

DERECHO, DESASTRES NATURALES Y DESIGUALDAD

Daniel A. Farber* **

Los desastres naturales azotan a la humanidad sin diferenciar cuestiones raciales, económicas o políticas. No obstante, es cierto que el impacto de dichos desastres variará dependiendo de tales factores, como consecuencia de una invisible y latente discriminación que subyace dentro de la sociedad.

Tomando ello como premisa, el autor analiza el impacto desproporcional de los desastres naturales sobre los distintos grupos sociales e ilustra una manera de enfrentarlos a través de la prevención y la toma de conciencia por parte de las mayorías.

* Profesor Sho Sato de Derecho y Director de la Facultad, California Center for Environmental Law and Policy, Universidad de California, Berkeley.

** El presente artículo fue originalmente publicado en el 2006 en *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice* 25 (2). La traducción estuvo a cargo de Mario Fernando Drago Alfaro, Director de la Comisión de Contenido de THEMIS. Agradecemos al profesor Farber por autorizarnos su publicación y a Óscar Súmar Albújar por hacernos llegar el artículo.

Habiendo sido uno de los miembros del comité de la facultad encargado de seleccionar al primer consejo editorial del *Journal of Law and Inequality*, estoy particularmente satisfecho con la oportunidad de participar en este Simposio, que conmemora el veinticinco aniversario de esta publicación. Quiero aprovechar la oportunidad para explorar una nueva frontera sobre el estudio del Derecho y la desigualdad, aquélla referida a los desastres naturales.

Los terremotos y huracanes no son, claro está, productos de la desigualdad. No obstante, sus impactos pueden recaer de manera desproporcionada en los diferentes segmentos de la sociedad¹. Esta realidad fue traída a nuestros hogares cuando veíamos por las noticias lo que sucedía con el Huracán Katrina. Consideren el Domo², que ofreció refugio de último recurso: "El Domo fue un desastre de salubridad pública fabricado". "[E]l número de personas adentro se duplicó en veinticuatro horas, convirtiéndose en una ciudad virtual de veinte mil personas, albergando a pobres y afroamericanos"³. Por días, resultaba "claro para cualquiera que estuviese viendo televisión que la mayoría de personas atrapadas en Nueva Orleans eran afroamericanos, mayormente pertenecientes al espectro más bajo de ingresos"⁴. La "mayoría de la población de raza blanca de Nueva Orleans dejó la ciudad antes de que el huracán golpeará, ya que vivía en áreas cerca de tierras secas, y encontraron una forma más fácil de escapar"⁴. Últimamente, el Congressional Research Service (En adelante, "CRS") descubrió que "un estimado de 272,000 personas negras fueron desplazadas por inundaciones y daños, representando el 73% de la población afectada por la tormenta en el lugar"⁵.

Existen patrones similares en otros desastres. El tsunami del 26 de diciembre de 2004 mató casi un cuarto de millón de personas y desplazó a otro

millón. Dicha carga no recayó en todos los segmentos de la población. Los pobres fueron los más impactados; a menudo, los grupos más vulnerables experimentaron una discriminación que los ha marginado a lugares de alto riesgo para vivir⁶.

Como muestra el tsunami, la relación entre desventajas sociales y riesgos de desastres no se limita a los Estados Unidos. Este ensayo, no obstante, se enfocará en los aspectos domésticos de esta relación. La Parte I repasa algunos incidentes discriminatorios en el último siglo de historia de Estados Unidos. La Parte II recopila evidencia del impacto desproporcional de los desastres dependiendo de la raza, el género o la edad. En la Parte III se exploran varias posibles respuestas legales a este impacto desproporcional. La Parte IV toma en consideración cómo este impacto desproporcional puede ser considerado como una llamada de atención sobre necesidades sociales menos dramáticas, pero más profundas. Por su lado, la parte V ofrece una breve conclusión.

I. DESIGUALDAD POR DESASTRES EN LA HISTORIA ESTADOUNIDENSE

A principios del siglo XX, los desastres y los temas raciales estaban frecuentemente interrelacionados. Por ejemplo, luego del terremoto de San Francisco de 1906, los japoneses y chinos fueron maltratados⁷. La gente blanca saqueó *Chinatown* luego de que los residentes evacuaron⁸. Intentaron también convertir a *Chinatown* en el área menos deseable de la ciudad, pero su objetivo se vio frustrado por la resistencia concertada de la comunidad china⁹. Las acciones represivas contra los japoneses, incluida la segregación en las escuelas, amenazó con una posible guerra entre Estados Unidos y Japón¹⁰. De igual manera, luego que Galveston fue destruida por una inundación ese mismo año, los reportes indicaron que un número indeterminado de afroamericanos y extranjeros

¹ Para un antecedente sobre este problema, ver: FARBER, Daniel A. y Jim CHEN. "Disasters and the Law: Katrina and Beyond". 2006. pp. 109-160. Tal como señala el Nacional Research Council (en adelante, "NRC"), algunos "segmentos de la población son más propensos a sufrir calamidades, daños a su propiedad, impactos psicológicos, impactos demográficos, impactos económicos e impactos políticos –como efectos directos, indirectos e informales". National Research Council, Committee on disaster research in the social science, facing hazards and disasters: understanding human dimensions. 2006. p. 73. El NRC se refiere a este fenómeno como "vulnerabilidad social". Ibidem.

² Nota del Traductor: El autor hace referencia al estadio de la ciudad.

³ MCQUAID, John y Mark SCHLEIFSTEIN. "Path of destruction: the devastation of New Orleans and coming age of superstorms". 2006. p. 235. Los autores fueron dos reporteros de Times Picayune que cubrieron el desastre de primera mano.

⁴ Ibid. p. 300. Fuera de la ciudad, en St. Bernard Parish, la gente blanca fue impactada en mayor medida y muchos murieron.

⁵ Ibidem.

⁶ GABE, Thomas; FALK, Gene y Maggie MCCARTY. "Hurricane Katrina: Social Demographic Characteristics of Impacted Areas". 4 de Noviembre de 2005. pp. 14, 16-17 (Congressional Research Serv. Order Code RL33141).

⁷ FARBER y CHEN. Op. Cit. pp. 115-116.

⁸ Ver: FRADKIN, Phulip L. "The great earthquake and firestorms of 1906". 2005. pp. 289-304.

⁹ Ibid. pp. 292-293.

¹⁰ Ibid. p. 295.

¹¹ Ibid. p. 301.

fueron abaleados. “Los blancos le temen a los negros –alimentados por estereotipos raciales– supe-
rada la recuperación luego de las tormentas”¹¹.

La inundación de Mississippi en 1927 brinda un claro ejemplo de cómo los desastres y las razas interactúan¹². El área más perjudicada por la inundación fue el delta del Mississippi, que albergaba a una gran población negra. El 21 de abril hubo una gran ruptura en los diques¹³. Incluso antes de dicha ruptura, la ciudad colindante de Greenville había empezado a prepararse al poner a trabajar a cientos de hombres negros en el reforzamiento del dique de protección de la ciudad. Luego de la ruptura, el esfuerzo se duplicó. “Todo ese día la policía se dedicó a llevar a cientos de hombres negros para llevarlos al dique” a trabajar¹⁴. El 25 de abril se elaboraron los planes para evacuar Greenville. “Las mujeres blancas y los niños se movilizaron a los muelles esperando abordar los botes a vapor; las barcasas fueron usadas para transportar a los negros y al ganado asustado”¹⁵. Pero los planes de evacuar a los negros fueron cancelados debido a los agricultores, que tenían temor a perder su fuerza de trabajo¹⁶.

Los negros y blancos que se quedaron en Greenville vivieron vidas muy distintas. Cerca de cuatro mil blancos vivían en segundos pisos, oficinas y hoteles¹⁷. Por su lado, cerca de cinco mil negros fueron hacinados a almacenes, molinos de aceite y plantas; mientras que diez mil más vivían sobre los diques en carpas con miles de cabezas de ganado. La “disparidad entre la vida de negros y blancos era más marcada que en épocas normales”; los negros se sentían “traicionados”¹⁸. Una nueva forma de esclavismo había sido reestablecida. “La Guardia Nacional patrullaba los perímetros del dique con rifles y bayonetas. Para entrar

al dique era necesario contar con un pase”¹⁹. Esto era así en todo Mississippi²⁰. En el campo de Greenville, la brutalidad era algo común, y los negros afirmaban ser “tratados como perros”²¹.

Mientras la inundación continuaba, más de 300 000 personas, la mayoría negros, fueron reubicados en el campo hasta por cuatro meses²². Durante la reconstrucción, la carga de suministros y la limpieza eran trabajos considerados sólo para negros, a los que la policía reunió en grupos de trabajo²³. Los miembros líderes de la comunidad nacional negra fueron persuadidos a encubrir dichos abusos, a cambio de la promesa de que el Gobierno Federal los ayudaría a comprar granjas después; pero esas promesas pronto fueron dejadas de lado cuando Herbert Hoover^{II} no necesitó más del apoyo negro para conseguir su nominación como candidato republicano²⁴. Por último, como resultado directo de la experiencia de la inundación, decenas de miles de negros dejaron el Delta y se dirigieron a Chicago y a otras ciudades norteamericanas²⁵.

Un año después, un gran huracán golpeó Florida, devastando las residencias cercanas a los Everglades. “Mientras la tormenta golpeaba el Lago Okeechobee, algunos blancos se trasladaban a hogares más seguros, pero la mayoría de los negros tuvieron que enfrentarla en sus propias casuchas desprotegidas en los terrenos bajos”²⁶. El huracán mató a veinticinco mil personas, “la mayoría pobres negros que se ahogaron en los pantanos de los Everglades”²⁷. Al igual que en la inundación de Mississippi, los oficiales juntaron a los negros en grupos de limpieza a punta de pistola²⁸. La discriminación no acabó con la muerte: “los féretros fueron reservados para los blancos, y los terrenos de los Everglades se satu-

¹¹ Ibid. p. 20.

¹² La inundación es el tema del clásico libro: BARRY, Jhon M. “Rising tide; the great Mississippi flood of 1927 and how it changed America”. 1998.

¹³ Ibid. p. 201.

¹⁴ Ibid. p. 206.

¹⁵ Ibid. p. 308.

¹⁶ Ibid. p. 310.

¹⁷ Ibid. p. 311.

¹⁸ Ibid. p. 312.

¹⁹ Ibid. p. 313.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibid. p. 315.

²² Ibid. p. 286.

²³ Ibid. p. 328.

^{II} Nota del Traductor: trigésimo primer presidente de los Estados Unidos (1929-1933).

²⁴ Ibid. pp. 382-385.

²⁵ Ibid. 417.

²⁶ GRUNWALD, Michael. “The swamp: The Everglades, Florida, and the politics paradise”. 2006. p. 192.

²⁷ Ibid. p. 193.

²⁸ Ibid. p. 194.

raron demasiado por los entierros, por lo que 674 negros fallecidos fueron amontonados en camiones y llevados a un cementerio masivo en West Palm Beach”²⁹.

Estos incidentes podrían ser considerados como historia pasada por algunos. Desafortunadamente, aunque estas formas específicas de discriminación han sido eliminadas, factores raciales y de pobreza continúan siendo un tema en términos de vulnerabilidad por desastres. Los desastres llueven sobre todos, pero llueven más fuerte sobre unos que sobre otros.

II. DESASTRES Y GRUPOS VULNERABLES

La relación entre desastres y desventajas sociales merece un estudio mayor por parte de los científicos sociales. El presente trabajo sobre el tema no es suficiente. Pero lo que sabemos hasta este punto es bastante para indicar claramente que la raza y la pobreza, conjuntamente con la edad y el género, significan una gran diferencia. Aquellos que sufren desventajas sociales son comúnmente los que más dañados resultan, y tienen menos posibilidades de tomar acciones defensivas o reconstruir sus vidas luego de los desastres.

A. Raza y etnia

Como hemos visto, las minorías raciales han sido desproporcionalmente victimizadas cuando ocurre un desastre. Esto demostró seguir sucediendo con el huracán Katrina. Las razones están muy relacionadas con la desventaja social general que sufren los grupos minoritarios. Tal como un reporte indicó luego de Katrina, el impacto desproporcionado del desastre no fue coincidencia:

Veintiocho por ciento de las personas de Nueva Orleans viven en la pobreza. De estos, ochenta y cuatro por ciento son afroamericanos. Veintitrés por ciento de las personas de cinco años de edad o mayores que viven en Nueva Orleans son discapacitados. Un estimado de entre 15 000 y 17 000 hombres, mujeres y niños en Nueva Orleans no tienen hogar.

Las zonas bajas de Nueva Orleans tendieron a ser pobladas por gente sin recursos económicos o políticos. El Lower Ninth Ward^{III}, por ejemplo, que fue especialmente golpeado por una inundación, está en el área más pobre y baja de la ciudad. Noventa y nueve por ciento de los residentes eran afroamericanos.

“[E]n Nueva Orleans, el agua corre lejos del dinero. Aquellos con recursos y que controlan hacia dónde va el drenaje, siempre escogen vivir en zonas altas. Por lo que la gente que vive en las zonas bajas son los más afectados”.

De los hogares que viven en pobreza, la mayoría no tiene acceso a un auto. 21 787 de esos hogares sin auto son negros; 2 606 son blancos. Esta carencia se torna crucial, dado el plan de evacuación que supone la capacidad de las personas de trasladarse fuera de Nueva Orleans en auto³⁰.

Más de un tercio de los hogares negros de Nueva Orleans y más de la mitad de hogares negros carecen de auto³¹.

Hubo también por lo menos un incidente que sugiere una intención discriminatoria. Luego de los incidentes de Katrina, un grupo de residentes de Nueva Orleans, mayoritariamente gente negra, intentó dejar la ciudad a través del puente hacia Gretna. Fueron devueltos por policías armados ya que Gretna se rehusó a brindarles refugio o ayudarlos a evacuar. Actualmente se discute en sede judicial si esta chocante reacción frente a la desesoperación de la gente fue o no motivada por cuestiones raciales³².

La relación entre raza y pobreza, y las tasas de evacuación, no es un aspecto singular de Katrina. Tal como el National Research Council (en adelante, “NRC”) halló:

“[L]os resultados muestran que las distintas razas, etnias, ingresos y necesidades especiales responden de diferente forma ante la información alertante y las órdenes de evacuación... Por ejem-

²⁹ Ibidem.

^{III} Nota del Traductor: Barrio pobre de Nueva Orleans.

³⁰ CENTER OF PROGRESSIVE REFORM. “An unnatural disaster: the aftermath of hurricane Katrina”. 2005. pp. 34-35. El CPR afirma que esto pudo haberse previsto. Sostiene que las advertencias de los “[g]rupos comunitarios y los académicos de la justicia ambiental” ayudaron a demostrar no sólo que “los tomadores de decisiones del gobierno debieron haber sabido a quiénes les perjudicaría la falta de protección, sino que [más aún] lo sabían”: “los impactos desproporcionados de Katrina experimentados por los pobres y la comunidad negra es parte de un patrón en los desastres ambientales en donde los grupos de bajos recursos y de color son obviados en la preparación antes que dichos desastres ocurran, y reciben atención de manera más lenta después de ocurridos”. Ibid. pp. 35-36.

³¹ Ver: SHERMAN, Arloc e Isaac SHAPIRO. “Essential facts about the victims of hurricane Katrina”. Center on Budget and Policy Priorities. 19 de Septiembre de 2005. En: www.cbpp.org.

³² Ver: CLARK, Philip. “Bridge to Nowhere”. En: <http://www.law.berkeley.edu/library/disasters/Clark.pdf>.

plo, los miembros de los grupos minoritarios tienden a tener familias más numerosas, por lo que contactar a todos los familiares y deliberar sobre la mejor alternativa de acción se torna más complicado. Los grupos de bajos recursos, los residentes urbanos y los ancianos mayormente se movilizan utilizando el transporte público en lugar de utilizar vehículos personales. Las personas de bajos recursos y las minorías, que tienden a tener familias más numerosas, suelen no poder dejar de lado sus trabajos cuando los desastres amenazan, viajar lejos para evitar el peligro o pagar por alojamiento en casos de emergencia³³.

Adicionalmente, el NRC halló que los miembros de los grupos minoritarios suelen desconfiar de la información brindada por la mayoría blanca acerca de las emergencias, y aquellos que sólo atienden a medios de comunicación que no hablan inglés encuentran aun más difícil el percatarse de las advertencias³⁴.

Al igual que con otros desastres estadounidenses, los inmigrantes sufrieron desproporcionadamente luego de Katrina. Los indocumentados pudieron acceder a la ayuda inmediata después de la emergencia, pero no tuvieron acceso a refugios de largo plazo o asistencia alimenticia. Ellos incluso prefirieron no hacer uso de la asistencia inmediata, debido al temor fundado de poder ser detenidos y deportados. Incluso a algunos inmigrantes legales en los Estados Unidos se les negó cierto tipo de asistencia. Esta categoría incluyó a individuos con trabajos temporales, con visas de estudiante o turista, y también (irónicamente) a ciertos refugiados de desastres centroamericanos que habían sido admitidos en Estados Unidos por razones humanitarias³⁵.

La relación entre raza, pobreza y riesgo de desastres puede resultar compleja. En 1995, más de setecientos residentes de Chicago murieron en una ola de calor que duró una semana³⁶. El grupo afroamericano era el que mayor riesgo corría, siendo 1.5 veces más propenso a morir que los blancos³⁷. No obstante, los hispanos conformaban

un grupo propenso a tener víctimas. A pesar que su "gran nivel de pobreza los señalaba como un grupo con alto riesgo de mortalidad", "experimentaron una sorprendentemente baja tasa"³⁸. La razón de este contraste entre los niveles de mortalidad de afroamericanos e hispanos puede estar relacionada al ambiente social de los vecindarios donde viven, siendo que los segundos suelen incentivar a los ancianos a relacionarse con el resto de la comunidad³⁹. Junto con la edad, el aislamiento es un factor de riesgo crítico durante las olas de calor⁴⁰. Tal como un sociólogo que estudió la ola de calor explica, los afroamericanos tienen los índices de mortalidad más altos porque "son el único grupo en la ciudad segregado y *ghettizado* en áreas con altos niveles de casas abandonadas, lotes vacíos, deficiente infraestructura comercial, población en descenso, veredas, parques y calles en mal estado, e instituciones empobrecidas. Los crímenes violentos y el activo mercado callejero de drogas son facilitadores de estas condiciones ambientales, complicando las posibilidades de utilización de espacios públicos y la organización de redes de apoyo efectivas en dichas áreas"⁴¹.

De manera más general, la falta de capital social (en forma de una red rica en relaciones comunitarias) incrementa fuertemente la vulnerabilidad al riesgo⁴². La degradación del capital social en una comunidad puede estar relacionada en formas complejas a las características demográficas, derivando en correlaciones desiguales, y a veces inesperadas, entre demografía y riesgos de desastres.

La raza también aparece como un factor durante el periodo de reconstrucción que sigue a los desastres. Las minorías y los pobres suelen no poseer un seguro que los cubra durante dicha etapa. De igual manera, por lo general no son dueños de sus casas y, por lo tanto, no pueden acceder a los beneficios de asistencia especial disponible sólo para propietarios residentes. Habiendo enfrentado la escasez de hogares incluso antes de los desastres, ello se torna peor luego de éstos⁴³.

³³ NRC. Op. Cit. p. 130.

³⁴ Ibidem.

³⁵ BERKELEY INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. "When disaster strikes: a human rights analysis of the 2005 Gulf Coast Hurricanes. 3 de marzo de 2006. pp. 19-22. En: www.law.Berkeley.edu/clinics/ihrcl/pdf/disaster_strikes_version2.pdf.

³⁶ Ver: KLINENBERG, Eric: "Heat wave: a social autopsy of disaster in Chicago". 2002. p. 9.

³⁷ Ibid. p. 18.

³⁸ Ibid. p. 19.

³⁹ Ibid. p. 35.

⁴⁰ Ibid. pp. 45-46.

⁴¹ Ibid. p. 127.

⁴² NRC. Op. Cit. pp. 231-232.

⁴³ Ver: FARBER y CHEN. Op. Cit. pp. 129-130.

B. Género y edad

Otro patrón de los grandes desastres es que las mujeres usualmente sufren desproporcionadamente. Los investigadores de desastres se refieren a ellas como "cuidadoras de primera línea"^{IV}, personas que se encargaron de cuidar a otras. Las mujeres tienden a hacer más en ese aspecto que los hombres, trabajando más el aspecto emocional relacionado con la recuperación luego del desastre. Dos investigadores sugieren que las mujeres son "objetivos particulares de los riesgos ambientales cuando hay desplazamientos y migraciones..."⁴⁴. El NRC señala que ser mujer es un factor de riesgo, pues se experimenta un trauma psicológico *post-desastre*⁴⁵. Hay también datos que señalan la acentuación de la violencia familiar con los desastres⁴⁶.

Como un sociólogo observa:

"Las estructuradas redes de apoyo desarrolladas por las mujeres para sobrevivir en nuestra economía, juntando dinero de pequeños trabajos, novios, gobierno, familia y parientes, fueron desbaratadas por esta tormenta. Las mujeres con bajos sueldos que laboraban en las escalas más bajas de la industria turística y como esteticistas, niñeras, amas de llaves, sirvientas y oficinistas temporales no serán ayudadas a recuperarse en el plan de recuperación económica dirigido a la mayoría de empleados formales del sector... La recuperación de la economía de toda la comunidad es imposible sin la fuerza laboral de las mujeres, pero aun así se crean barreras para reconstruir el sistema de cuidado de niños, especialmente el sistema de cuidado del que depende la mayoría de familias estadounidenses con niños y adolescentes. Sin los refugios funcionando y la infraestructura social de sistemas de tránsito, escuelas, tiendas, clínicas

y cuidado de niños sin caminar, el retorno de las mujeres a sus labores ha sido retrasado. Las mujeres que apoyan los refugios sin ayuda son las que se exponen al mayor riesgo"⁴⁷.

De acuerdo a un estudio realizado por un grupo de investigación, sólo un tercio de las familias encabezadas por mujeres retornaron a Nueva Orleans; los sueldos de las mujeres en la ciudad han disminuido, mientras que los de los hombres han aumentado, y sólo un puñado de centros de ayuda mediante subsidios federales ha reabierto⁴⁸.

La relación entre género y vulnerabilidad al desastre puede ser compleja. En la ola de calor de Chicago, la mayoría de las víctimas fueron hombres. Dentro del mismo grupo de edad, los hombres tienen un doble riesgo a morir en comparación con las mujeres⁴⁹. Aparentemente, los ancianos hombres son más propensos a aislarse que las mujeres de la misma edad y, por ende, tienen mayor probabilidad de ser víctimas de las olas de calor⁵⁰.

La edad también es un factor de vulnerabilidad ante los desastres. Los niños sufren de vulnerabilidades particulares⁵¹. Como observa un experto en desastres, si "los niños no son reconocidos como una población especial y se planea de acuerdo a ello, sufren un riesgo más grave y desproporcionado en los grandes desastres"⁵². Los niños pueden sufrir también formas especiales de daños, tales como separarse de sus padres o la interrupción de su educación. Cerca de un cuarto de la población afectada por Katrina eran niños; 183 000 niños fueron desplazados gracias a la tormenta. Treinta por ciento de los niños en estas áreas vivían en pobreza⁵³. Además, Los niños también tienen el riesgo de ser explotados durante los desastres⁵⁴.

IV Nota del traductor: "front-line caregivers".

⁴⁴ CLARKE, Lee. "Worst cases: terror and catastrophe in popular imagination": 2006. p. 134.

⁴⁵ NRC. Op. Cit. P. 155. Ser miembro de un grupo minoritario o pobre es también un factor de riesgo. Ibid. pp. 155-156.

⁴⁶ ENARSON, Elaine. "Surviving domestic violence and disasters". FREDa Center for Research on Violence against Women and Child. Enero de 1998. En: <http://www.harbour.sfu.ca/freda/reports/dviol.htm>.

⁴⁷ ENARSON, Elaine. "Women and girls last? Averting the second post-Katrina disaster". En: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Enarson/>.

⁴⁸ WOMEN'S FUNDING NETWORK. "Study shows that women disproportionately affected by Katrina": En: http://www.wfnet.org./documents/press_releases/WFN_MFW_Katrina_release_agu_27.pdf.

⁴⁹ KLINENBERG. Op. Cit. p. 20.

⁵⁰ Ibid. pp. 74-75.

⁵¹ Ver: UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). "Hurricane Katrina and Rita: Unprecedented challenges exposed the individuals and households program to fraud and abuse; actions needed to reduce such problems in future. Reporte para los Comités del Congreso GAO-06-1013. Septiembre de 2006. En: <http://www.gao.gov/new.items/d061013.pdf>.

⁵² REDLENER, Irwin. "Americans at risk: why we are not prepared for megadisasters and what we can do now". 2006. p. 105. El doctor Redlener es director del National Center for Disaster Preparedness en la Universidad de Columbia.

⁵³ FARBER y CHEN. Op. Cit. p. 139.

⁵⁴ Ver: DELANEY, Stephanie. "ECPAT Internacional, Protecting Children from Sexual Exploitation & Sexual Violence in Disaster & Emergency Situations: A guidance for local & community based organizations". Marzo de 2006. En: http://www.ecpat.net/eng/pdf/Protecting_Children_from_CSEC_in_Disaster-pdf.

Los ancianos también están expuestos a un riesgo especial. En la ola de calor de Chicago de 1995, casi tres cuartos de las víctimas eran mayores de sesenta y cinco años⁵⁵. Los ancianos también sufren un mayor riesgo con los huracanes:

“La historia de Aaron Broussard, presidente de Jefferson Parish, sobre la madre anciana de un empleado de Kenner City llamando a su hijo desde un asilo en los primeros cuatro días y eventualmente sucumbiendo frente al crecimiento del nivel del agua, se repitió en otros asilos donde los más ancianos sucumben por su fragilidad y salud degradada. Durante la evacuación por el huracán Iván en 2004, la mayoría de muertes ocurrió entre los ancianos que no fueron capaces de afrontar el calor y el estrés de estar atrapados en el tráfico todo el día, producto de una estrategia de evacuación pobremente planteada. Durante el huracán Katrina, los ancianos y discapacitados murieron en el Convention Center y en sus casas dentro de la ciudad, debido al simposio de enfermedades como asma, diabetes, presión sanguínea alta, que son fácilmente controlables en condiciones normales, pero que se tornan letales cuando el acceso a las medicinas y a los tratamientos se corta”⁵⁶.

Cerca de la mitad de los ancianos que viven en la zona de impacto de Katrina reportaron tener al menos una discapacidad; un cuarto señaló que dicha discapacidad les mermó su habilidad para dejar sus hogares sin asistencia⁵⁷. No sorprende que más del cuarenta por ciento de los fallecidos fueran identificados como personas mayores de setenta años⁵⁸.

Dado el impacto desproporcional de los desastres, las normas sobre éstos se intersecan significativamente con las normas sobre discriminación. Pero la forma de discriminación durante los desastres posee retos especiales en términos de remedios legales. Trataremos este tema en la siguiente sección.

III. RESPUESTAS LEGALES POTENCIALES FRENTE A LA DESIGUALDAD POR DESASTRES

La desigualdad por desastres tiene mucho en común con el tema de la justicia ambiental. Más

aún, puede ser considerada una forma especial de injusticia ambiental. Ésta ha probado la dificultad de encontrar herramientas legales apropiadas para afrontar temas de justicia ambiental, y la desigualdad por desastres posee retos similares. La participación de la minoría en las decisiones relativas al planeamiento de desastres está afectada de la misma manera que su participación en las decisiones ambientales. Como un líder académico del Derecho Ambiental ha explicado:

“Los intereses de la minoría tienen una pequeña voz en la variedad de puntos de influencia que pugnan por el balance distributivo necesario para que las normas de protección ambiental sean promulgadas, para que las regulaciones se promulguen y para que se inicien las acciones de orden público. Los intereses grupales históricamente activos en el área de la protección medio ambiental, incluyen una variedad de organizaciones ambientales que representan un espectro de intereses (conservación, recreación, cacería, protección de la vida salvaje, protección de recursos, salud humana), así como una variedad de cuestiones comerciales e industriales. Hasta hace poco, las implicancias de la protección legal del ambiente sobre las minorías raciales no ha sido un tema principal para estas organizaciones”⁵⁹.

En esta sección, tomamos en consideración varias posibilidades para mejorar los remedios legales en el contexto de los desastres naturales. La justicia ambiental provee un modelo instructivo –desafortunadamente, esto es especialmente cierto en aproximaciones improductivas y, por ende, no deberían seguirse.

A. Responsabilidad civil

Las normas existentes presentan barreras significativas frente a la recuperación por acciones del gobierno que resultan en daños desproporcionales hacia las poblaciones vulnerables a los desastres. Los defensores de la justicia ambiental parecen haberse encontrado con una encrucijada en sus esfuerzos por hallar un remedio legal para daños similares producidos por exposición a sustancias tóxicas. Dichos defensores vieron el Título VI del *Civil Rights Act* de 1964 como una de sus armas más prometedoras. El Título VI prohíbe

⁵⁵ KLINENBERG. Op. Cit. pp. 18-19.

⁵⁶ FUSSELL, Elizabeth. “Leaving New Orleans: Social stratification, networks, and hurricane evacuation”. En: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Fussell/>.

⁵⁷ FARBER y CHEN. Op. Cit. p. 139.

⁵⁸ CORNISH, Audie. “Katrina took deadly toll on elderly”. 20 de noviembre de 2006. En: www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5242064.

⁵⁹ LAZARUS, Richard J. “Pursuing ‘Environmental Justice’: The distributional effects of environmental protection”. *North Western University Law Review* 87. 1993. p. 787.

la discriminación de quienes reciben fondos federales, y la regulación bajo dicho Título no sólo cubre discriminación intencional, sino también actos que tienen impactos distintos en grupos minoritarios⁶⁰. Pero la viabilidad de las acciones privadas para hacer respetar el Título VI sigue siendo poco clara. En *Alexander v. Sandoval*⁶¹, la Corte sostuvo que la regulación del Título VI no crea una *private cause of action*. Por el contrario, no obstante, el *Justice Stevens* señala que dicha decisión había limitado el efecto práctico:

“[E]n lo correspondiente a la denegación por parte de la mayoría de satisfacer a los demandados, simplemente porque ellos omitieron mencionar el 42 U.S.C. § 1983 en el marco del proceso sobre el Título VI, este caso se convierte en un deporte. Los litigantes que en el futuro pretendan hacer cumplir el Título VI frente a actores estatales, deberán hacer referencia al § 1983 para obtener un resultado satisfactorio”⁶².

Sin embargo, una corte federal de apelaciones rechazó esta teoría⁶³.

Otra potencial fuente de remedios puede ser la sección 308 del *Stafford Act*, que menciona lo siguiente:

- (a) El Presidente puede cuestionar, y puede alterar y modificar, por ejemplo, reglamentos que sean necesarios para la orientación del personal que desempeña funciones de asistencia federal en el lugar de un desastre o emergencia. Tales regulaciones deberán incluir disposiciones para asegurar que la distribución de suministros, la tramitación de las solicitudes, y otro tipo de socorro y las actividades de asistencia deban ser realizados en forma equitativa e imparcial, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, religión, nacionalidad, sexo, edad o situación económica.
- (b) Como condición para la participación en la distribución de suministros o asistencia en virtud de esta ley o la recepción de asistencia en virtud de ésta, los órganos gubernamentales y otras organizaciones tendrán la obli-

gación de cumplir con las normas relativas a la no discriminación promulgadas por el Presidente, y las demás normas aplicables a las actividades dentro de una zona afectada por una catástrofe o emergencia que estime necesarias para la efectiva coordinación de los esfuerzos de socorro.

Para que esta disposición pueda convertirse en una fuente de remedio efectivo, un tribunal tiene que observar que ello implique una *cause of action* implícita o que las violaciones a la sección 308 sean recurribles en virtud de la sección 1983. Los obstáculos encontrados para la aplicación del Título VI a violaciones no intencionales parecen tener el mismo problema, pero el asunto merece una exploración más profunda. En cualquier caso, las organizaciones civiles deben ejercer presión sobre el presidente para obtener una definición amplia de discriminación en virtud de los reglamentos implementados bajo la sección 308.

Las *causes of action* constitucionales también enfrentan barreras formidables⁶⁴. El impacto disparado sobre las minorías o mujeres no es suficiente para establecer una demanda de protección igualitaria; debe haber evidencia de que el gobierno intentó enfocarse en dichos grupos. Más aún, otros grupos vulnerables tales como los niños, ancianos y discapacitados reciben poca protección constitucional, incluso frente a una discriminación intencional por parte del gobierno. La Octava Enmienda, que prohíbe las penas inusuales y crueles, aplica sólo también a situaciones en que el gobierno las impone intencionalmente. Demandas frente a la carencia de un debido proceso que decide la privación de la vida, libertad o propiedad son rechazadas porque el gobierno no tiene el deber constitucional de prevenir desastres o proveer ayuda frente a éstos. Por tanto, las posibilidades de obtener un resultado exitoso en un proceso constitucional son escasas en la legislación vigente.

B. Compensación administrativa

También se han hecho esfuerzos por infiltrar la justicia ambiental en el proceso administrativo. En 1994, el presidente Clinton firmó la Orden

⁶⁰ Ver: MANKS, Bradford C. “Is there a private cause of action under EPA’s Title VI regulations?: The need to empower environmental justice plaintiffs”. *Columbia Journal of Environmental Law* 24. 1999. p. 1.

⁶¹ 532 U.S. 275 (2001).

⁶² *Ibid.* p. 1527.

⁶³ Ver: *South Camden Citizens in Action v. New Jersey Dept. of Env. Protection*, 274 F.3d 771 (3d Cir. 2001). Ver también: *Save Our Valley v. Sound Transit*, 335 F.3d 932 (9th Cir. 2003).

⁶⁴ Para una discusión más detallada, ver: FARBER y CHEN, *Op. Cit.* pp. 123-124.

Ejecutiva 12898, *Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations*⁶⁵. La orden establecía que cada agencia federal “deberá establecer como meta el lograr la justicia ambiental, identificando y abordando, como es apropiado, los efectos desproporcionados y adversos a la salud humana producidos por sus programas, políticas y actividades sobre poblaciones minoritarias y poblaciones de bajos recursos económicos en los Estados Unidos y sus territorios y posesiones”⁶⁶. A la administración del U.S. EPA se le ordenó conformar un Grupo Federal de Trabajo sobre Justicia Ambiental intersectorial, para asistir a cada agencia a desarrollar una estrategia de justicia ambiental institucional⁶⁷.

En 1995, EPA señaló su estrategia de justicia ambiental, basada en el principio de que las comunidades afectadas por las decisiones con impacto ambiental deben estar envueltas en el proceso de toma de decisiones. La estrategia hace que EPA incremente la coordinación con las comunidades afectadas, gobiernos estatales, tribales y locales; negocios y organizaciones no gubernamentales. Para desarrollar las bases del conocimiento local sobre su efectiva participación en la compleja toma de decisiones, EPA promoverá programas de asistencia técnica y garantías para las minorías y las áreas de bajos recursos. La agencia se enfocará también en minorías y áreas de bajos recursos que sufren impactos ambientales y de salud de manera desproporcionada⁶⁸.

Según la Orden Ejecutiva 12898 y el Título VI, la EPA ha empezado a incluir a la justicia ambiental como un factor en sus análisis de los permisos estatales bajo los programas federales delegados, acerca del *Clean Air Act*, el *Clean Water Act* y el *Resource Conservation and Recovery Act*⁶⁹. Otra pugna de los defensores de la justicia ambiental es para brindarle oportunidades a los grupos en desventaja para que participen en los procesos de toma de decisiones de una manera significativa⁷⁰.

En cualquier caso, la EPA hasta ahora no ha aplicado los temas de la justicia ambiental con entusiasmo. De acuerdo a un estudio del 2003, de los 139 reclamos amparados en el Título VI recibidos por la EPA desde 1993, 75 fueron denegados sin investigación y 26 fueron admitidos para investigación, pero en ninguno se evidenció discriminación. Los 30 restantes continúan pendientes⁷¹.

En términos de desastres potenciales, los requerimientos de información simple pueden ser fáciles de implementar e incluso efectivos para hacer resaltar problemas de desigualdad. Cuando los mapas de riesgo como los mapas de inundaciones FEMA (que muestra zonas de inundaciones de los últimos 100 años) son publicados, éstos deben estar acompañados de mapas que muestren las zonas demográficas que no presentan riesgos. En proyectos federales con implicaciones sobre desastres, tales como la construcción de un dique, deben ponerse a disposición de la gente los comunicados sobre impacto ambiental con información similar.

Luego de los desastres, la recolección de estadísticas sobre las víctimas en función a su raza, género, ingresos y edad debería ser exigida, y dichas estadísticas deberían ponerse a disposición de la gente inmediatamente. Ello porque los noticieros de la televisión por cable quizás nunca hacen de estos desastres eventos tan obvios como Katrina. Es importante también ir más allá de la contabilización de cuerpos luego del desastre e incluir el exceso de mortalidad y enfermedades sobre la población afectada después del hecho.

Donde los remedios legales son ineficaces, las organizaciones civiles y los supervisores del Congreso deberían encargarse de monitorear el cumplimiento del Título VI y la sección 308 del *Stafford Act* por parte de la administración. Más aún, las comunidades locales deberían ver a los riesgos de desastres como relevantes. Los riesgos de desastres no son tan inmediatos y apremiantes

⁶⁵ 59 Fed. Reg. 7629 (Feb. 16, 1994).

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Ver: SCHNELL, Ferry y Kathleen DAVIS. “The increased significance of environmental justice in facility siting, permitting”. En: *Environmental Reporter* 29. 1998. pp. 528-529.

⁶⁹ Para más información sobre la respuesta de la EPA frente a la Orden Ejecutiva, ver: BIDER, Denis et al. “A Survey of Federal Agency Responses to President Clinton’s Executive Order No. 12898 on Environmental Justice”. En: *Environmental Law Reporter* 31. 2001. p. 11133.

⁷⁰ Algunas posibles aproximaciones son discutidas en: CAMACHO, Alejandro Esteban. “Mastering the missing voices: a collaborative model for fostering equality, community involvement and adaptive planning in land use decisions”. En: *Stanford Environmental Law Journal* 24. 2005. p. 3; FOSTER, Sheila. “Environmental Justice in an era of devolved collaboration”. En: *Harvard Environmental Law Review* 26. 2002. p. 459.

⁷¹ GERRARD, Michael B. “EPA dismissal of Civil Rights complaints”. En: *New York Journal*. 28 de noviembre de 2003.

como otros problemas, tales como los bajos recursos de la comunidad, pero al final pueden resultar más devastadores. Ellas también tienen la posibilidad de crear coaliciones con comunidades más aventajadas que también puedan estar en riesgo.

C. El fondo de compensación del 11 de septiembre como modelo

La compensación no necesita darse como resultado de un litigio, tal como se probó luego del mayor desastre terrorista de nuestro país. Luego del ataque del 11 de septiembre de 2001, el Congreso creó un fondo de compensación especial para las víctimas⁷². Dicha compensación se limitó a individuos que estuvieron presentes en el lugar de los hechos y que sufrieron daños físicos o muerte⁷³. La norma cubrió gastos médicos, pérdidas de ahorros, "pérdidas de negocios u oportunidades de trabajo hasta el límite de recuperación permitida bajo las normas aplicables del Estado", y daños morales tales como sufrimiento físico y psicológico⁷⁴. Las víctimas también tenían la alternativa de recurrir al sistema de responsabilidad civil, pero dichos daños se limitaron a lo cubierto por el seguro de los demandantes⁷⁵.

Un administrador especial^V fue designado para administrar el fondo. El administrador expidió las normas que regularían las demandas, las cuales en algunas instancias parecían ir significativamente más allá del lenguaje de la propia norma⁷⁶. Aunque ésta exigía una compensación por seguro de vida y beneficios pensionarios, el administrador redujo dicha compensación hasta el límite referido a la política de pagos de los individuos o sus contribuciones pensionarias. El administrador también estableció un piso de aproximadamente US \$ 250 000 sobre recuperaciones económicas. También estableció una lista presunta que cubre pérdidas económicas, basadas en la edad, el tamaño de la familia, ganancias recientes, con un tope para los ingresos más altos. El administrador creó también una lista de daños morales, de US \$ 250 000 para cada víctima y US \$ 100 000

para los parientes. Aparentemente, la estrategia del administrador era "acercarse lo suficiente al rango de la compensación que se obtendría en un proceso de responsabilidad civil, para hacer de los beneficios del fondo una oferta que no podría ser rechazada por ninguna de las partes elegibles"⁷⁷. Como resultado, noventa y siete por ciento de las familias sobrevivientes aplicaron al fondo; solamente setenta familias no lo hicieron.

Aunque el cambio en el control del Congreso en el 2006 podría marcar una diferencia, hasta el momento ha habido poco apoyo político a un esquema de compensación similar al descrito para las víctimas de Katrina. Por el contrario, parece claro que mucha gente pereció como resultado directo de un nivel de diseño o construcción inadecuado por parte del Gobierno Federal, sumado a la respuesta sumamente desorganizada del FEMA frente a la inundación. Un argumento contra la compensación podría ser el hecho de que los propios individuos no fueron capaces de evacuar, siendo ellos responsables por su destino. Cuánta culpabilidad puede atribuírsele a dichas personas por no evacuar a tiempo es un tema discutible, dadas las dificultades que enfrentaron muchas víctimas al momento de la evacuación. Pero incluso si algo de negligencia se les puede asignar en base a esta teoría, un esquema comparativo de culpa como el utilizado en el Derecho de Responsabilidad Civil puede ser usado para calcular las compensaciones.

Otros tres factores pueden ser responsables por la falta del interés político de este esquema. Primero, las familias víctimas del 11 de septiembre se encontraban en una mejor posición para percibir la compensación; ello porque muchas están bien educadas, tienen buena capacidad económica o influencia política. Segundo, quizá existía la sensación de que las víctimas del ataque del 11 de septiembre, habiendo sufrido un ataque extranjero, fueron en algún sentido asesinados simplemente por ser estadounidenses, tornándolos en una especie de representantes de la población, tal como son los soldados. Tercero, las

⁷² *Air Transportation Safety and System Stabilization Act*, Pub. L. No. 107-42, 405(b)(2), 49 U.S.C. 40101. Para un repaso del esquema, ver: RABIN, Robert L. y Suzanne A. BRATIS. "United States". En: FAURE, Michael y Ton HARTLIEF (editores). *Financial compensation for victims of catastrophes: a comparative approach*. 2006. Para una crítica al esquema de compensación, ver: BERKOWITZ, Elizabeth. "The problematic role of the special master: undermining the legitimacy of the September 11th Victim Compensation Fund". En: *Yale Law & Policy Review* 24. 2006. p. 1.

⁷³ Sec. 405 (C)(2)(a)(i).

⁷⁴ Sec. 402 (5),(6).

⁷⁵ Secs. 408, 201 (b).

^V Nota del Traductor: "special master".

⁷⁶ Ver: 67 Fed. Reg. 11233, 28 CFR pt. 104.

⁷⁷ RABIN y BRATIS. Op. Cit. Nota 36, supra. P. 341.

víctimas del ataque del 11 de septiembre poseían un caso sólido como para reclamar daños y perjuicios frente a la industria aeronáutica, dada la importancia política del tema; en cambio, los culpables en Katrina eran inmunes por una ley federal. En cualquier caso, la ausencia de una compensación para las víctimas de Katrina es injusta.

D. Remedios legislativos

El debate sobre las reparaciones ofrece otra perspectiva de la desigualdad por desastres. La reparación puede tomar la forma de un esquema de compensación administrativa como el discutido líneas arriba. Pero los remedios legislativos también pueden tomar la forma de un pago fijo para el grupo perjudicado, o como un remedio elaborado para compensar los efectos de sus desventajas. Por ende, con el fin de pagarles a los individuos, el Congreso podría realizar una inversión especial para ayudar a las minorías de Nueva Orleans a conseguir hogar y empleo.

El tema de las reparaciones ha sido largamente discutido en el contexto de las demandas por indemnizaciones entabladas por los descendientes de esclavos. Dicho tema ha implicado un vigoroso debate entre los académicos⁷⁸. Parte del debate concierne a la aplicación de las teorías del Derecho privado sobre responsabilidad a dichos casos. Sin embargo, se le ha prestado mayor atención a las políticas generales. El argumento para las reparaciones es sólo el corazón de simplemente una. Hoy en día, reconocemos que la esclavitud fue uno de los mayores crímenes de la historia, seguida de un largo y vergonzoso legado de discriminación legalizada. Estos errores no han sido totalmente tocados –ni siquiera en la forma de una disculpa explícita– ni recompensados. Este legado, según los defensores de las reparaciones, debe ser enfrentado y superado si se quieren confrontar los problemas actuales de los afroamericanos⁷⁹.

Los opositores a las reparaciones no cuestionan la injusticia del esclavismo y Jim Crow. Ellos cuestionan que las reparaciones puedan representar una respuesta sensible. Perciben a las reparaciones como un factor de división profunda que incrementaría las diferencias raciales antes que curarlas. Estos opositores también temen que esta petición de reparaciones implique que los afroamericanos no asuman responsabilidad por su futuro. Las críticas también se levantan en torno a cómo calcular los daños de estas conductas del pasado y cómo distribuir dichos daños entre las generaciones afroamericanas del presente⁸⁰.

Las reparaciones aún no se han ganado el apoyo general (lo que puede no ser un signo alentador para una compensación por el cambio climático). Tal como Saul Levmore indica, “las reparaciones a los afroamericanos difícilmente se materializarán, y son quizá tan improbables como la renegociación con los indios americanos respecto a la compra de la isla de Manhattan hace bastante tiempo o la compensación a los sureños por el incendio del Fuerte Sumter”⁸¹. En esa misma línea, las encuestas públicas muestran que sólo cuatro por ciento de los blancos estarían dispuestos a apoyar el pago de compensaciones por la esclavitud (en oposición a los dos tercios de negros que la apoyan)⁸².

Sin embargo, existen algunos precedentes sobre reparaciones. Florida le pagó a los sobrevivientes de la masacre de 1923 US \$ 150 000 a cada uno y realizó un pago substancial a los descendientes de las víctimas⁸³. Los Estados Unidos pagaron cerca de US \$ 800 millones a los nativos americanos por confiscar erróneamente sus tierras en 1946, así como US \$ 1.65 mil millones por encarcelar erróneamente a los japoneses americanos⁸⁴. El gobierno federal pagó además US \$ 9 millones a los afroamericanos, a quienes se les denegó el tratamiento por sífilis como parte del infame experimento Tuskegee⁸⁵. En otro gesto de apoyo

⁷⁸ Para un ejemplo de los puntos de vista, ver: BROPHY, Alfred L. “The cultural war over reparations for slavery”. En: DePaul Law Review 53. 2004. p. 1181; EPSTEIN, Richard A. “The case against black reparations”. En: Boston University Law Review 84. 2004. p. 1177; DAGAN, Hanoch et al. “Symposium: The jurisprudence of slavery reparations”. En: Boston University Law Review 84. 2004. p. 1135; MASSEY, Calvin. “Some thoughts on the Law and Politics of reparations for slavery”. En: Boston College Third World Law Journal 24. 2004. p. 157. LYONS, Michelle E. “World conference against racism: New Avenues for slavery reparations?”. En: Vand. Journal of Transnational Law 35. 2002. p. 1235.

⁷⁹ Algunos de los argumento clave para las reparaciones son dados por: BROOKS, Roy L. “Atonement and forgiveness: a new model for black reparations”. 2004. p. 119-163; COOK, Anthony E. “King and the beloved community: a communitarian defense of black reparations”. En: George Washington Law Review 68. 2000. p. 959; OGLETREE Jr., Charles J. “Repairing the past: new efforts in reparations debate in America”. En: Harvard Civil Rights-Civil Liberties Review 38. 2003. p. 279.

⁸⁰ Estas objeciones se dicen en: BROPHY. Op. Cit.; Epstein. Op. Cit.; MASSEY. Op. Cit.

⁸¹ LEVMORE, Saul. “Provativizing reparations”. En: B.U. Law Review 84. 2004. pp. 1291-1292.

⁸² BROPHY. Op. Cit. p. 1184. Otra encuesta muestra que el nivel de apoyo de los blancos es más alto, alcanzando el once por ciento. Ver: LEVMORE. Ibid. p. 1293. n. 10.

⁸³ Ibid. p. 1243.

⁸⁴ LEVMORE. Op. Cit. p. 1303. n. 50.

⁸⁵ Ibidem.

político, California aprobó una norma que obligaba a las compañías de seguros a presentar a un registro central sus récords de pólizas de seguro para los dueños de esclavos⁸⁶. Más recientemente, J.P. Morgan Chase se disculpó por las acciones de sus predecesores por aceptar esclavos como garantía (y tomarlos en posesión en algunos casos); dicha disculpa estuvo acompañada por US \$ 5 millones para estudiantes negros del *college* de Louisiana⁸⁷. Consecuentemente, existe al menos una pequeña esperanza para el apoyo público al programa de reparaciones para esclavos⁸⁸.

El caso de la compensación a las víctimas de Katrina debería ser menos controversial. Hay un caso con fuertes argumentos para reparar a las familias de aquellos que murieron en Nueva Orleans durante el huracán. A diferencia de la esclavitud, el desastre de Katrina es historia reciente. No debemos preocuparnos por el rastreo de los descendientes de una antigua generación. Tampoco debemos preocuparnos en cómo el daño debería ser atenuado por el paso del tiempo y la ocurrencia de eventos. Además, la mayor parte de la responsabilidad por muertes recae sobre el gobierno federal por el diseño defectuoso del sistema de diques y el fallido esfuerzo de rescate. Si no fuese por la inmunidad del gobierno federal ante las demandas, los sobrevivientes podrían demandarlo por negligencia. Más allá de la inmunidad legal, el gobierno federal tiene una responsabilidad moral de compensar.

Si esta compensación no es proveída de la misma forma que el fondo de compensación para las víctimas del 11 de septiembre, algunas otras formas de compensación más generales deben ser consideradas. Por ejemplo, las familias de estas víctimas pueden tener asistencia especial en la reconstrucción o reubicación de sus hogares. Sus niños podrían tener asistencia educativa especial. Alternativamente, la razón de la reparación puede justificar expandir la asistencia a la comunidad afectada en su conjunto.

Por último, el gobierno de los Estados Unidos le debe a los familiares de estas víctimas la cortesía de una disculpa oficial. De seguro eso es lo menos que nuestro gobierno puede hacer cuando pro-

mete protección a sus ciudadanos y falla en la consecución de lo prometido.

IV. LO EXCEPCIONAL COMO LENTE EN LO ORDINARIO

Quienes tienen menos ventajas son los que más sufren durante los desastres naturales. La razón no es una deliberada, o incluso inconsciente, discriminación durante el desastre mismo, aunque éstos pueden ser factores. Pero fundamentalmente, quienes tienen menos ventajas en la vida ordinaria sufren una mayor amenaza a sus vidas y felicidad durante los desastres.

Consideren a los ancianos que murieron durante la ola de calor de Chicago; eran, en su mayoría, pobres y personas aisladas. Comúnmente, incluso en días normales, sus departamentos son bastante calientes y tienen miedo de dejarlos. Ellos poseen tan sólo una imitación de la vida en sociedad a través de la televisión. Además, muchos son discapacitados. Se trata de vidas miserables, que al fin y al cabo no le interesan a la sociedad. Sólo cuando la ola de calor convirtió estas vidas miserables en muertes miserables la sociedad prestó atención. No obstante, ¿no deberíamos comenzar a preocuparnos por las vidas de estos individuos *antes* de que estén en riesgo por eventos inusuales del clima?

En la misma línea, consideren a los pobres, minoría de Nueva Orleans que fue más profundamente afectada por Katrina. Ver sus caras en CNN obtuvo una respuesta inmediata, tal como lo hizo el espectáculo de sus cuerpos aplastados por edificios o flotando por las calles. Pero antes del momento de atención por parte de los medios, la sociedad parecía ignorar la pobreza, el crimen, el desempleo y la pobre salud a la que estaban expuestos.

Las desventajas sociales pueden matar de maneras muy obvias durante los desastres. Pueden matar, de manera menos obvia pero probablemente más frecuente, en un día normal, donde el crimen, la desnutrición y la falta de salud apremian. Los desastres operan como una especie de lente, permitiéndole a la sociedad percibir qué había ante sus ojos durante todo este tiempo. La mejor

⁸⁶ LYONS. Op. Cit. p. 1264.

⁸⁷ Ver: AHER, Ashley. "Slave descendants attempt to revive reparations suit". En: Chicago Sun-Times. 27 de septiembre del 2006. En: <http://www.suntimes.com/news/metro/74304.cst-nws-rep27.article>.

⁸⁸ Charles Ogletree también cita dos ejemplos: una norma de Oklahoma y una ordenanza de Chicago. Ver: OGLETREE. Op. Cit. pp. 280-281. Más aún, tal como apunta, el Congreso hizo caso omiso a una norma dirigida a la limitación de una demanda que envolvía la discriminación por parte del Departamento de Agricultura contra granjeros negros del sur. Ibid. p. 303.

manera de prevenir que las desventajas sociales se conviertan en mortales durante los desastres es eliminando tales desventajas, antes que enfocándonos en el desastre.

Además, los desastres naturales pueden proveer a la sociedad un momento de enseñanza, haciendo que lo que es normalmente un estado de privación invisible, se convierta en algo visible y sobresaliente. Luego del huracán Katrina, incluso el Presidente George W. Bush fue llevado a reflexionar sobre las desigualdades en nuestra sociedad. Se dio cuenta de que la pobreza de muchos en la región “tiene raíces en una historia de discriminación racial, que impide a las generaciones alcanzar la oportunidad que es América”⁸⁹. Añadió que “tenemos el deber de confrontar esa pobreza con potentes acciones”⁹⁰. Desafortunadamente, dichas potentes acciones no se concretaron, pero por lo menos ese momento de reconocimiento creó un posible espacio en donde dichas acciones se tornan pensables. En una situación política distinta, quizá Katrina hubiese esparcido un cambio social genuino.

V. CONCLUSIÓN

Parte de lo que necesitamos para afrontar lo extraordinario –y su impacto sobre los que tienen desventajas– es solamente sentido común. Es un axioma que las casas rodantes son imanes de tormentas. Éstas no son las residencias de los ricos, sino que comúnmente son los hogares de los pobres. A pesar de ello, los estándares regulatorios son débiles. Hasta 1996, Florida no poseía un programa regulatorio⁹¹. Incluso, en los años 90, el programa federal de supervisión estaba debilitado⁹². Se ha sabido desde la década de 1960 que las casas rodantes son especialmente vulnerables al viento –un reporte sobre el huracán Betsy de 1965 demostró que vientos de incluso sesenta millas por hora eran suficientes como para des-

truirlos⁹³. En Florida, las casas rodantes se volvieron “muy populares” entre los pobres y ancianos⁹⁴. Es sólo cuestión de tiempo para que un área metropolitana de Florida sea golpeada por un huracán de categoría cuatro o cinco. Un poco de sentido común es todo lo que se necesita aquí.

También como una materia de sentido común, muchas prevenciones de desastres y medidas de respuesta benefician a toda la sociedad, sean o no personas con desventajas. Katrina tuvo un impacto desproporcional sobre las personas negras, ancianas o pobres; pero ser fuerte, blanco y rico no significó un seguro mágico. Los mismos diques que protegen a los ricos y a los políticamente influyentes pueden proteger también a los pobres y políticamente débiles. Pero los daños desproporcionados sufridos por quienes ya son desventajados brindan razones especiales para interesarnos en sus dilemas frente a los desastres.

Existen varias posibles respuestas que el sistema legal puede abordar frente a este impacto desproporcionado. Las posibilidades incluyen requerimientos de información en el ámbito administrativo, responsabilidad por acciones que tengan impactos desproporcionados, fondos de compensación administrativa y remedios legislativos. La lección fundamental de los desastres, no obstante, es que las desventajas sociales, que nuestra sociedad trata como ordinarias y comunes, se vuelven mortales en términos dramáticos durante el curso de un desastre. Debemos tratar de prevenir esta conversión en figuras de mortalidad post-desastres; pero también debemos tomar una lección fundamental: que las desventajas sociales ordinarias crean su propia forma de desastre invisible de largo plazo. Los desastres naturales pueden tornar vidas de la desesperación a la muerte visible, pero no por ello debemos esperar que un desastre natural tome lugar antes de afrontar el desastre social del que se alimenta.

⁸⁹ ASSOCIATED PRESS. “Bush pledges federal role in rebuilding Gulf Coast”. En: New York Times. 15 de septiembre de 2005.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ver: STEINBERG, Ted. “Acts of God: The Unnatural history of natural disaster in America”. Segunda edición. 2000. p. 207.

⁹² Ibid. p. 209.

⁹³ Ibid. p. 91.

⁹⁴ Ibid. p. 95.