

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A NUEVOS RIESGOS SOCIALES

Marcos Nelio Mollar

COLECCIÓN
RIESGO Y SOCIEDAD

SERIE
PROTECCIÓN SOCIAL
FRENTE A NUEVOS
RIESGOS SOCIALES

VOLUMEN 4



SD SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL



**INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES DE
PROTECCIÓN SOCIAL
FRENTE A NUEVOS
RIESGOS SOCIALES**



CISS
CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomeli Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda
Secretario General

Dra. Diana Tamara Martínez Ruiz
Secretaria de Desarrollo Institucional

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera
*Coordinadora del Seminario Universitario
de Riesgos Socio-Ambientales*

Mtra. Laura Sánchez de Jesús
*Secretaria Técnica del Seminario Universitario
de Riesgos Socio-Ambientales*

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Mtro. Alvaro Velarca Hernández
Secretario General

Lic. Vanessa Stoehr Linowski
Directora de Proyectos e Investigación

Mtro. Miguel Ángel Ramírez Villela
*Jefe de la División de Proyectos
y Asistencia Técnica*

Dra. Verhonica Zamudio Santos
*Investigadora responsable de la línea de
investigación riesgo de desastres*

| COLECCIÓN: RIESGO Y SOCIEDAD
| SUBSERIE: PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A NUEVOS RIESGOS SOCIALES
| VOLUMEN 4

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A NUEVOS RIESGOS SOCIALES

Marcos Nelio Mollar

Es abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), profesor adjunto interino de Derecho Internacional Público y de Organismos Internacionales en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Facultad de Ciencias Sociales, y profesor adjunto interino de Derecho Internacional Público y de Derecho Internacional relativo a los Desastres en la UBA, Facultad de Derecho. Es miembro de la Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres en representación de la UCA y se desempeña como supervisor de Asuntos Internacionales en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la República Argentina. Sus opiniones no representan ni reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones en las que se desempeña.



CISS
CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Nelio Mollar, Marcos, autor.

Título: Instrumentos internacionales de protección social frente a nuevos riesgos sociales / Marcos Nelio Mollar.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional : Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2024. | Serie: Colección Riesgo y sociedad. Serie Protección social frente a nuevos riesgos sociales ; volumen 4.

Identificadores: LIBRUNAM 2241994 (libro electrónico) | ISBN 9786073083928 (libro electrónico) (pdf).

Temas: Seguridad social — Legislación — Fuentes. | Personas adultas mayores — Condición jurídica, leyes, etc. — Fuentes. | Derecho internacional y Derechos humanos — Fuentes. | Seguridad social (Derecho internacional).

Clasificación: LCC K1980 (libro electrónico) | DDC 344.05348—dc23

- AVISO LEGAL -

Instrumentos internacionales de protección social frente a nuevos riesgos sociales.

Esta edición de un ejemplar (2.4 Mb) fue preparada por la Secretaría de Desarrollo Institucional y por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Primera edición electrónica en formato PDF:
Agosto, 2024

D.R. © 2024
Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, CDMX,
México | www.unam.mx

Secretaría de Desarrollo Institucional
www.sdi.unam.mx

Seminario Universitario de Riesgos Socio-
Ambientales | sursa.sdi.unam.mx

Conferencia Interamericana de Seguridad Social,
Magdalena Contreras, 10200, CDMX, México |
www.ciss-bienestar.org

Coordinación editorial: Verhonica Zamudio Santos
y Naxhelli Ruiz Rivera
Corrección de estilo: Sebastián Castellanos
Diseño editorial: Ana Laura García Zavala
Edición digital: Ana Laura García Zavala
Imagen de cubierta: AdobeStock

Esta edición y sus características son propiedad de la UNAM y de la CISS.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La publicación presenta los resultados de una investigación científica que contó con dictaminaciones doble ciego de expertos externos, con un resultado positivo, y con la aprobación del Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional, el cual garantiza la calidad académica de la obra, de acuerdo con sus normas editoriales. Los contenidos de la obra fueron analizados con software de similitudes, por lo que cumplen plenamente con los estándares científicos de integridad académica.

El proyecto fue financiado por la Secretaría de Desarrollo Institucional a través del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales y por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

ISBN (colección): 978-607-30-6844-4
ISBN (libro digital PDF): 978-607-30-9264-7
DOI: <https://doi.org/10.22201/sdi.9786073092647e.2024>

Hecho en México

RESUMEN

El enfoque actual de la seguridad social abarca no sólo las contingencias sociales tradicionales relativas a la salud, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, la vejez, la invalidez, la muerte, la maternidad, el desempleo y las cargas de familia, sino también las contingencias por nuevos riesgos sociales derivados de las situaciones de desastre.

Ciertos fenómenos naturales, aquellos que por su intensidad producen un impacto negativo en las personas, sus propiedades o el medioambiente, constituyen una potencial amenaza que, sumada a una situación de vulnerabilidad de una sociedad o país, podrían provocar una situación de desastre. Una situación de vulnerabilidad está dada por ciertas características y circunstancias de una comunidad que la hacen susceptible a los perjuicios de una amenaza. Así, las condiciones económicas, sociales, culturales, tecnológicas, institucionales y ambientales condicionan la capacidad y los recursos disponibles de las personas y de la sociedad para hacer frente a ciertas amenazas.

Las personas mayores se encuentran particularmente expuestas a las amenazas ante este tipo de situaciones que pueden agravar las condiciones personales (ingresos insuficientes, acceso desigual a bienes y servicios básicos, pérdida de documentación o dificultades para reemplazarla, pérdida o destrucción de la vivienda, dificultad en el acceso a la información y a los servicios de salud, discriminación en la prestación de asistencia, falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley, entre otros), convirtiéndolas en un grupo de población vulnerable. Si se reducen sus vulnerabilidades socioeconómico-ambientales, también resulta posible reducir la probabilidad de padecer los impactos negativos de los desastres.

La seguridad social tiene un rol importante en atender las necesidades derivadas ante estas situaciones y, además, en contribuir a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de las personas en general, y de las mayores en particular.

Identificar y analizar los instrumentos internacionales que contemplan el derecho a la seguridad social y promueven la reducción de las vulnerabilidades es útil por su jerarquía superior al derecho interno de cada Estado

cuando se trata de instrumentos vinculantes, y por su importancia como guía y modelo para la legislación interna de cada Estado cuando los instrumentos son no vinculantes. Algunos instrumentos, adoptados tanto en el ámbito de la aplicación material de los convenios internacionales de los derechos humanos como en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como los relativos a los desastres, reconocen el derecho humano a la seguridad social y, en particular, a la protección social ante situaciones de desastre.

El objetivo de este trabajo es propiciar el reconocimiento y comprensión de las normas y las pautas útiles que permitan asegurar la protección social de las personas mayores ante situaciones de desastre a partir de un análisis cualitativo-descriptivo e interpretativo de los instrumentos internacionales correspondientes.

La adopción de políticas nacionales y marcos normativos internos —basados y fundamentados en los principios, estándares y recomendaciones desarrollados en los instrumentos internacionales, ya sean vinculantes o no— puede asegurar una adecuada protección social frente a los nuevos riesgos sociales.

La seguridad social puede y debe hacer frente a este desafío para garantizar la protección eficaz, integral y sustentable de las personas, y de manera particular de las personas mayores, ante todo tipo de situaciones y contingencias; en específico, de las derivadas de las situaciones de desastres por fenómenos peligrosos de origen natural en el actual contexto de cambio climático.

El fortalecimiento de los sistemas de seguridad social resulta imperioso para garantizar el acceso al derecho humano de la protección social ante todo tipo de contingencias, para fomentar que el Estado asuma sus compromisos internacionales relativos a la reducción del riesgo de desastres y a la protección de la población que reside en el territorio bajo su jurisdicción o control.

ÍNDICE

	Pág.
I. Introducción	9
II. Apreciaciones conceptuales sobre los instrumentos internacionales	13
III. Instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos	15
IV. Instrumentos internacionales en el ámbito de la seguridad social	23
V. Instrumentos internacionales relativos a los desastres	29
VI. Consideraciones finales	37
VII. Breve glosario sobre manejo de desastres	39
VIII. Referencias	41

I. INTRODUCCIÓN

Este fascículo tiene por objeto identificar los instrumentos internacionales más relevantes que reconocen el derecho humano a la seguridad social de las personas mayores en relación con situaciones de vulnerabilidad por fenómenos peligrosos de origen natural, que para fines de este fascículo son considerados nuevos riesgos sociales; en particular, el riesgo de desastres.

El derecho a la seguridad social comprende, tradicionalmente, la protección a las personas a lo largo del ciclo de vida para hacer frente a las contingencias sociales de la salud, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, la vejez, la invalidez, la muerte, la maternidad, el desempleo y las cargas de familia. Actualmente, el enfoque de la seguridad social también abarca las contingencias por nuevos riesgos sociales, como las derivadas de los nuevos desarrollos técnico-científicos, la sobreexplotación y agotamiento de los recursos naturales, además de retos relacionados con el aumento de la densidad poblacional, las crisis económicas recurrentes, el aumento de la pobreza, la desigualdad y la marginación, el envejecimiento poblacional, las crisis migratorias, el cambio climático y las situaciones de desastre.

Ciertos fenómenos naturales, que poseen la capacidad de producir un impacto negativo en las personas, sus bienes o el medioambiente, pueden constituir una amenaza que, sumada a condiciones de vulnerabilidad de una sociedad o país, provocarían una situación de desastre. Una situación de vulnerabilidad está dada por ciertas características y circunstancias de una comunidad que la hacen susceptible a los efectos dañinos de una amenaza. Así, las condiciones económicas, sociales, culturales, tecnológicas, institucionales y ambientales condicionan la capacidad y los recursos disponibles de las personas y de la sociedad para hacer frente a ciertas amenazas.

Las personas mayores se encuentran particularmente expuestas a las amenazas y peligros ante este tipo de situaciones, que pueden generar o agravar las condiciones personales; por ejemplo, los ingresos insuficientes, el acceso desigual a bienes y servicios básicos, la pérdida de documentación o dificultades para reemplazarla, la pérdida o destrucción de la vivienda, la dificultad en el acceso a la salud, la discriminación en la prestación de

asistencia, la falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley, entre otros, convirtiéndolos en un grupo de población prioritario. Estas contingencias socioeconómico-ambientales generan un contexto que puede trastocar la resiliencia; esto es, la capacidad o habilidad para resistir, proteger y recuperarse de los efectos de una amenaza en un tiempo y una manera eficiente, o bien, el riesgo de desastre.

No existe una definición jurídica del término *desastre* que sea aceptada de manera unánime en el derecho internacional. Naciones Unidas lo ha definido de la siguiente manera:

una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala, debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes efectos: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas [AG ONU], 2016b, p. 13)

Por otro lado, Zamudio-Santos propone un abordaje conceptual del riesgo de desastre desde la perspectiva de los riesgos sociales:

El riesgo de desastre es una tipología especial de los riesgos sociales representada por contingencias sociales que derivan del cambio climático con efectos adversos en las personas y comunidades. Hace referencia a la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones, daños y destrucción de los bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad durante un periodo concreto, determinados de forma probabilística por la interacción de las amenazas con la exposición y vulnerabilidad de las personas y comunidades, así como con la capacidad institucional y social para gestionar dicho riesgo. (Zamudio-Santos, 2019, p. 15)

Existen ciertos factores socioeconómicos y socioambientales que resultan determinantes para el análisis de las condiciones de vulnerabilidad de las personas mayores y su interacción con las amenazas a las que están expuestos. Si se reducen esas condiciones de vulnerabilidad, al atender los factores sociales, económicos y ambientales, también resulta posible reducir el riesgo de desastre. En palabras de Zamudio-Santos: "la seguridad social puede hacer frente a las contingencias sociales por desastres por medio de transferencias y servicios para dar respuesta y recuperar el bienestar ante impactos derivados de la manifestación de múltiples amenazas" (2019, p. 16).

Sin embargo, de acuerdo con esta autora, parece tratarse de un desafío pendiente para los Estados:

Los sistemas de seguridad social —que son parte de la política social de los Estados dirigida a mantener el poder adquisitivo de las personas ante contingencias sociales, así como a garantizar servicios sociales y de salud para que los miembros de la sociedad lleven una vida digna— no se han adaptado de manera sistemática a las contingencias sociales derivadas del cambio climático. (Zamudio-Santos, 2020, p. 9)

Para enfrentar este reto mundial, es necesario identificar y analizar los instrumentos internacionales más relevantes que contemplan el derecho a la seguridad social. Para tal fin se han seleccionado, en primer lugar, los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos; luego, los adoptados en el ámbito de la seguridad social y, finalmente, los relativos a los desastres. Previo a ello, se realizará una breve apreciación conceptual de dichos instrumentos.

II. APRECIACIONES CONCEPTUALES SOBRE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El derecho a la seguridad social se encuentra reconocido en varios instrumentos internacionales de diferente naturaleza jurídica, tanto vinculantes como no vinculantes. Entre los primeros, se encuentran los tratados internacionales, cualquiera que sea su denominación: convenios, convenciones, acuerdos, pactos, protocolos, y las normas dictadas por las organizaciones internacionales que posean particularmente carácter vinculante según el derecho internacional y sus propios ordenamientos jurídicos. Por ejemplo, resoluciones, directivas, reglamentos y decisiones, entre otros.

Los tratados internacionales son vinculantes puesto que crean derechos y obligaciones internacionales, exigibles jurídicamente, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional. Barberis considera este tipo de instrumentos de la siguiente manera:

El tratado internacional se caracteriza por ser creado mediante una manifestación de voluntad común de dos o más sujetos de derecho de gentes con capacidad suficiente, tendiente a establecer una regla de derecho en un ordenamiento jurídico y que está regida directamente por el derecho internacional. (Barberis, 1994, p. 49)

En cuanto a los instrumentos internacionales no vinculantes, se hallan declaraciones, principios, resoluciones, recomendaciones, guías y directrices, entre otros, ya sea que estén elaborados por los Estados, o por los órganos de las organizaciones internacionales. A pesar de su carácter no obligatorio, su relevancia para el derecho internacional no debe minimizarse debido a su utilidad para generar normas internacionales convencionales o consuetudinarias, para interpretar el alcance de los instrumentos internacionales vinculantes o para inspirar la adopción de normas internas por los Estados.

A estos instrumentos no vinculantes "se los suele designar como *soft law* o 'derecho blando', término atribuido a Lord McNair, quien lo utilizó para describir aquellos instrumentos con efecto vinculante extra legal (Thürer, 2010, p. 2), y comprenden, en general, principios, reglas o estándares que no provienen de las fuentes formales del derecho internacional y que no son jurídicamente obligatorios" (Vernet, 2015, p. 107).

Estos instrumentos suelen tener carácter de recomendaciones o compromisos políticos adoptados de buena fe; es decir, no vinculantes. Sin embargo, su desarrollo a nivel normativo resulta sumamente valioso para la formación

de las fuentes del derecho internacional, tanto convencionales como consuetudinarias. Para Thürer:

La amplia utilización de este tipo de instrumentos en el orden jurídico actual, adoptados sobre la base del principio de la buena fe, permitiría afirmar que un Estado no podría invocar que una conducta es ilegal si él mismo la ha aprobado en un instrumento de *soft law*. (2010, p. 6)

A decir de Vernet, estos instrumentos:

pueden servir, además, como fuente material del derecho internacional, ya que textos de *soft law* pueden constituir una base para negociaciones de un tratado internacional, pues algunas veces resulta más sencillo partir de un texto ya elaborado que comenzar de cero. (2015, p. 107)

Asimismo, el *soft law* puede resultar útil para la interpretación del derecho internacional y, como se adelantó, serviría de base para la formación de las normas consuetudinarias. En efecto, Vernet sostiene que:

pueden constituir evidencia de la *opinio iuris* de los Estados en la formación de la costumbre internacional (por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y pueden actuar como punto de partida para la realización de conductas constantes y uniformes por parte de los Estados con la convicción de estar a derecho. (2015, p. 108)

A la vez, suelen generar algún tipo de impacto normativo en el derecho interior de los Estados, si éstos adecúan su normativa interna a los principios, estándares y recomendaciones adoptadas internacionalmente en este tipo de instrumentos no obligatorios. Las adecuaciones dependerán de varios factores políticos, económicos, financieros, técnicos, coyunturales, culturales y más.

III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho a la seguridad social, como derecho humano, está amparado en instrumentos internacionales de derechos humanos tanto vinculantes como no vinculantes. El primero de esos instrumentos —elaborado por la otrora Comisión de Derechos Humanos, proclamado bajo la forma de declaración por la Asamblea General de las Naciones Unidas [A.G.], el 10 de diciembre de 1948 (A.G., Res. 217 A (III)), y adoptado en el ámbito universal— es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948), que en su Artículo 22 establece:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. (DUDH, 1948, Artículo 22)

En este mismo sentido, el Artículo 25 de la DUDH expresa:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. (DUDH, 1948, Artículo 25)

De manera similar, a nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948) consagra el derecho humano a la seguridad social, en el Artículo 16:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia. (DADDH, 1948, Artículo 16)

El Artículo 11 reconoce el derecho a la preservación de la salud y al bienestar, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a que

su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad" (DADDH, 1948, Artículo 11).

Ambas declaraciones no son tratados internacionales, toda vez que para su adopción los Estados no manifestaron su consentimiento en obligarse jurídicamente por dichos instrumentos. Si bien las dos no son *per se* jurídicamente vinculantes, su contenido forma parte del derecho internacional consuetudinario, es decir, la práctica común, constante y uniforme generalmente aceptada como derecho. En efecto, así lo han reconocido los tribunales internos, la jurisprudencia internacional¹ y los órganos de las Naciones Unidas, además de haber sido incluidas en la legislación interna de algunos Estados (González Napolitano *et al.*, 2011, p. 69).

El derecho humano a la seguridad social también se encuentra reconocido en varios tratados internacionales. Así, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) estipula en su Artículo 9 que "los Estados Partes [*sic*] en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

Los Estados, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en el Pacto, se comprometen a adoptar las medidas necesarias, incluyendo los cambios adecuados en materia legislativa, para que estos derechos puedan ser una realidad en sus respectivos ámbitos (PIDESC, Artículo 2, 1966). En ese sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) —que es el órgano creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para supervisar la aplicación del PIDESC por medio del sistema de informes que presentan los Estados sobre las medidas adoptadas y el progreso realizado en la aplicación del Pacto, y de la revisión de los avances en cuanto al contenido de las recomendaciones— ha contribuido al logro de estas obligaciones por parte de los Estados.

El CESCR ha desarrollado gradualmente el contenido del derecho a la seguridad social, a partir del seguimiento puntual de lo que pasa en los diferentes países, y al interpretar el alcance de este derecho en la Observación General² N° 19 de 2008, que indica:

¹ Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia. Sentencia del Caso del Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos c. Irán, 1980).

² Las Observaciones Generales son declaraciones del CESCR sobre la interpretación y aplicación de los derechos consagrados en el PIDESC. Tales instrumentos pueden ser utilizados para orientar a los Estados en la aplicación de esos derechos y para evaluar el cumplimiento de las obligaciones conexas. También cabe señalar que el Protocolo Facultativo del

el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo. (CESCR, 2008, párrafo 2, como se citó en OIT, 2021, p. 3)

En seguimiento, el Comité detalla entre los elementos constitutivos de este derecho:

la disponibilidad de un sistema de seguridad social, al reconocer que el derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema (...) que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. (CESCR, 2008, párrafo 11, como se citó en OIT, 2021, p.4)

Respecto a la accesibilidad de las prestaciones de seguridad social, el Comité establece lo siguiente:

Las prestaciones deben concederse oportunamente, y los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información, y hacer las cotizaciones cuando corresponda. Debe prestarse la debida atención a este respecto a las personas con discapacidades, los trabajadores migrantes y las personas que viven en zonas remotas o expuestas a desastres, así como en zonas en que tienen lugar conflictos armados, de forma que también ellas puedan tener acceso a estos servicios. (CESCR, 2008, párrafo 27, como se citó en OIT, 2021, p.4)

Otros tratados internacionales de derechos humanos también contemplan el derecho a la seguridad social al establecerlo para grupos específicos de la población. Es el caso de varias Convenciones: sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículos 11[1][e], 11[2][b] y 14[2]), sobre los Derechos del Niño (Artículos 26, 27 [1] [2] y [3]), sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5 [e] [iv]), la Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (Artículos 27 y 54) y sobre las Personas con Discapacidad (Artículo 28).

Por su parte, la recomendación general 37 sobre la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que:

Los Estados parte deben: (a) Invertir en sistemas de protección social y servicios sociales con perspectiva de género que reduzcan las desigualdades económicas entre las mujeres y los hombres y permitan a las mujeres mitigar el riesgo de

PIDESC, que entró en vigor en 2013, amplía la competencia del CESCR a fin de que reciba las denuncias en caso de violaciones de los derechos consagrados en el PIDESC, incluido el derecho a la seguridad social. Disponible en [bitly/3LYRNR7](https://bit.ly/3LYRNR7).

desastre y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [CEDAW], 2018, párrafo 64)

En el ámbito regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el Protocolo del San Salvador [de aquí en adelante Protocolo de San Salvador] de 1988 describe y desarrolla el alcance de los derechos económicos, sociales y culturales que someramente habían sido mencionados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica (1969)—.

En cuanto al derecho a la seguridad social, el Protocolo de San Salvador, en el Artículo 9, establece:

I. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

II. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto. (Protocolo de San Salvador, Artículo 9)

En 2015, los Estados americanos adoptaron la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuyo objeto es:

promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. (2015, Artículo 1)

La Convención Interamericana aborda los asuntos de la vejez y el envejecimiento de manera amplia e integral desde una perspectiva de derechos humanos, entre los que se reconoce el derecho a la seguridad social en los siguientes términos:

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna.

Los Estados Parte [sic] promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

Los Estados Parte [sic] buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante.

Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional. (2015, Artículo 17)

Como puede apreciarse, destaca el reconocimiento del carácter progresivo del derecho a la seguridad social y la referencia a los sistemas de seguridad social, establecidos generalmente mediante las leyes nacionales, así como a "otros mecanismos flexibles", que son usualmente adoptados de manera discrecional mediante normas dictadas por las agencias, instituciones u organismos del Estado, para atender situaciones creadas por problemas estructurales, crisis económicas, emergencias, desastres y otras circunstancias socioambientales, que resultan de difícil tratamiento y aprobación por parte de los órganos legislativos. Asimismo, merece ser resaltada la mención a los convenios internacionales de seguridad social, cuyo objetivo es el reconocimiento de la reciprocidad de los aportes y la coordinación de los regímenes de seguridad social de los diferentes países para asegurar la cobertura de los trabajadores, jubilados y pensionados migrantes.

La Convención Interamericana resalta también por ser el único tratado internacional vigente que contempla una protección especial para las personas mayores en situaciones de riesgo de desastre y emergencias humanitarias. Al respecto, el Artículo 29 expresa:

Los Estados Parte [sic] tomarán todas las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres, de conformidad con las normas de derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Los Estados Parte [sic] adoptarán medidas de atención específicas a las necesidades de la persona mayor en la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencias, desastres o conflictos.

Los Estados Parte [sic] propiciarán que la persona mayor interesada participe en los protocolos de protección civil en caso de desastres naturales [sic]. (2015, Artículo 29)

Este artículo toma en consideración el Marco de Acción de Sendai 2015-2030 (Res. AG 69/283, ONU, 03 de junio de 2015).³ Contempla no sólo el alcance de la obligación estatal de brindar protección a las personas mayores en caso de emergencias y desastres, sino también la obligación de reducir el riesgo de desastre y, por ende, la vulnerabilidad de las personas mayores, al obligar al Estado a adoptar medidas de preparación y prevención ante situaciones de emergencias, desastres o conflictos.

Más allá de subrayar el reconocimiento del derecho a la seguridad social en varios instrumentos de derechos humanos, cabe recordar que la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales ha sido ampliamente reconocida en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena en 1993:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. (Declaración y Programa de Acción. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, p. 5)

El CESCR reafirma que "el derecho a la seguridad social, al igual que todos los derechos humanos, impone tres tipos de obligaciones a los Estados partes [sic], a saber: la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de cumplir" (CESCR, 2008, párrafo 43). En este sentido, afirma que:

La obligación de respetar exige que los Estados partes [sic] se abstengan de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho a la seguridad social. Esta obligación supone, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que, por ejemplo, deniegue o restrinja el acceso en igualdad de condiciones a una seguridad social adecuada; interfiera arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales, o basados en la autoayuda, o interfiera arbitraria o injustificadamente en las instituciones establecidas por personas físicas o jurídicas para suministrar seguridad social.

La obligación de proteger exige que los Estados partes [sic] impidan a terceras personas que interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social. Por terceras partes se entienden los particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad. Esta obligación incluye, entre otras cosas, la de adoptar las medidas

³ El Marco de Acción de Sendai 2015-2030 es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, que explica, describe y detalla la labor que deben realizar los diversos sectores y agentes para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia durante ese decenio.

legislativas o de otra índole que sean necesarias y eficaces, por ejemplo, para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los planes de seguridad social administrados por ellas o por otros y que impongan condiciones injustificadas de admisibilidad; interfieran arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales o basados en la autoayuda que sean compatibles con el derecho a la seguridad social; o no paguen al sistema de seguridad social las cotizaciones exigidas por la ley a los empleados u otros beneficiarios del sistema de seguridad social.

La obligación de cumplir exige a los Estados partes [sic] que adopten las medidas necesarias, incluido el establecimiento de un sistema de seguridad social dirigido a la plena realización del derecho a la seguridad social. Esta obligación de cumplir se puede subdividir en las obligaciones de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige a los Estados partes [sic] que adopten medidas positivas para ayudar a las personas y a las comunidades a ejercer el derecho a la seguridad social, asegurando que el sistema de seguridad social sea adecuado, esté al alcance de todos y cubra los riesgos e imprevistos sociales. La obligación de promover obliga al Estado parte a tomar medidas para garantizar que haya una educación y una sensibilización pública adecuadas sobre el acceso a los planes de seguridad social. Los Estados partes [sic] también tienen la obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social en los casos en que las personas o los grupos no están en condiciones, por motivos que se consideren razonablemente ajenos a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición dentro del sistema de seguridad social existente, tal como en las situaciones de emergencia, por ejemplo, desastres naturales [sic], conflictos armados y malas cosechas. (CESCR, 2008, párrafos 44 a 50)

Así, los Estados tienen la obligación permanente y universal de proteger a quienes se encuentran en el territorio bajo su jurisdicción o control conforme a las normas internacionales de derechos humanos. No obstante, "la protección no solo tiene que ver con las violaciones efectivas de los derechos humanos, sino que también conlleva la obligación de que los Estados prevengan dichas violaciones" (Van Boven, 1991, p. 191, citado en AG ONU, 2007, p. 167).

Esto es lo que señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a las obligaciones de los diferentes Estados en cuanto a la prevención de las violaciones a derechos humanos:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado parte. (Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988, párr. 174-175)

Los instrumentos de derechos humanos pueden ser invocados para garantizar la protección del derecho a la seguridad social bajo toda circunstancia, incluso en situaciones de desastre:

Las víctimas de desastres siguen estando protegidas por las obligaciones respecto de los derechos humanos en vigor en el Estado que ostenta la soberanía territorial. Si bien la mayoría de los instrumentos de derechos humanos no hacen referencia directa al contexto de los desastres, la protección que en ellos se establece sería aplicable de manera general. (AG ONU, 2007, p. 167)

En suma, la protección del derecho humano a la seguridad social en situaciones de desastre comprende la adopción de medidas que aseguren su acceso y su plena realización, y se extiende a la adopción de medidas destinadas a prevenir y mitigar los efectos de tales situaciones, con la meta de reducir el riesgo desastre. La obligación internacional de prevenir y mitigar los efectos de los riesgos sociales por desastres se asocia a la obligación que tienen los Estados de asegurar progresivamente el derecho a la seguridad social, en concordancia con sus legislaciones, recursos presupuestarios y sistemas jurídicos. A continuación, se realiza un análisis de los instrumentos internacionales en materia de seguridad social en el contexto de desastres promovidos por la OIT y otras organizaciones internacionales.

IV. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde su creación en 1919, la OIT ha tenido, como parte de su mandato, la promoción de la seguridad social. Este mandato fue ampliado en 1944, en la Declaración de Filadelfia, durante la 26° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia, Estados Unidos de América. Este documento fue "el primer instrumento jurídico internacional que estipula el derecho a la seguridad social como un derecho universal" (OIT, 2021, p. 5).

La OIT ha adoptado, a lo largo de los años, una amplia gama de instrumentos que establecen obligaciones y directrices concretas para que los Estados apliquen el derecho a la seguridad social mediante el desarrollo y el mantenimiento de sistemas de protección social integrales y sostenibles. Estos instrumentos de seguridad social de la OIT adoptan la forma de convenios o recomendaciones y establecen normas internacionalmente acordadas en el ámbito de la seguridad social. Los convenios son tratados internacionales que crean obligaciones jurídicas para los Estados; las recomendaciones proporcionan directrices generales o técnicas y a menudo complementan los convenios correspondientes. (OIT, 2021, pp. 7 y 8)

Las normas de seguridad social de la OIT son particulares, no sólo porque son elaboradas y adoptadas mediante mecanismos de participación tripartita (gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores), sino porque se derivan de las buenas prácticas y han desarrollado innovaciones que han permitido que los países tengan referencias de cómo adoptar niveles crecientes de protección social.

Las normas de la OIT establecen indicadores de referencia cualitativos y cuantitativos que determinan las normas mínimas de protección social que deben proporcionar los regímenes de seguridad social cuando se materializan los riesgos sociales, en relación con: la definición y caracterización de la eventualidad, personas protegidas, tipo y nivel de prestaciones, condiciones para la adquisición del derecho y duración de la prestación; además de incluir reglas comunes de buena gobernanza (organización, financiación y gestión). (OIT, 2021, p. 10)

En este sentido, resulta importante conocer el alcance de los nuevos riesgos sociales, como los desastres por peligros de origen natural, a fin de establecer los indicadores adecuados que permitan asegurar una protección social para las personas mayores. El Convenio 102, emblemático en materia

de seguridad social, (norma mínima) de 1952 (35ª Reunión de la Conferencia General, OIT, 28 de junio de 1952) facilita el establecimiento progresivo de su cobertura integral a partir de la adopción de la Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social de 2012⁴, (101ª Reunión de la Conferencia General, OIT, 14 de junio de 2012) con el objetivo de:

proporcionar orientaciones flexibles y significativas a los países para el diseño, la puesta en práctica y la supervisión de los pisos de protección social y las estrategias de extensión de la seguridad social, con miras a lograr progresivamente la protección social universal. (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones [CEACR]-OIT, 2019, p. III)

Esta recomendación establece que “la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social se establecen como áreas prioritarias de atención, con el objetivo claro de reducir la pobreza lo antes posible” (OIT, 2021, p. 14). También se asocia con los avances internacionales que reconocen la necesidad de priorizar niveles de vida adecuados y los aspectos de justicia social y sostenibilidad, que constituyen la base de los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual ha sido adoptada actualmente por todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (CEACR-OIT, 2019, p. IV).

Al analizar la Recomendación 202 —los desafíos, tendencias y problemas actuales—, la CEACR destaca que los sistemas de seguridad social se enfrentan a nuevos retos y realidades: situaciones de fragilidad, conflicto y desastre. Lo explicita de la siguiente manera:

La protección social puede desempeñar una función primordial durante las situaciones de desastre y conflicto y después de las mismas, ya que las transferencias de efectivo y alimentos pueden aliviar las necesidades humanas básicas e inmediatas. Crear sistemas de protección social, incluida la seguridad básica del ingreso y el acceso a la atención de salud esencial, no sólo ayuda a mejorar los medios de vida de los hogares y las personas pobres y vulnerables, sino que también fortalece la resiliencia de las sociedades y refuerza su capacidad para hacer frente a futuros desastres. (CEACR-OIT, 2019, p. 16)

La Comisión de Expertos señala la importancia de la aplicación de esa Recomendación para que los Estados cumplan sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, al establecer el contenido y alcance del derecho humano a la seguridad social:

⁴La Recomendación núm. 202 fue adoptada, casi por consenso, el 14 de junio de 2012, en ocasión de la 101ª reunión de la Conferencia General de la OIT.

La Recomendación es el primer instrumento internacional que define las garantías básicas de seguridad social de los pisos de protección social que tendrían que cubrir a todos los seres humanos [*sic*] para que puedan disfrutar de una vida con salud y dignidad. Como tal, se ha consolidado como una referencia en el derecho internacional y es utilizado por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y por expertos como un marco de orientación para promover el derecho humano a la seguridad social, un nivel de vida adecuado y el nivel más alto posible de salud física y mental. Deben realizarse esfuerzos para lograr la aplicación simultánea de los instrumentos en materia de derechos humanos y las normas de seguridad social de la OIT a través de un enfoque estratégico basado en políticas e intervenciones coherentes. (CEACR-OIT, 2019, p. V)

En el ámbito de la OIT, también se han adoptado las siguientes normas y disposiciones de seguridad social:

- Convenio sobre la igualdad de trato (número 118), de 1962, que garantiza el principio de igualdad de trato recíproco entre los nacionales de los Estados parte (incluidos los refugiados y los apátridas). Esta es una norma fundamental para atender las necesidades de los trabajadores migrantes y de aquellas personas desplazadas por situaciones de desastre.
- Convenio sobre la conservación de derechos de seguridad social (número 157), de 1983, y su Recomendación 167, que complementan el Convenio 118, al abordar la cuestión de los trabajadores migrantes y la portabilidad de los periodos de servicio cumplidos en diferentes Estados, que facilita la conservación de derechos adquiridos a través de mecanismos de coordinación de regímenes nacionales de seguridad social, mediante la celebración de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social, cuyos modelos se incluyen en la Recomendación 167.
- Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (número 121), de 1964, y su Recomendación 121.
- Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (número 128), de 1967, y su Recomendación 131.
- Convenio sobre asistencia médica (número 130), de 1969, y su Recomendación 134.
- Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (número 168), de 1988, y su Recomendación 176.

- Convenio sobre la protección de la maternidad (número 183), de 2000, y su Recomendación 191; así como las recomendaciones sobre la seguridad de los medios de vida (número 67), de 1944, y sobre la asistencia médica (número 69), de 1944.

Considerar otros instrumentos en materia del trabajo resulta importante porque incluyen algunas disposiciones relevantes. Entre ellos, la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (número 204), de 2015; el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (número 189), de 2011, y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (número 205), de 2017. Esta última hace referencia a las situaciones de crisis, provocadas por conflictos y desastres, y ofrece orientación para el diseño y puesta en práctica de medidas de respuesta, prevención, mitigación y preparación en varios ámbitos; entre otros, la protección social.

En la 109ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en 2021 en el contexto de la pandemia por covid-19, se adoptó la Resolución respecto a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), en la que se propone un marco de acción con medidas para promover el fortalecimiento de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles.

La importancia de estos instrumentos —en especial la ratificación y aplicación de los convenios de seguridad social— contribuye a fomentar las condiciones de un trabajo decente y a reducir la pobreza laboral; así como a la consecución de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, en particular la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acerca de la creación de sistemas y medidas de protección social universal, la cual es transversal a otras metas de este marco, especialmente las que se relacionan con la salud, el bienestar y la disminución de la desigualdad que, por lo tanto, contribuyen a la reducción de riesgo de desastre.

Cabe, además, destacar los esfuerzos en torno a la materia llevados a cabo por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), organización internacional creada en 1927 bajo los auspicios de la OIT e integrada por instituciones de seguridad social, ministerios y otras entidades gubernamentales.

Debido a que las crisis imprevistas y los eventos extremos pueden llevar al límite y saturar la capacidad de las instituciones de seguridad social, provocando importantes interrupciones en el suministro de prestaciones y servicios, la AISS adoptó en el año 2022 las Directrices sobre la Continuidad

y la Resiliencia de los Sistemas y Servicios de Seguridad Social.⁵ Este documento forma parte de las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social⁶, una serie de estándares profesionales reconocidos internacionalmente, elaborados por las comisiones técnicas de la AISS y el personal de la Secretaría General sobre la base de una amplia consulta con expertos, organizaciones internacionales y miembros de la AISS.

Las Directrices sobre la Continuidad y la Resiliencia, en particular, brindan estrategias para desarrollar acciones de preparación y respuesta, así como un marco de referencia y de guía para asegurar la continuidad de los servicios y la aplicación de medidas de emergencia en períodos de interrupción de la actividad debido a crisis y eventos extremos.

El objetivo principal de estas Directrices es ayudar a las instituciones de seguridad social a seguir prestando servicios esenciales durante las crisis o los incidentes que provoquen interrupciones; minimizar sus efectos en la institución, en sus servicios, sus activos, su personal y su reputación; restablecer la normalidad de todas las funciones y procesos con rapidez y sin contratiempos; aplicar con rapidez medidas de seguridad social para brindar apoyo a las y los usuarios y a la población en general; mejorar la preparación de la institución para hacer frente a la crisis y los incidentes por medio de sistemas de información, recursos humanos y medidas de emergencia adecuados, entre otros; y, por último, mejorar la resiliencia institucional (a través de la elaboración de protocolos, procesos, sistemas, registros, etc.) y proteger los recursos digitales claves, en particular, los datos de seguridad social.

En el ámbito americano, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), organismo internacional técnico y especializado creado en 1942 con el objetivo de fomentar el desarrollo de la protección y seguridad social en América, ha elaborado una propuesta de Protocolo de Desastres⁷ en conformidad con la Meta Global E del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

El Protocolo de Desastres tiene por objetivo establecer las bases para la integración y la participación de los sistemas de seguridad social en las estrategias de reducción del riesgo de desastres. Esto, mediante el desarrollo de la capacidad de afrontamiento, con la finalidad última de fortalecer la resiliencia de las personas y las poblaciones americanas ante el riesgo de desastres. El Protocolo busca fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres

⁵ Disponible en <https://www.issa.int/system/files/documents/2022-10/3-Guidelines%20COR-2022.pdf>

⁶ Las Directrices de la AISS y los recursos conexos están disponibles en www.issa.int/excellence

⁷ Disponible en <https://ciiss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/06-protocolo-de-desastres-v2.pdf>

a partir de la integración y participación de los sistemas de seguridad social, permitiendo así una mejor protección ante contingencias socioambientales, con objetivos claros y planes y competencias definidas para gestionar el riesgo con anticipación.

Estos últimos instrumentos, elaborados en la AISS y la CISS, constituyen marcos de referencia, guías, lineamientos y recomendaciones a seguir por los Estados y, en particular, por las instituciones de seguridad social. Sin bien ninguno de ellos es jurídicamente vinculante, ambos pueden contribuir a un desarrollo normativo, tanto nacional como internacional, que garantice la resiliencia de las instituciones de seguridad social ante situaciones de desastre. En el siguiente apartado se analizan los instrumentos internacionales centrados en el tema de los desastres.

V. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS DESASTRES

Recientemente ha comenzado a desarrollarse, a nivel internacional, el *corpus iuris* aplicable en caso de desastres. El derecho internacional aplicable a estas situaciones ha evolucionado hasta convertirse en un complejo entramado de instrumentos de diversa naturaleza.

Si bien no existe ningún tratado internacional —vigente y de carácter universal— que regule los principales aspectos de la protección de las personas en caso de desastres, es posible identificar algunos instrumentos vinculantes (convenios sectoriales y acuerdos bilaterales) y no vinculantes que se han adoptado sobre la materia y que pueden resultar útiles para garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad social en tales situaciones.

En cuanto a los vinculantes, la convención internacional de alcance global es el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, del 22 de mayo de 2000, que define la asistencia como “toda actuación llevada a cabo por el Servicio de Protección Civil de un Estado en beneficio de otro Estado orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias” (Art. 1 d). Aunque, debido a una disposición general, los Estados parte “se comprometen a examinar todas las posibilidades de cooperación entre otras cosas, en materia de prevención, previsión y preparación, la mayoría de sus disposiciones sustantivas se refieren a la asistencia en caso de catástrofe o amenaza de ella” (Artículo 4).

Por otro lado, el Convenio de Tampere de 1998 regula las telecomunicaciones en la asistencia humanitaria y aborda la cooperación para facilitar la utilización de las telecomunicaciones en contextos críticos, tales como la “mitigación de catástrofes” (Artículo 3.1), que se define como “las medidas encaminadas a prevenir, predecir, observar y/o mitigar los efectos de las catástrofes, así como para prepararse y reaccionar ante las mismas” (Artículo 1.7).

En el plano regional, existe el Acuerdo entre los Estados miembros y los miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales [sic] firmado en 1999. Tiene como objetivo “crear mecanismos jurídicamente vinculantes que promuevan la cooperación para la prevención y mitigación de los desastres” (Artículo 2).

Otros artículos de este instrumento abordan temas como la prevención, la mitigación y la adopción, separada o conjunta, de los diferentes Estados, de medidas de cooperación internacional y de intercambio de información estratégica (ver, por ejemplo, el Artículo 8.3)⁸.

Asimismo, un número importante de Estados han celebrado acuerdos bilaterales que refieren a la cooperación en materia de desastres (AG ONU, 2007, párrafo 43). Ejemplos de ellos son los acuerdos que se enlistan a continuación.

Cuadro 1. Acuerdos bilaterales en materia de desastres

Países	Descripción
Argentina y España	Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades. Entre el Reino de España y la República Argentina, del 3 de junio de 1988
Guatemala y México	Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales entre Guatemala y México, del 10 de abril de 1987
Estados Unidos y la Federación de Rusia	Memorando de entendimiento sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre. Entre la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América, del 16 de julio de 1996
Estados Unidos y Polonia	Protocolo de intenciones sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre. Entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Polonia, del 9 de mayo de 2000
Estados Unidos y Bulgaria	Protocolo de intenciones sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre. Entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Bulgaria, del 24 de enero de 2000
Estados Unidos y Ucrania	Memorando de entendimiento sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre. Entre los Estados Unidos de América y Ucrania, del 5 de junio de 2000

⁸ La disposición establece además que "en materia de transporte de material y equipo para la prevención y mitigación de los desastres naturales, las Partes Contratantes tomarán las medidas necesarias para obtener la cooperación del sector privado, proveedor del transporte aéreo y marítimo".

Estados Unidos y Filipinas	Protocolo de intenciones sobre cooperación y prevención y gestión de desastres. Entre los Estados Unidos de América y la República de Filipinas, del 20 de noviembre de 2001
Uruguay y España	Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres. Entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España, del 25 de septiembre de 1997
España y México	Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres. Entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, de 1997

Fuente: elaboración propia.

Además, cabe destacar el Proyecto de Artículos sobre la Protección de las Personas en casos de Desastre aprobado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas⁹ (AG ONU, 2016c) que tiene por objeto “facilitar la respuesta a los desastres y la reducción del riesgo de desastres” (Artículo 2). En particular, el Artículo 5 expresa: “las personas afectadas por los desastres tienen el derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional”. Este Proyecto constituye un medio auxiliar, de carácter doctrinario, que se puede consultar para verificar o complementar el contenido e interpretación de las normas de derecho internacional aplicables a las víctimas de desastres.

En general, los diversos instrumentos y tratados internacionales en materia de desastres suelen señalar la necesidad y obligatoriedad de los Estados en cuanto a cooperación para asistencia, desarrollo y todo lo necesario para lograr las metas de reducir el riesgo de desastres. La seguridad social cumple un rol importante para la reducción del riesgo de desastre, lo cual disminuye la vulnerabilidad de las personas afectadas y aumenta su resiliencia. Los sistemas de seguridad social más eficaces, integrales y sustentables contribuyen con el fortalecimiento de la resiliencia de la población, que está mejor preparada para enfrentar este tipo de situaciones y, de esta manera, permite que el Estado asuma sus obligaciones internacionales vinculadas a la protección de la población que reside en el territorio bajo su jurisdicción o control.

La Declaración y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 constituyen dos de los instrumentos no vinculantes fundamentales sobre el tema.

⁹ La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas es un órgano auxiliar de la Asamblea General, creado para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.

El Marco de Sendai estableció como resultado esperado para el año 2030:

La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países. (Declaración de Sendai, Anexo I, párrafo 16)

Para alcanzar el resultado previsto, se fijó el siguiente objetivo:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes, implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia. (Declaración de Sendai, Anexo I, párrafo 17)

Para tal fin, en el Marco de Sendai se acordaron siete metas mundiales, una serie de principios rectores y prioridades de acción.

- 1) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres;
- 2) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial;
- 3) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres;
- 4) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos;
- 5) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;
- 6) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo; e
- 7) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos. (Declaración de Sendai, Anexo I, párrafo 18)

Entre los principios rectores, cabe destacar:

La responsabilidad primordial de cada Estado de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral; las responsabilidades compartidas entre los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y actores nacionales pertinentes; la gestión del riesgo orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, la implicación

y colaboración de toda la sociedad en la reducción del riesgo de desastres; mecanismos de colaboración intra-sectoriales e inter-sectoriales; el empoderamiento de las autoridades y las comunidades locales; el enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva; el principio "reconstruir mejor" e incrementar la educación y la sensibilización públicas sobre el riesgo de desastres, entre otros. (Declaración de Sendai, Anexo I, párrafo 19)

Las prioridades que define el Marco de Sendai son:

- 1) Comprender el riesgo de desastres.
- 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. (Declaración de Sendai, Anexo I, párrafo 20)

Hay una íntima relación entre estos objetivos del Marco de Sendai y los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De acuerdo con el Secretario General de la ONU: "10 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen metas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres" (2016, p. 4 y 5). Es notoria la vinculación entre ambos instrumentos y la forma en la que ambos generan sinergias entre sí.

De manera paralela al Marco de Acción de Sendai, en 2015 también se aprobó la Agenda de Acción de Addis Abeba, que formó parte de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, Etiopía, 13-16 de julio de 2015). En este acuerdo "se alienta a que se examine el cambio climático y la resiliencia a los desastres en la financiación para el desarrollo" (Secretario General de la ONU, 2016, pp. 4 y 5). Así, la Agenda de Acción de Addis Abeba añade un aspecto adicional a los mecanismos de cooperación internacional, de tal manera que los temas asociados a los desastres ya forman parte integral de los diferentes programas y mecanismos de incidencia en los países beneficiados por la cooperación para el desarrollo.

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su Informe 2021 acerca de la Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, expresó:

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las desigualdades sociales y económicas que determinan la exposición y la vulnerabilidad de las personas a los peligros y la necesidad de un análisis cualitativo más profundo de su interacción. Las mujeres y las niñas, las personas con discapacidad, las minorías raciales y

otros grupos marginados se han visto afectados de forma desproporcionada. Por lo tanto, es imperativo aplicar un enfoque inclusivo de la reducción del riesgo de desastres basado en los derechos humanos. (Secretario General de la ONU, 2021, párrafo 10)

Cabe destacar las Directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales [*sic*] (Comité Permanente entre Organismos, IASC por sus siglas en inglés, 09 de junio de 2006)¹⁰, aprobadas por el Comité Permanente entre Organismos (Res. AG 46/182, ONU, 19 de diciembre de 1991)¹¹, en 2006. Se basan en las normas de derechos humanos aplicables en caso de desastres, entre las que se incluyen los derechos económicos, sociales y culturales. Sirven como guía para la planificación políticas públicas y para la elaboración de normas estatales aplicables en situaciones de desastres.

Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) recomienda planificar e implementar estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres por medio de medidas que contribuyan a reforzar la gobernanza:

Será vital combatir la corrupción, propiciar la transparencia, mejorar los mecanismos de regulación y rendir cuentas. Los numerosos esfuerzos que realizan los países para desarrollar instrumentos normativos y legislativos para gestionar el riesgo arrojarán pocos resultados si no se trabaja en paralelo en combatir las viejas prácticas que impiden que dichos instrumentos cumplan su función. (UNDRR, 2019, p. 17)

El compromiso de reducir el riesgo de desastres, incluido en los instrumentos de *soft law*, encontró recepción en los marcos jurídicos y políticos nacionales. Varios países han aprobado leyes sobre reducción del riesgo de desastres, entre los que se pueden mencionar:

¹⁰ Las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales fueron aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité el 9 de junio de 2006, con base en una propuesta preparada por el Representante del Secretario General, Wálter Kálin, sobre los derechos humanos de los desplazados internos, y fueron publicadas en 2006 por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, en Washington, D.C.

¹¹ El IASC fue establecido mediante la resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1991. Es el órgano que reúne a las organizaciones internacionales que trabajan en la provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas como consecuencia de desastres de origen natural y emergencias relacionadas con conflictos, la crisis alimentaria mundial y pandemias.

Cuadro 2. Leyes nacionales en materia de reducción del riesgo de desastres

País	Descripción
Argentina	Ley 27.287 de 2016, del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil
El Salvador	Ley de Protección Civil y Prevención y Mitigación de Desastres de 2005
Estados Unidos	Ley de Mitigación de Desastres de 2000
Guatemala	Ley 109-96 de 1996, del Coordinador Nacional para la Reducción de Desastres
Haití	Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres de 2001
Perú	Ley 29664 de 2011, con que se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
República Dominicana	Decreto núm. 874-09 de 2009, por medio del cual se aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, y deroga los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 932-03.

Fuente: elaboración propia.

Estas normas internas contribuyen a garantizar el cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos internacionales adoptados en la materia.

En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas recomienda que:

Los Estados miembros consideren la posibilidad de incorporar la reducción del riesgo de desastres en la legislación nacional y elaborar reglamentos y normas al respecto en los que se exija declarar los riesgos que entrañan las inversiones y las transacciones públicas y privadas, y velen por el cumplimiento de dichos reglamentos y normas. (Secretario General de la ONU, 2021, párrafo 71)

Varias legislaciones nacionales, que siguen las recomendaciones de los instrumentos de *soft law* sobre la participación multisectorial, contemplan la participación de las instituciones de seguridad social en sus sistemas integrales de gestión y reducción del riesgo de desastres. Muchos Estados han adoptado plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres¹² que funcionan como foros de coordinación gubernamental, cuyo objetivo es:

¹² Disponible en bit.ly/4525U8f

detectar los riesgos sectoriales y multisectoriales de desastres, crear conciencia y aumentar el conocimiento del riesgo de desastres mediante el intercambio y la difusión de información y datos no confidenciales sobre el riesgo de desastres, contribuir a los informes sobre los riesgos de desastres locales y nacionales y coordinar esos informes, coordinar las campañas de sensibilización pública sobre el riesgo de desastres, facilitar y apoyar la cooperación multisectorial local (por ejemplo, entre las autoridades locales), y contribuir a la creación de planes nacionales y locales de gestión del riesgo de desastres y a la presentación de informes sobre dichos planes, así como a todas las políticas pertinentes para la gestión del riesgo de desastres. (Declaración de Sendai, Anexo I, párrafo 27 g)

En este sentido, la participación activa de las instituciones de seguridad social en dichas plataformas resulta necesaria para garantizar el enfoque integral en la gestión del riesgo de desastres, que requiere la adopción de medidas de asistencia, socorro o respuesta durante el desastre; medidas de prevención¹³, mitigación y preparación, en la fase anterior a la emergencia y contribuyen con la reducción del riesgo de desastre; así como medidas de rehabilitación y reconstrucción, en la fase posdesastre.¹⁴ En ese sentido, se debe mencionar que, en México, la mayor parte de la regulación sobre la reducción del riesgo de desastres se ha adoptado a partir de los compromisos asumidos internacionalmente (Mollar, 2018, p. 220). En otras palabras:

La relevancia de la legislación interna, como cualquier otra práctica estatal, como las sentencias de los tribunales nacionales, radica en la posibilidad de considerarla, eventualmente, como medio de prueba de la práctica del Estado en el plano internacional y demostrar la existencia del elemento material de la costumbre internacional. Por su parte, los instrumentos internacionales jurídicamente no vinculantes, anteriormente mencionados, pueden impulsar la realización de conductas por parte de los Estados, al comportarse éstos de acuerdo con los compromisos políticos oportunamente asumidos. Las numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se ocuparon de la reducción del riesgo de desastres podrían, además, constituir evidencia de la *opinio iuris* de los Estados sobre la materia y, eventualmente, generar una norma consuetudinaria relativa al deber de reducir el riesgo de desastres. (Mollar, 2018, p. 220)

Los diversos foros y organismos internacionales, y la reciente evolución de los instrumentos internacionales sobre reducción de riesgos de desastres, constituyen una guía normativa y programática y un impulso para que los Estados lleven a cabo lo conducente en esta materia, como la adopción de medidas tendientes a asegurar la protección social de las personas afectadas por los desastres.

¹³ Para conocer de manera detallada la acepción que estos términos adoptan en el manejo de riesgo de desastres ver el glosario anexo al final de este documento.

¹⁴ Para conocer de manera detallada la acepción que estos términos adoptan en el manejo de riesgo de desastres ver el glosario anexo al final de este documento.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Este repaso por los instrumentos internacionales adoptados tanto en el ámbito de los derechos humanos como en el de la seguridad social y los relativos a los desastres demuestra el amplio reconocimiento del derecho humano a la seguridad social y la existencia de normas y pautas útiles para asegurar la protección social de las personas mayores frente a las situaciones de desastres.

Si bien sólo uno de los instrumentos vinculantes —la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos para las Personas Mayores— contempla los derechos y necesidades de las personas mayores como grupo altamente prioritario en situaciones de desastre, los mecanismos y órganos de seguimiento y control existentes en materia de derechos humanos, así como los establecidos en el ámbito de la OIT, permiten interpretar y fijar el alcance de las normas internacionales; de tal manera, que aseguran el respeto al derecho a la seguridad social en toda circunstancia y, en especial, ante las situaciones de desastre. La obligación internacional de cooperar para prevenir y mitigar los desastres, asentada en muchos instrumentos internacionales, alcanza también a los sistemas seguridad social, cuyo rol resulta crucial para asegurar la protección social, integral y sostenible de las personas afectadas por desastres.

La protección del derecho humano a la seguridad social en situaciones de desastre comprende la adopción de medidas que aseguren el acceso y la plena realización del derecho; se extiende a la adopción de medidas destinadas a reducir los efectos e impactos de tales situaciones, con el objeto de reducir el riesgo desastre. La adopción de políticas nacionales y marcos normativos internos —con estrategias y objetivos claramente definidos, basados e inspirados en los principios, estándares y recomendaciones desarrollados en los instrumentos internacionales— resulta aún hoy una manera eficaz para asegurar la protección social frente a los nuevos riesgos sociales.

VII. BREVE GLOSARIO SOBRE MANEJO DE DESASTRES

Preparación: El conocimiento y las capacidades desarrolladas por los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y los individuos para anticipar, responder y recuperarse eficazmente de los impactos de desastres probables, inminentes o actuales. Las acciones de preparación se llevan a cabo dentro del contexto de la gestión del riesgo de desastres y tienen como objetivo desarrollar las capacidades necesarias para gestionar eficientemente todo tipo de emergencias y lograr transiciones ordenadas de la respuesta a la recuperación sostenida. La preparación se basa en un análisis sólido de los riesgos de desastres y buenos vínculos con los sistemas de alerta temprana, e incluye actividades como la planificación de contingencias, el almacenamiento de equipos y suministros, el desarrollo de acuerdos para la coordinación, la evacuación y la información pública, y la capacitación y el campo asociados. ejercicios. Estos deben estar respaldados por capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales. El término relacionado "preparación" describe la capacidad de responder rápida y adecuadamente cuando sea necesario. Un plan de preparación establece disposiciones por adelantado para permitir respuestas oportunas, efectivas y apropiadas a posibles eventos peligrosos específicos o situaciones de desastre emergentes que podrían amenazar a la sociedad o el medio ambiente (UNDRR, 2017). Disponible en <http://www.undrr.org/quick/11970>.

Prevención: Actividades y medidas para evitar riesgos de desastres existentes y nuevos. La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de eventos peligrosos. Si bien ciertos riesgos de desastre no pueden eliminarse, la prevención apunta a reducir la vulnerabilidad y la exposición en contextos en los que, como resultado, se elimina el riesgo

de desastre. Los ejemplos incluyen presas o terraplenes que eliminan los riesgos de inundaciones, regulaciones de uso de la tierra que no permiten ningún asentamiento en zonas de alto riesgo, diseños de ingeniería sísmica que garantizan la supervivencia y el funcionamiento de un edificio crítico en cualquier terremoto probable y la inmunización contra enfermedades prevenibles con vacunas. También se pueden tomar medidas de prevención durante o después de un evento peligroso o desastre para prevenir peligros secundarios o sus consecuencias, como medidas para prevenir la contaminación del agua (UNDRR, 2017). Disponible en <http://www.undrr.org/quick/11971>.

Mitigación: La disminución o minimización de los impactos adversos de un evento peligroso. Los impactos adversos de los peligros, en particular los peligros naturales, a menudo no se pueden prevenir por completo, pero su escala o gravedad se pueden reducir sustancialmente mediante diversas estrategias y acciones. Las medidas de mitigación incluyen técnicas de ingeniería y construcción resistente a los peligros, así como mejores políticas ambientales y sociales y conciencia pública. Cabe señalar que, en la política de cambio climático, "mitigación" se define de manera diferente, y es el término utilizado para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que son fuente del cambio climático" (UNDRR, 2017). Disponible en <http://www.undrr.org/quick/11969>.

Rehabilitación: el restablecimiento de servicios e instalaciones básicos para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre (UNDRR, 2017). Disponible en <https://www.preventionweb.net/quick/11990>.

Reconstrucción: la reconstrucción y restauración sostenible a mediano y largo plazo de infraestructuras resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medio de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, en consonancia con los principios de desarrollo sostenible y reconstrucción duradera para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros (UNDRR, 2017). Disponible en <https://www.preventionweb.net/quick/11991>.

VIII. REFERENCIAS

Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales. Artículos 2 y 8.3. 1999. <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/osg/1999/acuerdo-entre-los-estados-miembros-y-miembros-asociados-de-la-asociacion-de-esta>

Asamblea General de la ONU (2007). Protección de las personas en casos de desastre. *Memorando de la Secretaría*, A/CN.4/590. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_590.pdf

Asamblea General de la ONU (2016a). Proyectos de artículos sobre Protección de las personas en casos de desastre. *Capítulo IV del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 68° periodo de sesiones*, A/71/10. https://legal.un.org/ilc/reports/2016/spanish/a_71_10.pdf

Asamblea General de ONU (2016b). Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, A/71/644. https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf

Asamblea General de ONU (2016c). *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre*. Comisión de Derecho Internacional A/CN.4/L.871. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/106/25/PDF/G1610625.pdf?OpenElement>

Barberis, J.A. (1994). *Formación del derecho internacional*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT. (2019). *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012*, (202), ILC.108/III/B. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673703.pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (2008). Observación General N° 19: el derecho a la seguridad social (Artículo 9). E/C.12/GC/19. <https://www.refworld.org/es/docid/47d6667f2.html>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2018). Recomendación general núm. 37 sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático. CEDAW/C/GC/37. 13 de marzo de 2018. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no37-2018-gender-related>

Comité Permanente entre Organismos (IASC) ONU (2006). *Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_045.pdf

Conferencia General de la OIT, 109ª reunión (2021, 19 de junio). *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*. ILC.109/Resolución III. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806098.pdf

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Artículos 1, 17 y 29. 2015. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares. Artículos 27 y 54. 1990. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cmw_SP.pdf

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículos 11(1)(e), 11(2)(b) y 14(2). 1979. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Artículo 5 (e) (iv). 1967. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf

Convención sobre los Derechos del Niño. Artículos 26, 27 (1) (2) y (3). 1989. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Convención sobre las Personas con Discapacidad. Artículo 28. 2006. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe. Artículo 3.1, 18 de junio de 1998. https://www.itu.int/en/ITU-D/Emergency-Telecommunications/Documents/Tampere_Convention/Tampere_convention.pdf

Convenio marco de asistencia en materia de protección civil. Artículos 1 d) y 4., 22 de mayo de 2000, OIPIC.

Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima), 28 de junio de 1952, C102 ILC.68 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312247,es

Declaración Americana de los Derechos y Deberes el Hombre. Artículos 11 y 16. 1948. https://www.oas.org/dil/esp/declaración_americana_de_los_derechos_y_deberes_del_hombre_1948.pdf

Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia). 10 de mayo de 1944, ILC.26. <https://www.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

Declaración de Sendai y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. III Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Resolución AG 69/283. 03 de junio de 2015. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/167/20/PDF/N1516720.pdf?OpenElement>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículos 22 y 25. 10 de diciembre de 1948. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Declaración y Programa de Acción. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, p. 5. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/open-docpdf.pdf?reldoc=y&docid=48d21bd42>

Estados Unidos. c. Irán. Sentencia del Caso del Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán. Corte Internacional de Justicia. Parágrafo 91. 24 de mayo de 1980. <https://www.dipublico.org/cij/doc/65.pdf>

González Napolitano, S.S. (2011). La protección de los Derechos Humanos a través de los órganos de las Naciones Unidas. En S.S. González Napolitano, O.D. Pulvirenti, R.E. Vinuesa, J.E. Mendicoa, L.I. Gómez Fernández y R. Lavin (2011), *Introducción al estudio de los derechos humanos* (pp. 65-83). Errepar.

Mollar, M. N. (2015). La protección internacional de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de fenómenos

naturales. En S. González Napolitano (Ed), *Respuestas del Derecho Internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*. SGN Editora, pp. 21-56. http://bibgioja.derecho.uba.ar/bases/libros/Gonzalez_Napolitano.pdf

Mollar, M. N. (2018). El deber de reducir el riesgo de desastres en el derecho internacional. En E. Kelly, H.D.T. Gutiérrez Posse, S.G. González Napolitano, R. Arredondo, M.R. de la Fuente, C.G. Gasol Varela, M.N. Mollar, G. S. de Barberis y S.J. Danessa, *Aspectos ambientales en el derecho internacional* (pp. 189-223). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). http://www.cari.org.ar/pdf/ambientales_ddii.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) (2019). *De las palabras a la acción: Desarrollar estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres*. <https://www.undrr.org/es/publication/guias-de-las-palabras-la-accion-desarrollar-estrategias-nacionales-de-reduccion-del>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021). *Construir sistemas de protección social: normas internacionales e instrumentos de derechos humanos*. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_733942/lang--es/index.htm

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículos 2 y 9. 1966. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador). Artículo 9. 12 de noviembre

de 1988. A-52 <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202 de la OIT). 14 de junio de 2012. https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang--es/index.htm

Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). 109ª reunión de la Conferencia General de la OIT. ILC.109/Resolución III. 19 de junio de 2021. https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806098/lang--es/index.htm

Secretario General de las Naciones Unidas (2016). *Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Informe del Secretario General. A/71/230. 29 de julio de 2016. <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1624119.pdf>.

Secretario General de las Naciones Unidas (2021) *Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Informe del Secretario General. A/76/240. 27 de julio de 2021. <https://www.undrr.org/media/83644/download?startDownload=true>

Thürer, D. (2010). Soft Law. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1469?rskey=WDFkwg&result=1&prd=MPIL>

Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C, núm. 4. Parágrafos 174-175. 29 de julio de 1988. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/velasquezrodriguez.pdf>

Vernet, P. M. (2015). La costumbre internacional. En S. González Napolitano (coord.), *Lecciones de Derecho Internacional Público* (pp. 91-110). Errepar.

Zamudio Santos, V. (2019). Propuesta hacia la construcción de un Protocolo de Desastres para instituciones de la Seguridad Social en las Américas. *Documentos de Trabajo*, (1)2. <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/Propuesta-hacia-la-construccion-de-un-protocolo-de-desastres-para-instituciones-de-la-seguridad-social-en-las-americas2.pdf>

Zamudio Santos, V. (2020). La seguridad social frente al riesgo de desastres. *Cuadernos de historia, teoría y bienestar*, (1)5. <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/La-seguridad-social-frente-al-riesgo-de-desastres.pdf>



CISS
CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

Instrumentos internacionales de protección social frente a nuevos riesgos sociales se terminó de producir en agosto de 2024. Esta publicación fue editada por la Secretaría de Desarrollo Institucional a través del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales, UNAM; Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) a través de la Dirección Ejecutiva de Proyectos e Investigación. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Verhonica Zamudio Santos, Naxhelli Ruiz Rivera y Laura Sánchez de Jesús,.

-  /CISS.org.esp
-  CISS_org
-  CISS_org
-  cisstagram



CISS
CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

ciss-bienestar.org

ISBN: 978-607-30-9264-7



978-607-30-9264-7