

Respuesta Federal para los Derechos civiles y protecciones durante los huracanes Harvey y María

Informe de aplicación de la ley de 2022 de la
Comisión de Derechos Civiles de EE.UU.

Emitido de conformidad con 42 USC § 1975a(c)



COMISIÓN DE DERECHOS CIVILES DE LOS ESTADOS UNIDOS

1331 Pennsylvania Ave., NW • Suite 1150 • Washington, DC
20425 www.usccr.gov

Carta de remisión

21 de septiembre de 2022

Presidente Joseph R. Biden
Vicepresidenta Kamala Harris
Presidenta de la Cámara Nancy Pelosi,

En nombre de la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos ("la Comisión"), me complace transmitir nuestro informe anual de aplicación de la ley, *Respuesta Federal para los Derechos civiles y protecciones durante los huracanes Harvey y María*. El informe también está disponible en su totalidad en el sitio web de la Comisión en www.usccr.gov.

Este informe examina el cumplimiento de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) con las leyes y políticas federales de derechos civiles en relación con las respuestas en Texas y Puerto Rico después de los huracanes Harvey y María. Además, el análisis mostró una comparación de las respuestas federales a los dos desastres. La Comisión no ha evaluado previamente las implicaciones para los derechos civiles de la respuesta a desastres en sus 65 años de existencia. Como parte del examen, la Comisión realizó tres sesiones informativas, con el testimonio de funcionarios federales como la Oficina de Respuesta y Recuperación de FEMA, los Inspectores Generales del Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Presidente de la Asociación de Manejo de Emergencias de Texas, la Oficina General de Tierras de Texas, el Secretario de Estado de Puerto Rico, y el ex alcalde de San Juan, Puerto Rico. *La Comisión también escuchó a líderes de defensa, expertos legales e investigadores en el campo, y se reunió con grupos comunitarios y partes interesadas gravemente afectados (consulte los Apéndices AC para ver las listas completas de panelistas y las transcripciones de los informes).*

Este informe examina muchos factores, como las barreras para brindar ayuda, el papel de coordinación de FEMA en los esfuerzos de recuperación de desastres, la consideración de los factores locales que afectan las evaluaciones de daños y la entrega de recursos, y los esfuerzos de las agencias federales para cumplir con la Ley Stafford y otras obligaciones de derechos

civiles. Además de FEMA, el informe también evalúa la ayuda brindada por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano y la Administración de Pequeñas Empresas para el cumplimiento de las leyes y políticas federales de derechos civiles.

En todas las sesiones informativas de la Comisión, los expertos testificaron que se necesitaban pautas transparentes y claras para solicitar ayuda, además, los panelistas recomendaron un portal más simplificado para la admisión de toda la asistencia federal por desastre que haría que la experiencia de la solicitud fuera menos estresante y repetitiva. Los expertos instaron a que una plataforma de intercambio cruzado de este tipo aceleraría el intercambio de datos e información de sobrevivientes entre todas las agencias de respuesta a nivel federal, estatal y local en función de la evaluación de necesidades de FEMA en el primer punto de entrada. La Comisión también escuchó a los sobrevivientes y expertos que testificaron que la falta de electricidad e internet tuvo un impacto significativo en su capacidad para acceder a la asistencia y los programas de ayuda federal. El proceso de solicitud de ayuda se complicó por la falta de electricidad y acceso a Internet. Esto fue especialmente cierto en Puerto Rico, donde los cortes continuos de energía afectaron a porciones significativas de la isla más de cuatro años después. Los panelistas sugirieron que el gobierno federal debería adoptar una política flexible para brindar ayuda a quienes la necesitan, incluida la provisión de acceso a la tecnología para abordar la brecha digital y la adopción de un proceso de solicitud en papel cuando los sobrevivientes no tengan acceso a la electricidad o las telecomunicaciones.

El acceso al idioma también fue un problema importante para los sobrevivientes de ambas tormentas. Después de Harvey, hubo muchos casos en los que la información sobre la ubicación de los refugios se proporcionó solo en inglés. En Puerto Rico, FEMA no tenía suficientes empleados de habla hispana para acomodar a la isla, lo que provocó demoras en la ayuda y la asistencia. Incluso después de que los documentos se tradujeron al español, a menudo eran inexactos y confusos. Además, los lingüistas de señas enviados a Puerto Rico a menudo solo sabían ASL - Inglés, en lugar de la variante del español que se usa generalmente en la isla. Testigos y panelistas testificaron consistentemente que los puertorriqueños de habla hispana recibieron cantidades desproporcionadamente más bajas de asistencia para la recuperación del huracán María que las que recibieron los estadounidenses continentales de habla inglesa. Dado que los residentes de Puerto Rico son casi en su totalidad latinos, los idiomas oficiales del territorio incluyen el español, y muchos puertorriqueños hablan un inglés limitado. El testimonio muestra que los niveles más bajos de asistencia de la FEMA a los sobrevivientes de María no cumplieron con los principios subyacentes al Título VI y al 44 CFR § 7.5, que prohíbe el trato dispar basado en la raza, el origen nacional y las características lingüísticas, en clara violación del precedente de los tribunales federales y de la Guía de la EEOC.

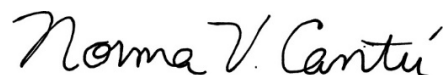
Muchos supervivientes de catástrofes también recomendaron la necesidad de aumentar la colaboración entre las agencias federales, los gobiernos locales y las organizaciones de ayuda.

Los expertos en recuperación de catástrofes afirman que este tipo de compromiso público con las partes interesadas debe comenzar con la planificación y la respuesta de emergencia y continuar hasta el cierre de los programas de recuperación y mitigación. La sugerencia de centrarse en la colaboración local incluye que los esfuerzos de contratación de contratistas de ayuda en caso de catástrofe sean también un esfuerzo local. Dependiendo de contratistas de fuera de la ciudad hace que se pierdan oportunidades de proporcionar empleo, formación laboral y oportunidades de contratación a los trabajadores locales con bajos ingresos y a las pequeñas empresas controladas por minorías, que a menudo tienen una gran necesidad de trabajo debido a la interrupción de los negocios locales tras una catástrofe.

Finalmente, se recomendó que el proceso de recuperación y mitigación se centre en los sobrevivientes con las mayores necesidades, en particular las personas de color, las personas de bajos ingresos, las personas con discapacidades, los inmigrantes, las comunidades LGBTQ y otras personas marginadas, para brindar una cantidad suficiente de personal con fluidez en los diversos idiomas que se encuentran en las áreas afectadas (en Puerto Rico, se centró particularmente en el español). Además, FEMA debe brindar capacitación sobre discapacidades a todo el personal del refugio y proporcionar Lenguaje de Señas Estadounidense (ASL). Los expertos también enfatizaron la necesidad de que FEMA aumente la competencia cultural del personal y la administración existentes.

En la Comisión nos complace compartir nuestros puntos de vista, informados por estudios e investigaciones cuidadosos, así como por nuestra experiencia en derechos civiles, para ayudar a garantizar que todos los estadounidenses disfruten de la protección de los derechos civiles a la que tenemos derecho.

Para la Comisión,



Norma V. Cantú

Directora

Agradecimientos

Este informe fue producido bajo la dirección y con la contribución de la Dra. Marik Xavier-Brier, directora de la Oficina de Evaluación de Derechos Civiles (OCRE) de la Comisión. La científica social de OCRE, la Dra. Julie Grieco, realizó la investigación principal y la redacción. Los científicos sociales de la OCRE, el Dr. Gerald Fosten, la Dra. Nicole Hewitt, la Dra. Patricia Fletcher y el analista de derechos civiles de la OCRE, Nicholas Bair, Esq.*, brindaron una valiosa asistencia en la investigación y redacción.

Los comisionados y asistentes especiales Joshua Dansby, Alec Deull, Alexander Heideman,* John Mashburn, Carissa Mulder, Rukku Singla,* Juana Silverio, Thomas Simuel, e Irena Vidulovic realizaron la investigación, la suficiencia legal, editaron y examinaron el informe.

Con la ayuda de las abogadas asesoras Sheryl Cozart y Pilar Velásquez McLaughlin, y del pasante de la Oficina del Asesor General, Andrew Gall, el Asesor General de la Comisión, David Ganz, revisó y aprobó el informe para comprobar su suficiencia legal.

Los pasantes de la OCRE Sabrina Rodríguez (candidata a doctora en derecho 2023, Facultad de Derecho de la Universidad George Washington), Meera Patel (candidata a doctora en derecho 2023, Facultad de Derecho de la Universidad Americana), Nate McCabe (candidato a doctor en derecho 2023, Facultad de Derecho de la Universidad Americana) y Alexander Van Hook (candidato a doctor en derecho 2022, Facultad de Derecho de la Universidad Americana) también ofrecieron una valiosa asistencia legal y de investigación. Los pasantes legales del Comisionado, Samantha Pepperl (Candidata a Doctora en Derecho 2021, Escuela de Derecho de la Universidad de Georgetown), Leo O'Malley (Candidato a Doctor en Derecho 2023, Escuela de Derecho de Notre Dame), Alana Thomas (Candidata a Doctora en Derecho 2022, Escuela de Derecho de la Universidad de Georgetown), Nana Owusu (Candidata a Doctora en Derecho 2023, Escuela de Derecho de la Universidad de George Washington). D. 2023, George Washington University Law School), Awa Nyambi (J.D. Candidate 2024, Howard University School of Law), y Caroline Jones (J.D. Candidate 2024, American University Law School) ofrecieron su valiosa ayuda en la investigación.

El Comité Asesor del Estado de Texas ante la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos también recogió y aportó testimonios sobre cuestiones relacionadas con los derechos civiles en sus respectivas jurisdicciones.

*El empleado ya no está en la Comisión al momento de la publicación.

Resumen ejecutivo

En marzo de 2021, la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos (USCCR) votó a favor de examinar el cumplimiento por parte de la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA) de las leyes y políticas federales de derechos civiles en relación con las respuestas en Texas y Puerto Rico tras los huracanes Harvey y María. Además, el examen incluye una comparación de las respuestas federales a los dos desastres.

En sus 65 años de existencia, la USCCR no ha examinado previamente las implicaciones de la respuesta a las catástrofes en materia de derechos civiles. Como parte de la investigación, la Comisión celebró tres sesiones informativas y se reunió con grupos comunitarios y partes interesadas. La primera sesión informativa se celebró virtualmente el 25 de junio de 2021. Once panelistas testificaron, incluyendo funcionarios federales de la Oficina de Respuesta y Recuperación de FEMA, la Oficina de Igualdad de Derechos de FEMA, el Director de Seguridad Nacional y Justicia de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental, e Inspectores Generales del Departamento de Seguridad Nacional y del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. La Comisión también escuchó a los líderes de la defensa y a los investigadores en este campo.

La Comisión celebró dos sesiones informativas posteriores sobre el terreno: una virtual y otra presencial. La sesión informativa virtual se celebró el 21 de octubre de 2021 y se centró en la respuesta al huracán Harvey en Texas, donde la Comisión recogió el testimonio del presidente de la Asociación de Gestión de Emergencias de Texas, la Oficina General de Tierras de Texas, así como de líderes comunitarios, investigadores y expertos legales en la materia.

La sesión informativa en persona se celebró el 10 de diciembre de 2021 en San Juan, Puerto Rico, y se centró en la respuesta al huracán María, donde el Secretario de Estado de Puerto Rico, el ex alcalde de San Juan, los líderes de la comunidad, los investigadores y los expertos legales ofrecieron su testimonio (véanse en los Apéndices A-C las listas completas de los panelistas y las transcripciones de la sesión informativa).

Además, durante su estancia en Puerto Rico, la Comisión visitó dos comunidades que sufrieron graves daños durante el paso de María -Caño Martín Peña y Loíza- para escuchar los relatos de primera mano de los supervivientes del desastre sobre la respuesta y los esfuerzos de recuperación.¹ Para seguir elaborando el informe, el personal de la Comisión también buscó información a través de diversas fuentes (por ejemplo solicitudes de documentos, investigaciones empíricas, testimonios informativos y contactos formales e informales con funcionarios gubernamentales, académicos y partes interesadas de la comunidad) para investigar la respuesta del gobierno federal al impacto original y actual de los huracanes Harvey en Texas y María en

¹ See, *infra* notes 1501-1571

Puerto Rico.

Este informe examina muchos factores, como los obstáculos para la prestación de ayuda, el papel de coordinación de la FEMA en los esfuerzos de recuperación de la catástrofe, incluidos los factores locales que influyen en la evaluación de los daños y la entrega de recursos, y los esfuerzos de los organismos federales para cumplir la Ley Stafford y otras obligaciones en materia de derechos civiles. Además de la FEMA, el informe también evalúa la ayuda proporcionada por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano y la Administración de la Pequeña Empresa en cuanto al cumplimiento de la ley y la política federal de derechos civiles.

Cuando se produce una catástrofe, FEMA es responsable de coordinar el papel del gobierno federal en la preparación, prevención, mitigación de los efectos, respuesta y recuperación de todas las catástrofes nacionales, ya sean naturales o provocadas por el hombre, incluidos los actos terroristas.² Se trata de un esfuerzo muy complejo que requiere la coordinación entre múltiples organizaciones en muchas etapas de la preparación, gestión, respuesta y recuperación de la catástrofe. En la actualidad, hay al menos 17 agencias federales, incluida la FEMA, que proporcionan asistencia y ayuda en caso de desastre a residentes individuales, estados, territorios, tribus indígenas y gobiernos locales.³

Todos los desastres afectan a los residentes locales y a sus comunidades, pero no todos los desastres requieren una respuesta federal. Cuando una catástrofe es lo suficientemente extensa y dañina como para requerir una respuesta federal, la FEMA recibe un encargo presidencial para ejecutar la asistencia en caso de catástrofe grave en virtud de la Ley Robert T. Stafford de Alivio de Catástrofes y Emergencias de 1988 (Ley Stafford).⁴ Después de que se produzca una catástrofe, el Gobernador de un estado o territorio puede solicitar una declaración presidencial de catástrofe que active una serie de programas federales para ayudar a los funcionarios estatales y locales en el esfuerzo de respuesta y recuperación.⁵ El artículo 308 de la Ley Stafford, en su versión modificada, incluye disposiciones para garantizar que la distribución de suministros, la tramitación de solicitudes y otras actividades de asistencia de socorro se lleven a cabo de forma equitativa e imparcial, sin discriminación por motivos de raza, color, religión, nacionalidad, sexo,

² Federal Emergency Management Agency (herein FEMA), “About the Agency,” <https://www.fema.gov/about>.

³ The 17 agencies are: Dep’t of Agriculture, Dep’t of Commerce, Dep’t of Defense, Dep’t of Education, Dep’t of Energy, Dep’t of Health and Human Services, Dep’t of Homeland Security, Dep’t of Housing and Urban Development, Dep’t of the Interior, Dep’t of Justice, Dep’t of Labor, Dep’t of Transportation, Dep’t of the Treasury, Dep’t of Veterans Affairs, Environmental Protection Agency, General Services Administration, and Small Business Administration.

See, e.g., Colin Foard, “Federal Disaster Assistance Goes Beyond FEMA,” Sept. 2017, https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2017/09/federal-disaster-goes-beyond-fema_final.pdf; U.S. Government Accountability Office (herein GAO), *Federal Disaster Assistance: Federal Departments and Agencies Obligated at Least \$277.6 Billion during Fiscal Years 2005 through 2014*, Sept. 2016, <https://www.gao.gov/assets/gao-16-797.pdf>.

⁴ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Pub. L. 93-288, 88 Stat. 143, (codified as 42 U.S.C. § 5121 *et seq.*)

⁵ 42 U.S.C. § 5170(a).

edad, discapacidad, dominio del inglés o situación económica.⁶

En los días siguientes a una catástrofe, se espera que el gobierno federal, junto con los gobiernos estatales y locales, acudan en ayuda de los residentes afectados. También existe la expectativa de que la asistencia sea rápida y alivie cualquier sufrimiento innecesario. Como en todos los servicios gubernamentales, también es necesario garantizar la equidad y la igualdad.

Los desastres naturales a menudo se consideran “agentes de nivelación” que afectan a todos los individuos por igual; sin embargo, la investigación ha demostrado que los desastres pueden exacerbar las disparidades existentes y tener impactos más duraderos en las comunidades que estaban en desventaja antes del desastre. Por ejemplo, es más probable que las personas de nivel socioeconómico bajo vivan en viviendas y áreas que son más vulnerables a los desastres y pueden enfrentar mayores riesgos físicos y de salud.⁷ La investigación también ha encontrado que los desastres naturales pueden conducir a un aumento en la brecha de riqueza racial,⁸ y contribuir a un aumento en la pobreza, la vivienda y la inseguridad alimentaria, y otros resultados negativos.⁹ Además, las evaluaciones de daños se basan en la propiedad de la propiedad, que tiende a concentrar los recursos federales en las partes más ricas de una comunidad y pone en desventaja a los inquilinos y las personas sin vivienda.¹⁰

En 2017, hubo una cantidad sin precedentes de solicitudes de asistencia federal,¹¹ con el presidente declarando 57 declaraciones de desastre mayor bajo la Ley Stafford debido a una serie de huracanes e incendios forestales.¹² El huracán Harvey fue el ciclón tropical más significativo en el país en términos de alcance y cantidades máximas de lluvia, y fue responsable de al menos 68 muertes en Texas.¹³ Los daños causados por las inundaciones durante y después

⁶ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities § 308(a); 42 U.S.C. § 5151.

⁷ Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J. et al. “From Poverty to Disaster and Back: A Review of the Literature,” *Economics of Disasters and Climate Change*, 4(223–247), April 2020, <https://link.springer.com/article/10.1007/s41885-020-00060-5>; Substance Abuse and Mental Health Services Administration, *Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status*, July 2017, https://www.samhsa.gov/sites/default/files/dtac/srb-low-ses_2.pdf; Tricia Wachtendorf, Director of the Disaster Research Center, University of Delaware, *Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane Harvey in Texas Briefing Before the U.S. Comm’n on Civil Rights*, Oct. 21, 2021, transcript, pp. 21-27 (hereinafter cited as *Texas Briefing*); ; see also FEMA, *National Advisory Council November 2020 Report to the Administrator*, Nov. 30, 2020, p. 12, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_nac-report_11-2020.pdf.

⁸ Junia Howell and James Elliott, “Damages Done: The Longitudinal Impacts of Natural Hazards on Wealth Inequality in the United States,” *Social Problems*, vol. 66, no. 3, Aug. 2019, <https://academic.oup.com/socpro/article/66/3/448/5074453?login=true>

⁹ FEMA, *National Advisory Council November 2020 Report to the Administrator*, Nov. 30, 2020, p. 12, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_nac-report_11-2020.pdf.

¹⁰ Ibid.

¹¹ See, e.g., William Painter, *2017 Disaster Supplemental Appropriations: Overview*, Congressional Research Service, Mar. 20, 2018, <https://sgp.fas.org/crs/homesec/R45084.pdf>.

¹² Ibid.

¹³ National Oceanic and Atmospheric Administration (herein NOAA), Hurricane Harvey, May 9, 2018,

de Harvey fueron catastróficos: más de 300,000 estructuras en la región se inundó, con hasta 500.000 automóviles inundados también,¹⁴ y 780.000 sobrevivientes se vieron obligados a abandonar sus hogares.¹⁵ La pérdida de servicios públicos también fue generalizada, con un pico de 338,000 cortes de electricidad de los clientes informados en las áreas afectadas.¹⁶ Sesenta y un sistemas de agua pública y 40 instalaciones de tratamiento de aguas residuales quedaron inutilizados o destruidos en el momento álgido de la tormenta, y más de 200 sistemas de agua pública tuvieron que emitir avisos de hervir el agua.¹⁷ Varios meses después, más de 3.700 personas del sureste de Texas seguían sin tener agua potable.¹⁸

Apenas unas semanas después de Harvey, el huracán María afectó a todos los residentes de Puerto Rico, y el gobierno puertorriqueño declaró que el número de muertos de María era de 2.975.¹⁹ María afectó a más de 786.000 hogares,²⁰ derribando el 80% de los postes de servicios públicos de Puerto Rico y todas sus líneas de transmisión.²¹ Las consecuencias inmediatas incluyeron que el 100% de la red eléctrica, el 95% de los sitios de telefonía celular y el 43% de las plantas de tratamiento de aguas residuales quedaron inoperables, y más del 97% de las carreteras estaban intransitables.²²

Los esfuerzos de ayuda y respuesta a las tormentas difieren en muchos frentes. Desde que tocó tierra hasta seis meses después, la respuesta a la catástrofe de Harvey en Texas fue de mayor escala y más rápida que la respuesta a María en Puerto Rico,²³ y la Comisión recibió testimonios de que la lentitud con la que las agencias federales dispersaron la ayuda a Puerto Rico afectó significativamente a la recuperación de los supervivientes.²⁴ La respuesta sobre el terreno en

https://www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL092017_Harvey.pdf, p. 8.

¹⁴ Ibid

¹⁵ FEMA, *2017 Hurricane Season FEMA After-Action Report*, Jul. 12, 2018,

https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-08/fema_hurricane-season-after-action-report_2017.pdf, p. 1.

¹⁶ North American Electric Reliability Corporation, *Hurricane Harvey Event Analysis Report*, Mar. 2018,

https://www.nerc.com/pa/rrm/ea/Hurricane_Harvey_EAR_DL/NERC_Hurricane_Harvey_EAR_20180309.pdf.

¹⁷ Texas Commission on Environmental Quality, *Hurricane Harvey Response 2017, After Action Review Report*, Apr. 3, 2018, <https://www.tceq.texas.gov/assets/public/response/hurricanes/hurricane-harvey-after-action-review-report.pdf>, p.2.

¹⁸ Associated Press, “Harvey leaves thousands still waiting on clean water,” *Fox News*, Dec. 4, 2017,

<https://www.foxnews.com/us/harvey-leaves-thousands-still-waiting-on-clean-water>.

¹⁹ Meredith Roaten, “Public health researchers report 3,000 deaths in Puerto Rico after Hurricane María,” *GW Hatchet*, Aug. 28, 2018, <https://www.gwhatchet.com/2018/08/28/public-health-researchers-report-3000-deaths-in-puerto-rico-after-hurricane-maria/>.

²⁰ Danica Coto, “Thousands in Puerto Rico still without housing since María,” *AP News*, Jul. 24, 2020,

<https://apnews.com/article/ap-top-news-puerto-rico-latin-america-caribbean-hurricanes-a2cf35e2f8893592ec4b59d90baae1ac>.

²¹ NOAA, *Hurricane María*, Feb. 14, 2019, https://www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL152017_Maria.pdf, p. 7

²² RAND Corporation, *Hurricanes Irma and María: Impact and Aftermath*,

<https://www.rand.org/hsrd/hsoc/projects/puerto-rico-recovery/hurricanes-irma-and-maria.html> (last accessed May 4, 2022).

²³ Charley E. Willison, Phillip M. Singer, Melissa S. Creary, and Scott L. Greer, “Quantifying inequities in US federal response to hurricane disaster in Texas and Florida compared with Puerto Rico,” *BMJ Global Health*, 4(1): 2019,

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6350743/>.

²⁴ Adi Martínez-Román, Director, UPR Resiliency Law Center of the University of Puerto Rico Law School, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief:

Puerto Rico fue especialmente complicada debido a su ubicación geográfica y su infraestructura.²⁵ Después de que María tocara tierra, todos los aeropuertos y puertos estaban cerrados, la mayoría de la población se quedó sin acceso a la telefonía móvil y la isla principal se quedó sin electricidad.²⁶ Nueve días después de cada una de estas tormentas respectivas, FEMA aprobó 141,8 millones de dólares para la asistencia individual a las víctimas de Harvey, mientras que aprobó 6,2 millones de dólares para las víctimas de María,²⁷ lo que llevó a algunos medios de comunicación a cuestionar la diferente respuesta del gobierno federal a las tormentas.²⁸ Los supervivientes de Harvey recibieron 1.280 millones de dólares de ayuda en los dos meses posteriores a la llegada a tierra, mientras que los supervivientes de María esperaron cuatro meses antes de recibir 1.000 millones de dólares de ayuda tras la llegada a tierra.²⁹

Los datos muestran que María fue una tormenta más fuerte que provocó más daños en Puerto Rico que Harvey en Texas, medidos por la pérdida de electricidad y viviendas, con estimaciones de daños generales comparables a las de Harvey.³⁰ Un panelista proporcionó un testimonio indicando que "asumiendo que los costes de infraestructura son más altos en Texas... y por lo tanto más caros de reparar, en comparación con Puerto Rico, las altas estimaciones de daños en Puerto Rico enfatizaron la gravedad de los daños de la tormenta."³¹ Además, en Puerto Rico, las empresas contratadas a veces no pudieron completar el trabajo para el que fueron contratadas. Por ejemplo, un programa destinado a hacer las casas más habitables³² no comenzó hasta cinco meses después del huracán y recibió más de 11.000 quejas de los participantes, defensores de la vivienda e incluso de los propios subcontratistas del programa.³³ Además, muchas de las reparaciones estaban mal ejecutadas, incompletas, y tuvieron que ser rehechas por grupos sin ánimo de lucro y otros.³⁴

Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at 7.

²⁵ David Bibo, Acting Associate Administrator for Office of Response and Recovery, Jo Linda Johnson, Director, Office of Equal Rights, Tony Robinson, Region 6 Administrator, Federal Emergency Management Agency, Joint Written Statement for the *Civil Rights and Protections in the Federal Response to Hurricanes María and Harvey Briefing Before the U.S. Comm'n on Civil Rights*, Jun. 25, 2021, at 7 (herein Joint FEMA Statement).

²⁶ *Ibid*

²⁷ Willison et al., "Quantifying inequities in US federal response to hurricane disaster in Texas and Florida compared with Puerto Rico."

²⁸ See Ankur Banerjee, "U.S. hurricane response slower in Puerto Rico than in Florida, Texas: study," *Reuters*, Feb. 5, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-health-disasters-puerto-rico/u-s-hurricane-response-slower-in-puerto-rico-than-in-florida-texas-study-idUSKCN1PU1YU>; see also Eric Levenson, "3 storms, 3 responses: Comparing Harvey, Irma and María," *CNN*, Sept. 27, 2017, <https://www.cnn.com/2017/09/26/us/response-harvey-irma-maria/index.html>.

²⁹ See, *infra* note 1190.

³⁰ Charley Willison, Postdoctoral Fellow, Harvard Medical School, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights and Protections Following a Natural Disaster Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Jun. 25, 2021, at 2 (herein Willison Statement).

³¹ *Ibid*

³² Frances Robles, "\$3,700 Generators and \$666 Sinks: FEMA Contractors Charged Steep Markups on Puerto Rico Repairs," *The New York Times*, Nov. 26, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/26/us/fema-puerto-rico-housing-repairs-maria.html>.

³³ Charlotte Gossett Navarro, Puerto Rico Chief Director, Hispanic Federation, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at 11 (herein Navarro Statement).

³⁴ *Ibid*

Una de las razones por las que la ayuda estuvo disponible para los sobrevivientes de Harvey más rápidamente es que FEMA ya había preposicionado suministros y personal en Texas en preparación para la tormenta.³⁵ En Puerto Rico, FEMA indicó que "esencialmente sirvió como la primera respuesta en los esfuerzos de respuesta temprana en Puerto Rico", y proporcionó muchos servicios "típicamente proporcionados por los gobiernos territoriales o locales".³⁶ FEMA escribió en su informe posterior a la temporada de huracanes de 2017 que la agencia generalmente coordina con los gobiernos estatales y locales para gestionar la distribución de productos básicos, pero como Puerto Rico "no tenía el mismo nivel de preparación para gestionar una misión de distribución de productos básicos", FEMA tomó un papel más directo en la distribución de lo que normalmente hace después de un desastre.³⁷ La investigación de la Comisión descubrió que un tema común compartido por los expertos y las personas afectadas por ambos huracanes era la confianza en la experiencia de las organizaciones comunitarias para aumentar o suplir la ayuda del gobierno. Además, aunque estas organizaciones de base tienen el potencial de mejorar los resultados, la oportunidad no se aprovechó al máximo.³⁸

En ambas tormentas, los supervivientes tuvieron que superar muchos obstáculos e impedimentos. Por ejemplo, tanto en el caso de Harvey como en el de María, el proceso de solicitud y apelación resultó ser formidable. Una encuesta realizada a los supervivientes de Harvey reveló que más de la mitad de los encuestados no recibieron la ayuda que necesitaban para recuperarse de la tormenta, y a muchos residentes a los que se les denegó la asistencia no se les comunicó el motivo de la denegación ni se les dio información sobre cómo volver a solicitarla.³⁹ La Comisión escuchó que las personas con discapacidades se encontraron con varias barreras al tratar de solicitar ayuda a la FEMA,⁴⁰ y tras Harvey, hubo un mayor número de personas con discapacidades que habían vivido en la comunidad antes de la tormenta que fueron trasladadas a entornos institucionales.⁴¹

El acceso al idioma también fue un problema importante para los supervivientes de ambas tormentas. Por ejemplo, se alegó que después de Harvey, la información que anunciaba las

³⁵ FEMA, "Historic Disaster Response to Hurricane Harvey in Texas," Sept. 22, 2017, <https://www.fema.gov/press-release/20210318/historic-disaster-response-hurricane-harvey-texas>; Willison et al., "Quantifying inequities in US federal response to hurricane disaster in Texas and Florida compared with Puerto Rico"; RAND, *Hurricanes Irma and María: Impact and Aftermath*.

³⁶ Joint FEMA Statement, at 10-11

³⁷ FEMA, *2017 Hurricane Season After-Action Report*, at 29.

³⁸ Ben Hirsch, Co-Director, West Street Recovery, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane Harvey in Texas Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Oct. 21, 2021, at 1 (herein Hirsch Statement).

³⁹ Liz Hamel, Bryan Wu, Mollyann Brodie, Shao-Chee Sim, and Elena Marks, "An Early Assessment of Hurricane Harvey's Impact on Vulnerable Texans in the Gulf Coast Region," *Kaiser Family Foundation/Episcopal Health Foundation*, Dec. 2017, p. 11, <https://files.kff.org/attachment/Report-An-Early-Assessment-of-Hurricane-Harveys-Impact-on-Vulnerable-Texans-in-the-Gulf>.

⁴⁰ Marcie Roth, June Isaacson Kailes, and Melissa Marshall, "Getting It Wrong: An Indictment with a Blueprint for Getting It Right," *The Partnership For Inclusive Disaster Strategies*, May 2018, p. 125, https://disasterstrategies.org/wp-content/uploads/2018/08/5-23-18_After_Action_Report_-_May_2018.pdf.

⁴¹ National Council on Disability, *Preserving Our Freedom: Ending Institutionalization of People with Disabilities During and After Disasters*, May 24, 2019, p. 10, <https://ncd.gov/publications/2019/preserving-our-freedom>.

ubicaciones de los refugios sólo estaba disponible en inglés;⁴² y en Puerto Rico, la FEMA no tenía suficientes empleados de habla hispana para atender a la isla, lo que provocó retrasos en la ayuda y la asistencia.⁴³ La Comisión también recibió testimonios de que incluso después de que los documentos se tradujeran al español, a menudo eran inexactos y confusos.⁴⁴

Inmediatamente después, la FEMA recibió más de 1,1 millones de solicitudes de ayuda individual para la vivienda en Puerto Rico y denegó casi el 60% de esas solicitudes.⁴⁵ De acuerdo con los testimonios recogidos por la Comisión, los expertos afirmaron que muchas de estas denegaciones se debieron a problemas para demostrar la propiedad u ocupación de la vivienda. En Puerto Rico, se estima que hasta el 55 por ciento de los propietarios de viviendas no tenían un título de propiedad en el momento del huracán María,⁴⁶ y al menos a 77.000 solicitantes se les negó la asistencia de FEMA debido a problemas de documentación del título.⁴⁷ Estas denegaciones se basaron en la interpretación de la FEMA de un requisito de la Ley Stafford que exige que la asistencia se limite a las residencias "ocupadas por el propietario";⁴⁸ sin embargo, nada en las leyes o reglamentos de Puerto Rico exige que los propietarios registren sus propiedades.⁴⁹ Del mismo modo, después de Harvey, a los supervivientes también se les negó la asistencia para la vivienda debido al estado de sus razones formales de derechos de sucesión, y muchos no tenían los recursos para asegurar la asistencia legal necesaria para pasar por el tribunal testamentario o crear los testamentos necesarios para tener la propiedad de una sola persona.⁵⁰ Tras el trabajo de muchos defensores de la comunidad,⁵¹ en septiembre de 2021, la FEMA adaptó sus políticas para facilitar a los supervivientes de la catástrofe la prueba de la propiedad y la ocupación de las residencias principales dañadas.⁵²

En todas las sesiones informativas de la Comisión, los expertos coincidieron en la necesidad de contar con unas directrices más claras para solicitar la ayuda,⁵³ y en que FEMA debería evitar

⁴² Chrishelle Palay, Coalition Director, Houston Organizing Movement for Equity Coalition, Briefing Testimony before the Texas State Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights, Sept. 20, 2020.

⁴³ GAO, *2017 Hurricanes and Wildfires: Initial Observations on the Federal Response and Key Recovery Challenges*, Sept. 2018, p. 37, <https://www.gao.gov/assets/gao-18-472.pdf>.

⁴⁴ Diane Yentel, President and CEO, National Low Income Housing Coalition, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at 5 (herein Yentel Statement).

⁴⁵ Ariadna Michelle Godreau Aubert, Executive Director, Ayuda Legal Puerto Rico (ALPR), Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at 4. (herein Aubert Statement)

⁴⁶ RAND Corporation, *After Hurricane María: Predisaster Conditions, Hurricane Damage, and Recovery Needs in Puerto Rico*, 2020, p. 241, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2595.html.

⁴⁷ Yentel Statement, at 6; *see also* Aubert Statement, at 9.

⁴⁸ 42 U.S.C. 5174(c)(2)(A)(1).

⁴⁹ Aubert Statement, at 4.

⁵⁰ Hirsch Statement, at 3.

⁵¹ Aubert Statement, at 10; Yentel Statement, at 6-7.

⁵² FEMA, "How to Document Home Ownership and Occupancy for FEMA," Sept. 20, 2021, <https://www.fema.gov/press-release/20210920/how-document-home-ownership-and-occupancy-fema>.

⁵³ Carmen Yulin Cruz Soto, Weissman Fellow in Leadership, Mount Holyoke College, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at at 7 (herein Cruz Soto Statement).

los requisitos inflexibles y las interpretaciones rígidas de las normas.⁵⁴ Algunos expertos sugirieron que la agencia debería poner en marcha un portal de "ventanilla única" para la recepción de todas las ayudas federales para catástrofes que hiciera que la experiencia de la solicitud fuera menos estresante y repetitiva para los supervivientes⁵⁵. Además, la evaluación de las necesidades de FEMA debería ser el principal punto de entrada para el proceso de recuperación de catástrofes, con intercambio de datos entre todas las agencias federales, estatales y locales que respondan.⁵⁶ Los panelistas sugirieron que los programas de ayuda podrían tener amplias categorías de elegibilidad para hacer coincidir a todos los supervivientes que requieran ayuda con la asistencia que necesiten,⁵⁷ y la guía de estimación de costes podría mejorarse para aumentar la fiabilidad.⁵⁸ La Comisión también escuchó a los supervivientes y a los expertos que testificaron que la falta de electricidad y de Internet tuvo un impacto significativo en su capacidad para acceder a la asistencia y a los programas federales de ayuda.⁵⁹ Tras una catástrofe natural, el gobierno federal debería ser flexible a la hora de proporcionar ayuda a los necesitados, incluso proporcionando acceso a la tecnología para abordar la brecha digital,⁶⁰ y adoptando un proceso de solicitud en papel cuando los supervivientes no tengan electricidad o acceso a las telecomunicaciones.⁶¹

Muchos supervivientes también recomendaron la necesidad de aumentar la colaboración entre las agencias federales, los gobiernos locales y las organizaciones de ayuda. La coordinación entre las agencias federales⁶² y la asociación con las organizaciones locales podría disminuir las barreras de acceso a los servicios vitales, agilizar el esfuerzo de recuperación y permitir el intercambio de recursos para combatir la escasez después de la catástrofe.⁶³ Los expertos en recuperación de desastres afirman que este tipo de compromiso público con las partes interesadas debería comenzar con la planificación y la respuesta a la emergencia, y continuar

⁵⁴ Amaris Torres Rivera, Executive Director, Fundación Fondo de Acceso a la Justicia, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, Attachment 4, at 2 (herein Rivera Statement); Yentel Statement, at 6.

⁵⁵ Francisco Sánchez, President, Emergency Management Association of Texas, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane Harvey in Texas Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Oct. 21, 2021, at 3 (herein Sánchez Statement); FEMA, *FEMA Request for Information Summary Report*, Aug. 2021, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_rfi-summary-report_climate-change-and-equity_20210813.pdf.

⁵⁶ Julia Orduña, Southeast Regional Director, Texas Housers, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane Harvey in Texas Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, October 21, 2021, at 1.

⁵⁷ Yentel Statement, at 12.

⁵⁸ GAO, *Puerto Rico Disaster Recovery: FEMA Actions Needed to Strengthen Project Cost Estimation and Awareness of Program*, <https://www.gao.gov/assets/files.gao.gov/assets/gao-20-221-highlights.pdf>

⁵⁹ See, *infra* notes 1118, 1777-1778.

⁶⁰ Sánchez Statement, at 6.

⁶¹ Aubert Statement, at 8-9.

⁶² Veronica Chapa Gorczynski, testimony, *Texas Briefing*, p. 82

⁶³ Ever Padilla-Ruiz, Executive Director, Comisión de Derechos Civiles, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at 6 (herein Padilla-Ruiz Statement).

hasta el cierre de los programas de recuperación y mitigación.⁶⁴ También se sugirió encarecidamente que, al contratar a los contratistas, la búsqueda debería comenzar por buscar opciones locales. Depender de contratistas de fuera de la ciudad hace que se pierdan oportunidades de proporcionar empleo, formación laboral y oportunidades de contratación a los trabajadores locales con bajos ingresos y a las pequeñas empresas controladas por minorías, que a menudo tienen una gran necesidad de trabajo debido a la interrupción de los negocios locales tras una catástrofe.⁶⁵

Para combatir los problemas de vivienda después de un desastre, se recomendó codificar un programa de subvención en bloque del HUD para agilizar los resultados positivos,⁶⁶ ya que el proceso actual requiere muchos pasos tediosos que pueden crear retrasos significativos en la distribución de fondos.⁶⁷ Además, se recomendó que, tras los cambios realizados por FEMA en sus normas de verificación de la ocupación en septiembre de 2021, los supervivientes de desastres de Puerto Rico a los que se les haya denegado la asistencia tengan la oportunidad de reabrir sus casos.⁶⁸

Los expertos descubrieron que había informes incoherentes sobre la cantidad de fondos comprometidos en total en todos los programas de la FEMA,⁶⁹ y en su respuesta a Harvey y María, la agencia no estaba autorizada a recopilar información sobre la raza, el origen étnico o el género de las personas que se registraban para recibir asistencia.⁷⁰ Los expertos también testificaron que los esfuerzos de recuperación de la ayuda por desastre se beneficiarían de una mayor transparencia de los datos, haciendo públicos los datos relativos a la raza, el género, la discapacidad, la edad y otra información demográfica de los beneficiarios de la ayuda para garantizar que los esfuerzos de recuperación sean equitativos,⁷¹ y permitir un mayor reconocimiento de las brechas en los servicios y la necesidad de reforma.⁷²

Por último, se recomendó que el proceso de recuperación y mitigación se centrara en los supervivientes con mayores necesidades, en particular las personas de color, las personas con

⁶⁴ Yentel Statement, at 10.

⁶⁵ Ibid, at 11; *see also* Navarro Statement, at 20.

⁶⁶ Texas General Land Office (GLO), Written Statement to the *Texas Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights*, Jan. 15, 2021, at 1 [on file].

⁶⁷ U.S. Dep't of Housing and Urban Development, Office of Inspector General (herein HUD OIG), *Review of HUD's Disbursement of Grant Funds Appropriated for Disaster Recovery and Mitigation Activities in Puerto Rico*, Apr. 21, 2021, https://www.hudoig.gov/sites/default/files/202104/HUD%20OIG%20Final%20Report_2019SU0089451.pdf

⁶⁸ Yentel Statement, at 7.

⁶⁹ *See, infra* notes 926-.

⁷⁰ FEMA Response to USCCR Interrogatories, p. 19 [on file]. FEMA is currently working with the Office of Management and Budget (OMB) and the Department of Homeland Security (DHS) to add demographic questions to the registration intake (application for assistance) process, which will provide the agency with more information to adjudicate any potential issues. Ibid, at 19-20.

⁷¹ Aubert Statement, at 16-17; Navarro Statement at 14; Yarimar Bonilla, Director, Center for Puerto Rican Studies at Hunter College, Written Statement for the Federal Response to Hurricanes María and Harvey: Civil Rights Implications of Disaster Relief: Hurricane María in Puerto Rico Briefing before the U.S. Comm'n on Civil Rights, Dec. 10, 2021, at 1 (herein Bonilla Statement).

⁷² Yentel Statement, at 10; Rivera Statement, at 5; Navarro Statement, at 21; Martínez-Román Statement, at 11.

bajos ingresos, las personas con discapacidad, los inmigrantes, las comunidades LGBTQ y otras personas marginadas.⁷³ La Comisión también recibió la recomendación de que FEMA contrate y capacite a un número suficiente de personal que domine el español en todos los niveles de la agencia y se asegure de que las solicitudes para todos los programas de asistencia estén disponibles en español y puedan presentarse en español.⁷⁴ Además, FEMA debe proporcionar capacitación sobre discapacidades a todo el personal de los refugios,⁷⁵ y proporcionar traducciones al lenguaje de señas americano (ASL) así como al español de Puerto Rico en todos los videos.⁷⁶ Los expertos también enfatizaron la necesidad de que FEMA aumente la competencia cultural del personal existente y de la gerencia a través de sus entrenamientos y programas.⁷⁷

Este informe se divide en cuatro capítulos. El capítulo 1 se centra en los impactos de los huracanes María y Harvey, las posibles implicaciones para los derechos civiles en relación con las respuestas federales a los desastres naturales, y cómo las tormentas impactaron en varias poblaciones demográficas. El capítulo 2 aborda el papel y las obligaciones de FEMA para garantizar que la agencia trate a todos los supervivientes de desastres de forma equitativa, y el papel de la coordinación de la ayuda con los gobiernos estatales, locales y territoriales, y las organizaciones no gubernamentales. El capítulo 2 también examina los problemas de derechos civiles relacionados con la ayuda en caso de catástrofe. A continuación, el capítulo 3 ofrece un análisis en profundidad de las respuestas federales a los huracanes Harvey y María. Este capítulo también ofrece una visión comparativa de las respuestas a cada tormenta, analiza los retos adicionales a los que se enfrentó FEMA al trabajar con otras agencias federales y con funcionarios estatales y locales en la asignación y distribución de la ayuda, y discute los esfuerzos de cumplimiento de la Ley Stafford. Por último, el capítulo 4 identifica los posibles problemas de derechos civiles asociados a los esfuerzos de recuperación de la catástrofe y el desarrollo de prácticas para abordarlos. Varios expertos, partes interesadas y supervivientes formularon recomendaciones tras las sesiones informativas, que también se incluyen en el capítulo 4.

⁷³ Yentel Statement, at 2.

⁷⁴ Navarro Statement, at 19.

⁷⁵ OFF. FOR C.R. AND C.L., DEP'T OF HOMELAND SEC., LISTENING SESSION RECAP, HOUSTON, TEXAS 8 (Feb. 1, 2018), p. 8, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Listening%20Session%20Recap_Houston_0.pdf (herein Houston Recap).

⁷⁶ Rivera Statement, Attachment #4, at 3.

⁷⁷ FEMA, *National Advisory Council Report to the Administrator*, November 2020, https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_nac-report_11-2020.pdf.