de constitucionalidad.>> (disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/31/libertad-covid-19-y-principio-de-proporcionalidad-ii-indicadores-para-el-control-de-constitucionalidad/>).

que ser motivadas de forma suficiente siguiendo las tres fases del procedimiento de ponderación<sup>22</sup>, en el caso de que tal motivación concurra, la medida será ajustada al ordenamiento jurídico y en el caso en el que esté en juego la limitación de un derecho fundamental dicha limitación será proporcional.

En el caso contrario, en el que la medida exceda en su contenido por imponer limitaciones al derecho desproporcionadas y no justificadas de acuerdo con las circunstancias, la medida será ilegal e inconstitucional. Y recalamos, de acuerdo con las circunstancias, lo que hace que tome una relevancia capital el conocimiento preciso de cada situación concreta. Dicho de otra forma, el principio de proporcionalidad sólo actúa correctamente si hay un conocimiento preciso de cada situación concreta, pues sólo así es posible saber si una limitación del derecho es necesaria. Sólo en cada concreto contexto fáctico es cuando se puede valorar en qué medida una concreta prohibición o limitación es idónea para un concreto fin, no tiene una alternativa menos restrictiva, y contiene un sacrificio justificable por la magnitud del beneficio que produce en otro bien jurídico relevante. Por ello, podríamos decir que, por definición, el principio de proporcionalidad se opone por principio a medidas restrictivas indefinidas. Este conocimiento preciso, en el caso de la situación creada por la COVID-19 ha de entenderse circunscrito al conocimiento posible, dado que no se puede obviar que tanto el juicio de idoneidad como el de necesidad se realizará en un contexto de incertidumbre sanitaria y científica<sup>23</sup>.

## 5. Unas últimas reflexiones y conclusiones.

Siendo, por tanto, muy discutible que una norma con rango reglamentario sea suficiente cuando se trata de una norma que va a regular derechos fundamentales sobre el que la Constitución Española (art. 53 CE) establece una reserva de ley. En los casos de materias reservadas a la Ley, como es este caso, cabe la colaboración reglamentaria, pero siempre que la ley haya establecido previamente los aspectos nucleares o esenciales de la regulación y siempre que esa regulación reglamentaria sea “claramente dependiente y subordinada a la ley” tal y como viene reiterando de forma asentada y unívoca desde la aprobación de la Constitución Española el Tribunal Constitucional<sup>24</sup>.

De tal modo, que a las Consejerías de Salud de las distintas Comunidades Autónomas les correspondería la aplicación y ejecución de esa Ley Orgánica aprobada por las Cortes. En ningún caso resultaría admisible que, sin cobertura legal alguna, mediante simples disposiciones reglamentarias autonómicas, se establecieran medidas limitadoras del derecho a la protección de datos personales. En otro caso nos podríamos encontrar ante una conculcación de unas de las garantías jurídicas formales básicas del Estado de derecho: la reserva de ley.

---

<sup>22</sup> Recordemos: 1ª: Se identifican los principios (valores, bienes, intereses) en conflicto; 2ª: Se atribuye a cada uno de ellos la importancia que le corresponda, según las circunstancias del caso; y 3ª. Se otorga prevalencia a uno (o unos) sobre el otro (los otros). Juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

<sup>23</sup> Y, precisamente, porque se trata de un contexto de incertidumbre sanitaria y científica, entra en juego también el <<principio de precaución>>. La problemática que conlleva la adopción de decisiones públicas en entornos de incertidumbre científica es analizada de forma magistral por ESTEVE PARDO, J.<<La apelación a la ciencia...>>, op. cit. pp. 35 a 50. ESTEVE en este trabajo, muy acertadamente señala (p. 41): “El principio de precaución, al excepcionar el régimen jurídico vigente, conduce a una situación de anomia en la que la única referencia que se reconoce para modular y dimensionar esas medidas de excepción es la que aporta otro principio, muy en boga también, el principio de proporcionalidad. Este principio, el de proporcionalidad, es entonces la única conexión que resta con el Derecho, con el orden jurídico, la única referencia para medir y controlar las actuaciones de las autoridades”.

<sup>24</sup> Vid. STC 83/1984, y reiterada en otras recientes, así STC 111/2014 y STC 139/2016.

En definitiva, una vez pasados los primeros meses en la gestión de la pandemia, se tenía que haber aprobado una Ley Orgánica que regulara la adopción de las medidas necesarias para la gestión de la pandemia que pudieran limitar derechos fundamentales.

Cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha tenido que interpretar las restricciones de derechos fundamentales<sup>25</sup>, ha sentado unos principios que deben respetar los estados miembros del Consejo de Europa, España entre ellos<sup>26</sup>:

- Deben estar previstos por una norma, acorde con el sistema de fuentes del Derecho de cada estado, anterior a la imposición del límite, que sea clara y precisa, para que la ciudadanía pueda acomodar su conducta a la previsión legal.
- Deben ser necesarias en la sociedad democrática para cumplir objetivos legítimos.
- Deben cumplir con el principio de proporcionalidad.

No hay que perder nunca de vista que se protege a las personas protegiendo los derechos fundamentales, ello garantiza, en último extremo la calidad de nuestra democracia. No nos alejemos de los estándares europeos.

---

<sup>25</sup> El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) establece, para casos como la pandemia a la que nos enfrentamos, que cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del Derecho Internacional. Ello significa que es posible suspender derechos, cumpliendo con la debida proporcionalidad e informando al Consejo de Europa. Además, excepto los denominados “derechos inderogables”, los derechos del Convenio pueden estar sometidos a límites porque no se trata de derechos absolutos y, cumpliendo con determinados requisitos, pueden ser objeto de restricciones.

<sup>26</sup> Vid. por todas, STEDH de 22 de octubre de 1981 (Caso Dudgeon) y STEDH de 2 de agosto de 1984 (Caso Malone.)



## Conversatorio “Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta”

30 de noviembre, 16.30h

### Textos para el debate

1. Alicia Cebada, “COVID-19: desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta”
2. Elena Boschiero, “COVID 19: desigualdad y construcción social de vulnerabilidad”
3. Ana González-Páramo, “Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta”
4. Virginia Garcia Acosta, 2018, “Vulnerabilidad y desastres: génesis y alcance de una visión alternativa”, en González de la Rocha y Saraví, *Pobreza y vulnerabilidad: debates y estudios contemporáneos en México*, Ciudad de México, CIESAS.



## **COVID 19: DESIGUALDAD, VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN DE LA RESPUESTA**

**Alicia Cebada Romero**

La pandemia del COVID19 está teniendo un impacto sobre la igualdad, un pilar fundamental de un Estado social y democrático de Derecho. Y no sólo la igualdad formal traducida en el principio de igualdad ante la ley (art. 14CE), sino también la igualdad material o sustantiva (que aparece recogida en el art. 9.2 CE). Así concebido, el principio de igualdad encierra un potencial transformador enorme y deriva en la paradoja de que para impulsar la igualdad hay que introducir excepciones al principio de igualdad. Esta es la esencia de las políticas de discriminación o acción positiva, cuya justificación última es la promoción de una igualdad real. La Constitución Española incorpora este concepto en el art. 9.2. CE que establece que: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Will Kymlicka ha subrayado que la igualdad implica que “los intereses de cada miembro de la comunidad importan, e importan de un modo igual”. Y ha defendido que es el valor último de todas las teorías políticas modernas, incluyendo como no el feminismo. El potencial transformador del feminismo tiene su base precisamente en el principio de igualdad que es su raíz.

La igualdad supone el reconocimiento del sustrato común de la humanidad, de lo que nos une y, por tanto, está indisolublemente ligado al reconocimiento de la igual dignidad de todos los seres humanos. Ese principio de igualdad puede servir incluso de base a la solidaridad intergeneracional, tan necesaria en este momento en que estamos desafiando los límites biofísicos del planeta, quizás empujándolo

aceleradamente hacia un punto de no retorno en el que la misma supervivencia de la humanidad esté en entredicho. Se puede llegar a extender el alcance del principio de igualdad para aplicarlo a otros seres vivos y aquí podría tener acogida incluso el enfoque animalista o los planteamientos posthumanistas (Rosi Braidotti)

Rawls y Dworkin destacaron en su obra la importancia de la igualdad. Frente al neoliberalismo de Hayek o Friedman, defendieron la necesidad de limitar la libertad (incluyendo la de disponer sin restricción alguna de la propiedad privada), para conseguir una redistribución de la riqueza que permitiera avanzar en igualdad.

¿Cómo se relaciona todo esto con la pandemia?

El coronavirus no ha afectado por igual a todos los colectivos. Se ha aprovechado de las desigualdades y ha impactado más en las personas más vulnerables. Según ha reconocido la FAO en un reciente [informe](#), los efectos directos e indirectos de la pandemia están fuertemente condicionados por las desigualdades entre países y dentro de los países. Y muy probablemente esta crisis empeorará esas desigualdades. Lo está haciendo ya, por lo que en los escenarios COVID y post-COVID resulta más necesario que nunca ahondar en la dimensión social del Estado de derecho, para impulsar la igualdad y aliviar las vulnerabilidades.

Este pasado verano conocimos los datos de una encuesta serológica realizada en Suecia, donde se había optado por la estrategia de la inmunidad de rebaño, y esos datos son muy ilustrativos de lo que estoy tratando de decir: 30% de positivos en barrios pobres; 4% de positivos en los barrios ricos. Parecidos estudios se han realizado en otros países con la misma constatación.

El coronavirus se ha hecho fuerte en los colectivos más vulnerables y se ha extendido para afectar a todo el que se ha puesto a su alcance. La vulnerabilidad económica es un elemento fundamental. Hay grupos de población especialmente expuestos. Por ejemplo, los trabajadores inmigrantes en situación precaria. En España lo hemos visto con los temporeros; incidencia mayor en barrios desfavorecidos donde la población vive más hacinada; extensión silenciosa de la pandemia allí donde

las condiciones económicas y de saneamiento han permitido que el virus se diseminara. La desigualdad dentro de los países y de los hogares está vinculada también al género. Las mujeres suelen estar en posiciones de mayor vulnerabilidad. Pero también otros colectivos, como los pueblos indígenas en América Latina y en otras regiones.

El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas ha advertido que este es el primer año en que el desarrollo humano global va a sufrir un deterioro desde que se creó el concepto en 1990. Este paso atrás será una realidad en países de todas las regiones y de todos niveles de desarrollo económico. Porque también en los países ricos hay población vulnerable. Desgraciadamente el coronavirus ha golpeado cuando todavía no nos habíamos recuperado de los estragos que sobre la igualdad había producido la crisis económica y financiera.

De acuerdo con previsiones del Banco Mundial, el ingreso global per capita puede llegar a caer un 4% y el coronavirus puede empujar a la pobreza extrema a entre 40 y 60 millones de personas, con especial incidencia en África subsahariana y en el Asia meridional. La Organización Internacional de Trabajo ha previsto que la mitad de los trabajadores en el mundo pueden perder sus puestos de trabajo.

Todos los países están sufriendo la pandemia, pero los países en desarrollo se llevarán la peor parte. Y dentro de los países, serán las personas con empleos informales, las personas con discapacidad, los refugiados, los desplazados, los que sufrirán con más violencia el embate del coronavirus.

Oxfam ha publicado un informe en julio, en el que alertaba de que 52 millones de personas caerán en la miseria en América Latina como consecuencia de la pandemia, con lo que la lucha contra la pobreza dará un paso atrás de 15 años. La crisis sanitaria en esa región no ha hecho más que ahondar en la brecha entre ricos y pobres.

Las desigualdades a nivel global son muy evidentes. En los países desarrollados hay de media 55 camas hospitalarias, 30 doctores y 81 enfermeras por cada 10.000 habitantes. En los países en vías de desarrollo, hay solo 7 camas, 2.5 médicos y 6 enfermeras. En África subsahariana el 56% de la población vive sin saneamiento, sólo el 34% de los hogares tiene

agua corriente y el 71% de los trabajadores se localizan en el sector informal.

Las mujeres resultan particularmente afectadas. Suponen el 70% de la fuerza de trabajo en el sector sanitario y asumen la mayor parte de la carga de los cuidados, que se multiplican en una situación como ésta. Además, se ha producido un repunte de la violencia machista en las situaciones de confinamiento. El impacto particular que el coronavirus tiene sobre las mujeres requiere de medidas específicas para protegerlas.

La pandemia está siendo más cruel con los afectados por la brecha digital. Está ocurriendo en nuestro propio país, donde los niños de familias sin banda ancha o que no disponen de un ordenador decente en casa, han visto gravemente dificultado su acceso a la educación.

Uno de los canales a través de los que la pandemia puede impactar negativamente en la igualdad es la transmisión intergeneracional de la desigualdad. El cierre de las escuelas y/o de las aulas va a afectar a 1500 millones de alumnos. Y este cierre tendrá efectos particularmente perjudiciales para los alumnos de familias o entornos desfavorecidos. En estos entornos, la capacidad para compensar la pérdida de la escuela es mucho menor y, como acabo de señalar, también es mayor el riesgo de exclusión digital. Los padres en entornos desfavorecidos están menos preparados y capacitados para apoyar y ayudar a sus hijos. Por otro lado, estos padres están más expuestos a perder sus puestos de trabajo, lo que introduce a las familias en un círculo vicioso de pobreza, exclusión y marginación. Por si fuera poco, en trabajos informales y condiciones de hacinamiento en el hogar, las probabilidades de contagio son mayores. El cierre de las escuelas ha conllevado en muchos casos el cierre de los comedores escolares, con lo que la nutrición de los niños se ve también afectada.

Todos estos factores interconectados: educación, salud, ingresos, determinarán el impacto del COVID en los niños y jóvenes y, por tanto, en las generaciones futuras.

El incremento de la desigualdad hace necesario adoptar medidas específicas para conseguir que cuando la recuperación llegue, el

crecimiento económico se traduzca en una reducción de la pobreza, y que también beneficie a los grupos de población más desfavorecidos. Si no se adopta este enfoque, la recuperación económica no vendrá acompañada de una reducción de la desigualdad exacerbada por la pandemia.

Por tanto, todas las medidas adoptadas en el plano nacional, regional e internacional, para hacer frente a los impactos diferenciados de la pandemia, se sitúan en la línea del reforzamiento del Estado de Derecho, por la vía de la potenciación de la igualdad. La FAO en el Informe que he mencionado con anterioridad, considera que el incremento de la desigualdad no es inevitable y que la lucha contra las desigualdades debe ser un objetivo prioritario explícito de los gobiernos y las políticas nacionales, tanto a medio como a largo plazo.

En España se han adoptado medidas muy importantes en esta línea. Y muy necesarias porque 2.5 millones de españoles sufren pobreza severa (según el último informe de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social).

Se ha aprobado el Ingreso Mínimo Vital, una medida que garantiza la subsistencia y por la que abogaron incluso neoliberales nada sospechosos como Hayek. En España, a pesar de algunas críticas, esta medida acabó siendo aprobada en el Congreso sin el voto en contra de ningún partido. El ingreso mínimo vital ha venido, además, para quedarse y abunda en la idea del Estado social y democrático de Derecho proclamado en nuestra Constitución. Ahora hay que procurar que este Ingreso llegue a todo el que lo necesita.

Los ERTE y sus sucesivas ampliaciones han impedido, por el momento, que en Europa el coronavirus impactara aún más terriblemente sobre el empleo. Y se puede decir que los expedientes de regulación temporal de empleo son una respuesta europea. En la UE uno de cada cuatro trabajadores ha estado afectado por un ERTE durante la pandemia. En Francia el 48% de los trabajadores han estado en esta situación. En Italia, es el 47%. En España ese porcentaje es del 24%, similar al de Holanda con el 23%. En este país el expediente cubre el 100% del sueldo, mientras que en España o Francia la cobertura es del 70%. El coste para las arcas públicas

de los países europeos es enorme. Pero la UE ha dispuesto el SURE, un fondo de 100.000 millones de euros que se podrán prestar a los Estados para cubrir los ERTES. El contraste es claro con Estados Unidos, donde la pandemia ha llevado a 33 millones de personas al paro.

Si desplazamos el foco desde Europa hacia los países en vías de desarrollo, apreciamos en primer lugar la necesidad de adaptar las respuestas a la situación de vulnerabilidad de gran parte de sus ciudadanos. Como se ha visto en América Latina y en África, es muy difícil decretar el confinamiento de poblaciones cuando el dilema es confinarse o comer. Los trabajadores informales que no tienen ningún colchón de seguridad no pueden subsistir en condiciones de confinamiento. Estos países son reservorios del coronavirus y en ellos se sigue expandiendo sin control. El [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha propuesto que los Gobiernos de estos países creen una renta básica](#) durante la pandemia para ofrecer a estos trabajadores una alternativa, un subsidio que les permita mantenerse y al mismo tiempo proteger su salud y contener la expansión del virus. En julio publicó el informe "[Ingreso básico temporal: protección de personas pobres y vulnerables en países en desarrollo](#)", en que lanzaba esta propuesta que podría beneficiar al 44% de la población mundial.

El que el 44% de la población tenga necesidad de este ingreso de subsistencia, nos da idea de todo lo que hay que avanzar en la igualdad a nivel global y lo lejos que estamos de la existencia de un Estado de Derecho en el ámbito de la comunidad internacional.

Evidentemente se ha avanzado en la limitación jurídica del poder soberano de los Estados a través del ordenamiento jurídico internacional. Pero ese Estado de Derecho presenta todavía muchas debilidades y la desigualdad, que se traduce en la falta de justicia global es una de las más apremiantes.

Achim Steiner, administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha declarado que el COVID 19 puede ser una oportunidad para repensar el desarrollo.

No deberíamos perder de vista que la pandemia es un pálido reflejo de lo que se nos viene encima si no abordamos con ambición el gigantesco desafío que supone el cambio climático. Esa es la gran curva que

tendríamos que doblegar más pronto que tarde. El desafío es la salud planetaria.

La salud planetaria, es un concepto que surgió en 2014 con el impulso de Lancet y la Fundación Rockefeller, y se refiere a "la salud de la civilización humana y el estado de los sistemas naturales de los que depende". La Alianza por la Salud Planetaria tiene su sede en la Universidad de Harvard.

La idea básica que sostiene este concepto es que el planeta está enfermo y que ello puede tener repercusiones directas sobre la salud humana. Ya hemos visto que el COVID19 no se puede desvincular totalmente de la degradación medioambiental, pues ésta ha multiplicado la probabilidad de enfermedades de origen animal. Ha facilitado la transmisión entre especies salvajes y humanos. Con el concepto de salud planetaria se trata de transformar el concepto de salud pública, vinculando la salud humana con la de los ecosistemas. Garantizar la salud pública global requiere adoptar medidas que afectan a los sistemas económico, social y político, pero también medidas que afectan a la naturaleza en la que se desarrolla vida humana. Se debe recuperar la conexión con la naturaleza.

También la OMS ha propuesto un concepto parecido "Una salud" (<https://www.who.int/features/qa/one-health/es/>) para proclamar la conexión indisoluble entre la salud humana, de los animales y del planeta. Una aproximación holística a la salud.

Las políticas de salud pública que incorporan el concepto de salud planetaria, que interconectan nuestra salud con la del planeta, está poniendo en práctica el principio de igualdad en su dimensión intergeneracional, explorando nuevas dimensiones de este principio y garantizando la sostenibilidad de la humanidad y de nuestro Planeta.

La redefinición del paradigma de desarrollo debe venir acompañado de una reconceptualización de la prosperidad. Lo que a su vez requiere una reformulación de nuestros patrones de consumo, del cuestionamiento de nuestras preferencias y modos de vida. Requiere un cambio que debe afectar a nuestra civilización. Un cambio de era.

Es cierto que ante una crisis tan brutal y tan repentina como la que ha originado la pandemia, las respuestas se diseñan inmediatamente y siguiendo la inercia que nos conduce al desastre. Pero, lo cierto es que muchas medidas – como las sociales que he mencionado – se han diseñado con otra lógica. Aunque sigue predominando en el discurso la emergencia económica y las recetas basadas en lo viejo conocido, yo creo que podemos haber llegado a un impasse, a una consciencia de que lo viejo conocido ya no es mejor que lo bueno por conocer.

Quizás sea una utopía, pero debemos avanzar hacia la construcción de un Estado social y de Derecho a nivel global, un sistema en el que se hayan aliviado las desigualdades, en el que los ciudadanos tengan acceso a servicios básicos y que no sea incompatible con la supervivencia de nuestro Planeta.

Ese es el espíritu de la Agenda 2030 de Naciones Unidas que invita a no dejar a nadie atrás. Las políticas post Covid deben responder primero a las necesidades de los más vulnerables: grupos marginalizados, ancianos, mujeres, jóvenes, niños, migrantes, refugiados y desplazados internos, las personas que viven en la pobreza, los pueblos indígenas...

Este es un momento en el que se pone de relieve la importancia de los derechos sociales, porque lo que se requiere es la puesta en marcha de medidas decididas de protección social. Los sistemas públicos de protección social brillan por su ausencia en los países de bajos ingresos. En estos países hay una crisis de gobernanza, una falta de eficacia de los Gobiernos y una desconexión entre estos y los ciudadanos. Las falencias de los gobiernos son cubiertas por el tercer sector y por las familias. La red familiar, la red de apoyo social tejida con el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, trata de ofrecer la protección social que los Gobiernos no son capaces o no tienen la voluntad de brindar a la población.

Voy a concluir con unas breves reflexiones sobre la securitización de las respuestas a la pandemia. En concreto, en España, la utilización y la actuación de las FFAA y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado parecen haber recibido la aprobación por parte de la ciudadanía.

En una encuesta realizada por La Vanguardia, el 90% de los encuestados consideraron que la imagen del ejército salía reforzada de la crisis del COVID19, frente al 9,82% que opinaba que no. El barómetro de ABC/GAD3 también reflejaba que la población de todas las comunidades autónomas aplaudía la labor de las fuerzas armadas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. El papel que se les ha atribuido ha sido acertado, aunque también nos podemos plantear por qué no se pudieron asumir por instancias civiles, las tareas a ellos encomendadas. Se ha debido recurrir a formar a soldados como rastreadores porque no había rastreadores civiles.

Otra medida positiva ha sido utilizar las multas como medida coercitiva. En otros países se ha registrado un incremento en el número de arrestos, lo que ha contribuido a aumentar el riesgo en los centros de detención y prisiones. Hay que tener en cuenta que en numerosos Estados existe un problema de congestión de los centros penitenciarios.

Por supuesto, más allá de la realidad en nuestro país, existen otros contextos en los que la actuación de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado ha resultado mucho más controvertida. En cualquier contexto, los derechos fundamentales deberían ser un límite infranqueable.



# COVID 19: desigualdad y construcción social de vulnerabilidad

Elena Boschiero  
Investigadora  
Instituto DEMOSPAZ-UAM

Es todo un reto reflexionar sobre esta pandemia, que aún estamos viviendo de múltiples maneras en varios rincones del mundo. Nos afecta y a la vez tenemos la necesidad de comprenderla para dar sentido a esta experiencia inédita que está cambiando nuestras vidas y nuestras relaciones sociales. Mientras aún estamos experimentando las múltiples dimensiones de esta crisis, una primera constatación que está emergiendo con claridad es el impacto desigual del desastre, tanto en distintos países del mundo, como en diversos colectivos en cada país. Se pone de manifiesto cómo un riesgo de alcance global puede tener múltiples impactos a nivel internacional, nacional y local. Estos efectos no sólo son diversos, sino desiguales, puesto que manifiestan una diferencia en la distribución y la gravedad del impacto del virus al interactuar con unas comunidades, que tienen determinadas características físicas, geográficas, sociales, políticas, económicas, culturales, etc..., es decir, una específica vulnerabilidad física y social.

## Desigualdad y construcción de vulnerabilidad

La relación entre desigualdad y vulnerabilidad es un tema central para las personas que se dedican al estudio de los riesgos y de los desastres, desde las ciencias sociales y, especialmente, desde la antropología. Estas disciplinas han contribuido enormemente a las reflexiones teóricas sobre estos temas aportando una visión holística de la noción de desastre, poniendo en relieve toda su multifactorialidad y complejidad, su procesualidad y sus dimensiones sociales<sup>1</sup>. Los desastres, como esta pandemia, no son eventos que “ocurren” sin más, sino procesos que tienen una dimensión histórica. Estos procesos no derivan únicamente de un agente externo a la sociedad - como es el virus del COVID-19 en esta crisis (aunque sí es verdad que el virus la desencadena) - sino que son procesos internos a la sociedad, es decir imbricados en las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del contexto. Eso es la vulnerabilidad social. La pandemia ha demostrado que no sólo tenemos una vulnerabilidad física como seres humanos frente al virus, sino también una vulnerabilidad social. La vulnerabilidad social es una variable muy importante porque explica porqué un mismo agente de impacto, un virus que potencialmente se distribuye de forma igualitaria a nivel global, impacta localmente (a nivel nacional, local e incluso a nivel más micro en comunidades o colectivos específicos) de forma muy desigual.

---

<sup>1</sup> Para conocer sólo algunas importantes definiciones de desastres y reflexiones teóricas sobre estos temas véase por ejemplo las aportaciones de Susana Hoffman y Anthony Oliver-Smith (2002), *Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster*. Santa Fe, CA: School of American Research Press. Sobre la importancia de la perspectiva histórica véase García Acosta (2004). “La perspectiva histórica en la antropología del riesgo y del desastre. Acercamientos metodológicos”. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*. XXV. 124-142.

En esta pandemia, el virus impacta en comunidades que tienen distintos niveles de vulnerabilidad, debido a varios factores. En un ejercicio de síntesis de los principales factores que influyen en la construcción social del riesgo<sup>2</sup> y de la vulnerabilidad, voy a resaltar tres:

1. **Factores socio-económicos y culturales** que determinan condiciones de vida desiguales. Tomando el caso de la pandemia, hemos visto como algunas cuestiones determinan la gravedad del impacto. Para mencionar sólo algunos ejemplos, durante el confinamiento domiciliario establecido en muchos países del mundo, la vivienda se ha convertido literalmente en el horizonte cotidiano de la vida de las personas. Un microcosmo que no sólo era una casa, sino un lugar de trabajo, de estudio, de ocio, etc... No obstante, mientras algunas personas podían disfrutar de viviendas amplias y espaciosas, otras vivían el confinamiento en infraviviendas, otras, tal y como las personas sin hogar, no disponían de ningún refugio y estaban más expuestas al virus. En esta reconversión del *espacio domestico* en espacio de trabajo y estudio, hemos constatado también las desigualdades que han vivido las y los estudiantes y sus padres y madres. No todas las familias disponían de múltiples espacios de trabajo/estudio, múltiples ordenadores o de conexión a internet para que las *niñas, niños y estudiantes* de todas las edades pudieran conectarse a las clases online y sus padres trabajar desde casa. Las *mujeres* además se han visto especialmente afectadas, siendo sus ocupaciones tradicionalmente ligadas a tareas del trabajo doméstico y del cuidado (tareas a menudo invisibilizadas y no remuneradas), con lo cual el trabajo desde casa y la conciliación con estas otras tareas ha sido muy complicado. Sin contar que se ha registrado un aumento de los casos de violencia de género durante el confinamiento. Además, el 70% del personal sanitario es representado por mujeres, por lo tanto, su exposición al virus ha sido mayor. Las *personas mayores* que vivían en residencias, ya físicamente más vulnerables frente al virus, estaban a su vez más expuestas al contagio. Las personas con trabajos precarios, sin recursos o sin posibilidad de acceder a la prestación de desempleo u otras ayudas sociales se han visto desprotegidas. Las *personas migrantes* o solicitantes de asilo no disponían de apoyo vecinales y/o familiares y quedaban invisibilizadas, sobre todo las que están en situación irregular. Se trata únicamente de algunos ejemplos de grupos sociales que se han visto mayormente afectados por los efectos de la pandemia debido a desigualdades pre-existentes (de tipo social, económico, cultural, etc...), que esta crisis ha exacerbado.

---

<sup>2</sup> El concepto de riesgo incluye dos componentes interconectadas: la identificación de un agente de impacto como peligroso, es decir capaz de provocar daños, y la probabilidad de que este agente de impacto se manifieste realmente. Se habla de construcción social de riesgos, puesto que la valoración de ambos aspectos de un riesgo dependen de construcciones culturales y del contexto específico, mucho más que de modelos estadísticos-matemáticos. Sobre la construcción social de riesgos, véase por ejemplo García Acosta (2005), "El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos." *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. núm.19, pp.11-24. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=139/13901902> También pueden consultar Ligi (2012), "Antropologia culturale e costruzione sociale del rischio". *La Ricerca Folklorica*, (66), 3-17. Disponible en [www.jstor.org/stable/24389822](http://www.jstor.org/stable/24389822)

2. **Factores políticos relacionados con la gobernanza y la gestión del riesgo.** En ellos intervienen varios actores (especialmente expertos e instituciones, pero también la ciudadanía) y debates (el debate entre científicos y el debate político). El rol de las instituciones y de los expertos es muy importante en la construcción social del riesgo, dado que tienen responsabilidades decisionales y éticas sobre la *identificación* de una amenaza como un riesgo y sobre sus *niveles de aceptabilidad*<sup>3</sup>. En ello además, la comunicación y la transparencia de la información con la ciudadanía es central. Si nos preguntamos cómo y cuándo se ha identificado el COVID-19 como un riesgo en España, y luego en Europa y en los demás países del mundo, es sorprendente notar la dificultad de contestar esta pregunta. Ha sido un proceso en sí y necesitaría un estudio específico. Lo que sí podemos constatar es la diversidad de tiempos y modos de los varios países para identificar el virus como un riesgo, es decir una amenaza que tiene probabilidad de manifestarse. Una amenaza identificada en China a partir de diciembre, se ha identificado como tal en Italia sólo a finales de febrero, con la detección de los primeros casos, que ha llevado al país a tomar conciencia de ese riesgo y tomar las primeras medidas de restricción de la circulación y confinamiento. No obstante, cuando la población italiana ya estaba confinada, aquí en España observábamos incrédulos, pero nos parecía imposible y estábamos convencidos de que aquí no iba a pasar. Incluso algunas personas veíamos con preocupación la limitación de derechos que se había establecido en Italia, alarmados por esta respuesta tan estricta y de carácter securitario. Pero en el plazo de poco más de una semana, la situación en España cambió, las instituciones y los científicos comenzaron a aparecer en los medios de comunicación y el virus se convertía cada vez más en un riesgo. Un riesgo igual a cero es una contradicción en los términos, con lo cual, con la identificación de un riesgo, siempre aparece otro elemento importante sobre su aceptabilidad. ¿Cuándo se ha determinado que correr ese riesgo no era aceptable y se han tomado las medidas correspondientes a los Estados de Alarma? El rol de los expertos y de las instituciones ha sido muy importante. Los efectos potenciales de una pandemia como la que estamos viviendo habían sido anticipados por las ciencias experimentales y sociales y también por gobiernos, agencias de inteligencia y estudios de prospectiva<sup>4</sup>, pero evidentemente no se había identificado como un riesgo, o no existía la percepción del peligro que suponía este riesgo, ni a nivel institucional, ni a nivel social.
3. **Percepciones sociales del riesgo.** Como vimos, las decisiones sobre los riesgos y las acciones que aumentan - o disminuyen - la vulnerabilidad no se basan en cálculos estadísticos, sino en gran medida en percepciones sociales del riesgo. No basta conocer la existencia de una amenaza identificada por los expertos/instituciones como un riesgo, es necesario percibirlo como tal. Además, existen múltiples formas de percibir un riesgo y las personas actúan en base a un *cálculo de esperanza*<sup>5</sup> sobre probabilidad y gravedad de impacto. Se puede decir que en relación con el COVID 19 recibimos diariamente mucha información.

---

<sup>3</sup> Sobre este tema, es muy interesante el volumen de Mary Douglas (1996), *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona: Paidós (or: 1985).

<sup>4</sup> Sanahuja (2020): "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global". *Anuario CEIPAZ 2019-2020*. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf>

<sup>5</sup> Véase Ligi (2009). *Antropología dei disastri*, Roma: Editori Laterza.

Aunque a veces haya debates en curso y algunas incertidumbres, sí sabemos con certeza que se trata de un virus que está entre nosotras y que tiene una capacidad de contagio muy alta. Así las instituciones, los medios de comunicación y las personas más concienciadas repiten constantemente las recomendaciones para disminuir el riesgo de contagio. Muchas personas actúan coherentemente con ellas, protegiéndose y protegiendo a los demás, siguiendo las recomendaciones. Aun así, hay personas que, disponiendo de las mismas informaciones, se niegan a usar mascarillas, o sin mantener la distancia social recomendada, algunas llegando a negar la gravedad del riesgo. Es decir su percepción del riesgo, coherente con sus sistemas de valores y experiencias de vida, es una percepción mínima. Subestiman el riesgo ¿acaso no saben que se trata de un riesgo de contagio muy alto? La información sobre el coronavirus ha sido constante, pero algunos grupos de personas tienen percepciones mínimas del riesgo, otros están constantemente alerta. Estas diferencias entre las diferentes percepciones de la gente derivan en desigualdades cuando como consecuencia se incrementa la exposición al peligro, así como la vulnerabilidad. El rol de las instituciones es esencial para proporcionar información y comunicar sobre el riesgo, pero también influyen los aspectos sociales y culturales.

Estos factores contribuyen a la construcción de vulnerabilidad y son previos a cualquier desastre. Las desigualdades son constructoras de vulnerabilidad, pero a su vez la vulnerabilidad aumenta el impacto de la pandemia, exacerbando y reproduciendo las desigualdades existentes.

¿Dónde podemos romper este círculo? Es muy complejo y como vimos influyen varios factores, pero se puede avanzar una propuesta. Hay que romper los procesos de generación de desigualdades **garantizando el cumplimiento de los derechos humanos**<sup>6</sup>.

¿Cómo se pueden garantizar los derechos de las comunidades/colectivos más vulnerables? Teniendo en cuenta sus derechos siempre, no sólo ahora que se han visibilizado estas desigualdades debido a la pandemia. Las políticas públicas deben velar por los derechos de todos los colectivos, impulsando políticas de inclusión y garantizando el acceso a la salud, a la educación, a la protección del empleo, a la prevención de la violencia de género, al acceso a los servicios sociales y a las viviendas y la protección del medioambiente.

Considerar esta pandemia como un proceso y definir la vulnerabilidad y el riesgo como una construcción social, con una dimensión histórica, nos permite tomar acciones a priori (no sólo a posteriori) que disminuyan la vulnerabilidad y así el impacto de las pandemias. En esto las políticas públicas son muy importantes, pero también es central conocer y tener en cuenta las percepciones locales del riesgo y las narrativas sobre la pandemia, que vehiculan significados y construyen realidades.

---

<sup>6</sup> Sobre la importancia de garantizar los derechos humanos como fundamento para sociedades más resilientes, igualitarias y sostenibles, véase: Boschiero (2020), "Riesgos globales y derechos humanos: hacia sociedades más resilientes, igualitarias y sostenibles", en M. Mesa, *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020*, CEIPAZ, Madrid, disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/5.2020-ElenaBoschiero.pdf>

## Propuestas para enfrentar la vulnerabilidad

Reflexionando sobre la experiencia de esta pandemia desde las premisas y aportaciones teóricas de la antropología del riesgo y de los desastres, propongo algunas ideas preliminares para enfrentar la vulnerabilidad:

1. Conocer las **percepciones de riesgo locales**. Existen múltiples percepciones de múltiples actores, incluso a nivel nacional o local. Algunas aumentan la probabilidad de estar expuestos al riesgo, por lo tanto, hay que conocerlas para tenerlas en cuenta en los planes de gestión y de prevención.
2. Tener en cuenta los **sistemas de valores** y planificar políticas de prevención y preparación adecuadas al contexto cultural y social. La vulnerabilidad y las percepciones de riesgo están imbricadas en sistemas de valores que algunos grupos comparten. Hay que conocerlos, y así sus narrativas y lógicas para prever posibles vulnerabilidades y/o respuestas.
3. Planificar políticas de prevención y preparación **participativas** para que las personas se sientan interpeladas y las asuman.
4. Conocer e integrar en estas políticas las **necesidades de los grupos vulnerables**. Como vimos con esta pandemia, los colectivos más vulnerables (mujeres, personas mayores, infancia, inmigrantes y personas que solicitan protección internacional, personas con discapacidad, personas con trabajos precarios, personas sin hogar, pueblos indígenas, etc....) han vivido el peor impacto de la pandemia. Su vulnerabilidad era previa a la llegada del virus. Hay que tener en cuenta sus condiciones y necesidades especiales. Pero también:
5. **Planificar políticas públicas** que atiendan a estas necesidades y defiendan los derechos humanos siempre – no sólo frente a desastres. Para enfrentar la vulnerabilidad frente a las pandemias, las políticas públicas son esenciales. Todas las personas tienen que tener las mismas oportunidades para acceder a derechos fundamentales, como son el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, a la información, a la participación, etc... En esto, el rol de las administraciones es clave. Es decir, debemos velar por una **seguridad humana** basada en la **dignidad** de las personas y **defender los derechos humanos siempre**, no sólo durante la emergencia o en la gestión, sino desde mucho antes de que un desastre se manifieste<sup>7</sup>.
6. Fomentar el **diálogo** y la colaboración a todos los niveles. Ya vimos que durante el confinamiento en todo el mundo surgieron iniciativas de solidaridad espontáneas

---

<sup>7</sup> Poner en el centro la dignidad de las personas es también una de las recomendaciones de la *Declaración sobre la pandemia de Covid-19 y los derechos económicos, sociales y culturales* del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que recuerda también la importancia de movilizar todos los recursos necesarios. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMKXidSV%2FGyVFSAvr6nizxSlkm%2BMwII5sFYkMLQXUujELyY7Xqi78YhvjNQDYn3kjcLrPompBOF6A4cOy%2BkRAHc>

y muy generosas por parte de la ciudadanía, que ponían el cuidado en el centro. Estas renovadas relaciones vecinales e iniciativas de empatía ponían el foco en lo común<sup>8</sup>. Esto contrastaba con la polarización política y mientras la emergencia de la primera ola iba terminando, el interés bajaba y la crispación, sobre todo en el ámbito político, volvía a protagonizar los discursos públicos. Hemos visto cómo la pandemia se ha instrumentalizado a nivel político – y no sólo en España. Se trata de forma interesada al apropiarse de la pandemia para volver a afirmar valores ideológicos, orientando el discurso a emociones negativas. Crea división, polarización, desconfianza hacia las instituciones y por ello es muy negativa para la gestión misma de la pandemia. Con esta pandemia estamos aprendiendo el valor crucial del diálogo, de la colaboración, de la solidaridad, de la acción colectiva y coordinada, a todos los niveles, tanto en el ámbito local, como en el ámbito internacional.

La pandemia, este proceso multifactorial, multiactor, procesual, aún en curso y por lo tanto, muy complejo, está poniendo de manifiesto que es necesaria una **ética de responsabilidad compartida** en la previsión y gestión de un desastre de alcance global y de impactos locales muy desiguales. Es una responsabilidad que no puede ser sólo momentánea y efímera porque no sería eficaz. Tiene que proyectarse como un objetivo de larga duración y centrarse en el cuidado de las personas y del medio ambiente, así como en la promoción de los derechos humanos.

---

<sup>8</sup> Véase la recopilación de experiencias y reflexiones de la campaña “Que lo esencial deje de ser invisible. Sumamos y Proponemos” impulsada por DEMOSPAZ, CEIPAZ, Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social y Wilpf España en mayo 2020: <http://www.demospaz.org/wp-content/uploads/2020/06/Libro-Campa%C3%B1a-Sumamos-y-Proponemos-compressed.pdf>

## Conversatorio DEMOSPAZ (2): Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta

Ana González-Páramo

Investigadora senior de Fundación por Causa

@AnaGonzalezPara

2020 es ya un año inolvidable. Las futuras generaciones se preguntarán dónde estaban durante la pandemia global que puso en jaque al mundo. Cuando el planeta empezaba a recuperarse tímidamente de la Gran Recesión de 2008, el virus irrumpió truncando la esperanza en el futuro, la confianza social, la fe en instituciones y todo ello sin liderazgos a la altura del desafío. Los sacrificios han forzado el desapego hacia la comunidad de pertenencia e incluso las costuras del contrato social que aseguraba nuestra convivencia y que creíamos imperecedero. La respuesta al embate sanitario, económico y social ha de ser en cualquier caso global, poliédrica y simultánea. Como en cada escenario de crisis, los problemas estructurales emergen, pero también ofrecen una oportunidad única para debatir, visualizar o cuestionar las políticas, las herramientas y los engranajes sobre los que el sistema se fundamenta.

### 1.- ¿Cómo influye la desigualdad existente en la vulnerabilidad de estos colectivos y en garantizar sus derechos?

Los gobiernos han fracasado a la hora de abordar la desigualdad. Lo hicieron antes de la pandemia, y la **COVID19 funciono como agente revelador y propagador de esas debilidades**. Como revela el último [Índice de Compromiso para Reducir la Desigualdad \(CRI\)](#) de octubre de 2020 elaborado por OXFAM y DFI, la crisis sanitaria, económica y social ha recaído directamente sobre una ciudadanía desprotegida, con sistemas públicos de salud deficitarios, víctimas de los recortes y la privatización, con redes de seguridad social frágiles y sus derechos laborales desprotegidos. Este índice desveló que, de 158 países, sólo uno de cada seis países evaluados gastaba lo suficiente en salud; que sólo un tercio de la población activa mundial tenía una protección social adecuada y que, en más de 100 países, al menos uno de cada tres trabajadores no tenía protecciones laborales como la baja por enfermedad.

**Ante la falta de políticas nacionales para combatir la desigualdad, la pandemia ha exacerbado las desigualdades ya existentes y ha multiplicado sus efectos.** Desde las posibilidades de contagiarse o las de afrontar y sobrevivir a la enfermedad, la probabilidad de caer en la pobreza o en la clandestinidad, la desigualdad ha acelerado la discriminación y la vulnerabilidad de colectivos especialmente expuestos: los mayores, las mujeres, la infancia y las personas migrantes.

**Las personas mayores.** España tiene una de las esperanzas más altas de vida y una población de mayores de 65 años de los 9,28 millones de personas (en enero de 2020). Según el INE, uno de cada cuatro habitantes en España tendrá más de 65 años en 2035 y en 2050 uno de cada tres. En el mes de mayo más de un 80% de las muertes por COVID-19 correspondían a hombres y mujeres mayores de 70 años. En estas cifras ni siquiera entran las muertes derivadas de las secuelas físicas y psicológicas de los supervivientes. Los mayores son especialmente vulnerables por dos razones: por ser población de riesgo y también por la desigualdad y la precariedad. La crisis de [mortalidad en las residencias](#), aun partiendo de pacientes con una salud más frágil y en

su mayoría con alteraciones crónicas, ha tenido en común fallos graves como la falta de medicalización, de personal, de priorización en la hospitalización, de equipos de protección y en general de consenso y coordinación política. Pero también de las limitaciones en las infraestructuras (habitaciones compartidas zonas comunes masificadas), de un modelo privatizado de negocio muy lucrativo y con futuro en una sociedad cada vez más mayor y dependiente, donde se ha sacrificado el cuidado individualizado y se ha privatizado sin garantías el cuidado de los mayores.

**Las mujeres.** María Ángeles Durán, pionera en la investigación social sobre el trabajo no remunerado de las mujeres visibilizó la aportación de ese trabajo no pagado a la economía española. Este trabajo no medido y oculto en el que la interdependencia entre la vida privada y la pública de las mujeres en la agricultura, el hogar, el cuidado de enfermos y los mayores, era imprescindible para que el sistema funcionara y lo sigue siendo hoy, a pesar de su incorporación al mercado laboral. En la actual crisis, este engranaje de sobrecarga femenina, ha hecho casi imposible la conciliación, no solo por el confinamiento que cerró las escuelas y aisló a los abuelos (báculos en el esquema familiar de cuidados), sino porque el empobrecimiento de los hogares, disminuía los ahorros para contratar esos cuidados. Si añadimos a lo anterior la falta de espacio en los hogares y la brecha tecnológica la “nueva normalidad” ha vuelto a recaer principalmente en los hombros de las mujeres.

Medidas como proteger a las mujeres en primera línea sanitaria, a su vez cuidadoras en sus hogares, deberían incluir: proteger a las víctimas de violencia de género y de trata que han tenido que confinarse con sus maltratadores o sus explotadores (Quebec y Ontario, por ejemplo, han incluido los refugios para mujeres en la lista de servicios básicos); ayudas fiscales y de protección social para mujeres cuidadoras tanto en lo que se refiere a su propia salud como para facilitar justificantes de ausencias en el trabajo para cuidado de dependientes a su cargo. O, como señala [ONU-Mujeres](#) incluir a las mujeres en la toma de decisiones y diseño de políticas de respuesta y recuperación.

**La infancia y la juventud.** [Save the Children](#) denuncia que 2,1 millones de niños son pobres en España, la tasa más alta en la UE tras Rumania y Bulgaria. A finales del 2019 el 27,1% de los niños españoles menores de 16 años era pobre, y se prevé que a finales de 2020 acabará esa proporción será del 33% por los efectos de la pandemia. Además de la pobreza, según [UNICEF](#), los riesgos más directos para la infancia, adolescencia y las familias serán también el empeoramiento en su [protección](#) (estrés, inseguridad, violencia doméstica, acoso cibernético, etc); la pérdida de formación y las desigualdades desencadenadas por salir del sistema presencial (brecha digital, formación y dedicación de los padres, e incluso en la calidad de su dieta), pérdidas en su participación como futuros ciudadanos, en salud y ocio, en su capacidad de jugar y de relacionarse. Es precisamente en los menores, donde la discriminación y la desigualdad más duramente se manifiesta y donde más perduran en el propio desarrollo de su personalidad y en el lugar que ocuparán en la sociedad. El Interés Superior del Niño debería invocarse en cada decisión y política pública.

**Las personas migrantes.** Según el informe “Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España” (Fundación por Causa y Universidad Carlos III<sup>1</sup>)

---

<sup>1</sup> “Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España” : Gonzalo Fanjul (Fundación por Causa) e Ismael Gálvez-Iniesta (Universidad Carlos III de Madrid) 1 junio de 2020: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf>

la inscripción en el Padrón Municipal que ha servido a los migrantes regulares como garantía de acceso a la sanidad, ha dejado a aquellas personas sin estatuto regular en una situación de alto riesgo epidemiológico. La desconfianza y miedo a interactuar con las autoridades (incluidas las sanitarias) o las barreras lingüísticas, se añaden a condiciones de habitabilidad que dificultan el distanciamiento social y el confinamiento, y un respaldo económico si no inexistente por el parón de actividad, por lo menos exiguo. Según la OIM, los riesgos sanitarios incluyen el riesgo de contraer la enfermedad; la falta de acceso a cuidados y tratamientos adecuados; a desarrollar síntomas más severos; a sufrir impactos psicosociales; o a una mayor inseguridad en sus ingresos y otros medios de vida.

La pandemia ha hecho visible **la necesaria presencia de trabajadores migrantes en sectores que forman el engranaje básico de la cadena de producción, funcionamiento y cuidado de nuestras sociedades**. A los argumentos éticos, han de añadirse los económicos, fiscales y sanitarios, que en el contexto de la pandemia conviene transformar en políticas y leyes más allá de los agradecimientos y reconocimientos.

En marzo de 2020, Portugal decretó la regularización temporal de todos los inscritos en el Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF). En mayo, el Decreto Rilancio permitió en Italia aprobar un expediente de regulación extraordinario para los trabajadores del sector agrícola y de los cuidados. En **España**, sin apenas publicidad y de manera parcial se adoptaron tímidas medidas en el sector agrícola que garantizaban la extensión de sus permisos de trabajo hasta el 30 de junio, así como los de los jóvenes extranjeros ex tutelados (entre los 18 y los 21 años), para que se incorporasen al sector y no quedaran desamparados en medio de esta crisis.

De acuerdo con Naciones Unidas la [regularización de las personas migrantes](#) es la mejor manera de reconocer su contribución en esta crisis y de eliminar barreras que inhiben su potencial aportación. Este enfoque incluye reconocerles o facilitarles la inclusión en la sociedad, pero también promover el reconocimiento de títulos y capacidades, o reducir los costos de transacción de las remesas por ejemplo. Una regulación obedece a objetivos sociales (inclusión y participación en la vida política y ciudadana), económicos (mayores aportaciones fiscales y contributivas, criterios demográficos) y políticos.

La **informalidad laboral** no solo aumenta los riesgos de inseguridad y contagio en sectores especialmente vulnerables, sino que es un **combustible para la desigualdad**. Según Naciones Unidas, 2000 millones de trabajadores y trabajadoras (el 61,2% del empleo mundial) trabajan en el sector informal. Esta informalidad se traduce en mayores riesgos de seguridad y contagio por falta de protección (no solo mascarillas, guantes o desinfectante, sino también seguros médicos, o prestaciones sociales), falta de acceso a la vivienda, y probablemente peores condiciones y servicios básicos (agua, luz, espacio). Ello no solo pone en peligro su salud y la de sus convivientes, también reduce la eficacia de las medidas de prevención destinadas a la población en general.

## 2.- ¿Cómo distintas gestiones políticas de la crisis de la COVID-19 han reproducido o disminuido las desigualdades?

En octubre de 2019, se evaluó la preparación para las pandemias de 195 países según el [Índice de Seguridad Sanitaria Global \(GHSI\)](#). De este ejercicio, salieron en cabeza Estados Unidos y el Reino Unido como lo países más preparados y España en el puesto 15. Un año después la

realidad mostró que esa preparación no solo no era la real, sino que, a pesar de los planes, el desempeño de la lucha contra la expansión fue equivocada.

Tomar medidas como el cierre de fronteras y la movilidad a la espera de que llegue la vacuna, no solo fue ingenuo sino incorrecto. Esperar al “contagio del rebaño”, aceptando la infección descontrolada de la población a un coste inasumible de muertes y al colapso del sistema sanitario, tampoco. Los que se situaron en el término medio como el “confinamiento inteligente” de los Países Bajos, tampoco dieron con la solución, visto el impacto de la segunda ola. **El primer reflejo fue el repliegue nacional** con el cierre de fronteras y movilidad, **sin hacer una seria evaluación y comprensión del sistema, sus capacidades y la elección de políticas públicas coordinadas y valientes**. Como señala [The Lancet](#) para tomar cualquier medida habría que comprender cómo las personas, las comunidades y las naciones están aprendiendo a vivir con COVID-19, para sobre esa evolución tomar decisiones completas.

**En el ámbito de la movilidad humana**, la irrupción de la pandemia ha tenido efectos implacables en tres aspectos. Primero en la **gestión de fronteras**, cuyo cierre interrumpió el acceso al territorio, y por tanto al asilo, incumpliendo la legislación internacional (según ACNUR 57 de los 167 que cerraron total o parcialmente sus fronteras no hicieron excepciones con los demandantes de asilo). Además, al reducirse o detenerse la circulación de personas, se interrumpieron trabajos transfronterizos, los trabajos estacionales del sector agrario de los temporeros, y en general los proyectos vitales no sólo de los que llegaban, sino de los que ya estaban entre nosotros. En segundo lugar, se produjo una **crisis de derechos humanos**. Las personas internadas o detenidas en centros para extranjeros y los menores no acompañados quedaron en una situación de doble vulnerabilidad debido a la imposibilidad de protegerse del virus en condiciones de hacinamiento y falta de espacio. En tercer lugar, migrantes y refugiados, muchas veces con rentas exiguas, viviendas reducidas, precariedad laboral y acceso nulo o deficiente a los servicios sociales, han sufrido una **doble penalización** durante la pandemia, al aumentar su **invisibilidad, clandestinidad y marginalización**.

Por último, el aumento del **racismo y la xenofobia** en todo el mundo, compañero habitual de las epidemias, han impulsado medidas y discursos antimigratorios normalizados ya en gobiernos, parlamentos y sociedades. El caso particular de los menores no acompañados, ocultos bajo el insidioso acrónimo de [Mena](#), que les despoja de su infancia, les estigmatiza y oculta la realidad de más de 13.000 niños y niñas solos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) resaltó la **desprotección de los trabajadores migrantes**, claves para el futuro agroalimentario del planeta, abogando por una ampliación de sus permisos de trabajo y el pleno acceso a la salud y la protección social. Muchos de ellos trabajan en el marco de acuerdos ocasionales o informales sin apenas protección ni derechos. Las remesas se reducirán drásticamente y los efectos en las comunidades de origen supondrán pérdidas de medios de vida y seguridad alimentaria.

### **3- ¿Qué consecuencias tienen los modelos de respuesta securitarios y punitivos? ¿Qué otras alternativas se podrían utilizar?**

El virus no respeta las fronteras, pero levanta otros muros de desigualdad y discriminación. La respuesta securitaria y de cierre de fronteras fue una reacción instintiva de repliegue nacional. Pero en un contexto de globalización las respuestas autárquicas han demostrado no tener ninguna eficacia. Los estados y regiones, los grupos sociales, las familias y los individuos están

enfrentando situaciones de necesidad e inseguridad cada uno a su escala que requieren enfoques y soluciones diferentes pero complementarias.

Desigualdad y debilidades existían en casi todos los países, pero las medidas de choque han revelado respuestas y capacidades muy dispares. Los países menos desarrollados serán los que más sufrirán, pero también aquellos con mayor economía informal y los colectivos más vulnerables. Según el [PNUD](#), los países desarrollados tienen una media de 55 camas de hospital, 30 médicos y 81 enfermeras por cada 10.000 habitantes. En un país menos desarrollado, esta proporción baja a 7 camas, 2,5 médicos y seis enfermeras. Elementos tan básicos como el agua y el jabón son un lujo. La brecha digital también afecta a la desigualdad a la hora de educarse, trabajar y socializar.

La primera lección de las dos olas de 2020 ha evidenciado que cualquier salida a esta crisis será posible a través de la **cooperación internacional** no sólo para gestionar el patrimonio global del conocimiento científico, sino para no dejar caer a los países vulnerables y a los colectivos que más sufren las consecuencias.

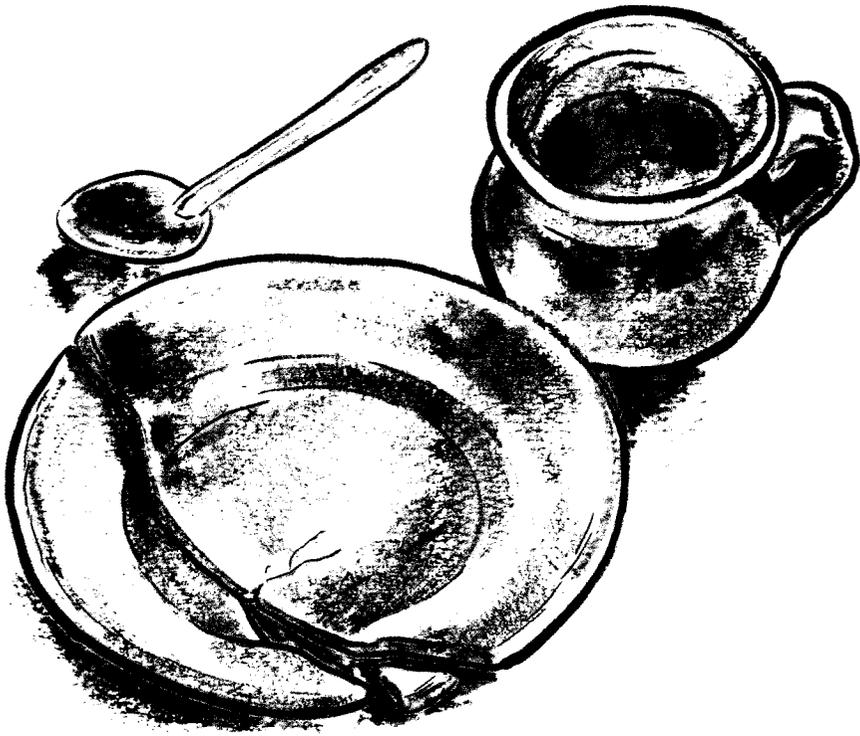
Una segunda lección es que **hay que proteger y reforzar al sector público**. Como [aconseja el Fondo Monetario Internacional \(FMI\)](#), habrá que evitar la retirada prematura de las políticas de respaldo, combinándolas con políticas internas hábiles que equilibren el estímulo de la actividad a corto plazo y otros retos a medio plazo. También será necesaria una cooperación internacional vigorosa sobre el respaldo sanitario y financiero a países con escasa liquidez. El FMI incide a su vez en asegurar que todas las innovaciones de detección, tratamiento o vacunas se produzcan a escala mundial. Un firme **componente multilateral** para ayudar a distribuir dosis a todos los países a precios asequibles.

En España, la introducción del **Ingreso Mínimo Vital (IMV)** o sostener el empleo a través de instrumentos como los ERTE, la asistencia social, garantizar el crédito e inyectar capital en las empresas, han ido en este sentido y atenúan temporalmente estragos en los hogares y la economía. Medidas más valientes como la regularización de los migrantes y la mejora de las vías de legales serían un acierto para consolidar las cuentas públicas. Según un análisis de la Comisión Europea sobre [el impacto fiscal de la migración](#), las políticas que fomentan la **movilidad laboral y la integración de los migrantes** podrían generar importantes beneficios fiscales, imprescindibles además para hacer frente a los abultados gastos del sistema de pensiones en sociedades envejecidas.

En este ámbito, las respuestas políticas se deben dirigir a proteger a la población migrante, reforzar sus derechos, participar y aportar en la sociedad en la que viven. Regularizar a los migrantes ya presentes en el territorio y conceder permisos de trabajo temporales a todos ellos, garantizaría que los migrantes irregulares, aquellos que no pueden trabajar por su situación (como los demandantes de asilo) y aquellos que arriesgan caer en la irregularidad por el paso del tiempo y la amenaza de perder el trabajo, contribuyan plenamente en la salida de esta crisis.



*Colección*  
**México**



# **Pobreza y vulnerabilidad:**

Debates y estudios contemporáneos en México

Mercedes González de la Rocha • Gonzalo Andrés Saraví  
Coordinadores



---

Pobreza y vulnerabilidad : debates y estudios contemporáneos en México / Mercedes González de la Rocha, Gonzalo A. Saraví, Coordinadores.--Ciudad de México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2018, xxvii, 336 páginas : tablas ; 23 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN (CIESAS): 978-607-486-473-1

1. Pobreza – México. 2. Marginación social – México. 3. Exclusión social. 4. Vulnerabilidad – México. I. González de la Rocha, Mercedes, coordinador. II. Saraví, Gonzalo A., coordinador.

---

339.460972

P633p

---

La presente publicación pasó por un proceso de dos dictámenes de pares académicos avalados por el Comité Editorial del CIESAS, que garantizan su calidad y pertinencia científica y académica.

Este proyecto cuenta con el apoyo del Conacyt.

Primera edición, 2018

D.R. © 2018 Centro de Investigaciones  
y Estudios Superiores en Antropología Social  
Juárez 87, Col. Talpan  
C.P. 14000, Ciudad de México  
[www.ciesas.edu.mx](http://www.ciesas.edu.mx)

ISBN (volumen): 978-607-486-473-1

ISBN (obra completa): 978-607-486-422-9

Coordinación de Publicaciones: Mario Brito

Diseño de la colección: Samuel Morales

Imagen de portada: Samuel Morales

Impreso en México / *Printed in Mexico*

---

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento comprendidos la reprografía y el tratamiento informático; la fotocopia o la grabación sin la previa autorización por escrito del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, A.C. (CIESAS)

# Índice

## Introducción

<i>Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí</i> .....	ix
La vulnerabilidad como marco para analizar el México contemporáneo .....	xvi

## Capítulo 1. Pobreza en América Latina

<i>Bryan Roberts</i> .....	2
Introducción .....	3
Tendencias de la pobreza en América Latina .....	5
El contexto espacial de la pobreza .....	12
La pobreza y el Estado desde mediados del siglo xx .....	18
Conclusión .....	23

## Capítulo 2. Acumulación de desventajas y vulnerabilidad

<i>Mercedes González de la Rocha</i> .....	26
Introducción .....	27
Grupos domésticos, recursos y respuestas ante el cambio económico .....	29
Pobreza y vulnerabilidad .....	35
Riesgos, vulnerabilidad y resiliencia .....	38
Acumulación de desventajas .....	45
Conclusión .....	53

## Capítulo 3. Desigualdad y ciudadanía débil en México

<i>Alberto Aziz Nassif</i> .....	58
Introducción .....	59
Condiciones para ejercer la ciudadanía .....	60
Régimen de ciudadanía y democracia .....	63
Desigualdad y ciudadanía .....	67
Del corporativismo al clientelismo .....	73
La ciudadanía de las tres D .....	76

Conclusión .....	80
Epílogo.....	82

Capítulo 4. Pobreza y políticas públicas: nudos críticos y tendencias recientes de las políticas de combate a la pobreza en México

<i>Felipe J. Hevia</i> .....	86
Introducción .....	87
Precisiones conceptuales: políticas públicas, políticas sociales y políticas de combate a la pobreza ¿son lo mismo? .....	88
Clasificación e identificación de los pobres: cómo medir la pobreza .....	92
Pobreza por ingresos .....	93
Pobreza multidimensional .....	95
Decisiones clave en la elaboración de políticas de combate a la pobreza: los tres nudos críticos .....	99
Relación política económica-política social .....	99
Posición de programas de combate a la pobreza en la política social ...	103
Definición de la relación pobres-gobierno .....	104
Conclusión .....	106

Capítulo 5. Trabajo y pobreza: cambio estructural, polarización y sobrevivencia

<i>Georgina Rojas García</i> .....	110
Introducción .....	111
Algunos rasgos y tendencias de la estructura laboral en México .....	114
Sobre el desempleo abierto .....	117
Sobre el subempleo invisible-expansión de las actividades de baja productividad .....	120
Ingresos laborales, polarización y pobreza en México .....	125
“Nomás pa' chile, tomate y cebolla”: trabajo y sobrevivencia .....	133
¿Cómo se entrelazan estos tres aspectos y los dos sectores económicos? .....	134
Conclusión .....	139

Capítulo 6. Microfinanzas ¿para abatir la pobreza? Desencuentros entre instituciones microfinancieras y prácticas financieras populares

<i>Lucía Bazán</i> .....	142
Introducción .....	143
Pobreza y microfinanzas .....	147
Los pobres de México y su manejo financiero .....	153

Dos condiciones básicas en la economía popular:	
obtención de recursos económicos y administración doméstica .....	164
La obtención de recursos .....	164
La administración doméstica. Las diversas etapas de la vida familiar ...	165
Ahorro y crédito en la economía de las familias pobres .....	169
El microcrédito: las microfinanzas se abren paso	
en el espectro financiero mundial .....	173
Conclusión .....	178

## Capítulo 7. Jóvenes y vulnerabilidad: riesgos y exclusión

en la experiencia de transición a la adultez	
<i>Gonzalo A. Saraví</i> .....	182
Introducción .....	183
La experiencia de transición a la adultez .....	185
Las fuentes de riesgo para los jóvenes de hoy .....	188
Riesgos transicionales .....	189
Riesgos biográficos .....	191
Riesgos societales .....	194
Las condiciones de la vulnerabilidad: entre riesgos y oportunidades .....	197
La experiencia de los perdedores: la transición a la exclusión .....	199
Conclusión .....	208

## Capítulo 8. Vulnerabilidad y desastres: génesis y alcances

de una visión alternativa	
<i>Virginia García Acosta</i> .....	212
Introducción .....	213
Desnaturalizar los desastres .....	215
África en los setenta .....	216
América Latina en los noventa .....	217
El enfoque de la vulnerabilidad .....	219
El papel de la Historia y de la Antropología .....	224
La vulnerabilidad y su circunstancia .....	227
La vulnerabilidad diferenciada .....	230
La vulnerabilidad diferencial .....	231
La vulnerabilidad global .....	232
La vulnerabilidad progresiva .....	232
El vaivén entre vulnerabilidad y pobreza .....	234
Conclusión .....	238

Conclusiones. Pobres y vulnerables en México: contexto, transformaciones y perspectivas	
<i>Gonzalo A. Saraví</i> .....	240
Introducción .....	241
La pobreza y la vulnerabilidad bajo el neoliberalismo .....	242
La pobreza contemporánea: experiencia de una integración desfavorable .....	246
La pobreza y la vulnerabilidad desde un nuevo enfoque.....	252
Bibliografía.....	261
Índice de cuadros, gráficas y recuadros .....	303

**8. Vulnerabilidad y desastres:  
génesis y alcances de una visión alternativa**

Virginia García Acosta<sup>1</sup>

<sup>1</sup> .....  
CIESAS-Ciudad de México.

**E**n octubre de 1555, la Ciudad de México sufrió la primera gran inundación de la época colonial. El agua alcanzó los dos metros de altura, se derrumbaron casas y se produjo una masiva emigración de población. “Los nuevos señores de México, que no conocían prácticamente los peligros y estragos de las inundaciones, descuidaron enteramente sus antiguos reparos, lo que unido a las destrucciones que se habían hecho en las obras hidráulicas durante la guerra y asedio de la ciudad, [ésta] se encontró absolutamente desprevenida” (Ramírez, 1976: 47).

México-Tenochtitlan había sido fundada dos centurias atrás, en 1325, en el centro de los antiguos lagos que ocupaban la Cuenca de México: una cuenca cerrada, rodeada de montañas, propensa a padecer inundaciones. El profundo conocimiento de la topografía del lago y de sus características ambientales, aunado a la ocurrencia de la gran inundación de 1446, había llevado al emperador azteca en turno, Moctezuma I, a considerar medidas permanentes para evitar que se repitiera. Con el uso de mano de obra masiva, cuyo manejo desplegaban muy bien, mandaron construir los albarradones o grandes muros de piedra denominados albarradas de Nezahualcóyotl y de Ahuízotl. A la par, se llevó a cabo un elaborado sistema de limpieza y mantenimiento de estas obras a partir del entrenamiento y permanente acción de buzos técnicamente entrenados para ello (Carballal y Flores, 1997). Las inundaciones que se presentaron durante los siguientes años en la Ciudad de México no siempre fueron producto de excesiva precipitación pluvial.

<sup>2</sup> Este capítulo lo escribí, en su mayor parte, durante mi estancia sabática en el Rachel Carson Center for Environment and Society (Universität Ludwig-Maximilians/Deutsche Museum) en Munich, Alemania, a lo largo de julio de 2015, y la versión final la concluí en 2016. Agradezco a Christof Mauch y a Helmuth Trischler, sus directores, así como a todos los *fellows* y asistentes del RCC el apoyo y la calidez que me brindaron. Mi gratitud a Andrew Maskrey y a los coordinadores de este libro.

Tal es el caso de la ocurrida entre 1498 y 1499 que, según fuentes originales, fue producto de la mal planeada construcción de un acueducto que llevaría agua potable de Churubusco a Tenochtitlan; por cierto, en esta inundación murió el emperador azteca Ahuizotl.

La destrucción de varias secciones del albarradón por las tropas comandadas bajo el mando de Hernán Cortés, y particularmente el posterior abandono del sistema de mantenimiento de aquel conjunto de ingeniería hidráulica, llevó a un deterioro en el sistema de protección que se había desarrollado en el transcurso de varios años para evitar las inundaciones. Hacia 1555, los albarradones presentaban fracturas y rompimientos con las subsecuentes filtraciones y, por tanto, habían dejado de cumplir su función. A raíz de la inundación de ese año se emprendieron algunas obras que probablemente fueron efectivas durante algún tiempo. Un cuarto de siglo más tarde, en 1580, la ciudad se encontró de nuevo bajo las aguas y se consideró, otra vez, la posibilidad de fortificar las albarradas, levantar calzadas, limpiar los ríos y, particularmente, iniciar el desagüe de la ciudad y del valle de México. Pero una vez más, resuelta la emergencia “no se volvió a hablar de este proyecto” (Ramírez, 1976: 49). La Ciudad de México se inundaba una y otra vez, sin evidencia alguna de un incremento concomitante en la precipitación pluvial, pero sí de su crecimiento en tamaño y poblamiento, de la construcción de viviendas de forma irregular, de la deforestación y el pastoreo excesivo, de la erosión del terreno, de una permanente y continua ruptura de la relación de equilibrio con el entorno lacustre de la capital del virreinato de la Nueva España. El punto culminante de este persistente proceso de incremento de vulnerabilidad y riesgo de desastre fue la asociación de los factores mencionados con la construcción del desagüe de la ciudad. El negocio que ello representaba, las contiendas e intrigas entre autoridades e interesados en la magna obra, la desorganizada y mal planeada ruptura de diques y calzadas y la decisión de tapan el desagüe para reunir las aguas en el lago de Texcoco, contexto perfecto para que una precipitación pluvial superior a la esperada detonara el desastre. La terrible inundación iniciada en 1629 mantuvo a la ciudad anegada durante cinco largos años. Como en 1604, se planteó de nuevo el traslado de la capital a un sitio más elevado como Tacubaya, Mixcoac o Tacuba (Musset, 1997). La ciudad no se mudó y su reconstrucción duró una generación entera.<sup>3</sup>

De ejemplos como el anterior está plagada la historia. Hechos que dan cuenta de que los desastres no son naturales, de que amenaza natural y

<sup>3</sup> Profusa documentación aparece en García *et al.* (2003) y del propio Ramírez (1976). Sendos análisis se pueden consultar en García Acosta (2007) y, particularmente, en el magnífico trabajo de Boyer (1975), que da cuenta fehaciente de qué manera se trató de un desastre construido, aunque él no lo denomine como tal.

desastre no son sinónimos ni deberían serlo, de que las amenazas naturales también se construyen socialmente convirtiéndose en amenazas socionaturales.<sup>4</sup> Casos que muestran fehacientemente que los desastres como procesos han sido producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades relacionados con, pero también derivados, del tipo de sociedad y de economía que se ha desarrollado con el paso del tiempo y no de la presencia cada vez mayor en frecuencia y magnitud de amenazas de origen natural.

En este capítulo revisaremos esta estrecha relación que de manera creciente se ha desarrollado entre los desastres y la vulnerabilidad, particularmente en condiciones de riesgo asociado con la presencia de amenazas naturales.

## Desnaturalizar los desastres

Los desastres asociados con amenazas geológicas o hidrometeorológicas han estado vinculados históricamente y de manera intermitente con la naturaleza o bien con la divinidad; es decir, su ocurrencia se ha atribuido a un origen externo acercándose así más al concepto latino de desastre (*dis-astrum* o “sin estrella”), que al griego catástrofe (*kata-strofe* o “sufrir un vuelco”). El auge del racionalismo a partir de fines del siglo XVIII llevó a un reconocimiento cada vez más generalizado de que los desastres, al identificarlos como fenómenos naturales potencialmente peligrosos, no constituían castigos divinos de la naturaleza. “En 1822 después de un violento temblor que destruyó la ciudad de Valparaíso, el jesuita Camilo Henríquez publicó un comentario protestando que Dios no podía ser imaginado como un ser irracional al grado de derribar sus propios templos” (Lomnitz, 2001: 8). Una lucha de la ciencia contra el dogma logró poco a poco la erradicación de esa interdependencia entre desastre y castigo divino, hasta lograr un reconocimiento bastante generalizado de que los sismos, los huracanes, las granizadas y las inundaciones no son producto de la ira divina, sino fenómenos de la naturaleza.

La asociación de la presencia de dichos fenómenos con desastres y la atribución de la ocurrencia de estos últimos exclusivamente a aquellos, derivó en el término *desastre natural*, el cual se ha usado y del cual se ha abusado particularmente en las últimas décadas. El estudio y análisis cuidadoso de la ocurrencia de desastres, tanto en el pasado como en el presente, en diferentes regiones del planeta y en condiciones y contextos diversos, considerando la pluralidad de factores y elementos que intervienen en ello,

<sup>4</sup> Este concepto lo lanzó Lavell (2000) desde la década de los noventa del siglo xx y se encuentra ampliamente desarrollado en su artículo publicado el último año de esa década.

así como la identificación de las causas determinantes ha mostrado la obligación de distinguir con claridad entre las manifestaciones de la naturaleza y sus efectos e impactos. Estos últimos se relacionan directamente con la construcción social de riesgos que ha incrementado, de manera creciente, la vulnerabilidad. De ahí la necesidad ineludible de desvincular esa subordinación de los desastres exclusivamente a causas naturales.

Dos marcos espacio-temporales constituyen hitos en esa “desnaturalización” de los desastres y su asociación inevitable con la vulnerabilidad. Dos décadas y 10 000 km los separan: África en la década de los setenta y América Latina en la de los noventa del siglo pasado.

### *África en los setenta*

Un par de publicaciones, que datan de cuatro décadas atrás, hicieron referencia explícita a ello. El geógrafo y antropólogo inglés Paul Richards, a partir de estudios sobre hambrunas y sequías realizados por él y varios colegas más en el África oriental, inició la publicación de la serie de “Special Reports” de la revista *African Environment. Problems and Perspectives*. En la introducción al primer número de la misma (Richards, 1975) afirmó que así como los procesos naturales, tales como la falta de lluvias, afectan las estructuras sociales, así también el “desarrollo” económico puede afectar los sistemas naturales, lo que provoca hambre y erosión de la tierra; cuestiona entonces el uso de “natural” para calificar los desastres en el marco de una enorme dependencia de unos países frente a otros, de una migración internacional masiva, de un predominio de las multinacionales y, en suma, en un mundo donde *crecimiento* realmente no significa *desarrollo* y este no necesariamente trae consigo riqueza o incremento de la felicidad personal. Propone, entonces, hablar de desastres “sociales”, o incluso “políticos”, pero sin duda no “naturales” dado que no son exclusivamente derivados de causas atribuibles a la naturaleza. Richards basó su afirmación en los estudios que por entonces aparecieron en *African Environments*, en particular en los elaborados por Ben Wisner y Phil O’Keefe en el Sahel que los llevaron a concluir que el problema de la sequía era más un problema atribuible a la pobreza, debida a una continua distribución económica inequitativa a escala regional y a un subdesarrollo que daba lugar a vulnerabilidades crecientes entre los más pobres de esas regiones (O’Keefe y Wisner, 1975).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> .....  
Afirmaciones como estas les valieron críticas en el sentido de que daban explicaciones circulares al asunto: “son vulnerables porque son pobres y son pobres porque son vulnerables”, a este asunto regresaremos más adelante.

Un año más tarde apareció un artículo con el provocativo título “Taking the naturalness out of natural disasters”, el cual se publicó anacrónicamente en la afamada revista *Nature*. Sus autores fueron de nuevo O’Keefe y Wisner, ahora acompañados por Westgate, quienes conformaron esa triada imbatible que ya desde entonces constituía el liderazgo que defendía esa causa que aún no llega a triunfar.<sup>6</sup> A partir de mostrar una tendencia creciente, de 1940 en adelante, en la ocurrencia de desastres en diferentes partes del mundo, asociada a una tendencia similar en la pérdida de vidas, se evidenció un incremento similar en lo que denominaron la vulnerabilidad de esos países. Sus ejemplos provenían de Bangladesh y Nicaragua, de África y Venezuela, de Indonesia, Nigeria y Guatemala, e incluían temblores, ciclones tropicales, deslizamientos de tierra o sequías. Su argumento lo sustentaron en la insuficiente evidencia, en ese momento, de cambios climáticos aduciendo que, aunque fueran observables algunos de ellos a largo plazo, este hecho por sí solo no explicaría el aumento en la ocurrencia de desastres a lo largo de esas tres décadas (O’Keefe *et al.*, 1976).

La vulnerabilidad a la que hacían referencia era ya una vulnerabilidad que empezaba a diferenciarse, asociándola con determinadas amenazas naturales a las que caracterizaban de “extremas”. Esta necesidad de especificar ante qué amenaza una comunidad o grupo social es vulnerable, a la que hemos identificado como una de las *circunstancias* de la vulnerabilidad, se afinaría más tarde. Este punto lo trataremos más adelante.

### *América Latina en los noventa*

En 1992 se fundó LA RED (Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina) en Costa Rica y al año siguiente hizo su primera publicación, cuyo sugerente título daba cuenta de la agenda académica y política involucrada: *Los desastres NO son naturales*, pretendiendo con ello “dar testimonio de los distintos momentos de la construcción aún no acabada de un marco conceptual y metodológico propio de la región [que permitiera] ensamblar elementos conceptuales capaces de interpretar las relaciones

<sup>6</sup> Tal como demuestran los resultados al finalizar el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (Hyogo Framework for Action-HFA) de la ONU, a pesar de los esfuerzos desplegados en iniciativas globales como las del Global Assessment Report (GAR) de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) de la ONU (UNISDR, por sus siglas en inglés), en sus versiones bienales publicadas en 2009, 2011, 2013 y 2015 (véase <[www.unisdr.org/we/inform/gar](http://www.unisdr.org/we/inform/gar)>). Un buen resumen de ello se encuentra en Maskrey y Lavell (2013).

complejas entre sociedad y desastres que se producen en la región” (Maskrey, 1993: 5). En un momento en que el tema estaba prácticamente dominado por los especialistas provenientes de las ciencias naturales y exactas, centrado en el estudio y monitoreo de las amenazas naturales, uno de los objetivos iniciales de LA RED fue dar a conocer un enfoque que, desde las ciencias sociales y desde el sur, permitiera analizar lo que estaba ocurriendo en esa parte del planeta. Algunos de los puntos de partida, además del mencionado, eran los siguientes:

- a) aclarar que gran parte de las amenazas también son socialmente construidas, ya que muchos factores antrópicos como la deforestación, la erosión, la pavimentación de grandes áreas urbanas, la extracción excesiva de agua del subsuelo e, incluso, el cambio climático, modifican, condicionan y amplifican las amenazas convirtiéndolas en amenazas siconaturales;<sup>7</sup>
- b) considerar los pequeños y medianos desastres y no solo aquellos de gran envergadura por sus alcances numéricos a partir de un único evento, dado que aquellos en conjunto, tanto cuantitativa como cualitativamente, son superiores;
- c) partir de una gestión local del riesgo, que incorpora la mirada y propuestas de quienes a diario lo enfrentan, han vivido y convivido por generaciones con cierto tipo de amenazas naturales;
- d) identificar la relación intrínseca entre riesgo, desarrollo y manejo ambiental y, en consecuencia, reconocer que los desastres son procesos endógenos y no exógenos;
- e) analizar a los desastres no como eventos sino como procesos, dentro de los cuales la construcción social/material de riesgos y la vulnerabilidad constituyen factores determinantes.

Así, uno de los principales aportes de la creación de LA RED, de sus publicaciones,<sup>8</sup> de la diseminación que sus miembros y los discípulos de estos hicieron en América Latina misma y en otras regiones, de los proyectos que desde su enfoque se han desarrollado en varias partes del mundo, de la influencia de sus ideas en sistemas de protección o de defensa civil en diversos países, de las ONG nacionales e internacionales, así como en organismos internacionales.

<sup>7</sup> Allan Lavell introdujo esta definición en varios de sus escritos a mediados de la década de los noventa.

<sup>8</sup> Una treintena de libros y los nueve números de la revista *Desastres & Sociedad*, todos en línea en texto completo. Véase <[www.desenredando.org/public/](http://www.desenredando.org/public/)>.

les incluyendo la ONU,<sup>9</sup> fue el cambio hacia enfoques basados en la vulnerabilidad social, en la transformación de las amenazas en siconaturales. En suma, LA RED hizo contribuciones definitivas a un cambio de paradigma, que en un principio se conoció como “enfoque alternativo” y después como el “enfoque de la vulnerabilidad”. Más tarde la propia RED daría un giro de timón al centrar el foco de atención en el riesgo y su construcción social. Esto lo abordaremos más adelante.

## El enfoque de la vulnerabilidad

Un “alto” en el camino entre esos dos momentos lo representan un par de publicaciones aparecidas en la década de los ochenta, surgidas también en espacios muy distantes y precedidas de sendos seminarios de discusión. En abril de 1980, en el seno de la canadiense Wilfried Laurier University, se llevó a cabo un seminario organizado por Kenneth Hewitt. En agosto de 1984 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se efectuó otro más: “El impacto socioeconómico y ambiental de las catástrofes naturales en las economías regionales y en sus centros urbanos”, organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de Clacso y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Las publicaciones resultantes fueron, respectivamente: *Interpretations of Calamity from the viewpoint of human ecology*, editada por Hewitt (1983), y *Desastres naturales y sociedad en América Latina* a cargo de Caputo *et al.* (1985). Ambas son más que elocuentes para poderlas considerar, como dije antes, como un “alto en el camino” hacia el cambio de paradigmas. Las dos reúnen una serie de estudios, productos todos de trabajo de campo realizado, sobre todo, en regiones ubicadas al sur del planeta y se evidencia la necesidad de contar con paradigmas distintos a los, por entonces, dominantes. A pesar de que en las dos se mantiene el adjetivo de “naturales” para hablar de los desastres asociados con amenazas de origen geológico o hidrometeorológico (en la compilación latinoamericana incluso en el título general) ambas, sin entonces conocerse y por tanto no citarse, colocan a la vulnerabilidad en el centro neurálgico de dichos desastres:

En estos trabajos el énfasis está colocado en [...] la vulnerabilidad socioeconómica de las poblaciones afectadas por los desastres, [...] en las condiciones

<sup>9</sup> Me refiero en particular a la EIRD/ISDR y a uno de sus principales productos: el mencionado GAR (véase la nota 6).

socioeconómicas previas a la aparición del fenómeno natural que hacen que ciertos sectores de la población sean especialmente frágiles [debido a que] prevalece un equilibrio precario entre la población y el ecosistema (Caputo *et al.*, 1985: 9).

En varios de los capítulos de ese libro, en el que participan geógrafos y antropólogos, se identifica una creciente vulnerabilidad a las amenazas naturales como una consecuencia directa del impacto global que han tenido los métodos urbano-industriales (Hewitt, 1983: viii).

Hewitt es más enfático e incisivo y dedica todo un capítulo, aquel que bajo el título de “The idea of calamity in a technocratic age” inicia esa emblemática publicación,<sup>10</sup> para mostrar la insatisfacción existente en la investigación sobre desastres debido al predominio del que denomina enfoque del “geofisicalismo”, basado en un determinismo ambientalista y en visiones puramente tecnocráticas que esconden la realidad del origen de los desastres. Para la perspectiva dominante, el desastre mismo se atribuye a la naturaleza. Su incapacidad para entenderlos, que es particularmente evidente al estudiar los desastres ocurridos en el llamado “Tercer Mundo”, en las “áreas periféricas”, lo ha llevado a no reconocer los principales componentes de los desastres; al fracasar en ello dicha perspectiva también lo hace en su intento por efectivamente lidiar con dichos asuntos, pues no llega a entender cómo y por qué ocurren en realidad los desastres (Hewitt, 1983).

De nuevo en las conclusiones, ambas publicaciones coinciden al afirmar que, si esa vulnerabilidad social y económica persiste, es previsible que se amplifiquen los futuros efectos catastróficos de las anomalías naturales, por lo que es necesario llevar a cabo cambios sustanciales en la perspectiva y en la práctica relacionada con los desastres (Hewitt, 1983: vii; Caputo *et al.*, 1985: 10). ¿Extrañas coincidencias o evidencias de una realidad cada vez más global? Parece ser el caso que, denominado por el sociólogo Robert K. Merton *multiple independent discoveries*, hace referencia a descubrimientos o incluso inventos independientes y simultáneos en diferentes espacios (Merton, 1973) y, en el caso que nos ocupa, no interconectados, pero en los cuales la realidad pedía a gritos ser escuchada.

Hacia fines de la década de los ochenta apareció, en Francia, una importante contribución: la obra colectiva titulada precisamente *La société*

<sup>10</sup> *Interpretations of Calamity from the viewpoint of human ecology* fue el primer número de la denominada “Risk & Hazards Series”, publicada por la editorial inglesa Allen & Unwin, que coordinó Ian Burton dando prioridad, como él mismo lo afirma en el prefacio, a aquellos manuscritos producto del trabajo interdisciplinario, que consideren más de una amenaza y que estudien los temas correspondientes en contextos multinacionales o interculturales con una amplia perspectiva humano-ecológica (Burton, 1983: vi).

*vulnérable* (Fabiani y Theys, 1987), que reunió cuatro decenas de trabajos sobre la temática a partir de ejemplos básicamente europeos y que de la misma manera cuestionan y discuten tanto el concepto *vulnerabilidad* como *riesgo*.

A pesar de estos importantes esfuerzos, en la década de los noventa aún predominaba el enfoque denominado “dominante” o “convencional”, bajo cuyas premisas el fenómeno natural destructivo continuaba reconociéndose como el agente activo en la ocurrencia de desastres. Desde las ciencias sociales y en particular desde la sociología, la investigación se centraba en el estudio y análisis de la respuesta de la sociedad, esa respuesta comunitaria y considerada organizada, en la conducta colectiva, así como en la elaboración de tipologías y clasificaciones diversas de esa “conducta organizada”. Estaban basados, sobre todo, en la teoría estructural-funcionalista de la sociología anglosajona. Los mejores exponentes de esta línea fueron, durante muchos años, Enrico L. Quarantelli y Russell R. Dynes, quienes encabezaron la línea identificada como “North American Disaster Research Tradition”, con numerosas publicaciones desde y en el Disaster Research Center de la Universidad de Delaware. El estudio que ellos dos, junto con Dennis Wenger y un equipo de estudiantes e investigadores mexicanos, llevaron a cabo en México después de la ocurrencia de los sismos de 1985 es un claro exponente de los intereses centrales de esta línea de estudios sociales sobre desastres, pues se concentró en el comportamiento y la respuesta individual y organizacional de los residentes del área metropolitana de la Ciudad de México (Quarantelli, 1989; Dynes *et al.*, 1990).

Si bien aún en la actualidad se reconoce la persistencia del “paradigma dominante” como aquel que, de manera reduccionista, atribuye a la naturaleza y al individuo las causas de la ocurrencia de desastres y que considera que solo las propuestas provenientes de las ciencias naturales y exactas o de la tecnología ofrecen herramientas para atenderlos (Fordham *et al.*, 2013; Scandlyn *et al.*, 2013), el “enfoque alternativo” fue poco a poco ganando terreno. Ello fue producto de una serie de factores, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- a) reconocer que los desastres no son resultado de una relación causa-efecto, un producto, sino que constituyen procesos que deben entenderse y explicarse con una perspectiva diacrónica en la cual el análisis histórico resulta ineludible;
- b) una reacción a la aplicación del marco estructural-funcionalista que, al partir de una perspectiva ahistórica e incluso antihistórica, resultaba insuficiente para explicar dichos procesos;

- c) la realización de estudios de caso fuera de Estados Unidos, particularmente en países en desarrollo, que mostraban realidades radicalmente diferentes para las cuales los modelos existentes eran insuficientes, limitados, e incluso inaplicables;
- d) entender a los desastres como procesos multicausales, multifactoriales y multidimensionales, que ocurren en la intersección entre naturaleza y cultura, e ilustran la mutualidad de cada una de ellas dos en la constitución del otro (Oliver-Smith, 2002).

Finalmente, el “enfoque alternativo” recibió un nombre propio: “enfoque de la vulnerabilidad”. Fue el mismo Hewitt quien, en *Regions of Risk* publicado en 1997 y retomando buena parte de las publicaciones de 1983 y 1985 comentadas antes, lo bautizó y con ello le dio carta de naturalización. Lo hizo reconociendo que dicho enfoque se había convertido ya en un punto de convergencia de visiones distintas y divergentes a las dominantes en ese campo de estudio. La realidad había mostrado que el riesgo y, por tanto, los desastres, dependen sobre todo de las condiciones sociales y que es la sociedad, y no la naturaleza, la que decide quiénes tienen una mayor exposición física y social a las amenazas de la naturaleza que él califica de “agentes geofísicos peligrosos”. El desastre depende así del orden social, de las relaciones cotidianas con el entorno y de las condiciones históricas más amplias.

Los desastres, como procesos en sí mismos, son también resultado de procesos sociales más amplios. Determinar las condiciones del contexto en que se presenta una cierta amenaza socionatural permite también establecer la vulnerabilidad de la sociedad afectada, es decir, el grado en que los grupos y clases sociales, comunidades y regiones, e incluso naciones enteras, enfrentan los riesgos de manera diferencial en términos de factores condicionantes de orden social, cultural, económico y político específico. La vulnerabilidad es y siempre ha sido el resultado de un aumento de las desigualdades sociales y económicas sobre una base local, regional, nacional e internacional.<sup>11</sup> En el caso específico de su relación con el riesgo y los desastres, debe identificarse la vulnerabilidad como tal para evitar confundirla como sinónimo de pobreza. Este punto lo discutiremos más adelante.

<sup>11</sup> Una buena síntesis sobre la evolución en el uso del concepto *vulnerabilidad social* para el caso de los desastres aparece en Fordham *et al.* (2013), a pesar de que se centra en su desarrollo en el marco de los organismos internacionales más que en la discusión académica como tal, además de que no considera la producción teórico-metodológica y fáctica del sur en general y de América Latina en particular.

A partir del desarrollo del “enfoque alternativo” o “enfoque de la vulnerabilidad”, con algunas variantes, se ha aplicado con mucho éxito particularmente entre los investigadores franceses, buena parte de quienes han llevado a cabo sus investigaciones en América Latina y, de manera comparativa, en otros países también al norte del planeta. Un excelente ejemplo al respecto proviene de los investigadores franceses. Constituye un “alto en el camino” y justamente toma como punto de partida la compilación pionera en la región de Fabiani y Theys antes mencionada: se trata del publicado por Becerra y Peltier (2009).

Podemos identificar tres líneas teórico-metodológicas que, dentro de las ciencias sociales, han provisto de herramientas para entender la vulnerabilidad social. Esta amalgama teórica ha contribuido de diferentes maneras al surgimiento y evolución del enfoque alternativo. Nos referimos a la teoría del conflicto o teoría crítica, la teoría de sistemas y la ecología política. Si bien en su capítulo titulado “Theoretical framing of worldviews, values, and structural dimensions of disasters”, Scandlyn *et al.* (2013) exponen ampliamente de qué manera cada una de ellas ha ayudado a aproximarse al estudio de las amenazas y de los desastres, lo que me interesa destacar aquí son las herramientas que permiten entender la vulnerabilidad asociada a ellos.

La teoría del conflicto se basa en asumir que el conflicto mismo, las contradicciones y la inequidad son inherentes a la vida en sociedad; reconoce que tanto la cantidad como la distribución del capital afectan las formas de vida familiar, el lugar de residencia, los recursos con los que se cuenta y, en suma, la vulnerabilidad social, incluyendo, desde luego, la exposición al riesgo de desastre. En lo referente a la teoría de sistemas, su importancia para el enfoque de la vulnerabilidad reside en su capacidad para examinar las redes complejas de vinculaciones que se dan a diferentes niveles, entre la vulnerabilidad a amenazas naturales y a desastres.

La vinculación de la teoría de sistemas con el estudio de la interacción entre los organismos y el medio ambiente, la ecología, constituyó un avance importante, ya que generó un cambio en las concepciones prevalecientes de la relación hombre-naturaleza. No obstante, esta combinación tiende a enfocarse no en el conflicto y el cambio, sino en el equilibrio, manteniendo la idea de que los desastres tienen un origen externo. Aquí es donde la ecología política, que incorpora a esta combinación la perspectiva político-económica,<sup>12</sup> se convirtió en un marco fundamental para entender el poder, las desigualdades

<sup>12</sup> Aquí Scandlyn *et al.* (2013: 49) hacen particular referencia a teóricos como el antropólogo Eric Wolf, el economista y sociólogo André Gunder Frank, al sociólogo e historiador Immanuel Wallerstein y al geógrafo Peter A. Walker.

y las inequidades en la distribución de los recursos, al enfatizar el papel que jugó la economía política como una fuerza que lleva a la “maladaptación” y a la inestabilidad. Scandlyn *et al.* concluyen que, en combinación con la teoría de sistemas, el enfoque de la ecología política provee un “poderoso mecanismo”<sup>13</sup> que permite analizar la compleja interacción de variables que dan como resultado la ocurrencia de desastres.

En un interesante artículo recién publicado, en el que hace una disección cuidadosa del concepto *vulnerabilidad a desastres* desde la perspectiva antropológica, A. J. Faas destaca también la importancia del enfoque de la ecología política, ya que pone énfasis en una cuestión central al reconocer que constituye un modelo que reclama y atiende la producción histórica de la vulnerabilidad.<sup>14</sup> Una de las críticas al mismo se basa en que en ocasiones considera al medio ambiente como una variable dependiente y no como un agente causal (2016: 17, 18).

Coincido con Oliver-Smith, quien ha sido uno de los principales exponentes del enfoque de la ecología política dentro de los estudios antropológicos sobre riesgo y desastres, que si bien fue el interés de los antropólogos preocupados por el avance del enfoque de la ecología cultural lo que instó a los investigadores a centrarse en el estudio del riesgo desde una perspectiva organizacional ecológica y social, fueron investigadores de y en el mundo en desarrollo quienes, a partir de su experiencia, llamaron la atención para replantear el estudio de los desastres desde una perspectiva político-económica (Oliver-Smith, 2002).

## El papel de la Historia y de la Antropología

Reconocer que los desastres constituyen procesos significa, como lo mencioné, aceptar también la necesidad de aprehenderlos desde una mirada diacrónica. Los estudios históricos sobre desastres basados en documentación primaria,<sup>15</sup> realizados con insistencia y consistencia en México y en algunos

<sup>13</sup> .....  
<sup>13</sup> *Powerful mechanism* en el original.

<sup>14</sup> Para ello se basa en la taxonomía que Eizabeth Marino ofrece considerando cuatro conceptualizaciones primarias de la vulnerabilidad, cuyos alcances y limitaciones revisa Faas a partir de su trabajo etnográfico sobre desastres llevado a cabo en Ecuador (2016). Una de esas conceptualizaciones incluye el conocido como modelo PAR, al cual hago referencia más adelante.

<sup>15</sup> Me refiero a la utilización de las fuentes por excelencia en las que debe fundamentarse el trabajo histórico: fuentes primarias, documentos de primera mano elaborados por quienes vivieron el momento estudiado (archivos oficiales, eclesiásticos o privados, crónicas,

otros países de América Latina y del Caribe,<sup>16</sup> pero también en Europa y en Asia,<sup>17</sup> han mostrado que en la larga duración es posible identificar cómo la vulnerabilidad progresiva y las vulnerabilidades acumuladas por años, e incluso centurias,<sup>18</sup> así como la construcción permanente y continua de riesgos, han sido las responsables de los desastres ocurridos ante la presencia de cierta amenaza natural tanto de impacto súbito (temblores, erupciones volcánicas, maremotos, huracanes o ciclones tropicales, granizadas, heladas) como de impacto lento (sequías, epidemias, pestes). Estos estudios muestran que hacer historia de los desastres no constituye un recuento de eventos memorables del pasado, sino dar cuenta de las formas que ha revestido ese proceso gradual y generalizado que ha tendido a incrementar la vulnerabilidad de la población a partir de los procesos de invasión, conquista y colonización, para más tarde insertarlos en modelos de desarrollo sociales y económicos regulados con base en principios propios de la economía neoclásica que privilegia el crecimiento económico independientemente de los costos que ello pueda tener en todas las esferas (Barry, 2015).

En este sentido, cabe aludir a la influencia que la antropología ha tenido en el desarrollo y evolución del enfoque alternativo. Debemos partir de reconocer que el discurso antropológico ha incluido, entre sus preocupaciones principales el de la dicotomía entre naturaleza y cultura. Ha sido este un “dogma central” de la antropología, afirman Descola y Pálsson (2001) en su introducción a *Naturaleza y Sociedad. Perspectivas antropológicas*, aunque dicho “dogma” ha variado dependiendo de la perspectiva desde la cual se atiende: la ecología cultural, la sociobiología, la antropología simbólica. Si bien en esta fascinante publicación, al igual que en la magna obra del mismo Descola, *Par-delà nature et culture* (2005), se reconoce la importancia

relatos, escritos de viajeros, periódicos: el material hemerográfico un venero sumamente rico para estudiar desastres del pasado), complementadas con fuentes secundarias.

16 Como ejemplos podemos mencionar los siguientes: para América Latina, en general los tres volúmenes de *Historia y Desastres en América Latina* (García, 1996, 1997 y 2008), que incluyen estudios de caso para toda la región a lo largo de seis siglos. Para México, los trabajos de Isabel Campos, América Molina y Raymundo Padilla. Para el caso de Venezuela, la extensa obra del antropólogo e historiador Rogelio Altez.

17 Existen estudios muy completos, como la compilación de Mauch y Pfister (2009), y estudios específicos del mismo Pfister (Suiza), Franz Mauelshagen y Gerrit Jasper Schenk (Alemania), Armando Alberola (España), Christian Rohr (Austria) y, por supuesto, la amplia obra de Greg Bankoff y Jean Christophe Gaillard sobre Filipinas.

18 Sería interesante explorar la asociación entre estos conceptos e, incluso, su identificación con “desventajas acumuladas” o “cúmulos de desventajas”, título y tema central del capítulo de González de la Rocha en este libro, que “alude a los procesos de agrupamiento de carencias y retroalimentación del deterioro de los recursos de ciertos grupos sociales”.

creciente del tema medioambiental en todos los ámbitos del que denominan “mundo industrializado”, no abordan el tema de los desastres asociados con la naturaleza, ni son considerados como tal los conceptos *vulnerabilidad* y *riesgo*.

Pero los antropólogos estaban interesados en estos campos desde mediados del siglo xx, aunque con un interés centrado, más que en el desastre como tal, en los cambios que un evento de esa naturaleza y los procesos derivados podrían provocar en la cultura, entendida en términos holísticos. Los estudios de estos antropólogos se diferencian de los llevados a cabo en esos mismos años por sociólogos y geógrafos, entre otros aspectos, por un interés particular en identificar los efectos de la presencia de una amenaza natural o socionatural en determinadas esferas de la cultura, por privilegiar la esfera cualitativa frente a la cuantitativa y, asociado a esto último, por la utilización de métodos y técnicas de investigación distintas, centrados en el trabajo de campo y la observación participante (véase García, 2015a).

Partiendo de las preocupaciones mencionadas, resulta natural considerar que la escuela de la ecología cultural, derivada del enfoque del evolucionismo multilineal es la que podría haber albergado la principal preocupación antropológica en el campo de los desastres.<sup>19</sup> Sin embargo, no fue así, al menos no de manera explícita, sino hasta varias décadas después. *Adaptación* ha sido uno de los conceptos centrales de la antropología desde su nacimiento en el siglo xix, entonces interesada particularmente por la evolución humana biológica y cultural, ese interés lo han retomado los antropólogos-desastrólogos vía la escuela de la ecología cultural, a partir de interesarse en los procesos de adaptación sociocultural en la relación sociedad-naturaleza, en este caso en relación con desastres asociados a amenazas naturales o socionaturales.

A partir de los años setenta y ochenta del siglo xx, la antropología ha mantenido un interés constante por el tema, al grado de poder definir una antropología de los desastres hacia finales de esa centuria.<sup>20</sup> Paralelamente, se fue afinando el marco teórico que la sustenta, el de la ecología política en su lucha constante por analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza y de su propia desnaturalización (Leff, 2003).

.....  
19 La obra de Julian H. Steward publicada originalmente en 1955 y reeditada años después, está finalmente al alcance de la antropología hispanohablante, gracias a la Colección Clásicos y Contemporáneos de la Antropología que edita el CIESAS con la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (véase Steward, 2014).

20 Tres compilaciones dan cuenta de la carta de naturalización adquirida por la antropología de los desastres: Oliver-Smith y Hoffman (1999); Hoffman y Oliver-Smith (2002); Giordano y Boscoboinik (2002). Un breve relato de la evolución de la disciplina en el campo aparecerá pronto (García, en prensa).

Como bien reconoce el antropólogo alemán Martin Sökefeld a partir de sus estudios comparativos sobre desastres en Pakistán y Perú, y haciendo referencia a Oliver-Smith, el concepto *vulnerabilidad* se deriva de la *ecología política*, ya que enfoca la relación que tienen las personas con su medio ambiente, con especial atención a las fuerzas político-económicas características de la sociedad en la que viven, la cual a su vez forma y condiciona esa relación (Sökefeld, 2013).<sup>21</sup>

En las discusiones sobre el concepto de adaptación y sus diversos significados, resulta interesante revisar sus usos en el campo de los desastres, del riesgo y del cambio climático, así como los debates recientes al respecto (Fiske *et al.*, 2014 y el Informe IPCC SREX, 2015 entre otros). Pero aún quedan sin resolver asuntos claves como lograr diferenciar las fronteras entre una adaptación que constituye solo un ajuste para regresar a las condiciones anteriores, de una adaptación que provea verdaderas transformaciones.

## La vulnerabilidad y su circunstancia

La vulnerabilidad es una característica o conjunto de características de un ser vivo, humano o no, de una familia, de un grupo social o de una sociedad entera. Un objeto puede también tener esa característica como una condición relativa, no estática y absoluta: ser vulnerable.

Debe evitarse confundir *vulnerabilidad* con *riesgo*. Se trata de conceptos íntimamente ligados entre sí; sin embargo, hay que considerar que, en su asociación con la presencia de amenazas naturales, estas solo adquirirán la condición de riesgo cuando se presenten en un espacio ocupado por una comunidad que sea vulnerable frente a dicha amenaza.

[...] la condición de vulnerabilidad de un grupo humano, puede dar lugar a nuevos riesgos, los cuales, a su vez, generan nuevas vulnerabilidades y, en consecuencia, nuevas posibilidades de desastre [...] el que un evento o fenómeno se considere o no riesgo, dependerá de que el lugar en donde se manifieste esté ocupado o no por una comunidad vulnerable al mismo. El que se considere o no amenaza, dependerá del grado de probabilidad de su ocurrencia en esa

<sup>21</sup> Con esta mirada han surgido, a ambos lados del Atlántico, dos interesantes, muy activas y prometedoras redes/asociaciones de antropólogos especialistas en la temática: TIG (Risk and Disaster Topical Interest Group) de la Society for Applied Anthropology (SfAA) y DICAN (Disaster and Crisis Anthropology Network) de la European Association of Social Anthropologists.

comunidad. Y el que se convierta o no en desastre, dependerá de la magnitud real con que efectivamente se manifieste el fenómeno, y del nivel de vulnerabilidad de la comunidad (Wilches-Chaux, 1993: 18).

La vulnerabilidad, natural o adquirida, está asociada a uno o varios factores que pueden poner en peligro al ser vivo, a la familia, al grupo social o a la sociedad y se refiere en particular a las condiciones materiales de existencia; por ello, hemos mencionado que puede provenir del contexto o del entorno,<sup>22</sup> así como estar relacionada con los recursos o activos con los que se cuente.

Así, la vulnerabilidad obedece a diversas condiciones y contextos. Para el tema que nos ocupa aquí, que es la vulnerabilidad en relación con la ocurrencia de desastres, y considerando que “los componentes del desastre (riesgo, amenaza y vulnerabilidad) deben ser atendidos más allá de su función descriptiva para entenderse desde su condición social y con ello procesal” (Altez, 2016: 24), consideramos que la vulnerabilidad está asociada a circunstancias que colocan al individuo o al grupo ante la posibilidad de ser afectado física y materialmente en su persona y en sus propiedades, a lo que hemos denominado el telón de fondo del teatro en el cual se desarrolla el impacto de eventos que en ocasiones se transforman en desastres (García, 2014).<sup>23</sup>

Una de las definiciones que a mi parecer es más esclarecedora del concepto *vulnerabilidad* asociado a *desastres*, proviene del trabajo desarrollado por un grupo de antropólogos, y publicado recientemente. Considera que la vulnerabilidad se refiere a las relaciones entre las personas y el medio ambiente, incluyendo tanto el entorno físico como las estructuras sociopolíticas que enmarcan las condiciones en las cuales la población vive y que los pone en riesgo de daño a causa de la presencia de amenazas naturales o tecnológicas (Fiske *et al.*, 2014: capítulo 4). Uno de los autores de dicho trabajo, Oliver-Smith, en un artículo reciente, acota acertadamente que, si bien la vulnerabilidad es socialmente producida, algo en lo que la mayoría de los estudiosos del tema están de acuerdo, el riesgo en la sociedad se encuentra desigualmente distribuido, lo cual significa que no todas las

.....  
22 Con un interés centrado en conceptos como *resiliencia*, *estrategias adaptativas* y *construcción social de la prevención*, en un trabajo reciente atendí precisamente tanto sus definiciones como las correspondientes a *vulnerabilidad*, *riesgo* y *construcción social de riesgos* (García, 2014).

23 Véanse los capítulos de Mercedes González de la Rocha y de Gonzalo Saraví en este volumen, en los que se percibe una coincidencia en la conceptualización de la *vulnerabilidad* como la posibilidad de sufrir un daño o un cambio desfavorable con respecto a la situación inicial.

personas en ambientes específicos serán afectados de igual modo por una amenaza, incluyendo aquí el cambio climático (Oliver-Smith, 2017).

En efecto, con frecuencia los especialistas en estos temas hemos insistido en que tanto los desastres, como el riesgo y la vulnerabilidad misma, constituyen procesos contruidos con una temporalidad y espacialidad bien definidas; es decir, que socialmente se ha propiciado, en el curso del tiempo y con acciones específicas, la condición de vulnerabilidad. Esta constituye el resultado de un incremento de las desigualdades sociales y económicas en el contexto local, regional, nacional e internacional. Sin embargo, la vulnerabilidad no es un todo monolítico. La vulnerabilidad es tal ante determinadas *circunstancias*. La multicitada frase del filósofo español José Ortega y Gasset, “yo soy yo y mi circunstancia y si no la salvo a ella no me salvo yo”, aparecida en su libro *Meditaciones del Quijote*, que hemos utilizado para titular el presente apartado,<sup>24</sup> justo hace referencia a esto que queremos decir: los grupos sociales se encuentran en *circunstancias* de vulnerabilidad ante diversas amenazas debido, principalmente, a la adopción de determinados modelos de desarrollo que han privilegiado el crecimiento económico con los costos que sean.<sup>25</sup>

Como parte de estas discusiones, debemos ser muy cuidadosos y esclarecer la diferencia entre vulnerabilidad y otro concepto que, aún no totalmente reconocido (García, 2014) va ganando cada vez más terreno: *resiliencia*. Si bien en este momento no haré una revisión detallada de dicho concepto, su surgimiento, sus límites y sus potencialidades, referiré algunos asuntos relativos a su asociación con la vulnerabilidad. Existen lamentables confusiones al respecto que afirman que mientras la segunda es pasiva la primera es activa, considerando que la resiliencia se manifiesta solo en momentos posdesastre y similares. La *resiliencia* es un concepto multidisciplinario y transdisciplinario que atiende a diversas escalas y que debe asociarse a otro concepto muy necesario, aunque aún poco utilizado: *capacidad de recuperación*. Al respecto, las reflexiones de Cannon (2008) dirigidas precisamente a esclarecer sus diferencias resulta clave particularmente, como él mismo

<sup>24</sup> La frase completa reza: “Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo [por tanto hay que] buscar el sentido de lo que nos rodea” (Ortega y Gasset, 1957: 43-44).

<sup>25</sup> A lo que el politólogo irlandés John Barry (2015) llama crecimiento económico indiferenciado, es decir, el dominio del crecimiento económico por encima de la cultura popular tanto en el discurso como en la práctica política y económica.

### *La vulnerabilidad diferenciada*

afirma, en el campo de la definición y diseño de políticas públicas para la reducción de desastres a escala comunitaria.<sup>26</sup>

Hablar de la vulnerabilidad y su *circunstancia* se refiere a la interacción compleja de factores sociales, económicos y políticos que permiten identificar la vulnerabilidad diferenciada, la vulnerabilidad diferencial y la vulnerabilidad progresiva, todas ellas en su asociación con desastres. Cabe mencionar que en los estudios publicados en los tres volúmenes mencionados sobre *Historia y Desastres en América Latina*, los primeros de los cuales aparecieron hace unos 20 años, estos conceptos aparecen como centrales.

Es a la que he denominado en otros escritos y de manera coloquial “vulnerabilidad con apellido”. Se refiere a aquella que presentan los grupos sociales o las comunidades ante la presencia de determinadas amenazas naturales. No es lo mismo ser vulnerable a huracanes o a temblores, sequías o inundaciones. Resulta interesante considerar a las amenazas recurrentes que, como en el caso de los huracanes, han permitido desplegar cierta resiliencia manifiesta en estrategias adaptativas, prácticas y acciones que han resultado de lecciones aprendidas al estar esas sociedades expuestas a una amenaza que se ha presentado año con año en las áreas oceánicas tropicales en las que son comunes (véase García, 2009; García *et al.*, 2012).

Hablar de *vulnerabilidad diferenciada* hace referencia, de alguna manera, a la “convolución”, ese concepto matemático al que hace referencia Cardona (2004) y que aplica a la concomitancia y mutuo condicionamiento entre la amenaza y la vulnerabilidad para el caso de los desastres. Si con base en esta “convolución” no existe la amenaza o la vulnerabilidad de manera independiente, tampoco existe una vulnerabilidad no diferenciada, es decir, disociada de la amenaza específica: vulnerabilidad a huracanes, vulnerabilidad a temblores.

Si bien no siempre se hace referencia a esta *circunstancia* de la vulnerabilidad, en algunos textos encontramos alusiones a la misma. Tal es el caso del trabajo llevado a cabo en África por O’Keefe y Wisner (1975: 39), que dio lugar a un estudio que se cuenta como uno de los pioneros dentro del enfoque de la vulnerabilidad; en él hacen referencia a la “vulnerabilidad a la sequía”, la cual se incrementó a causa de los errores cometidos en las acciones posdesastre.

<sup>26</sup> Las reflexiones de Oliver-Smith (2017) alrededor de resiliencia, adaptación y vulnerabilidad en el contexto del cambio climático son sumamente esclarecedoras y merecen una amplia reflexión.

## La vulnerabilidad diferencial

Se refiere al hecho de que no todas las personas ni los grupos sociales son igualmente vulnerables ante la presencia de amenazas naturales o socionaturales y la ocurrencia de desastres. Aquello a lo que Hewitt (1997) hace referencia como “geografía del riesgo o del desastre” depende precisamente de la que él denomina también vulnerabilidad diferencial en el interior de las sociedades, pero también entre ellas.

Clase social, género, edad o grupo étnico constituyen las variables mejor identificadas por su fuerte asociación con la vulnerabilidad a desastres. Wisner *et al.* (2003) en su obra fundamental para el estudio de los desastres titulada *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*,<sup>27</sup> sin denominarla como tal, hacen referencia a esta particularidad diferencial de la vulnerabilidad al mencionar “la manera en que activos, ingresos y acceso a otros recursos, como el conocimiento y la información, se distribuyen entre los distintos grupos sociales”, así como “varias formas de discriminación que ocurren en la distribución de bienestar y protección social (incluyendo recursos para la recuperación y el socorro)” (p. 5).<sup>28</sup>

Sökefeld (2013) enfatiza en este sentido lo que él denomina las raíces políticas de la vulnerabilidad, que la hacen igualmente diferencial. Recuerda los argumentos que al respecto ofrece Oliver-Smith (2004) al hablar de las “amenazas de la dominación” (*hazards of domination*), argumentando que las relaciones de poder sociales, políticas y económicas se inscriben por medio de prácticas materiales en los entornos construidos y modificados, y una de las muchas maneras en que se refleja en el cotidiano es precisamente en las condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, esta incluye decisiones, valores, gobernanza, actitudes y comportamientos que, en el mismo sentido, son diferenciales. Decisiones de poder políticas y sociales, como aquellas vinculadas con los planes de desarrollo, constituyen una de las principales causas de raíz de la ocurrencia de desastres, ya que con frecuencia generan y perpetúan la y las vulnerabilidades (Kelman *et al.*, 2016).

<sup>27</sup> La primera parte de esta obra se hizo del dominio público y se encuentra en <[www.preventionweb.net/files/670\\_72351.pdf](http://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf)>. La primera edición de *At Risk* apareció, bajo el mismo título pero con un orden distinto de los mismos autores, en 1994 y se tradujo al español y lo publicó LA RED en 1996 con el título de *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres* (véase <[www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/](http://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/)>).

<sup>28</sup> En el excelente *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction* (Wisner *et al.*, 2012a), aparecen numerosas menciones al concepto *vulnerabilidad*, incluidos varios capítulos que analizan esta “diferencialidad” de la vulnerabilidad atendiendo asuntos como discapacidad, género y sexualidad, niñez y juventud, adultos mayores, casta y etnicidad, afiliación religiosa.

## *La vulnerabilidad global*

Es quizá esta *circunstancia* de la vulnerabilidad la que mayor y mejor aceptación ha tenido entre los estudiosos seguidores del enfoque de la vulnerabilidad. La realidad, histórica y contemporánea, ha mostrado que la vulnerabilidad no es una ni única, sino que está conformada por varios tipos que, independientemente de sus *circunstancias* como diferenciada, diferencial y progresiva, permiten de alguna manera deconstruirla. El ecólogo colombiano Wilches Chauz acuñó el concepto *vulnerabilidad global* y lo definió. Lo hizo a partir de la teoría de sistemas aplicada al estudio de los desastres y de la fórmula, por entonces la más popular, con base en la cual se afirmaba que el desastre es el producto de la convergencia del riesgo y la vulnerabilidad, en un tiempo y espacio específicos.

La vulnerabilidad en sí misma constituye un sistema dinámico. A la interacción de factores y características internas y externas dentro de ese sistema es a lo que se denomina *vulnerabilidad global*.

Wilches-Chauz divide a la vulnerabilidad global en distintas “vulnerabilidades”, advirtiendo “que cada una de ellas constituye apenas un ángulo particular para analizar el fenómeno global, y que las diferentes ‘vulnerabilidades’ están estrechamente interconectadas entre sí”, a la vez que son funciones una de la otra. Las “vulnerabilidades” o “ángulos de vulnerabilidad” considerados son las siguientes: natural, física, social, económica, política, técnica, ideológica, cultural, ecológica e institucional (Wilches-Chauz, 1993). Considero que resulta metodológicamente más correcto referirse a dimensiones de la vulnerabilidad que a “vulnerabilidades”, ya que pueden analizarse de manera independiente como parte de la *vulnerabilidad global* para, por ejemplo, identificar el peso que cada una de ellas tiene para comprenderla de manera integral.

## *La vulnerabilidad progresiva*

Se trata de un concepto cada vez más utilizado entre los especialistas. La primera mención a la *vulnerabilidad progresiva* la encontré en la emblemática publicación titulada *Los desastres no son naturales*:

[...] hay condiciones de vulnerabilidad física detrás de las cuales hay causas socioeconómicas. Hay pueblos que han sido construidos desde su origen sin ningún o con muy poco criterio de seguridad y puede llamárseles vulnerables por origen, y adicionalmente hay pueblos enteros, casas, canales de riego, reservorios, puentes, etc. que con el tiempo van envejeciendo y debilitándose,

debido a los factores señalados, a lo cual denominamos vulnerabilidad progresiva (Romero y Maskrey, 1993: 5).

El fundamento de este concepto se encuentra en la siguiente afirmación: las vulnerabilidades, de no atenderse, de no minimizarse, tienden a acumularse y a hacerse progresivas. Dicha *circunstancia* de la vulnerabilidad resulta especialmente evidente cuando se estudian casos que muestran la construcción social del riesgo y de los desastres mismos en periodos prolongados de tiempo, siguiendo la metodología de la larga duración braudeliana. Para ello es necesario, como se ha insistido en este capítulo, de una buena combinación entre fuentes históricas, de preferencia de primera mano, y de etnografía. Pero, particularmente, de llevar a cabo estudios comparativos de varios procesos de construcción social de riesgos que culminaron en eventos desastrosos.<sup>29</sup>

El concepto *vulnerabilidad progresiva* se encuentra en la base de la propuesta que bajo el título de *At Risk* en su versión en inglés, y de *Vulnerabilidad* en su versión en español,<sup>30</sup> definió la progresión de la vulnerabilidad a partir del conocido como modelo PAR con base en sus siglas en inglés: *pressure and release model*.<sup>31</sup> El modelo PAR parte de reconocer la vulnerabilidad como el eje de la ocurrencia de los desastres e identifica tres componentes básicos de la misma: las causas de fondo o radicales que la producen (procesos económicos, demográficos, políticos), las presiones dinámicas que traducen el contexto general a escala local (deficiencias sociales, institucionales, crecimiento poblacional y urbano, deforestación y erosión, etcétera) y las condiciones de fragilidad e inseguridad (recursos naturales, humanos físicos y particularmente la exposición). Ello, en conjunción con una determinada amenaza, provoca el verdadero riesgo de desastre.<sup>32</sup> La propuesta de los cuatro autores

29 Un buen ejemplo que ilustra e incluso nomina esta *circunstancia* de la vulnerabilidad es el análisis de varios procesos de inundación en Buenos Aires a lo largo de más de 150 años, utilizando para ello fuentes históricas, geográficas y periodísticas, memorias y discursos de las autoridades en diferentes momentos, diarios de viajeros y análisis de historiadores locales, las cuales combinaron con estudios etnográficos contemporáneos producto del trabajo de campo llevado a cabo (véase Herzer y Di Virgilio, 1996).

30 Véase la nota 24 en este capítulo. Es probable que la decisión de sustituir el título de ese importante libro de *At Risk* por el de *Vulnerabilidad* en su versión en español haya abonado a la frecuente confusión entre el contenido de esos dos conceptos: *riesgo* y *vulnerabilidad*.

31 En la versión en español de *At Risk* se mantiene como “modelo PAR”, aunque se traduce como “modelo de presión y liberación”.

32 Una explicación clara y sistematizada de este modelo, así como varios artículos alusivos a ello se pueden consultar en Wisner *et al.* (2012a), particularmente en el titulado “Framing disaster” (Wisner *et al.*, 2012b). Este modelo se ha aplicado ampliamente en

de *At Risk* que, como ellos mismos señalan, antes de conocerse ya se habían tropezado con varios desastres, riesgos y amenazas en Asia, África y América Latina, incluye también aquel que hemos identificado como la otra cara del riesgo y de la vulnerabilidad. Este tema se abordará más adelante.

## El vaivén entre vulnerabilidad y pobreza

*Vulnerabilidad y pobreza* son dos conceptos que en ocasiones se consideran como sinónimos. Ello ocurre sobre todo cuando ambos se utilizan en asuntos relacionados con el desarrollo. Pero no lo son. Quizá dicha afirmación ha quedado ya sustentada a partir de las discusiones que hasta ahora he presentado; no obstante, trataré de reforzarla al considerar nuevas argumentaciones, con el objeto de evitar en lo posible que la confusión entre ambos provoque que no se reconozca a la vulnerabilidad como el núcleo que se ha de atender en el campo que nos atañe.

Vulnerabilidad y pobreza no son lo mismo, nos lo decía ya Robert Chambers desde hace más de 20 años, y si bien la discusión alrededor de ello ha avanzado, los argumentos centrales que aducía siguen siendo importantes. Para Chambers, *vulnerabilidad* no significa carencia, sino indefensión, inseguridad y sobre todo exposición a contingencias y al estrés, la vulnerabilidad tiene entonces dos lados: uno externo de riesgos, crisis y tensión a la que un individuo, una unidad doméstica o incluso una comunidad pueden estar sujetos, y una parte interna que es la indefensión, lo que significa una falta de medios para hacer frente a una contingencia sin dejar de sufrir pérdidas. No distinguir la vulnerabilidad de la pobreza tiene efectos negativos, ya que desdibuja las distinciones y mantiene los estereotipos de la masa amorfa e indiferenciada de los pobres. Además, añade algo que Bryan Roberts menciona en el capítulo a su cargo en este mismo libro: la pobreza es frecuentemente definida por los profesionales por las ventajas que ofrece al poder cuantificarla en términos de flujos de ingresos o de consumo (Chambers, 1989-2006).<sup>33</sup> Roberts afirma que tanto en el ámbito nacional como en el internacional la pobreza por lo general se mide estadísticamente, utilizando la renta como índice de la carencia de necesidades básicas, incluyendo una

estudios de caso alrededor del mundo, incluso en tesis de posgrado desarrolladas en México y presentadas en el CIESAS (Rodríguez, 2007; Padilla, 2014) con sorprendentes resultados en la identificación de la progresión de la vulnerabilidad.

<sup>33</sup> Si bien aquí se cita la versión publicada en 2006, este artículo fue originalmente publicado en 1989 en el IDS (Institute of Development Studies, por sus siglas en inglés).

nutrición adecuada, salud, educación y la incapacidad para cubrir los costos externos impuestos por el medio ambiente, ya sea mediante la contaminación, el traslado al trabajo o servicios inadecuados. La pobreza se mide, la vulnerabilidad, no necesariamente.

La diferencia entre ambos se muestra también en el diseño y la aplicación de políticas públicas que, por medio de programas específicos, pretenden una sinonimia entre ambas, pero no es lo mismo buscar reducir la vulnerabilidad (*become more secure*) que la pobreza (incrementar ingresos).

En el mismo sentido, casi una década más tarde, Kenneth Hewitt en su obra más acabada, *Regions of Risk* (1997), concluía que la vulnerabilidad es producto de circunstancias que confrontan a las personas y sus propiedades con determinadas amenazas, o que las hacen menos capaces de resistir o enfrentar los desastres. Ello depende, en gran medida, de las condiciones sociales y materiales de vida social, así como de sus transformaciones (Hewitt, 1997: 167). Identificarlos como sinónimos también lleva a desconocer que los contextos culturales son igualmente variados y diferentes, y pueden restringir o bien mejorar las habilidades y las capacidades individuales o comunitarias para responder y hacer frente en casos de desastres; es decir, que grupos de población en pobreza pueden tener distintos grados de vulnerabilidad.

La pobreza, en su multidimensionalidad y siendo también diferencial (como la vulnerabilidad a desastres) se deriva de una falta de acceso a recursos (necesidades básicas como salud, nutrición, educación, seguridad social) y a oportunidades.

La vulnerabilidad, con frecuencia, incluso en los análisis sobre desastres, se asocia de manera lineal a la pobreza e incluso a la marginación, lo que da lugar a argumentos circulares: se es vulnerable porque se es pobre, y se es pobre por que se es vulnerable. De allí resultaría que los pobres y marginados son los más vulnerables a desastres. Algunos estudiosos han incluso criticado esta postura, sin solución de continuidad, al argumentar que la vulnerabilidad a desastres es producida más bien por condiciones políticas de escala local o global: una desigual distribución de poder se encuentra en la raíz de condiciones sociales inequitativas, que provocan una vulnerabilidad diferencial en procesos de desastre (Sökefeld, 2013). La experiencia ha mostrado que la mayoría de las víctimas ante la ocurrencia de eventos desastrosos no son solo aquellos caracterizados como pobres, sino los desposeídos de poder (*powerless*), aquellos que carecen de una voz en términos políticos y sociales, lo cual los ubica en un mayor riesgo (Hewitt, 1997: 3).

Algo que ha abonado a esta confusión es que en ocasiones algunos de los denominados *risk drivers*, que incrementan la vulnerabilidad a desastres,

están asociados a la pobreza. *Risk drivers* como fragilidad económica, dispersión familiar (por migración forzada, por ejemplo), discriminación étnica y política, falta de acceso a agua, ausencia de oportunidades educativas, inequitativa distribución de la tierra, planeación irregular de áreas urbanas (Maskrey y Lavell, 2013). En suma, inequidad que es tanto social como política. Pero ¿cuáles de ellos sí se asocian con la vulnerabilidad a desastres y cuáles no?

Si bien no podemos negar que entre el riesgo de desastres y la pobreza existe un nexo, así como que los impactos de los desastres tienen efectos negativos en la pobreza y el desarrollo humano (EIRD, 2009), la sinonimia pobreza y vulnerabilidad a desastres conduce a aislar la ocurrencia de los desastres de las prácticas cotidianas, de las relaciones políticas y de poder (Hannigan, 2012).

Una de las principales evidencias que muestra el estudio histórico de los desastres y los procesos que conducen a ellos se relaciona precisamente con que la insuficiente, inadecuada y estrecha respuesta ante su ocurrencia incrementa ambas, es decir, tanto la pobreza como la vulnerabilidad a desastres. Los desastres marginalizan a aquellos que ya estaban viviendo como marginados (Wisner *et al.*, 2012a: 174).

En la introducción a *Mapping Vulnerability* (2004) y en la búsqueda por diferenciar el concepto de otros, como *pobreza*, Hilhorst y Bankoff reiteran la pregunta: ¿qué es lo que hace a la gente vulnerable? Una pregunta mucho más compleja que la de ¿qué es lo que hace a la gente pobre? Y si bien asocian la respuesta a la primera con agotamiento de recursos y marginación, le imprimen mayor peso a la diversidad de riesgos generados por la interacción entre procesos locales y globales, así como a la necesidad de enfrentarse a ellos cotidianamente. *Vulnerabilidad*, nos dicen, es una medida mucho más precisa de la exposición al riesgo presente en la ocurrencia de desastres y un concepto más adecuado que *pobreza* para entender los procesos e impactos del subdesarrollo. No todas las personas son vulnerables a desastres, ni son todos los pobres vulnerables de la misma manera. Hay personas que no viven en la pobreza y también son vulnerables a desastres (Hilhorst y Bankoff, 2004: 2).

De hecho, quienes siguen insistiendo en esa equivalencia semántica son aquellos que han mantenido y defendido los paradigmas convencionales sobre riesgo y desastre, al concentrar la atención en la amenaza misma y en el producto, es decir, en el evento, lo cual representa una perspectiva orientada al producto, diseñada para proteger precisamente las relaciones y los procesos económicos que son los principales generadores de riesgo (Maskrey y Lavell, 2013: 12).

Los productos bienales del Global Assessment Report (por sus siglas en inglés, GAR) antes mencionados,<sup>34</sup> los cientos de *background papers* que los sustentan,<sup>35</sup> el trabajo intensivo desarrollado por gran cantidad de investigadores a escala mundial, y en particular aquellos llevados a cabo con una mirada centrada en lo local,<sup>36</sup> dan cuenta fehaciente de la enorme cantidad de errores cometidos al haber identificado ambos. En particular, el GAR correspondiente a 2009, cuyo título es justamente *Riesgo y pobreza en un clima cambiante* (EIRD, 2009), hace hincapié de manera específica en la relación bidireccional entre riesgo y pobreza, ya que gran parte de los estudios microeconómicos en los que se sustenta comprueban cómo el impacto de los desastres afecta más a los ya pobres y empobrece a otros, además de que tiene manifestaciones en la nutrición, en la educación, en la productividad, etcétera.

Los desastres no son problemas no resueltos del desarrollo, como varios especialistas han afirmado (Cuny, 1983; Wijkman y Timberlake, 1986), sino problemas exacerbados por los modelos de desarrollo adoptados, por las formas de crecimiento económico impuestas, por las formas de acumulación adoptadas, por los patrones de asentamiento y de ocupación territorial que ese desarrollo ha impuesto particularmente en los países que ocupan la porción sur del planeta. Y es justamente por no reconocer que los desastres son indicadores endógenos de procesos derivados de los modelos de desarrollo y crecimiento económico adoptados, que se ha incurrido en errores tan graves como atender con mayor énfasis los indicadores que los procesos, como es el caso del Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015 (Maskrey y Lavell, 2013).

Se debe reconocer que, por un lado, diversas situaciones como la pobreza, generan condiciones con mayor probabilidad de transformarse en vulnerabilidades. No obstante, los grupos sociales en situación de solvencia económica tampoco están exentos de colocarse en situación de vulnerabilidad. La pobreza es, en sí misma, un *risk driver*, ya que la población más pobre tiene más probabilidad de estar expuesta a amenazas magnificadas y, por tanto, a ser más vulnerables. La vulnerabilidad a desastres está asociada con la pobreza y la inequidad, pero también con la desigualdad, la corrupción y la inacción gubernamental.

34 Véase la nota 6 en este capítulo.

35 Para el tema que nos ocupa en este apartado, una muestra de la calidad de estos *background papers* es el titulado precisamente “Disasters and Poverty: The Risk Nexus. A Review of Literature” (Juneja, 2008).

36 Un buen ejemplo es aquel que da cuenta de la vulnerabilidad diferencial a inundaciones en el caso de Chiapas, México, conjuntando datos sobre pobreza y desastres (Parra y Pérez, 2008).

En suma, si bien no podemos negar una correspondencia, una correlación entre alta vulnerabilidad y pobreza, sí quiero enfatizar en que esta no necesariamente es lineal, e insistir en que no se trata de sinónimos. Ambas constituyen contradicciones del modelo económico-político dominante, sean coyunturales, estructurales o sistemáticas, pero contradicciones a final de cuentas.

Al parecer, la capacidad de recuperación y de preparación ante las amenazas que desarrollan las comunidades es un elemento más determinante que el nivel de pobreza. Lo anterior resulta relevante para focalizar de manera adecuada la asistencia a los grupos más pobres y escudriñar en las experiencias desplegadas históricamente ante la presencia de amenazas naturales e, incluso, de las siconaturales (véase García, 2014).

## Conclusión

A pesar de las evidencias que la realidad presenta, en la actualidad y en múltiples escenarios se sigue hablando de “desastres naturales”. En ocasiones aún se considera que el principal generador de los desastres son los eventos extremos, que con frecuencia se toman incluso como sinónimos del desastre mismo.

El reconocimiento de la importancia que en su momento tuvo la adopción del enfoque de la vulnerabilidad y, posteriormente, transitar a la identificación del riesgo y de su construcción social como el elemento medular en la ocurrencia de desastres, ha resultado fundamental, aunque aún debemos insistir en ello para lograr mejores resultados en una verdadera gestión integral del riesgo.<sup>37</sup> Diversos conceptos se han derivado de reflexiones como las anteriores, conceptos que constituyen dos caras de la misma moneda, por lo cual los hemos identificado con el dios griego de las dos caras, Jano: referidos, respectivamente, al riesgo y a la prevención (*ibidem*):

- a) Riesgo, gestión integral del riesgo, construcción social del riesgo: que guardan una asociación ineludible con el concepto de vulnerabilidad, a la cual me he referido a lo largo de este capítulo, dado que es la que resulta más evidente.
- b) Resiliencia, estrategias adaptativas, construcción social de la prevención: una asociación menos evidente pero necesaria, tanto para entender los desastres como procesos y los eventos derivados de ellos que constituyen la

<sup>37</sup> Véase la excelente síntesis que publicó en años recientes Gisela Gellert (2012).

materialización espacio-temporal de esos mismos procesos, así como el riesgo mismo y su construcción social.

En el discurso transdisciplinario sobre riesgos y desastres, sostiene Altez, “la categoría que enhebra interpretativamente la mirada sobre los problemas que allí se reúnen es, sin duda, *vulnerabilidad* [la cual constituye] la categoría *quid* de esa mirada” (Altez, 2016: 22). Y se requiere, como bien ha insistido Cardona (2004), de una mirada holística. El desastre, es decir, la materialización del riesgo, se ha restringido a las pérdidas que representan los daños ocurridos. A dicha interpretación ha contribuido el percibir la vulnerabilidad solo como “exposición” e, incluso, a identificarlas casi como sinónimos (Fordham *et al.*, 2013) y eludir el considerar la resiliencia, las estrategias de la población, las lecciones aprendidas. Sobre este tema nos hemos ya ocupado en otros espacios (García, 2014 y 2015b).

En el contexto del cambio climático, la interacción compleja de factores sociales y económicos sin duda incrementa la vulnerabilidad tanto de las personas como del propio medio ambiente, al intensificar sus efectos e impactos. Así, las personas son cada vez más vulnerables a esos cambios producto tanto del aumento de población y de su densidad, como de su ubicación en zonas de riesgo y de degradación del medio ambiente (Oliver-Smith, 2014).

Sin duda, una de las limitaciones que han tenido los enfoques adoptados en el estudio y atención a los desastres consiste en haber separado los desastres y el riesgo de desastre de los procesos de desarrollo. En haber centrado la atención en las amenazas naturales y no en la vulnerabilidad como un concepto dinámico y no como una etiqueta (Fordham *et al.*, 2013). Y, sobre todo, no haber identificado el riesgo y su construcción social como el centro del problema en la ocurrencia de desastres (García, 2005a y 2005b). Aún queda un largo camino que recorrer.

# CICLO DE CONVERSATORIOS

## DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIAS GLOBALES

### Recursos bibliográficos

Juan López Antoranz  
Beatriz Fernández de Prada

ORGANIZAN:



CON EL APOYO DE:

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO



## PRESENTACIÓN

El presente documento aporta una serie de recursos bibliográficos sobre derechos humanos en el contexto de emergencias globales. Se han seleccionado algunos de los estudios e informes más relevantes elaborados por las agencias de Naciones Unidas, organismos internacionales, y centros de investigación que permiten profundizar sobre la temática.

La noción de riesgo es clave para analizar el contexto actual de la pandemia. Como plantea Sanahuja (2020), la COVID-19 emerge como riesgo global en un mundo con escasa capacidad de respuesta. En el plano nacional esto se manifiesta en unos sistemas de salud fragilizados, Estados sin autonomía en la producción de medios sanitarios necesarios y sociedades cada vez más desiguales. En el plano internacional la posibilidad de una respuesta coordinada basada en los ideales del cosmopolitismo se ha visto truncada por la existencia de unas instituciones multilaterales debilitadas y crecientemente deslegitimadas con el ascenso de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que cuestionan su papel.

La pandemia puede constituir un punto de inflexión en la dimensión ideacional del sistema internacional (Sanahuja 2020; Morillas 2020; Pastrana y Velosa (2020) en un contexto de declive del orden liberal internacional. Algunos países han encontrado en la pandemia una oportunidad para subordinar la democracia y el respeto de los derechos humanos a los criterios de eficiencia, como evidencian los informes de Freedom House (2020a; 2020b). Esta fórmula podría cobrar fuerza como modelo hegemónico de gestión de emergencias con el subsiguiente peligro de alimentar el autoritarismo a escala global.

Así las cosas, se recoge la tendencia, ya advertida en la respuesta a desastres naturales (Marchezini, 2014; ISAC, 2014), de los gobiernos a la limitación de los derechos fundamentales bajo el pretexto de gestionar la pandemia de forma más eficiente, tal como se recoge en el informe de Human Rights Watch (2020). En algunos casos, la deriva autoritaria de los gobiernos se ha materializado en la censura y criminalización de periodistas, personal sanitario y defensores y defensoras de derechos humanos (Amnistía Internacional, 2020) que alertaban de la ineficiencia y del impacto de las medidas implementadas para evitar la propagación del virus. Resultan de gran importancia el informe y las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020a; 2020b). Por otro lado, la securitización de la respuesta a la pandemia también ha amenazado y puede amenazar en el futuro los derechos humanos de las poblaciones, dado que se vinculan la seguridad con la sanidad en un contexto de militarización y medidas de restricción de la movilidad (Basile, 2020; Permach, 2020).

Además, la pandemia se ha traducido en un incremento de la violencia política en el mundo, especialmente en las zonas de conflicto (International Crisis Group, 2020; Latici, 2020; Mustasilta, 2020). Garrigues (2020) argumenta que, en países como Yemen, Sudán o Libia, la combinación del oportunismo político de los grupos armados y la priorización de la gestión sanitaria por parte de las principales potencias e instituciones multilaterales ha dificultado las situaciones de alto el fuego, así como las soluciones negociadas a la contienda. Por otro lado, se incluye una referencia ineludible al concepto de seguridad humana como plantea en su artículo Mack (2005).

También en el presente compendio bibliográfico se aborda el estrecho vínculo entre la degradación ambiental derivada de la acción humana y la emergencia de pandemias, con los informes claves del IPBES (2020), de UNESCO Etxea (2020) y del PNUMA (2020), los cuales ponen un especial énfasis en la relación entre derechos humanos, crisis climática y la vulnerabilidad medioambiental. Así, la transición hacia sociedades sostenibles se plantea como un paso necesario hacia la garantía de la seguridad y bienestar como bienes públicos globales. En particular, se reconoce a la Unión Europea como un actor global capaz de plantear iniciativas de cooperación en materia climática, revelando su compromiso con el multilateralismo y la gestión de los riesgos globales (Ruiz, 2015). También se pone como ejemplo a las ciudades europeas en el aprovechamiento de las medidas de confinamiento para avanzar hacia sistemas urbanos sostenibles (Abdullah, 2020). Por último, resultan relevantes las aportaciones de CEPAL (2020) respecto a cómo garantizar un proceso de recuperación post-Covid orientado a sociedades más igualitarias y sostenibles.

Por otro lado, la gestión de la pandemia evidencia un impacto desigual en clave de género, afectando duramente a las condiciones laborales, económicas, de salud y domésticas de las mujeres. Diversos informes que explican estos impactos de género como los de ACNUDH (2020c), del Instituto de la Mujer (2020) o las directrices de la CEDAW para una respuesta a la pandemia con perspectiva de género (2020), así como las publicaciones de ONU Mujeres (2020a; 2020b) y, con especial atención al papel de los cuidados, en el informe de Oxfam (2020). El informe de WILPF (2020) enlaza la desigualdad de género con las políticas económicas y las necesidades comunitarias en el marco de la pandemia.

También han sido especialmente duras las consecuencias de la pandemia para la situación de personas privadas de libertad (Comisión Permanente entre Organismos, 2020), la infancia (UNICEF y Alliance for Child Protection in Humanitarian Action, 2020; Martínez, Rodríguez y Velásquez, 2020; Guterres, 2020), los pueblos indígenas (ACNUDH, 2020e), las personas con diversidad funcional (ACNUDH, 2020f), el colectivo LGBTIQ+ (ACNUDH, 2020g) y las personas migrantes y refugiadas. En este último caso destaca el informe CEAR sobre la situación de las personas migrantes en 2020 (CEAR, 2020a) y su publicación al respecto de la situación durante la pandemia de las personas en necesidad de protección internacional (CEAR, 2020b). Además, se incluye un artículo de PorCausa (2019) sobre cómo transformar el tratamiento comunicativo del fenómeno de la migración. En esa línea, las referencias aquí compiladas pretenden arrojar luz sobre el impacto desigual de la pandemia en las distintas colectividades con la finalidad última de brindar una perspectiva completa que incorpore las voces silenciadas no solo en la respuesta a la COVID-19 como emergencia global, sino en el proyecto de construcción de sociedades pacíficas, inclusivas y sostenibles.

Se han dividido las referencias en dos secciones principales de acuerdo a los conversatorios organizados por el Instituto DEMOSPAZ: (i) riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos; y (ii) desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta. Cada una de ellas ofrece epígrafes temáticos que tratan diversos aspectos importantes a considerar en cada problemática. No obstante, es manifiesto el carácter transversal de ambos conversatorios de asuntos como la crisis climática, la desigualdad de género o los derechos humanos y libertades. Un tercer apartado ofrece un documento clave

para entender el Enfoque Basado en Derechos Humanos, editado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (2015).

## Conversatorio 1: Riesgos globales, multilateralismo y derechos humanos

### - *Multilateralismo y sistema internacional*

- Morillas, P. (2020), "Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y futuro de la UE", *CIDOB*, Notes Internacionals 231, abril 2020. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionals/n1\\_231/lecciones\\_de\\_una\\_crisis\\_global\\_coronavirus\\_orden\\_internacional\\_y\\_el\\_futuro\\_de\\_la\\_ue](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_231/lecciones_de_una_crisis_global_coronavirus_orden_internacional_y_el_futuro_de_la_ue)

El autor plantea que la crisis del coronavirus marca un punto de inflexión para el sistema internacional en términos ideacionales. Se argumenta que el debate en torno a los *trade-offs* entre democracia y control autoritario, con el foco en la gestión china de la pandemia, ha llevado a primar la eficiencia sobre el respeto de los derechos humanos desde una concepción liberal. El poder normativo de China puede cobrar fuerza con esta pandemia, así como el régimen político que la caracteriza, con el consecuente peligro de incremento del autoritarismo a escala global. Por otro lado, la pandemia también evidencia la necesidad del multilateralismo o, como mínimo, cooperación intensa entre países. Finalmente, la UE debe considerar la profundización de su proyecto social y apoyarse en él para construir a nivel internacional un nuevo idealismo contrapuesto a los valores autoritarios. El estudio es interesante por poner el foco en los valores y las ideas del sistema internacional liberal, en cuyo seno se encuentran los derechos humanos y la democracia, y hasta qué punto pueden verse cuestionados en su legitimidad.

Conceptos clave: poder normativo, bases ideacionales del sistema internacional, confrontación de modelos políticos, UE como proyecto social a profundizar, concepción liberal de los derechos humanos amenazada.

- Pastrana, E. y Velosa, E. (2020). *La crisis global del COVID-19: ¿Qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo?*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/342643725\\_La\\_crisis\\_global\\_del\\_COVID-19\\_Que\\_implicaciones\\_tiene\\_para\\_el\\_orden\\_mundial\\_liberal\\_y\\_el\\_multilateralismo](https://www.researchgate.net/publication/342643725_La_crisis_global_del_COVID-19_Que_implicaciones_tiene_para_el_orden_mundial_liberal_y_el_multilateralismo)

Los autores parten de la consideración del orden internacional liberal como una estructura hegemónica en proceso de degradación, que sustenta sus bases en organizaciones como la ONU, el Banco Mundial o el FMI y en normas, principalmente el multilateralismo. Este sistema se está resquebrajando por varias razones: un cambio en la distribución de poder hacia el área Asia-Pacífico y nuevas potencias con aspiraciones hegemónicas como China, reflejando un escenario de multipolaridad pero sin un adecuamiento a la nueva realidad de las instituciones formales del multilateralismo (ONU, FMI...); la nueva revolución tecnológica, con la automatización y el peso de las plataformas digitales, está alterando la

anterior división internacional del trabajo que estructuró la globalización occidental; el auge de fuerzas políticas populistas de extrema derecha que cuestionan la gobernanza liberal del sistema, y el incremento del sentimiento nacionalista y el autoritarismo en muchas potencias importantes; una pérdida creciente de legitimidad del sistema. El estudio aporta una perspectiva interesante con respecto a las posibilidades de que China ofrezca una salida sistémica a este desorden. Su gestión de la pandemia y otros proyectos paralelos (p.e. Ruta de la Seda) le ponen una situación ventajosa, pero se enfrenta a obstáculos internos y externos.

Conceptos clave: cambio en la distribución del poder del orden internacional, orden liberal en declive, potencial y ambición hegemónica de China, pérdida de legitimidad sistémica, multipolaridad, inadecuación de las instituciones formales de multilateralismo.

- Sanahuja, J. (2020): “COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en M. Mesa, *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, Madrid, CEIPAZ, pp.27-54. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/341398998\\_COVID-19\\_riesgo\\_pandemia\\_y\\_crisis\\_de\\_gobernanza\\_global](https://www.researchgate.net/publication/341398998_COVID-19_riesgo_pandemia_y_crisis_de_gobernanza_global)

El autor considera la pandemia de la COVID-19 una “coyuntura crítica” que agrava las dinámicas de una crisis precedente y más amplia: la crisis de la globalización sustentada en el orden hegemónico liberal internacional. Así, la COVID-19 se presentaría como un riesgo global en un mundo con una capacidad de respuesta limitada a nivel nacional –sistemas de salud fragilizados; estados sin capacidad autónoma de producción de medios sanitarios necesarios; desigualdad acentuada, etc.- y, especialmente, a nivel global con unas instituciones multilaterales debilitadas y crecientemente deslegitimadas con el ascenso de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha. Estas ponen en cuestión el abordaje multilateral de la pandemia, alentando el fútil “nacionalismo epidemiológico” con discursos de odio, cierre de fronteras y restricciones comerciales a los materiales sanitarios. En esa línea, el capítulo aborda la progresiva “securitización” del riesgo de pandemia en las últimas décadas y la inoperancia de esta mirada nacional hacia los riesgos globales en términos de prevención y respuesta efectiva. Asimismo, se recoge una reflexión interesante sobre las oportunidades de agencia que esta crisis sistémica abre a distintos sectores sociales para construir un mundo más justo, pacífico y sostenible.

Conceptos clave: riesgo global, crisis de gobernanza global, coyuntura crítica, nacionalismo/cosmopolitismo epidemiológico, securitización.

#### - **Conflictos y seguridad**

- Garrigues, J. (2020), “Guerra y paz en los tiempos de la COVID-19”, *CIDOB*, Opinión 618, marzo 2020. Disponible en: [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/seguridad\\_y\\_politica\\_mundial/guerra\\_y\\_paz\\_en\\_tiempos\\_de\\_la\\_covid\\_19](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/seguridad_y_politica_mundial/guerra_y_paz_en_tiempos_de_la_covid_19)

El autor entiende que la crisis de la COVID-19 supone un agente disturbador de las situaciones de conflicto existentes. Los actores pueden ver cambiados sus intereses y los

incentivos para buscar una solución negociada a los conflictos. Asimismo, potencias y agencias internacionales que antes mediaban en los conflictos tienen su atención en la gestión de la pandemia. El artículo atiende específicamente las situaciones de Libia, Afganistán y Venezuela y explora en qué dirección pueden moverse.

Conceptos clave: resolución de conflictos, cambio de escenarios en los conflictos existentes, cambio de incentivos de los actores para buscar solución negociada, actores en conflicto pueden aprovechar la pandemia para avanzar en sus objetivos militares, desatención por parte de potencias y agentes mediadores.

- International Crisis Group (2020), *COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar*, Informe breve especial de Crisis Group N°4, Bruselas/Nueva York, 24 de marzo. Disponible en:  
<https://www.crisisgroup.org/es/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>

El estudio analiza una serie de tendencias clave en la relación entre la pandemia de la COVID-19 y los escenarios de conflictos a nivel global. Destacan la vulnerabilidad a la que se enfrentan los migrantes y refugiados huyendo de situaciones de guerra o persecución, así como la explotación política del caos provocado por el virus o ciertos gestos esperanzadores en la dirección de la cooperación humanitaria. El repaso de información es exhaustivo en términos geográficos y aporta recomendaciones específicas para abordar los distintos escenarios de conflicto esbozados. Representa un informe clave para entender los efectos de la pandemia en los conflictos existentes a nivel mundial, así como la posibilidad de que surjan o resurjan otros enfrentamientos a raíz de la crisis.

Conceptos clave: tensiones sociales, explotación política del virus, estigmatización de refugiados y migrantes, autoritarismo, tensiones en las relaciones entre Estados, cooperación humanitaria, alto el fuego temporal.

- Latici, T. (2020): “The role of armed forces in the fight against coronavirus”, *European Parliamentary Research Service*, PE 649.401 – April 2020. Disponible en:  
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)649401](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649401)

La autora considera que el papel de las fuerzas armadas de los distintos estados miembros de la UE ha sido de vital importancia en el apoyo a las respuestas implementadas por las autoridades civiles para abordar la crisis sanitaria generada por la pandemia. Así, las labores de desinfección de ciudades enteras, la distribución de comida, la construcción de hospitales y de refugios para personas sin hogar, repatriación y evacuación de ciudadanos o el transporte de suministros médicos han sido algunas de las tareas para las que los ejércitos europeos han sido movilizados en los últimos meses. Pese a la crisis que se proyecta tras la pandemia del coronavirus, desde la UE no se plantea la reducción del sector de defensa dadas las tensiones geopolíticas en Europa del Este y Oriente Medio. Además, existen algunas iniciativas en relación con la prevención y enfrentamiento de futuras pandemias.

Conceptos clave: movilización de fuerzas armadas, mecanismos de prevención de pandemias, tensiones geopolíticas en Europa y países vecinos.

- Mack, A. (2004): “El concepto de seguridad humana”, *Bonn International Centre For Conversation*, Brief 30, pp. 11-18. Disponible en: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/brief30.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief30.pdf)

El artículo aborda el surgimiento en la década de los noventa de la noción de “seguridad humana”, caracterizada por trascender las aproximaciones tradicionales a la seguridad en clave nacional frente a unas amenazas externas y militares a la integridad de un Estado. Así, la noción de seguridad humana parte de la existencia de una multiplicidad de amenazas *internas* y externas de diversa naturaleza –económica, política, alimentaria, en relación con la salud, comunitaria y medioambiental- que se ciernen sobre el individuo, que sería el objeto de referencia de la seguridad, y no el Estado como consideran algunas escuelas como el neorrealismo. Al centrarse en la contraposición entre la visión tradicional de la seguridad y la ampliación de la misma, para la preparación del conversatorio el texto no aporta mucho más allá de la necesidad de incluir las epidemias o el deterioro medioambiental como amenazas a la seguridad y la mención al vínculo entre seguridad y desarrollo. Podría ser interesante poner en relación la “securitización” o inclusión de amenazas adicionales a las clásicas en la agenda de seguridad con el texto de J. A. Sanahuja y su énfasis en la necesidad de fortalecer el multilateralismo para hacer frente a esos nuevos riesgos incluidos en una agenda *global*.

Conceptos clave: amenazas, riesgos, seguridad humana, desarrollo, PNUD.

- Mustasilta, K. (2020), “From bad to worse? The impact(s) of Covid-19 on conflict dynamics”, *Institute for Security Studies*, Brief 13, junio 2020. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/bad-worse-impacts-covid-19-conflict-dynamics>

La autora repasa las situaciones de conflicto de Ucrania, Yemen, Sudán, Libia y Colombia, así como el panorama global durante la pandemia. Concluye un incremento de la violencia política en el mundo; una profundización de las desigualdades de forma especial en zonas de conflicto; creciente dificultad de encontrar soluciones negociadas, debido a las prioridades de gestión sanitaria que tienen las principales potencias y en general todos los agentes estatales; manifiesto oportunismo político por parte de grupos armados y dirigentes, particularmente en Yemen y Sudán. Se recomienda establecer marcos claros de alto el fuego, apoyo directo a promotores de paz locales y apoyo económico suficiente sostenido a largo plazo para aliviar la situación de las poblaciones en conflicto.

Conceptos clave: incremento de la violencia política, desigualdades globales, deterioro de las situaciones de conflicto, vulnerabilidad económica, oportunismo político aprovechando la pandemia, desatención internacional por la prioridad de la gestión sanitaria en cada país.

- **Cambio climático y transición ecológica**

- Abdullah, H. (2020), "Are we heading for a green post-Covid recovery? In EUrope's cities the signs say yes", *CIDOB*, Opinión 631, julio 2020. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/2020/are\\_we\\_heading\\_for\\_a\\_green\\_post\\_covid\\_recovery\\_in\\_europe\\_s\\_cities\\_the\\_signs\\_say\\_yes](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2020/are_we_heading_for_a_green_post_covid_recovery_in_europe_s_cities_the_signs_say_yes)

La autora repasa las acciones de las principales ciudades europeas en el área de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático. La hipótesis principal es que la crisis de la COVID-19 ha acelerado los esfuerzos en esta dirección que ya se estaban produciendo. La pandemia ha recordado a las autoridades municipales la urgencia de la crisis climática y la necesidad de actuaciones rápidas y bien orientadas para conseguir ciudades sostenibles a medio plazo. El artículo también plantea la necesidad de coordinar y apoyar estos esfuerzos desde las esferas nacional y Europea, mediante gobernanza multinivel y multilateralismo entre los Estados.

Conceptos clave: ciudades sostenibles, acción por el clima, oportunidades para la transición ecológica en la gestión de la crisis COVID, gobernanza multinivel, papel de los municipios en la gestión COVID.

- Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2020), *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics*. Disponible en: [https://ipbes.net/sites/default/files/2020-10/20201028%20IPBES%20Pandemics%20Workshop%20Report%20Plain%20Text%20Final\\_0.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2020-10/20201028%20IPBES%20Pandemics%20Workshop%20Report%20Plain%20Text%20Final_0.pdf)

El informe IPBES resulta de una serie de talleres virtuales en julio de 2020 para tratar la relación entre la pérdida de biodiversidad y el surgimiento de pandemias. La principal conclusión es que el impacto y degradación ambiental causados por la acción humana es lo que hace que los patógenos presentes principalmente en los mamíferos se extiendan y produzcan pandemias. La urbanización, la agricultura y ganadería intensivas, la deforestación o el comercio con especies exóticas son factores de alto riesgo para producir pandemias. El informe ofrece recomendaciones para prevenir el impacto negativo de la actividad humana, que se resumen en un cambio transformativo hacia sociedades sostenibles. Su aportación es original por el trato exhaustivo que da a la relación entre pandemias y actividad humana en el medio ambiente.

Conceptos clave: biodiversidad, degradación medioambiental, urbanización, agricultura, deforestación, ganadería, actividad humana, riesgo pandémico

- Organización Meteorológica Mundial (2020), *United in Science 2020: A multi-organization high-level compilation of the latest climate science information*. Disponible en: [https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=21761](https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21761)

El informe realiza un estado de la cuestión del estado del clima a nivel global y cómo ha variado en el período 2019-2020 a raíz de las distorsiones provocadas por la pandemia. Destaca el hecho de que ha habido reducciones leves en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), pero que se necesitan reducciones globales del mismo calibre o mayor y continuadas para poder mantenerse dentro del escenario de incremento de temperatura de 1,5°C o 2°C sobre los niveles preindustriales (1850-1900). La concentración de GEI en la atmósfera terrestre no ha variado con los efectos de los confinamientos. El período 2016-2020 se contempla como el más caluroso de la serie histórica, con 1,1°C de temperatura por encima de los niveles preindustriales. El COVID ha afectado la capacidad de medida y previsión de los sistemas meteorológicos y debilidades de infraestructura para recoger datos del año actual. El informe también analiza los distintos escenarios futuros de emisiones e incremento de la temperatura.

Conceptos clave: gases de efecto invernadero, capacidad diagnóstica de la infraestructura meteorológica mundial, reducción de emisiones, escenarios climáticos, acción global por el clima, cumplimiento de acuerdos climáticos.

- Ruiz, X. (2015) "El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre el Cambio Climático", *UNISCI*, nº 39, octubre 2015, pp. 125-129. Disponible en: [ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-4XIRA.pdf](http://ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-4XIRA.pdf)

El estudio analiza el papel internacional de la UE a la hora de avanzar en objetivos de transición para frenar y/o adaptarse al Cambio Climático. Se analiza su acción en las Conferencias de las Partes y en distintos foros e iniciativas de cooperación climática en las que ha participado, evaluando su compromiso, el impacto de su agencia en otros actores y el cumplimiento de los objetivos autoimpuestos. Las aportaciones son pertinentes para una concepción de la UE como actor fundamental en el multilateralismo y la gestión de riesgos globales.

Conceptos clave: Cambio Climático, Acción climática de la UE, multilateralismo, cooperación climática en el Mediterráneo (UE-Maghreb), Unión por el Mediterráneo, Acuerdos de París, compromisos climáticos.

- UNESCO Etxea (2020), *Crisis Climática: Amenaza a los Derechos Humanos*. Septiembre de 2020. Disponible en: [http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/crisis\\_climaticaDDHH.pdf](http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/crisis_climaticaDDHH.pdf)

El informe del organismo muestra la íntima relación entre las consecuencias de la crisis climática y la vulneración de derechos humanos esenciales, como el derecho al agua, a la salud, a la alimentación y a la energía. También analiza el impacto diferenciado que tiene y va a tener la crisis climática en grupos especialmente vulnerables: mujeres, indígenas, migrantes.

Conceptos clave: derechos humanos y crisis climática, derecho a la salud, derecho al agua, derecho a la alimentación, el papel clave de la energía para la resiliencia climática, grupos vulnerados o vulnerables.

- **Desastres y DDHH**

- Chaudhry, S. (2015): *Protecting Human Rights in disaster response: guidelines for state and non-state actors*, New Delhi, Housing and Land Rights Network. Disponible en:[http://hic-  
gs.org/content/Protecting%20Human%20Rights%20in%20Disaster%20Response\\_H  
LRN.pdf](http://hic-<br/>gs.org/content/Protecting%20Human%20Rights%20in%20Disaster%20Response_H<br/>LRN.pdf)

El trabajo constituye una compilación de recomendaciones dirigidas a actores estatales y no estatales para la protección de los derechos humanos de las personas afectadas en las fases de prevención, asistencia y reconstrucción en situaciones de desastre. Se propone poner el foco en las necesidades específicas de individuos, grupos y comunidades estructuralmente marginalizados y vulnerables dado que serán aquellos que sufran de forma desproporcionada las duraderas consecuencias del desastre, a saber, habitantes de áreas de riesgo, grupos de bajos ingresos, personas sin hogar, personas desplazadas, minorías, comunidades marginadas, pueblos indígenas, mujeres, niños, personas con diversidad funcional, etc.

Conceptos clave: enfoque de derechos humanos; indivisibilidad de los derechos humanos, participación e inclusividad de los sectores más vulnerables.

- Comité Permanente Entre Organismos (2011): *Directrices operacionales del ISAC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Mayo 2011. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5d7fcb35a.pdf>

El informe se presenta como una recopilación de directrices orientadas eminentemente a gobiernos, organizaciones humanitarias y no gubernamentales con la finalidad de que incorporen el enfoque de derechos humanos en el marco de la preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre. La potencialidad de este enfoque radica en la protección anticipada de futuras vulnerabilidades, basada principalmente en el reconocimiento de las necesidades específicas de las personas afectadas en tanto titulares de derechos así como en la identificación de los detentores de obligaciones internacionales. El grueso del texto se estructura en cuatro grupos de derechos, sin orden de prioridad entre ellos, que deben servir como guía para la incorporación de mecanismos efectivos de protección en situaciones de desastre: i) protección de la vida y lazos familiares; ii) provisión de alimentos, salud y educación; iii) garantía de vivienda y medios de subsistencia y iv) libertad de circulación, libertad de expresión y derechos electorales.

Conceptos clave: principio de no discriminación, personas afectadas como titulares de derechos y no como beneficiarios pasivos, participación activa de personas y comunidades afectadas, prevención de futuras vulnerabilidades y situaciones de discriminación.

- Handmer, J. (2001): "Human Rights and disasters: does a rights approach reduce vulnerability?", *Annual Hazards Workshop*, University of Colorado, Boulder. Disponible en: [https://www.academia.edu/3062605/HUMAN\\_RIGHTS\\_AND\\_DISASTERS\\_Does\\_a\\_rights\\_approach\\_reduce\\_vulnerability](https://www.academia.edu/3062605/HUMAN_RIGHTS_AND_DISASTERS_Does_a_rights_approach_reduce_vulnerability)

El autor defiende el enfoque de derechos humanos como la herramienta idónea para el abordaje de la vulnerabilidad en todas sus formas, dado que, en líneas generales, la mayoría de estas están contempladas en el Derecho Internacional de los DDHH. De este modo, frente a la imposición de sanciones internacionales y otras formas de intervención, se considera preferible el recurso a mecanismos que incentiven a los países a cumplir de buena fe con sus compromisos internacionales en términos de DDHH, tales como la presión comercial, la diplomacia persuasiva, el llamamiento a la acción, la denuncia pública de los incumplimientos, la presión ejercida por organizaciones no gubernamentales y por la sociedad civil.

Conceptos clave: vulnerabilidad, enfoque basado en los derechos humanos, cumplimiento de compromisos internacionales.

- Marchezini, V. (2014): "La producción silenciada de los 'desastres naturales' en catástrofes sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), pp. 253-285. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/261569428\\_La\\_produccion\\_silenciada\\_de\\_los\\_desastres\\_naturales\\_en\\_catastrofes\\_sociales](https://www.researchgate.net/publication/261569428_La_produccion_silenciada_de_los_desastres_naturales_en_catastrofes_sociales)

El autor considera que los desastres son fenómenos socioambientales que, con frecuencia, son erróneamente conceptualizados como "naturales". En los últimos años estos desastres han sido "securitizados", esto es, se han construido discursivamente como amenazas existenciales a las poblaciones. Así, en tal situación de emergencia, la técnica habitual del gobierno es el recurso al estado de excepción que justifica la suspensión de ciertas leyes ante la necesidad de gobernabilidad de la crisis. En esta línea, el autor defiende que la violación de los derechos humanos en situaciones de desastres constituye una constante en los gobiernos, justificada discursivamente bajo la fórmula del estado de excepción, violaciones que deben visibilizarse para reclamar a los Estados que cumplan con sus compromisos internacionales. Por otro lado, realiza una breve crítica a la referencia de las autoridades a la "resiliencia" como clave para la recuperación: primeramente, por considerar la recuperación como una cuestión dependiente de las capacidades de los individuos y comunidades, y, seguidamente, por tratarse de un concepto que despolitiza la realidad al

partir del supuesto de que todos los afectados cuentan con los mismos recursos para abordar los desafíos de la reconstrucción.

Conceptos clave: desastre como fenómeno socioambiental, vulnerabilidad socioambiental, securitización, estado de excepción, violación de derechos, crítica a la noción de resiliencia.

- Kent, G. (2001): "The human right to disaster mitigation and relief", *Environmental Hazards*, 3(3), pp. 137-138. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/233012432\\_The\\_human\\_right\\_to\\_disaster\\_mitigation\\_and\\_relief](https://www.researchgate.net/publication/233012432_The_human_right_to_disaster_mitigation_and_relief)

El autor parte de la consideración de la protección frente a desastres como un derecho humano a garantizar por los Estados como agentes con obligaciones internacionales al respecto. Señala que una adecuada prevención y respuesta a los desastres depende fundamentalmente del desarrollo institucional de planes relativos al abordaje de catástrofes que incluyan aspectos tales como la organización, formación y entrenamiento de personal, estrategias de evacuación, infraestructura médica de emergencia, etc. Asimismo, propone la creación de un acuerdo internacional que articule los estándares básicos en relación con la prevención y asistencia de desastres y que proponga la creación de una red de agencias que evalúen a los estados en su capacidad de respuesta a catástrofes siendo obligados a rendir cuentas al respecto. En un medio plazo, otorga un papel clave a las organizaciones de la sociedad civil como agentes con capacidad de establecer un diálogo constructivo con los estados emitiendo recomendaciones sobre posibles mejoras en relación con el desarrollo de planes de prevención y respuesta a los desastres.

Conceptos clave: protección frente a desastres como un derecho humano, planes gubernamentales de prevención y respuesta a desastres, tratado internacional sobre los estándares mínimos en materia de respuesta a desastres, rendición de cuentas, diálogo constructivo entre ONG y gobiernos.

- ONU (2020), *Progress report: Global Humanitarian Response Plan COVID-19. Third edition*. Disponible en: [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP\\_ProgressReport\\_30SEP.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP_ProgressReport_30SEP.pdf)

El Plan Global de Respuesta Humanitaria para el Covid-19 fue lanzado por la ONU con los objetivos de contener el avance de la pandemia y reducir la mortalidad y la morbilidad; detener el deterioro de los derechos humanos de las personas, su sustento y su pertenencias, así como la seguridad alimentaria; y proteger, asistir y defender a las personas refugiadas, personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida particularmente vulnerables a la pandemia. El informe hace un seguimiento de los avances de las organizaciones integrantes de Naciones Unidas en ese sentido, con ejes temáticos relevantes como la educación y la protección de niños y niñas, y la violencia de género.

Conceptos clave: integración de los efectos de la pandemia en la respuesta humanitaria, protección a la infancia, derecho a la educación, violencia de género, vulnerabilidad de las

mujeres, personas desplazadas internamente, personas refugiadas, adecuación de la respuesta humanitaria al contexto local.

- **Democracia, libertades y derechos humanos**

- Aaron, E. (2020), "Coronavirus shows the need for a human rights-based approach to public health crises", *Freedom House*, 3 de agosto. Disponible en: <https://freedomhouse.org/article/coronavirus-shows-need-human-rights-based-approach-public-health-crises>

El artículo incide en la necesidad de una infraestructura sociosanitaria que priorice los derechos humanos a la hora de gestionar la pandemia. Se debe actuar mediante la transferencia de recursos que potencien la capacidad de las personas para protegerse del virus. Proveer de mayores herramientas a la ciudadanía es la alternativa a imponer medidas de seguridad a menudo muy restrictivas con los derechos fundamentales.

Conceptos claves: enfoque basado en derechos humanos, capacidades de las personas, securitización, provisión de recursos públicos.

- Amnistía Internacional (2020): *Atreverse a salir en defensa de los derechos humanos durante una pandemia*, Agosto de 2020. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/2765/2020/es/>

El informe detalla la esencial labor realizada durante la pandemia por los defensores y defensoras de derechos humanos en relación con la identificación de problemáticas específicas de colectivos especialmente vulnerables, así como de efectos adversos en términos de discriminación y vulneración de derechos humanos de las políticas implementadas por los estados en respuesta a la crisis generada por la COVID-19. En ese contexto, no pocos gobiernos han restringido los derechos de libertad de expresión, asociación y acceso a la justicia; otros han recurrido incluso a la criminalización de organizaciones y defensores de derechos humanos aprovechando las facultades conferidas por el estado de excepción para promulgar leyes represivas no ajustadas a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad con la finalidad de invisibilizar las críticas y la disidencia. Se reivindica el reconocimiento de los defensores de derechos humanos como aliados fundamentales en el reforzamiento de la salud pública y la elaboración de una respuesta no discriminatoria a la pandemia y la obligación de los Estados de protección de estos.

Conceptos clave: implementación de políticas en respuesta a la COVID-19 discriminatorias; estado de excepción; restricción de la libertad de expresión y asociación; discriminación y criminalización de defensores/as de derechos humanos; represión de las voces críticas y disidentes; obligación de protección de los defensores/as de derechos humanos.

- CEPAL (2020), *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*, Trigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL, 26 a 28 de octubre. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>

El informe realiza una propuesta comprehensiva para la reconstrucción social en América Latina y el Caribe desde un enfoque centrado en la igualdad y la sostenibilidad. Concluye que las crisis fundamentales del modelo de desarrollo se han evidenciado durante la pandemia: crisis de crecimiento económico - que ya no alcanza los ratios que tenía hace años - crisis de desigualdad y crisis de sostenibilidad medioambiental. La propuesta viene de potenciar la reconstrucción durante y tras la pandemia en clave de desarrollo sostenible en todas las esferas: producción energética, movilidad urbana y de mercancías, agricultura ecológica, innovación, economía circular, revolución digital... Resulta un análisis muy pormenorizado y reciente (fin octubre 2020) de las crisis presentes y las oportunidades para el desarrollo sostenible que se dan con la pandemia, así como de los planes específicos que se podrían poner en marcha para asegurar la sostenibilidad ambiental, la igualdad social y el empoderamiento económico de las poblaciones. Puede ser un punto de partida fundamental para pensar los escenarios de desarrollo sostenible en multitud de áreas geográficas, adecuando los programas a las especificidades de cada entorno social.

Conceptos clave: reconstrucción, desarrollo sostenible, igualdad, transición ecológica, reforma sistémica, sectores dinamizadores del desarrollo sostenible, revolución digital, bioeconomía, economía circular.

- Freedom House (2020a), *Democracy under lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*. Octubre 2020. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>

El informe repasa los intentos gubernamentales a nivel global para recortar derechos fundamentales con la excusa de gestionar mejor la pandemia. Se concluye que la pandemia del coronavirus y la respuesta institucional está exacerbando el declive global en estándares democráticos que ya se venía manifestando en los últimos catorce años. Se advierte de la irreversibilidad de muchas de las normas y leyes aprobadas con ocasión de la pandemia en escenarios futuros. Preocupan especialmente las derivas autoritarias de gobernantes que ya mostraban un abierto desprecio por el sistema democrático, así como la persecución de medios de comunicación y trabajadores sociosanitarios cuando alertan de las ineficiencias de la gestión de la pandemia.

Conceptos clave: autoritarismo, oportunismo político, declive global de los niveles democráticos, aprobación de leyes restrictivas a largo plazo, persecución de medios de comunicación.

- Freedom House (2020b), *Freedom on the net 2020: the Pandemic's Digital Shadow*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2020/pandemics-digital-shadow>

El informe destaca las iniciativas de actores estatales y no estatales para controlar y modificar las narrativas digitales sobre la pandemia. Se advierte de los nuevos sistemas tecnológicos de control implantados para seguir la evolución epidemiológica y la movilidad

de la población. También se alerta de los crecientes controles al flujo transfronterizo de información digital, mostrando un declive de la confianza en el principio de internet libre. Se destaca el contraste entre el papel de Estados Unidos para potenciar la libertad en internet, principalmente a través del uso de aplicaciones de redes sociales, y el declive que ha sufrido allí en los últimos cuatro años.

Conceptos clave: libertad digital, internet libre, controles fronterizos del flujo de información, cortafuegos nacionales, rastreo digital de la movilidad, control de las narrativas digitales.

- Human Rights Watch (2020). *Human Rights Dimensions of COVID-19 Response*, marzo 2020. Disponible en: [https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#\\_Toc35446578](https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#_Toc35446578)

El informe propone recomendaciones a los gobiernos en su respuesta a la pandemia orientadas al respeto de los derechos humanos fundamentales, incluidos el derecho a la salud, la libre expresión, no discriminación y libertad de circulación. La respuesta eficaz contra los brotes de la COVID-19 pasa por el reconocimiento de las vulnerabilidades específicas de ciertos colectivos, la limitación de los confinamientos y la proporción de información transparente evitando la censura de voces disidentes para lograr un clima de confianza en las instituciones. Además de ello, el informe es de gran interés si se desea documentación sobre buenas prácticas de ciertos gobiernos en respuesta a la pandemia –ej. Publicación regular de datos de salud creíbles por los gobiernos de Taiwán, Singapur y Corea del Sur. Asimismo, se recogen algunos casos de gobiernos que han fracasado en la garantía de algunos derechos fundamentales, especialmente la libertad de expresión y el acceso a información crítica –ej. Censura en China, represión de protestas contra el gobierno en Irán, intimidación de periodistas y personal médico en Tailandia, etc.

Conceptos clave: enfoque basado en derechos humanos; garantía de la libertad de expresión; acceso a información creíble y diversa; campañas de concienciación; reconocimiento de buenas prácticas.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020a): *Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones*, Abril 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf)

La pandemia de la COVID-19 constituye una situación excepcional que ha llevado a que las autoridades de muchos países adopten medidas extraordinarias que son susceptibles de suspender temporalmente determinados derechos civiles y políticos –ej. Libertad de movimiento o de asociación-. Con todo, existen algunas salvaguardias relativas a determinados derechos fundamentales que no pueden derogarse bajo ninguna circunstancia. Además, incluso en una situación de excepcionalidad, las restricciones de derechos deben ajustarse a los principios de i) legalidad, ii) necesidad, iii) proporcionalidad y iv) no discriminación. En síntesis, las medidas que suspenden derechos deben ser proporcionales y limitadas a lo estrictamente necesario con arreglo a las exigencias de la crisis sanitaria y deben ajustarse al criterio de transparencia sin recurrir a la instrumentalización para la censura de la disidencia.

Conceptos clave: estado de emergencia; restricción de derechos civiles y políticos; inderogabilidad de los derechos fundamentales; principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020b): *Civic space and covid-19: guidance*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/CivicSpaceandCovid.pdf>

Esta guía enfatiza la importancia de la participación ciudadana en el diseño de respuestas a la pandemia de la COVID-19, centrándose especialmente en la facilitación de canales de expresión para los colectivos más vulnerables. Se recomienda a los estados que fomenten el intercambio libre y gratuito de ideas en plataformas digitalizadas, tratando de garantizar un acceso mínimo a internet y tratar de universalizarlo, evitando así caer en la desigualdad generada por la brecha tecnológica. Desde distintos nodos debe construirse un entramado epistemológico plural que haga frente a la desinformación, sin caer en la criminalización de voces críticas. Asimismo, resulta de vital importancia el reconocimiento de las múltiples y diversas contribuciones solidarias realizadas por la sociedad civil para contrarrestar los efectos adversos de la pandemia.

Conceptos clave: participación ciudadana en el diseño de respuestas a la COVID-19; brecha tecnológica; desinformación; reconocimiento de las iniciativas solidarias de la sociedad civil.

## **CONVERSATORIO 2: Desigualdad, vulnerabilidad y securitización de la respuesta**

### **- *Desigualdad de género y cuidados***

- CEDAW (2020), *Directrices sobre el CEDAW y COVID-19*. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW\\_Guidance\\_note\\_COVID-19\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_Guidance_note_COVID-19_SP.docx)

El artículo expresa la preocupación del organismo por la creciente desigualdad y riesgo de violencia de género y discriminación contra las mujeres a raíz de la COVID-19. Entre las recomendaciones que plantea están: abordar el impacto desproporcionado de la pandemia en la salud de las mujeres, asegurar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, prevenir y proteger a las mujeres y niñas de la violencia de género, asegurar la igualdad de participación en la toma de decisiones, garantizar la educación continua, proporcionar apoyos socioeconómicos y adoptar medidas especiales para grupos de mujeres muy vulnerables: mujeres mayores, mujeres y niñas con discapacidad, en situación de pobreza, migrantes, pertenecientes a minorías, privadas de libertad, defensoras de derechos humanos, en situaciones con necesidad de protección internacional y/o humanitaria.

Conceptos clave: impacto desproporcionado de la pandemia en la salud de las mujeres, incremento violencia de género, asegurar la protección socioeconómica, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, proteger a mujeres y niñas más vulnerables.

- Comisión 8M (2020), *Ante el ruido: seguir defendiendo lo esencial*. Disponible en: <https://www.tercerainformacion.es/opinion/28/05/2020/comunicado-de-la-comision-8m-de-madrid-ante-el-ruido-seguir-defendiendo-lo-esencial/>

El comunicado reivindica el movimiento social feminista y el trabajo de cuidados como ejes fundamentales del cambio social hacia un modelo centrado en lo esencial: sostenimiento de la vida, cuidado social, bienestar económico, salud, educación, sostenibilidad... Se reivindica la lucha por lo común como una necesidad ineludible especialmente en la situación de la COVID-19.

Conceptos clave: desigualdad de género, trabajo de cuidados, poner lo esencial en el centro, sostenimiento de la vida, trabajo de reproducción, lucha por lo común.

- Instituto de la Mujer (2020), *La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19*. Disponible en: <https://www.inmujer.gob.es/actualidad/noticias/2020/Mayo/InformeCOVID19.htm>

El informe realiza un diagnóstico de la desigualdad de género durante la pandemia, destacando la sobreproporción de mujeres en el trabajo sanitario y de servicios esenciales, su centralidad en las tareas de cuidados, la mayor precariedad y pobreza laboral relativa a la que se enfrentan, así como el incremento de la violencia de género durante el confinamiento. Se destaca el efecto especialmente nocivo con las mujeres que ha tenido la crisis del coronavirus en términos de desigualdad económica y estabilidad laboral y familiar. Se proponen vías de abordaje de la situación desde la perspectiva de género: asegurar corresponsabilidad de tareas en el contexto de teletrabajo, refuerzo de los sistemas de apoyo para la vulnerabilidad económica y las situaciones de víctimas de violencia de género.

Conceptos clave: perspectiva de género para analizar la crisis del coronavirus, precariedad y pobreza laboral femenina, sobrecarga de tareas de cuidados, violencia de género, corresponsabilidad de tareas, apoyo institucional.

- Kassova, L. (2020), *The Missing Perspectives of Women in COVID-19 News. A special report on women's under-representation in news media*. Disponible en: <https://www.iwmf.org/women-in-covid19-news/>

El informe revisa la representación de las mujeres en las publicaciones de noticias relacionadas con el coronavirus en India, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. Se trata de comprobar hasta qué punto las mujeres tienen presencia como fuentes de las noticias, como protagonistas de las mismas y si se tratan asuntos relacionados con la

desigualdad de género. La conclusión principal es que se da una discriminación sostenida en contra de las voces y experiencias de las mujeres durante la pandemia, siendo principalmente aportaciones de hombres las que salen en las noticias. En ese sentido, el informe constata una limitada influencia de las mujeres a la hora de articular la narrativa de las noticias y su enfoque, así como en la toma de decisiones políticas.

Conceptos clave: infra-representación de las mujeres en la cobertura de noticias COVID-19, menor capacidad de agencia para articular la narrativa de lo que acontece, menor capacidad de incidencia en la agenda política, discriminación informativa.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020c): *Guía sobre Derechos Humanos de las mujeres y COVID-19*. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19\\_and\\_Womens\\_Human\\_Rights\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf)

El documento constituye una primera aproximación al impacto específico que la pandemia de la COVID-19 ha tenido sobre los derechos humanos de las mujeres en distintos ámbitos. Primeramente, se señala que el confinamiento y la reducción de los servicios de apoyo a mujeres se han traducido en un incremento de la violencia de género que debe ser contrarrestado con medidas tales como declaración de los servicios de atención a mujeres como esenciales. Asimismo, en relación con la salud, la sobrecarga de los sistemas sanitarios reduce los recursos dedicados a salud sexual y reproductiva; y el rol de cuidados socialmente asignado a las mujeres y niñas comporta una mayor exposición a la infección que se agrava con la dificultad de acceso a las infraestructuras y servicios de saneamiento. En línea con lo anterior, las niñas experimentan más tasas de abandono escolar ante el aumento de las tareas de cuidados en el hogar, lo que a su vez tiene repercusión en el acceso de las niñas a alimentación nutritiva garantizada en las escuelas. En último término, se reconoce la importancia de la participación y liderazgo de las mujeres en el diseño de respuestas a la COVID-19 para garantizar la incorporación de los conocimientos, vivencias y desafíos específicos que enfrentan a la vez que se mantenga la igualdad de género en la agenda y se reconozca públicamente la relevancia de las defensoras de derechos humanos.

Conceptos clave: violencia de género, salud sexual y reproductiva, cuidados, abandono escolar de las niñas, inseguridad alimentaria, liderazgo de mujeres en el diseño de respuestas a la COVID-19.

- ONU Mujeres (2020a), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/08/cuidados-en-america-latina-y-el-caribe-en-tiempos-de-covid-19>

El informe estudia la intensificación de los trabajos de cuidados durante la pandemia en América Latina y el Caribe y cómo la falta de infraestructura social pública, ya deteriorada antes y ahora de forma dramática, hace recaer este peso de nuevo sobre las mujeres. La vía por la que aboga es la de reconocer el trabajo de cuidados, redistribuirlo equitativamente entre mujeres y hombres y reducir la carga familiar con apoyo estatal y servicios públicos de cuidados. Se recomienda aprovechar la crisis para reformar el sistema de cuidados regional

desde un enfoque sistémico e integral. El informe también destaca iniciativas alentadoras en esta vía de reforma. Resulta original por la exhaustividad con la que profundiza en el tema y por suponer un verdadero estado de la cuestión de los cuidados en América Latina y el Caribe en el momento presente.

Conceptos clave: cuidados, desigualdad de género, falta de infraestructura pública, redistribución de las cargas de cuidados, reconocimiento del rol de las mujeres en los cuidados, trabajo doméstico, reforma sistémica e integral de los cuidados.

- ONU Mujeres (2020b), *Informe anual: el mundo para las mujeres y las niñas*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/06/annual-report-2019-2020>

El informe destaca la situación de mayor vulnerabilidad relativa a la que se enfrentan mujeres y niñas en el contexto de sistemas sociales amenazados por la pandemia. Se recomienda construir paz con las mujeres en los períodos de recuperación durante y post-pandemia, potenciar la acción humanitaria con perspectiva de género y prevenir la violencia de género en todas sus formas (especialmente dura en períodos de confinamiento). Se informa de la colaboración de ONU mujeres con otros organismos para asegurar políticas públicas orientadas a las familias y las buenas prácticas laborales en el escenario pandémico, así como medidas de protección social que amortigüen las dificultades económicas de mujeres y niñas.

Conceptos clave: vulnerabilidad económica, violencia de género, acción humanitaria con perspectiva de género, políticas públicas que aseguren protección de derechos humanos y suficiencia económica de mujeres y niñas.

- Oxfam (2020a), “No todas las desigualdades son visibles. El verdadero valor del trabajo de cuidados”. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/no-todas-las-desigualdades-son-visibles-el-verdadero-valor-del-trabajo-de-cuidados>

El artículo destaca el trabajo de cuidados a nivel personal, familiar y comunitario, como el motor oculto de nuestras economías, empresas y sociedades. Contrapone su invisibilidad al enorme valor que tiene para sostener la vida social y personal. Enfatiza el hecho de que la mayor parte del mismo lo asumen niñas y mujeres, las cuales, a menudo, apenas tienen tiempo para aprovechar oportunidades educativas, económicas y comunitarias. Se destaca la situación de pobreza y vulnerabilidad social en la que se encuentran muchas mujeres dedicadas al trabajo de cuidados, especialmente las trabajadoras del hogar, cuyos derechos económicos y laborales son continuamente atacados. El trabajo de cuidados no está reconocido en su valor social y se encuentra infra-remunerado. Se apela a los gobiernos a dar al trabajo de cuidados la importancia que tiene en las economías nacionales y a reformar los sistemas fiscales de manera que los sectores más pudientes contribuyan justamente a las necesidades sociales.

Conceptos clave: reconocimiento del trabajo de cuidados, valor económico y social de los cuidados, vulnerabilidad de mujeres cuidadoras, explotación laboral de trabajadoras del hogar, desproporción en las cargas de cuidados mujeres-hombres, sistemas fiscales progresivos justos.

- Oxfam (2020b), *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>

El informe actualiza los datos respecto a desigualdad de riqueza a nivel global, haciendo incidencia en la necesidad de reformar el sistema fiscal para que aquellas personas más ricas contribuyan de manera justa. El 1% de la población más rica posee mayor riqueza que 6.900 millones de personas juntas. Por otro lado, se destaca el valor económico del trabajo de cuidados, de 10,8 billones de dólares anuales, que triplica el tamaño de la industria mundial de tecnología y es en su mayor parte realizado por mujeres. Las trabajadoras del hogar representan el colectivo más explotado del mundo, 67 millones, el 80% mujeres, el 90% sin seguridad social y el 50% sin salario mínimo. Se contraponen la falta de derechos y retribución económica en el trabajo de cuidados con la creciente necesidad del mismo, con expectativas de 200 millones de personas más, entre personas mayores y población infantil, que necesitarán de cuidados. Sumado a la emergencia climática, se anuncia una crisis inminente de cuidados a nivel global. El informe no incluye el impacto de la pandemia provocada por el Sars-Cov-2, que probablemente haya agudizado la situación.

Conceptos clave: trabajo de cuidados, trabajadoras del hogar, desigualdad económica, crisis global de cuidados, desigualdad de género.

- Wenham, C. (2020): *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period*, European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, September 2020. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL\\_STU\(2020\)658227\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL_STU(2020)658227_EN.pdf)

El impacto socioeconómico de la pandemia ha recaído desproporcionadamente en las mujeres y otros géneros, sin ello deberse a los efectos directos del patógeno, sino como resultado de las medidas de salud pública implementadas para minimizar la propagación de la COVID-19. Además, los efectos en clave de género interseccionan con otros ejes de vulnerabilidad, repercutiendo con mayor virulencia en minorías étnicas y en la comunidad LGBTIQ. Se enfatiza la feminización del trabajo sanitario y de cuidados, revelándose como servicios esenciales –y no solo durante la pandemia, pero especialmente en tal contexto- en los que la exposición al virus es desmesurada. Además, las mujeres han reducido en mayor medida sus horas de trabajo para adaptarse al incremento de tareas domésticas durante el confinamiento, ubicándose en una situación de mayor inseguridad laboral con efectos claros en la salud mental de las mujeres. Asimismo, se pone de relieve el deterioro en materia de salud sexual y reproductiva ante la restructuración de los sistemas de salud para manejar la crisis sanitaria; así se revelan insuficientes los servicios de preparación a la maternidad, el acceso a anticonceptivos o la garantía de aborto seguro. Adicionalmente se menciona que los sectores más afectados por las medidas del confinamiento –ej. hostelería, ocio, turismo, educación y cuidado de niños- están desempeñados en mayor medida por mujeres, lo que ha reforzado un proceso de feminización de la pobreza en los estados miembros de la UE.

Conceptos clave: intersección del género con otros ejes de vulnerabilidad; feminización del trabajo sanitario y de cuidados; distribución asimétrica de las tareas domésticas; incremento

del trabajo no remunerado de mujeres; reducción de los servicios de salud reproductiva y sexual; feminización de la pobreza.

- WILPF (2020), *A WILPF Guide to Documenting and analysing responses to the Covid-19 crisis*. Women's International League for Peace and Freedom, abril 2020. Disponible en: <https://www.wilpf.org/portfolio-items/a-wilpf-guide-to-documenting-and-analysing-responses-to-the-covid-19/>

El informe presta atención a las desigualdades, las necesidades comunitarias y las consecuencias económicas de los programas de ayuda puestos en marcha durante la gestión de la pandemia. Entiende que la atención a las necesidades de la población, en especial a aquellos grupos más vulnerables (mujeres, infancia, migrantes, refugiados...) debe constituir el eje central de la gestión de la crisis del coronavirus. Esta crisis se relaciona con lo que denomina "capitalismo del desastre" y los riesgos globales que este ocasiona. El informe condena las tendencias a la militarización, la violencia política y las medidas represivas presentes en la gestión estatal de la pandemia. Por otro lado, apela a la solidaridad global como principal foco de esperanza y guía moral.

Conceptos clave: capitalismo del desastre, desigualdad, necesidades de la población, grupos vulnerables, militarización, represión, solidaridad.

#### - **Vulnerabilidad medioambiental**

- PNUMA (2020), *Trabajar con el medio ambiente para proteger a las personas. Respuesta del PNUMA a la COVID-19*. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/es/resources/trabajar-con-el-medio-ambiente-para-proteger-las-personas-la-respuesta-del-pnuma-la-covid>

El informe resalta dos prioridades en la gestión de la crisis relacionadas con la vulnerabilidad medioambiental. Primero, proteger a las personas afectadas por las pandemias, asegurando el resguardo de sus derechos humanos. Segundo, apoyar a las naciones más afectadas por la COVID y que ya tuvieran una escasa resiliencia climática previamente a reconstruir desde un enfoque de capacidades para la resiliencia sus estructuras económicas y sociales. El informe también anota las actividades que el PNUMA realiza para dar respuesta a la crisis del coronavirus: facilitar la gestión sostenible de los residuos derivados de la asistencia sanitaria de la pandemia; potenciar la investigación, innovación y educación en la relación entre desastres naturales, como la degradación de la biodiversidad y los hábitats naturales, y el surgimiento de epidemias; facilitar mediante fondos medioambientales la reforestación de bosques, restauración de ecosistemas, la resiliencia comunitaria y la responsabilidad medioambiental de las empresas; apoyar la reestructuración de los sistemas productivos para la mejor sostenibilidad de los mismos; mejorar la gobernanza ambiental a nivel mundial, basándose en la premisa del multilateralismo.

Conceptos clave: vulnerabilidad y resiliencia medioambiental, desarrollo sostenible, restauración de ecosistemas, protección de la población más afectada por la degradación ambiental, gobernanza ambiental a escala global

- **Infancia**

- Guterres, A. (2020): *Informe de políticas: las repercusiones de la COVID-19 en los niños*. Disponible en:

[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/informe\\_guterres\\_covid\\_infancia.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/informe_guterres_covid_infancia.pdf)

El autor considera que los niños y niñas son colectivos especialmente afectados por la emergencia de la pandemia a pesar de ser aquellos que sufren en menor medida los efectos directos de la infección por COVID-19. La implementación de medidas orientadas al cese de la propagación del virus ha comportado un aumento significativo de la pobreza y la mortalidad infantil con la reducción de los ingresos de las familias; además, con la clausura de las escuelas ha comportado una crisis de aprendizaje en las regiones y familias más humildes ante la imposibilidad de adecuarse a un modelo educativo a distancia, evidenciándose una exclusión digital que agrava la situación de vulnerabilidad de algunos niños. Además de ello, las medidas de confinamiento y el cese de servicios no esenciales han dejado desprotegidos a mujeres y niños que padecen violencia doméstica sin la posibilidad de contar con una alternativa habitacional. En definitiva, la pandemia tiene unas repercusiones que trascienden la salud física sobre los niños y niñas que, especialmente aquellos que se encontraban en una situación previa de vulnerabilidad, tales como los pertenecientes a familias de bajos ingresos, refugiados o desplazados, niños privados de libertad o en situaciones de conflicto activo. Así, resulta fundamental la ampliación de medidas de asistencia social a las familias y la conceptualización de los servicios orientados específicamente a los niños como servicios esenciales, priorizando a aquellos en mayor situación de vulnerabilidad.

Conceptos clave: impacto desigual de la pandemia en los niños; aumento de la pobreza y mortalidad infantil; discontinuidad en la trayectoria educativa de los niños; brecha tecnológica; exclusión digital y educativa.

- Martínez, M; Rodríguez, I. y Velásquez, G. (2020), *Infancia confinada. ¿Cómo viven la situación de confinamiento niñas, niños y adolescentes?* Disponible en: <https://infanciaconfinada.com/>

El informe busca ahondar en el “universo convivencial de la población infantil confinada” en España durante el Estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020. Niñas, niños y adolescentes muestran expresan aburrimiento pero también preocupación por la situación social y de sus familias, por la posibilidad de que uno o varios familiares pierdan su empleo o que alguno de ellos fallezca a causa del virus o sufra por motivo de la soledad. En general, la población infantil y adolescente es muy consciente de la incertidumbre económica y social y los efectos que puede tener sobre sus entornos cercanos. En casi todos los casos, la excesiva carga de tareas escolares se relaciona con un aumento del estrés. En algunas situaciones, la inestabilidad económica del hogar ha impactado de manera muy dura en la concepción de bienestar que tienen, y ello tendrá efectos duraderos en la formación de la personalidad y en sus expectativas vitales. Por otro lado, las tensiones derivadas del confinamiento pueden, en ciertos casos, dañar las relaciones intergeneracionales, aunque en otros las refuercen.

Conceptos clave: derechos de la infancia, preocupación, aburrimiento, incertidumbre, consciencia de la situación socioeconómica, consciencia de las razones para el confinamiento, consciencia de los efectos de la crisis sobre sus familias, lazos intergeneracionales, efectos a largo plazo sobre expectativas vitales y formación de la personalidad, estrés por la situación y las tareas escolares.

- UNICEF y Alliance for Child Protection in Humanitarian Action (2020): *Technical note: COVID-19 and Children Deprived of their Liberty*. Disponible en: <https://gdc.unicef.org/resource/technical-note-covid-19-and-children-deprived-their-liberty>

El texto aborda la vulnerabilidad específica de los niños privados de libertad en centros de detención de inmigrantes, de acogida y otros espacios restrictivos. En ellos la sobrepoblación, unas condiciones higiénicas deficientes y la dificultad de acceso a agua y saneamiento complican la protección contra el virus. Además, en un contexto de pandemia algunos servicios no conceptualizados como esenciales se ven limitados, como aquellos relativos a la atención psicosocial o de apoyo educativo. Se recoge una compilación de recomendaciones a las autoridades responsables en cada país que pueden resumirse en tres medidas principales: i) establecer una moratoria al ingreso de nuevos niños a las instalaciones de detención; ii) poner en libertad de aquellos niños que puedan retronar de forma segura a sus hogares y comunidades; iii) proteger la salud y el bienestar de los niños que permanezcan en los centros de detención. En definitiva, todas las decisiones tomadas al respecto deben guiarse por el principio de interés superior del niño o niña, así como por el derecho a la vida, a la supervivencia, al desarrollo y de ser escuchado.

Conceptos clave: Convención sobre los Derechos del Niño; principio del interés superior del niño/a; derecho del niño/a a ser escuchado; moratoria de ingreso de nuevos niños a los centros de detención; liberación de niños privados de libertad.

- **Personas privadas de libertad y Derechos Humanos**
- Comité Permanente entre Organismos (2020): *COVID-19: atención especial a las personas privadas de libertad*, Marzo 2020.

El Comité Permanente entre Organismos –IASC por sus siglas en inglés- pone de relieve la obligación de respetar los derechos humanos y el acceso a higiene y atención sanitaria sin demoras indebidas a las personas privadas de libertad. Con frecuencia, los centros de detención adolecen de hacinamiento y acceso restringido a medios sanitarios y de saneamiento lo que comporta un mayor riesgo de propagación del virus en caso de contagio. De este modo, la recomendación principal se centra en la excarcelación de reclusos, dando prioridad a los niños, personas con patologías previas y aquellas con perfiles de bajo riesgo que hayan cometido delitos menores y el establecimiento de soluciones alternativas a la detención de migrantes en situación irregular que no impliquen su reclusión proporcionando una vivienda adecuada y equipada. Asimismo, se sugiere el sometimiento de las personas privadas de libertad a un examen médico en el momento de su admisión, y, de otro lado, la continuidad de los cuidados de salud mental y apoyo psicosocial en caso de ser necesarios.

Conceptos clave: hacinamiento en centros de detención; excarcelación de reclusos; acceso a atención sanitaria sin demora indebida; continuidad de los servicios de apoyo psicosocial.

## - **Migración y refugio**

- CEAR (2020a), *Informe 2020: las personas refugiadas en Europa y España*. Disponible en: <https://www.cear.es/informe-cear-2020/>

El informe destaca la cifra de 70,8 millones de personas desplazadas en el mundo en 2018, lo que supone 2,3 millones más que el año pasado y el mayor número de personas desplazadas desde la Segunda Guerra Mundial. Se destaca la responsabilidad compartida de la comunidad internacional y los Estados para el debido respeto de derechos humanos y acogida de estas personas. Durante el año 2019, en Europa y España se han dificultado las vías para la acogida de personas refugiadas, pese a algunos avances, siendo este un campo en que queda mucho por avanzar para el cumplimiento de la normativa internacional, especialmente en lo que respecta al acceso a servicios básicos (educación, salud, empleo, vivienda, pensiones...). No se recoge el marco temporal iniciado con la situación pandémica, pero resulta importante como estado de la cuestión en el momento previo.

Conceptos claves: personas desplazadas forzosamente en necesidad de protección internacional, cifras récord desde la Segunda Guerra Mundial, responsabilidad internacional y compartida entre Estados, crecientes dificultades para acceder al refugio, insuficiente iniciativa por parte de los Estados europeos para asegurar la acogida.

- CEAR (2020b), *Situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la Covid-19*. Disponible en: [cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID\\_web.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID_web.pdf)

El estudio está concebido como un anexo del Informe CEAR 2020 sobre la situación de las personas refugiadas en Europa y España (referenciado arriba). Se revisa la situación de las personas en necesidad de protección internacional, obligadas a desplazarse internamente en sus países y al exterior, en un contexto de cierres fronterizos y amplias restricciones a la movilidad motivadas por la COVID-19. La conclusión general es que las restricciones y la general desconfianza de los Estados, en este caso destacan los europeos, han agravado la situación de estas personas, limitando los ya exiguos cauces de los que disponían para recibir protección internacional.

Conceptos clave: migraciones forzadas, restricciones de movilidad y cierre de fronteras, dificultad para acceder a protección internacional, desamparo y vulnerabilidad de personas migrantes y refugiadas.

- PorCausa (2019), *Nuevas narrativas para reemplazar el discurso del odio*. Disponible en: <https://porcausa.org/articulo/descarga-el-2do-informe-de-nuevas-narrativas/>

El informe representa un esfuerzo didáctico orientado a reconstruir las narrativas con las que se trata a las personas que migran. Se apuesta por rehumanizar la forma de tratar la migración, romper los espacios entre el “nosotros” y el “ellos”, además de enfocar la comunicación en los aspectos emocionales más que en los datos. Es un punto de vista

interesante para abordar los problemas de estigmatización y las narrativas securitizadoras presentes en la gestión de las migraciones, agravados por la pandemia.

Conceptos clave: nuevas narrativas sobre la migración, rehumanizar a las personas migrantes, tratar la emocionalidad, romper brechas identitarias, percepción subconsciente prejuiciosa contra las personas migrantes.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020d): *COVID-19 y los derechos de los migrantes: guía*, abril 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_Migrants\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants_sp.pdf)

Esta breve guía señala que las personas migrantes pueden ser particularmente más vulnerables en el contexto de pandemia, no solo por su posible exclusión de las políticas o del acceso efectivo a derechos, sino también por la proliferación de los discursos de odio y xenofobia en situaciones de extrema incertidumbre como la generada por la pandemia. Con todo, los estados deben tener en cuenta a las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, como parte integral de cualquier respuesta efectiva de salud pública y respuesta a la COVID. Asimismo, se recoge que muchas personas migrantes cuentan con empleos de bajos salarios, temporales e informales, lo que comporta un mayor riesgo de contagio. Se pone de relieve la vulnerabilidad específica de las personas migrantes viviendo en campamentos o en condiciones inseguras de habitabilidad y se recomienda la reubicación preventiva de los campamentos superpoblados a viviendas equipadas.

Conceptos clave: discursos de odio; xenofobia; economía informal, reubicación preventiva de refugiados.

#### - ***Vulnerabilidad y pueblos indígenas***

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020e): *Guía: COVID-19 y los derechos humanos de los pueblos indígenas*, julio 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_IndigenousPeoplesRights\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenousPeoplesRights_ES.pdf)

En relación con los pueblos indígenas, existen estados que han adoptado políticas de inclusión de sus necesidades específicas en la respuesta a la pandemia, mientras que otros han excluido a estas comunidades del diseño de medidas y políticas para enfrentar la COVID-19. Además, los pueblos indígenas, en tanto agentes activos e impulsores de cambio, están trabajando sobre soluciones propias a la crisis sanitaria recurriendo a sus conocimientos y prácticas tradicionales a través de sus instituciones representativas o de autogobierno. Durante la pandemia, algunos derechos humanos se revelan de una mayor importancia para los pueblos indígenas, tales como el derecho a la libre determinación y a participar y ser consultados sobre las medidas que les afectan. Con la finalidad de establecer un confinamiento, se precisa de una alianza entre el Estado y los pueblos indígenas para controlar la entrada de invasores en territorio indígena. Asimismo, los estados deben comprometerse a evitar la expulsión de los pueblos indígenas de sus tierras,

así como la utilización de las tierras indígenas para actividades militares durante la pandemia. Siguiendo la recomendación de la OMS, los estados deben asegurar una atención sanitaria culturalmente aceptada y sin discriminación a la población indígena.

Conceptos clave: pueblos indígenas como agentes propositivos y cambio; inclusión de los pueblos indígenas en el diseño de respuestas a la pandemia; derecho de libre determinación de los pueblos; derecho de consulta y participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan; alianza entre el estado y las comunidades indígenas; atención sanitaria culturalmente aceptada por los pueblos indígenas.

- ***Impacto en las personas con diversidad funcional***

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020f): *COVID-19 y los derechos de las personas con discapacidad: directrices*, abril 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19\\_and\\_The\\_Rights\\_of\\_Persons\\_with\\_Disabilities\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities_SP.pdf)

Cabe señalar que muchas personas con discapacidad cuentan con unas condiciones de salud preexistentes que las vuelven más susceptibles a contraer el virus y a experimentar infecciones más graves que se relacionan con una mayor mortalidad. Además, la mayoría de estas personas dependen de apoyos para el desarrollo de su vida cotidiana con normalidad, servicios que han encontrado obstáculos durante la pandemia, generándose un riesgo de aislamiento de las personas beneficiarias. Con la pandemia se han intensificado las barreras que estas personas enfrentan para acceder a los servicios e información sobre salud, cuestión agravada por la persistencia de la discriminación y barreras para acceder a comida y apoyos financieros, así como para la participación en la educación en línea. De este modo, las directrices de la ONU ponen el foco en la concienciación sobre el impacto particular de la pandemia en las personas con discapacidad y la necesidad de movilizar recursos adicionales para asegurar que las voces de estas personas y de las organizaciones que las representan sean escuchadas de forma que se aseguren respuestas a la COVID inclusivas de las personas con discapacidad. También se mencionan medidas más específicas tales como la aseguración del suministro y acceso a medicamentos y la realización de capacitaciones y formaciones de sensibilización de los trabajadores de la salud para prevenir la discriminación contra las personas con discapacidad.

Conceptos clave: discriminación basada en prejuicios contra las personas con discapacidad; dificultad de adaptación a la educación en línea, respuestas a la COVID-19 basadas en derechos humanos e inclusividad; capacitaciones y formaciones sobre la diversidad funcional para concienciar a los trabajadores de la salud.

- ***Vulnerabilidad de las personas LGBTI***

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020g): *COVID-19 y los derechos humanos de las personas LGBTI*, abril 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople_ES.pdf)

De forma cotidiana, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales pueden experimentar discriminación y estigmatización en los servicios de salud, generándose disparidad, así como un deterioro en la calidad de la atención médica que

puede desincentivar a las personas LGBTI a acudir a los centros de salud por temores fundados de discriminación o agresión. Asimismo, con la emergencia de la pandemia los servicios de salud requeridos por las personas trans, tales como el tratamiento hormonal, se han visto interrumpidos repercutiendo negativamente en su salud física y mental. También se menciona la frecuencia con que las personas LGBTI, especialmente las personas trans, se ven abocadas a dedicarse a la economía informal, siendo especialmente vulnerables en términos de estabilidad económica. Se recoge adicionalmente que algunos informes registran el aumento de los discursos de odio y de cariz homofóbico y transfóbico desde el inicio de la pandemia.

Conceptos clave: discriminación y estigmatización de las personas LGBTI; suspensión temporal de tratamientos hormonales; proliferación de los discursos de odio de cariz homofóbico y transfóbico.

#### - **Securitización**

- Basile, G. (2020), *La triada de cuarentenas, neohigienismo y securitización en el SARS-CoV-2 : matriz genética de la doctrina del panamericanismo sanitario*. Edición especial CLAGSO, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiCu5jS3-PsAhVWQkEAHRdpBvgQFjAFegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.clacso.edu.ar%2Fclacso%2Fgt%2F20200529070501%2FNeohigienismo-y-cuarentenas-verticales.pdf&usq=AOvVaw10TY9sTAIZp9roJjk1p5Hw>

El autor revisa las distintas medidas securitarias puestas en marcha en América Latina y el Caribe para frenar el virus y la posible extensión de las mismas en un escenario post-pandemia. Se trata la relación entre seguridad y salud, en un contexto de securitización de la salud colectiva, y los riesgos que ello puede entrañar si las prácticas utilizadas para frenar el coronavirus son incorporadas más allá del contexto específico para el que se concibieron. El análisis cubre una tríada de conceptos interrelacionados: la “seguridad sanitaria global” o securitización de la salud pública global, el neo-higienismo practicado por los Estados en sus políticas contra la pandemia y las cuarentenas como terapias de shock social. Resulta relevante el análisis de la relación entre seguridad y salud y las claves que aporta para otros contextos geográficos y escenarios futuros.

Conceptos clave: securitización, seguridad sanitaria, neo-higienismo, cuarentena como terapia de shock, reconfiguración de la salud y la sanidad como un problema de seguridad, vigilancia sanitaria.

- Goggin, S. (2009), “Human Rights, Anthropology and Securitization: Reclaiming Culture”, en *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, nº 2, mayo 2009. Disponible en: <https://www.ecmi.de/publications/jemie/issue-22009>

El autor revisa el creciente papel de la noción de cultura en la esfera pública desde el 11-S. Su tesis es que se está dando una reconfiguración de la relación entre Estado y minorías étnicas y de la propia idea de identidad nacional. Todo ello está enmarcado en un ambiente

securitizador, donde se enmarcan determinadas acciones sociales como potencialmente peligrosas para la identidad nacional. Ha sido especialmente candente el debate en torno al multiculturalismo y la pertinencia de este modo societario para las sociedades europeas. El autor revisa el papel de los dirigentes europeos a la hora de marcar el multiculturalismo como algo peligroso y externo a la “cultura nacional” de cada país. Por otro lado, este análisis le sirve para repensar la relación entre cultura y derechos humanos, y cómo un enfoque legal basado en estos últimos sería el apropiado para marcar la relación entre Estado y minorías étnicas.

Conceptos clave: securitización, monopolio estatal de la cultura nacional, minorías étnicas, enfoque basado en derechos humanos, multiculturalismo confrontado desde la seguridad nacional como una amenaza.

- Permach, J. (2020), “Discursos bélicos y narrativas emancipadoras”, *El Salto*, 1 de abril. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/tribuna/discursos-belicos-narrativas-emancipadoras-joseba-permach>

El artículo se centra en el papel de las metáforas para dar forma a los discursos políticos durante la pandemia. Considera especialmente perjudicial que se utilicen metáforas de guerra para tratar la crisis y que se centren a su vez en combatir al virus y no en reforzar las debilitadas infraestructuras sanitarias que nos dejan décadas de gobernanza neoliberal. El marco de la guerra desvía la atención sobre las condiciones que nos pueden resguardar del virus, resultando en un discurso hueco que plantea el virus como un desastre natural. Este marco también justifica la militarización de los espacios públicos y altas dosis de autoritarismos, primando el control de la movilidad y el recorte de derechos fundamentales sobre el refuerzo de sistemas sociales protectores y garantistas.

Conceptos clave: securitización, discurso belicista, metáfora de guerra, gestión neoliberal de los sistemas sociales, militarización espacios públicos.

### **3. BIBLIOGRAFÍA GENERAL EN DERECHOS HUMANOS**

- AECID (2015), *Manual de la AECID para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El manual expone las directrices básicas para aplicar un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la cooperación internacional para el desarrollo. Este enfoque se inspira normativamente en la legislación internacional referente a derechos humanos y se operativiza mediante la protección y promoción de los mismos. El eje que guía las actuaciones es la identificación y corrección de las desigualdades del entorno estudiado, que representan el mayor obstáculo para el desarrollo de las sociedades. El EBDH es una herramienta epistemológica y metodológica de gran valor en otros campos además de la cooperación internacional y a distintos niveles de actuación, como pueden ser la gestión de la pandemia del Sars-Cov-2 y la intervención sociocomunitaria.

Conceptos clave: Derecho Internacional; desigualdad; desarrollo humano; identificación de las causas de la vulneración de derechos humanos; participación inclusiva.