

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS REFUGIADOS, SERVICIO DE EVALUACIÓN Y
ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (PDES) Y DIVISIÓN DE
PROTECCIÓN INTERNACIONAL (DIP)



El mundo al
revés

Un estudio de los
riesgos de protección
en los desastres
naturales
y el papel del ACNUR

PDES/2013/03
Marzo de 2013

Hannah Entwisle, consultora independiente

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas

El Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (PDES, por sus siglas en inglés) está comprometido con la exploración y evaluación sistemáticas de las políticas, programas, proyectos y prácticas del ACNUR. El PDES también promueve la investigación rigurosa sobre cuestiones relacionadas con el trabajo del ACNUR y promueve un activo intercambio de ideas e información entre los trabajadores humanitarios, los encargados de elaboración de políticas y la comunidad investigadora. Todas estas actividades se realizan con el propósito de fortalecer la efectividad operacional del ACNUR, y por lo tanto de mejorar la capacidad de la organización para cumplir con su mandato en nombre de los refugiados y otras personas de interés de la Oficina. El trabajo de la Unidad se basa en los principios de transparencia, independencia, la consulta, la pertinencia y la integridad.

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados
Case Postale 2500
1211 Ginebra 2
Suiza

Tel: (41 22) 739 8433

Fax: (41 22) 739 7344

e-mail: hqpd00@unhcr.org

internet: www.unhcr.org

Impreso por ACNUR

Todos los informes de evaluación del PDES se colocan en el dominio público. Las versiones electrónicas se publican en el sitio *web* del ACNUR y las copias impresas se pueden obtener contactando al PDES. Los textos se pueden citar y copiar, siempre y cuando se cite la fuente. Las opiniones expresadas en las publicaciones del PDES no son necesariamente las del ACNUR. Los términos y los mapas empleados no implican la expresión de ninguna opinión o reconocimiento por parte del ACNUR sobre la condición jurídica de un territorio o de sus autoridades.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción al estudio	7
Riesgos de protección en los desastres naturales	11
Desastres naturales y emergencias complejas	33
El papel del ACNUR en los desastres naturales.....	49
Conclusión	55

Resumen ejecutivo

Los actores nacionales e internacionales continúan explorando las consecuencias en materia de protección del creciente número de desastres naturales en todo el mundo. Solo en 2010, los desastres naturales abruptos obligaron a unos 42 millones de personas a huir dentro de sus propios países¹. Tales estadísticas subrayan la necesidad de arrojar claridad sobre los riesgos de protección que surgen en contextos de desastres y las posibles respuestas.

Con base en un estudio independiente hecho en 2010 sobre la experiencia del ACNUR en varios desastres naturales recientes², el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (PDES) y la División de Protección Internacional (DIP, por sus siglas en inglés) del ACNUR encargaron este estudio para desarrollar una mayor comprensión de la agencia de lo que significa la protección en el contexto de los desastres naturales, y de lo que requiere una respuesta eficaz de protección para las poblaciones afectadas.

Mediante la identificación de los problemas de protección más comunes que se presentaron en seis grandes desastres naturales abruptos³ en lugares donde operaba el ACNUR, el estudio puede informarle mejor de los potenciales aportes operativos para apoyar a los gobiernos nacionales que puedan solicitar su asistencia en el futuro. Los resultados del estudio también pueden brindar una base para una mayor discusión dentro del Grupo Temático Mundial de Protección sobre la mejor manera de apoyar la protección en la respuesta a los desastres.

Los seis estudios de caso incluyen terremotos, inundaciones, ciclones tropicales, un tsunami, y una secuencia de fuertes tifones masivos, cada uno con sus propios retos operacionales y riesgos de protección. En el momento en que estos fenómenos golpearon los países, Indonesia, Paquistán y Sri Lanka estaban en el medio de un activo conflicto armado; Myanmar atravesaba un momento político extremo; Haití tenía una gran misión de mantenimiento de la paz frente a la violencia generalizada, la delincuencia, y la inseguridad, y las Filipinas contaba con una preparación gubernamental relativamente fuerte y los mecanismos de respuesta para hacer frente a los desastres. Cada país representa una combinación única de preparación para desastres y capacidad de respuesta, experiencia con desastres, presencia de actores humanitarios y vulnerabilidades preexistentes y contextos políticos.

Riesgos de protección en situaciones de desastres naturales

De los estudios de caso surgió una amplia variedad de realidades y riesgos de protección. Algunos aparecieron a raíz de los propios desastres; otros estaban vinculados a la implementación de la asistencia humanitaria y los planes de recuperación. Otros existían desde antes del desastre, pero los exacerbó la destrucción de la infraestructura social y física, el aumento de la pobreza y el debilitamiento de las instituciones judiciales y policiales. En

¹ Centro de Vigilancia del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), Desplazamiento debido al riesgo de desastres naturales: Cálculos mundiales 2009-2010. En inglés: *Displacement due to natural hazard-induced disasters: Global estimates for 2009-2010*, junio de 2011.

² Bryan Deschamp, Michelle Azorbo y Sebastian Lohse, Tierra, viento y fuego: Un estudio del papel del ACNUR en los desastres naturales recientes. En inglés: *Earth, Wind & Fire: A review of UNHCR's role in recent natural disasters*. Junio de 2010, PDES/2010/06.

³ La segunda parte del estudio consiste en seis estudios de caso detallados donde el ACNUR participó operacionalmente en los esfuerzos de respuesta a desastres naturales: el terremoto y tsunami de Indonesia y Sri Lanka (2004), el ciclón Nargis en Myanmar (2008), las inundaciones en las Filipinas (2009), el terremoto (2005) y las inundaciones (2010) en Paquistán, y el terremoto en Haití (2010).

algunos de los casos, los actores de socorro se vieron obligados a considerar la forma de preservar el espacio humanitario a la luz de los contextos de desastre y conflicto mixtos, y el destacado papel de los militares en la coordinación y/o participación en los esfuerzos de socorro.

Muchos problemas de protección en los contextos de desastre fueron los mismos que en las situaciones de conflicto, sin embargo, puede haber diferentes fuentes o medios para enfrentarlos. En un intento por aislar y entender estos matices, los estudios de caso se organizaron alrededor de los riesgos para la protección en cuatro categorías: 1) los efectos relacionados con el desastre, 2) la prestación de asistencia humanitaria; 3) la creación y exacerbación de las vulnerabilidades, y 4) la recuperación temprana y la reconstrucción.

En general, los desastres naturales acentuaron los riesgos de protección que enfrentan las mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidades y otros grupos vulnerables, específicos al contexto del país (minorías étnicas o religiosas, poblaciones indígenas, campesinos sin tierra, etc.). Otra preocupación de protección común en los esfuerzos de socorro fue la falta de consulta con las comunidades afectadas, y el suministro inconsistente de información acerca de los esfuerzos de planeación y respuesta. En general, los estudios subrayan la importancia central de que el gobierno cuente con una fuerte capacidad para prevenir y responder con efectividad a los riesgos de protección en todas las etapas del socorro.

La protección en los desastres naturales frente a las emergencias complejas

Las distinciones entre los riesgos de protección en desastres naturales y en las emergencias complejas se plantean en tres formas: 1) la fuente de los riesgos de protección, es decir, la naturaleza de los propios desastres, 2) cómo respondieron a los desastres los actores y mecanismos de emergencia, y 3) cómo se hubieran podido reducir o evitar los riesgos de protección.

Dado el potencial de gran destrucción que puede abrumar la capacidad de respuesta nacional e internacional en un mega desastre, las respuestas a los desastres –sobre todo en las primeras horas y los días siguientes de un desastre abrupto– por lo general tienen una priorización más clara de las necesidades de protección en el tiempo, centradas en primer lugar en cuestiones de ayuda vital, y posteriormente en cuestiones de procedimiento o legales. A menudo este enfoque da lugar a una discusión entre los actores humanitarios sobre si la respuesta humanitaria debería basarse en un enfoque “basado en derechos” o “basado en las necesidades”.

Muchas de las personas que responden a los desastres se centran en los problemas de protección inmediatos de ayuda vital (tales como alimento, albergue y asistencia médica de emergencia), pero no consideran otros riesgos de protección (por ejemplo, la violencia sexual y de género y los niños separados) como temas de ayuda vital. Por lo tanto, la velocidad de la entrega comúnmente tiene prioridad sobre garantizar que los grupos más vulnerables sean identificados, lo que resulta en el segundo grupo de riesgos de protección que surgen de la forma en que los actores humanitarios brindan la asistencia.

Los estudios de caso también destacaron el fuerte papel central de las autoridades nacionales en la respuesta a los desastres. Los gobiernos nacionales ya tenían mecanismos de respuesta o establecieron rápidamente nuevos órganos de coordinación como consecuencia de los desastres. Estos, a menudo, no son las contrapartes gubernamentales con las que el ACNUR trabaja tradicionalmente en emergencias complejas.

En consecuencia, el abordaje de los riesgos de protección en contextos de desastres naturales

requiere apoyar el liderazgo del gobierno, idealmente mediante la identificación y el establecimiento de vínculos efectivos con los funcionarios gubernamentales adecuados a nivel nacional, regional y local antes de un desastre.

Esto puede ayudar a asegurar que la asistencia de ACNUR apoya y no sustituye las responsabilidades nacionales, y que las actividades de protección mejoran las capacidades locales, en lugar de debilitarlas, incluidas las existentes en las propias poblaciones afectadas.

Los esfuerzos de respuestas a los desastres en gran escala en este estudio se caracterizaron por un aumento masivo y a menudo inmediato de agentes humanitarios, incluidos los militares nacionales y extranjeros, la asistencia espontánea de las comunidades locales, el Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC, por sus siglas en inglés), organizaciones internacionales humanitarias y de desarrollo, las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y la sociedad civil.

En general, los estudios de caso pusieron de manifiesto la tenue aceptación del concepto de protección dentro de los esfuerzos de respuesta a los desastres. Desde los gobiernos nacionales hasta los actores que tradicionalmente responden ante los desastres mencionados anteriormente, las respuestas al lenguaje y las actividades de la “protección” variaron entre la negación, la vacilación y la aceptación, y la mayoría se quedó en la indecisión. La ausencia de un conflicto político podría llevar a esperar que los principios de protección fueran más fáciles de entender y estuvieran menos politizados⁴. Sin embargo, en general a los agentes de protección se les hizo difícil convencer a los actores humanitarios de la necesidad de implementar de forma transversal las preocupaciones de protección en otros sectores.

Los actores que responden a los desastres por lo general aplican distintas categorías a las vulnerabilidades de las que se utilizan comúnmente en los conflictos. Las categorías más importantes utilizadas para describir a aquellos necesitados de asistencia humanitaria son poblaciones “afectadas” o “personas sin hogar”. Potencialmente, esto implica un grupo mucho mayor de personas necesitadas de protección y destaca la importancia de aplicar un enfoque de derechos humanos en lugar de uno basado en grupos específicos de la población de acuerdo con el mandato de la agencia.

Quizás el resultado más problemático de esta terminología es la incapacidad general o la indecisión de los gobiernos o de los actores humanitarios para identificar y atender las necesidades específicas de protección de los desplazados internos. El desplazamiento causado por desastres en los estudios de caso, en general, se produjo repentinamente (en cuestión de horas y días), en una escala masiva (con millones de personas desplazadas), y abarcó grandes extensiones de territorio geográfico (en el caso de las inundaciones en Pakistán, cerca de 800.000 kilómetros cuadrados). La mayoría de personas fueron desplazadas por un corto período de tiempo, a diferencia de las situaciones de conflicto actuales en las cuales la violencia y la inseguridad impiden a muchos de regresar a casa o dan lugar a un desplazamiento secundario o repetido.

Sin embargo, es importante destacar que los desplazamientos inducidos por desastres no necesariamente tienen una breve duración. En cada uno de los mega desastres abordados en este estudio, un gran número de desplazados internos permanecieron desplazados durante

⁴ En la respuesta al terremoto de 2005 en Paquistán, la ausencia de conflictos o de un entorno operativo posterior al conflicto significó que las preocupaciones humanitarias tuvieron prioridad y no hubo que negociar con prioridades políticas o de consolidación de la paz. Andrew Wilder, *Percepciones de la respuesta al terremoto en Paquistán*, en inglés: *Perceptions of the Pakistan Earthquake Response*, Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts, febrero de 2008, p. 56.

muchos meses o incluso años.

Una diferencia clave entre el desplazamiento inducido por el conflicto y el desplazamiento inducido por desastres naturales es el potencial de las medidas preventivas de protección. Muchos desastres son estacionales, como los tifones y las inundaciones, y se pueden predecir de antemano. En algunos casos, pueden llevarse a cabo evacuaciones preventivas si existe el imperativo de que la protección no entre en conflicto con los derechos humanos de la población.

Las poblaciones afectadas periódicamente por desastres estacionales como tifones, inundaciones y ciclones suelen desarrollar mecanismos de supervivencia para evitar la exposición o mitigar sus impactos negativos. En consecuencia, los agentes de protección deben evaluar plenamente las capacidades y los mecanismos de supervivencia en todas las fases de la respuesta humanitaria (desde los planes de contingencia hasta las soluciones duraderas) para el diseño de programas de protección adecuados.

Conclusión: el papel del ACNUR en los desastres naturales

Los representantes del ACNUR en América Latina, una región propensa a los desastres, recientemente concluyeron que “la forma más efectiva de actuar en situaciones de desplazamiento ocasionadas por los desastres naturales es garantizar la preparación, incluyendo la capacitación a las autoridades para que intervengan con respuestas de emergencia sensibles a la protección”⁵ (traducción libre). Esto es consistente con las nueve “Consideraciones rectoras” elaboradas para dar forma a la participación del ACNUR en casos de desastres naturales.

Estas consideraciones ponen de manifiesto, en primer lugar, que toda participación del ACNUR en casos de desastres naturales “sirve para apoyar la función y la responsabilidad del Estado”. Ante esta postura, el ACNUR ha reconocido que “la consulta y coordinación [con actores estatales y locales] es de suma importancia” y que “apoyar al Estado implica dos elementos paralelos: el apoyo durante la respuesta humanitaria, y el mejoramiento de la capacidad de los actores locales”⁶ (traducción libre).

Institucionalmente, un desafío importante será definir el valor añadido y el alcance adecuado de la posible participación del ACNUR en la reducción del riesgo de desastres, los mecanismos de respuesta a los desastres y los procesos de planeación de contingencia. Esto también podría significar la inclusión en las actividades de protección de los esfuerzos para la reducción del riesgo de desastres y la capacidad de recuperación de las propias poblaciones, incluso durante la fase de ayuda humanitaria, lo que es un desafío para todos los actores humanitarios⁷.

Reconociendo las características específicas de los desastres abruptos en gran escala, a saber, la inmediatez de la respuesta y la afluencia de una variedad de actores, una efectiva agencia líder del grupo temático de protección debe apoyar la participación activa de los asociados pertinentes, según corresponda en las diversas etapas de la respuesta humanitaria: desde la planeación de contingencias hasta las iniciativas de recuperación temprana que se anticipen a

⁵ Reunión de Representantes de la oficina para las Américas del ACNUR: Resumen de la discusión, del 14 al 18 de febrero de 2011.

⁶ La función del ACNUR en el apoyo de una mejor respuesta humanitaria para la protección de las personas afectadas por desastres naturales, 51 reunión del Comité Permanente del ACNUR, 6 de junio de 2011, EC/62/SC/CRP.19.

⁷ Nicole Rencoret, Abby Stoddard, Katherine Haver, Glyn Taylor y Paul Harvey, Respuesta al terremoto en Haití: análisis del contexto, en inglés: *Haiti Earthquake Response: Context Analysis*, ALNAP, julio de 2010, p. 18.

futuros desastres⁸. Esto, a su vez, requiere de relaciones institucionales lo suficientemente fuertes a nivel mundial, nacional y regional para permitir que el líder del grupo temático de protección lleve a cabo efectivamente sus responsabilidades de coordinación, promoción y apoyo al terreno en relación con los miembros nacionales del grupo temático de protección.

En la medida en que los riesgos de protección son similares a los de las situaciones de conflicto, el ACNUR cuenta con la experiencia operativa para desarrollar las actividades de protección en sus áreas de especialización como una importante contribución a la respuesta de protección interinstitucional en apoyo de los gobiernos nacionales. Estas áreas pueden incluir el desplazamiento forzado, la asistencia jurídica, la documentación, la identificación de los grupos vulnerables, la respuesta a la violencia sexual y de género (VSG), asegurando el acceso a la ayuda y los diagnósticos participativos.

El ACNUR actualmente planea ampliar el acceso del grupo temático de protección en el módulo de capacitación sobre desastres naturales, aumentando el número de sesiones de formación y creando un módulo en línea. Esto ayudará a asegurar que los funcionarios del ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, sean conscientes de la naturaleza específica de la respuesta a los desastres, y que el personal desplegado tenga las herramientas para establecer rápidamente los programas de protección necesarios.

Esto conduce a lo que probable sea el mayor desafío para el ACNUR como actor de la protección en situaciones de desastre: establecerle como un actor creíble de respuesta a los desastres naturales en el marco de los actores y procesos institucionales. Esto incluye trabajar con actores que no están familiarizados con la protección o que optan por no aplicar un enfoque de derechos humanos en la respuesta a los desastres. Los desafíos políticos que existen actualmente en las operaciones de refugiados y desplazados internos en situaciones de conflicto se refieren a una noción ampliada de “poblaciones afectadas”; también a la luz de la respuesta a los desastres habrá de darse una mayor reflexión a las respuestas a las crisis en el medio urbano y la atención a los desplazados internos que viven con familias de acogida o en comunidades de acogida.

Los riesgos de protección después de los desastres son cada vez más reconocidos e identificables. En consonancia con su responsabilidad primaria, son los gobiernos nacionales los que en última instancia determinan el grado en que los riesgos de protección se pueden prevenir con eficacia, identificarse y abordarse en los esfuerzos de alivio de desastres⁹. Por lo tanto, el ACNUR debe seguir en conversaciones con los gobiernos nacionales y locales donde esté participando en operaciones y establecer relaciones sólidas antes de que un desastre golpee un país.

Para que un organismo de protección como el ACNUR brinde un mejor apoyo a los gobiernos nacionales en su respuesta de protección, sería necesario cierto apoyo institucional y operativo. Las recomendaciones son las siguientes:

A nivel institucional

1. Aclare la posición de la Oficina en relación a la reducción del riesgo de desastres y la planeación de contingencias como actividades de protección y, en consecuencia,

⁸ Estudios anteriores sobre el posible papel del ACNUR en materia de protección en los desastres comparten muchas de las conclusiones de esta sección. Véase, por ejemplo, Roberta Cohen y Megan Bradley, Desastres y desplazamiento: vacíos en la protección, en inglés: *Disasters and Displacement: Gaps in Protection*, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1, 2010, p. 15-16, y Bryan Deschamp et al. Tierra, viento y aire: Estudio del papel del ACNUR en los recientes desastres naturales.

⁹ Roberta Cohen y Megan Bradley, Desastres y desplazamiento: vacíos en la protección, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1, 2010, p. 16.

- únase a los esfuerzos de los organismos.
2. Adapte la capacitación existente de protección en desastres naturales para el personal del ACNUR, garantizando que incluya la reducción del riesgo de desastre y la planeación de contingencias como actividades de protección.
 3. Apoye las iniciativas de formación globales y regionales del UNDAC.
 4. Revise las políticas del ACNUR sobre desplazamiento urbano, soluciones duraderas, poblaciones de interés y la asistencia a comunidades de acogida a la luz de los riesgos de protección en contextos de respuesta a los desastres.

El ACNUR como líder de grupo temático mundial

1. Continúe haciendo cursos de formación entre organismos sobre la protección en los desastres naturales, y apoye la transversalización de la protección en las herramientas y la orientación de las respuestas a los desastres.
2. Inicie discusiones con OCHA para incorporar los temas de protección a las evaluaciones, herramientas y programas de formación del UNDAC.
3. Inicie discusiones con la Unidad de Coordinación Civil-Militar de OCHA para abordar los temas de protección asociados a la participación de los ejércitos nacionales en la respuesta a los desastres.
4. Participe más con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés) para discutir el papel de la protección en los esfuerzos de respuesta a los desastres.

El ACNUR como líder del grupo temático de protección a nivel de país en apoyo al gobierno

Advirtiendo la importancia de la plena coordinación y consulta con los gobiernos:

1. Cuando se encuentre en un país propenso a los desastres, establezca relaciones con los equipos nacionales de gestión de los desastres. A nivel de la ONU, participe en los procesos de planeación de contingencias para garantizar que se incorporen los temas de protección.
2. Identifique las contrapartes de protección con los gobiernos nacionales, regionales y locales.
3. Garantice la participación dentro del grupo temático de organizaciones locales claves y de la civil sociedad.
4. Dé a conocer las actividades de protección de los miembros del grupo temático, incluyendo al ACNUR, para mantener la credibilidad operativa.

El ACNUR como un socio de protección operacional para mejorar las capacidades locales

1. Especifique las áreas de experiencia del ACNUR y el valor añadido de responder a los riesgos de protección en situaciones de desastres naturales.
2. Elabore muestras de intervenciones de protección del ACNUR y propuestas de proyectos para los llamamientos interinstitucionales consolidados de emergencia para ayudar al personal cuando se produzca un desastre natural.
3. Cuando sea posible, contribuya con tiendas de campaña, artículos no alimentarios, o Proyectos de Impacto Rápido (PIR) en respuesta a la discriminación o vulnerabilidades identificadas en las poblaciones afectadas. Tales actividades también pueden darle credibilidad al ACNUR como socio operativo y mejorar la efectividad de otras actividades de protección.

Introducción al estudio

1. Los actores internacionales y nacionales continúan explorando las consecuencias de protección del creciente número de desastres naturales en todo el mundo. Sólo en 2010, los desastres naturales abruptos obligaron a unos 42 millones de personas a huir dentro de sus propios países¹⁰. Tales estadísticas aumentan el deseo de claridad sobre los riesgos de protección que surgen en contextos de desastre, y lo que se puede hacer en respuesta.
2. Con base en un estudio independiente de 2010 sobre la experiencia del ACNUR en varios desastres naturales recientes,¹¹ la División de Protección Internacional (DIP, por sus siglas en inglés) y el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (PDES, por sus siglas en inglés) del ACNUR encargaron este estudio para desarrollar una mayor comprensión de la agencia sobre lo que significa la protección en los desastres naturales, así como las respuestas de protección que requieren las poblaciones afectadas basado en una revisión de la experiencia operativa hasta la fecha.
3. Mediante la identificación de los problemas de protección más comunes que surgen en contextos de desastres naturales y su comparación con situaciones de emergencia complejas, el estudio intenta brindar un panorama sobre las medidas institucionales y operativas que requeriría un organismo de protección como el ACNUR a fin de brindar un mejor apoyo a los gobiernos nacionales en su respuesta de protección.
4. Con base en un análisis de seis grandes desastres naturales abruptos que ocurrieron donde el ACNUR estaba operando, este examen también puede informar las potenciales contribuciones operacionales del ACNUR en sus áreas de especialización. El estudio considera, asimismo, la reducción del riesgo de desastres (RRD) y los planes de contingencia como posibles actividades de protección.

Definición de desastres naturales

5. Las Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales definen un “desastre natural” como aquel desastre “causado por riesgos naturales abruptos”, que resulta en “Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada, para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”¹². Tal como está implícito en la definición, el grado en que un riesgo natural se convierte en un desastre natural depende de varios factores, como el estado o grado de preparación para los desastres y la capacidad de respuesta de la región, si la ubicación del riesgo natural está densamente poblada, y los niveles existentes de desarrollo.
6. Este estudio aborda los desastres naturales abruptos, como terremotos o huracanes, en oposición a los desastres de proceso lento, como las sequías¹³. Esto no disminuye la gravedad potencial de los desastres de proceso lento: al momento de escribir este informe, el ACNUR

¹⁰ IDMC, Desplazamiento debido al riesgo de desastres naturales: Cálculos mundiales 2009-2010.

¹¹ Bryan Deschamp *et al*, Tierra, viento y fuego.

¹² IASC, Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, mayo de 2011, p. 55, 58.

¹³ Para más discusión sobre los desastres abruptos frente a los desastres de proceso lento, véase Elizabeth Ferris, Perspectivas humanitarias sobre Protección de las personas en caso de desastres, en inglés: *Humanitarian Perspectives on Protection of Persons in the Event of Disasters*, discurso para Canadá y el derecho internacional: DFAIT, Brookings Institution, 15 de julio de 2011.

estaba muy involucrado en los esfuerzos regionales en el Cuerno de África, en respuesta a una hambruna vinculada a la sequía. Ambas formas de desastres tienen el potencial de desplazar a un gran número de personas, crear riesgos de protección significativos para las poblaciones afectadas y agravar los problemas de derechos humanos o de discriminación ya existentes entre la población.

7. Sin embargo, el compromiso más importante del ACNUR hasta la fecha ha sido en respuesta a emergencias súbitas, como inundaciones, monzones, tsunamis y terremotos. Por lo tanto, este estudio trata de comprender la naturaleza específica de estos desastres –en cuanto a los riesgos de protección que surgen con frecuencia, la velocidad y la forma en que se entrega la ayuda humanitaria, y quiénes son los actores claves en los desastres – para entender cómo esas características concretas tienen un impacto en las actividades de protección.

Marco jurídico

8. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario orientan el análisis para este estudio. El estudio también se basa en gran parte en las medidas no vinculantes de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998¹⁴ que citan las “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” como una causa de desplazamiento interno forzado¹⁵. Con base en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establecen los derechos de las personas desplazadas internamente, así como las obligaciones de las autoridades nacionales y de los actores no estatales de respetar y defender esos derechos.

9. A pesar de la ausencia de un tratado universal vinculante sobre los desplazamientos internos, dos marcos jurídicos regionales vinculantes también incluyen referencias específicas a los desplazamientos internos causados por desastres naturales. El Protocolo sobre protección y asistencia de los desplazados internos de los Grandes Lagos¹⁶, y la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África son dos referencias útiles. Por último, el Marco de Hyogo de 2005 y los principios rectores que le acompañan también establecen las responsabilidades de los Estados para mitigar los riesgos de desastres naturales, y prevenir o proteger a sus ciudadanos de violaciones de derechos después de tales eventos.

10. A nivel mundial, las organizaciones humanitarias han adoptado las Directrices Operativas del IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales, que ofrecen ejemplos de acciones concretas que los actores humanitarios pueden llevar a cabo para identificar y proteger los derechos de los individuos y las comunidades en las zonas afectadas por catástrofes.

11. Siguiendo la definición utilizada por el grupo temático de protección, este estudio aplica la definición de protección del IASC de 1999, que dice: “El concepto de protección abarca todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)”¹⁷.

¹⁴ Documento de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

¹⁵ Principios Rectores de los desplazamientos internos, párrafo introductorio 2.

¹⁶ Pacto sobre la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos, Protocolo sobre la protección y asistencia que se ha de prestar a los desplazados internos, 30 de noviembre de 2006.

¹⁷ Definición de protección desarrollada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, Tercer Taller sobre Protección, 1999.

12. Específicamente, el ex Representante Especial del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin, citó cuatro categorías de derechos de las poblaciones afectadas y las personas desplazadas que se deben proteger en el contexto de los desastres naturales. Estas categorías son: 1) la seguridad y la integridad física (por ejemplo, derecho a la vida, la protección contra la violencia sexual y de género); 2) necesidades de la vida (por ejemplo, agua, alimentos, albergue); 3) los derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, trabajo, educación) y, 4) los derechos civiles y políticos (por ejemplo, documentación personal, libertad política)¹⁸.

La función del ACNUR en la respuesta a los desastres

13. El ACNUR tiene potencialmente tres funciones que desempeñar en apoyo a los esfuerzos de las autoridades gubernamentales nacionales para responder a los desastres naturales¹⁹. Como líder del grupo temático mundial de protección, el ACNUR es responsable de garantizar que las normas mundiales de protección, herramientas, orientación sobre políticas y apoyo a las operaciones en el terreno estén disponibles en apoyo de los Equipos Humanitarios de País y los grupos temáticos nacionales de protección.

14. En caso de ser designado líder del grupo temático de protección entre los organismos a nivel de país, el ACNUR es responsable de coordinar una estrategia eficaz de protección y una respuesta que incluya a los actores claves de protección, tanto internacionales como locales. Como actor de protección operacional, el ACNUR se basa en su experiencia para abordar los riesgos de protección identificados, como prioridades dentro del grupo temático de protección u otro órgano de coordinación de protección, mediante el desarrollo y la prestación de programas de protección. Este estudio considera la respuesta de protección operacional de protección ya que puede estar relacionada con cualquiera de esas funciones potenciales.

Estructura

15. La primera parte del estudio ofrece una visión general de los riesgos de protección claves identificados en los seis estudios de casos de desastre, donde el ACNUR participó de manera significativa en la respuesta humanitaria. Si bien casi todos los riesgos de protección identificados en este estudio también surgen comúnmente en situaciones de conflicto, el estudio trata de identificar y analizar los riesgos en un marco que pone de relieve las características específicas y el contexto de la respuesta a desastres. Por lo tanto, al reconocer la especificidad de la respuesta a cada desastre, el análisis de la protección no se limita al desplazamiento.

16. A continuación se destacan las posibles diferencias y similitudes en relación con los riesgos de protección que comúnmente surgen en situaciones de emergencia complejas. El estudio también considera las consecuencias de estos riesgos de protección en relación a la posible participación del ACNUR en la respuesta a los desastres naturales, ya sea exclusivamente como agente operativo, o como líder del grupo temático de protección a nivel nacional. Por último, el documento termina con conclusiones y recomendaciones.

Metodología y limitaciones

¹⁸ Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Adición Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales. Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, A/HRC/10/13/Add. 1, 5 de marzo de 2009.

¹⁹ El papel del ACNUR en apoyo de una respuesta humanitaria mejorada para la protección de las personas afectadas por desastres naturales, 51ª reunión del Comité Permanente del ACNUR, 6 de junio de 2011, EC/62/SC/CRP.19.

17. Este estudio fue iniciado conjuntamente por la DIP y el PDES y dirigido por la consultora Hannah Entwisle, a finales de 2011 y principios de 2012. Karen Gulick (de la DIP) y personal del ACNUR que trabaja en PDES, la DIP y la Oficina Regional brindaron apoyo. Se agradece especialmente a Larry Bottinick (PDES) por el trabajo inicial en el proyecto, a Josep Zapater (DIP) por sus contribuciones y conocimientos, a Karim Amer (Oficina de Asia y el Pacífico) por sus comentarios a los múltiples borradores de estudio de casos, y a Hilary Bowman, Lucia Cipullo, y Anneen de Jay, pasantes del PDES y la DIP, por la ayuda a la investigación y en los borradores iniciales.

18. Los resultados y el análisis se basan en una revisión de documentos operativos y sobre políticas del ACNUR públicos e internos, así como informes públicos de una variedad de fuentes, incluyendo documentos disponibles en ReliefWeb, informes de organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y evaluaciones interinstitucionales. La investigación se complementó con entrevistas y consultas con altos colegas del ACNUR que trabajan en las operaciones de campo y en la sede. Los resultados del estudio también reflejan las discusiones y la retroalimentación obtenida en reuniones y discusiones adicionales con personal de la sede y del terreno después de que se compartiera un primer borrador del documento.

19. Dado su alcance temporal y geográfico y la corta duración del estudio, el informe no pretende constituir un análisis exhaustivo de la experiencia operacional del ACNUR con la protección en situaciones de desastre. En particular, no siempre estuvo disponible la información operacional general de las operaciones más antiguas que han tenido una importante rotación de personal.

20. La concentración de los estudios de caso en la región de Asia y el Pacífico refleja dónde ha tenido el ACNUR la experiencia operacional más significativa hasta la fecha en materia de desastres naturales. La gran mayoría de las catástrofes naturales no sobrepasa la capacidad nacional, como sí sucedió en los casos seleccionados para este estudio. Por lo tanto, los desastres seleccionados para este estudio representan el extremo de los riesgos de protección que pueden surgir y no reflejan el apoyo de protección del ACNUR brindado a las autoridades nacionales en desastres de menor escala, ni en los casos de desastre grave en que se ha solicitado asistencia específica al ACNUR para apoyar una fuerte respuesta nacional.

21. Además, los estudios de caso presentan una profundidad variable de identificación de riesgos de protección. Si bien esto puede sugerir la ausencia de riesgos de protección particulares en la respuesta operativa, también puede reflejar que no se reconoció o abordó la protección dentro de la respuesta humanitaria de manera uniforme. También hay que señalar que si bien la investigación se centró en las actividades realizadas en los países del ACNUR, no se llevaron a cabo visitas de campo como parte del estudio.

22. A la luz de estas limitaciones, el informe simplemente busca aportar ejemplos concretos de riesgos de protección que por lo común surgen en situaciones de desastre natural, y explorar las posibles consecuencias de estos riesgos para los agentes de protección, y los actores humanitarios en general.

Riesgos de protección en los desastres naturales

23. Los seis estudios de caso incluyen terremotos masivos, inundaciones, ciclones tropicales, un tsunami, y una secuencia de fuertes tifones, cada uno con sus propios retos operacionales y riesgos de protección. Las catástrofes también se produjeron en medio de un espectro de factores sociales y económicos ya existentes, con una capacidad nacional de respuesta a los desastres muy variable.

24. En el momento en que golpearon los fenómenos, Indonesia, Pakistán y Sri Lanka estaban en medio de un activo conflicto armado; Myanmar enfrentaba una situación política extrema; Haití era escenario de una gran misión de mantenimiento de la paz frente a la violencia generalizada, la delincuencia y la inseguridad, y Filipinas tenía una preparación gubernamental relativamente fuerte y mecanismos de respuesta para los desastres. Cada país representa una combinación única de preparación para desastres y la capacidad de respuesta, de experiencia con los desastres, presencia de actores humanitarios, vulnerabilidades preexistentes y contextos políticos.

25. En estos contextos, surgió una amplia variedad de riesgos de protección y de realidades. Algunos surgieron de los propios desastres; mientras que otros estaban vinculados a la implementación de la ayuda humanitaria y los planes de recuperación. Otros existían desde antes del desastre, pero los exacerbaron la destrucción de la infraestructura social y física, el aumento de la pobreza y el debilitamiento de las instituciones judiciales y policiales. En algunos casos, los actores de socorro se vieron obligados a considerar la forma de preservar el espacio humanitario a la luz de los contextos de desastre y conflicto mixtos, o del destacado papel de los militares en la coordinación y/o participación en los esfuerzos de socorro.

26. En general, los desastres naturales acentuaron los riesgos de protección que enfrentaban mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables específicos al contexto del país (minorías religiosas o étnicas, poblaciones indígenas, campesinos sin tierra, etc.). Otra preocupación común de protección en los esfuerzos de socorro fue la falta de consulta con las comunidades afectadas, y el suministro inconsistente de información sobre los esfuerzos de planeación y respuesta. En general, los estudios subrayaron la importancia central de contar con una fuerte capacidad del gobierno para prevenir y responder efectivamente a los riesgos de protección en todas las etapas de las actividades de socorro.

27. Muchos problemas de protección en contextos de desastre son los mismos que en las situaciones de conflicto. Sin embargo, pueden haber diferentes fuentes o medios para hacer frente a ellos. En un intento por aislar y entender estos matices, los estudios de caso se organizaron alrededor de los riesgos para la protección en cuatro categorías: 1) los efectos relacionados con el desastre, 2) La prestación de asistencia, 3) La exacerbación de las vulnerabilidades preexistentes, y 4) la programación para la recuperación.

Efectos relacionados con el desastre

28. Los desastres analizados en este estudio son excepcionales en el nivel de muertes, desplazamientos y destrucción que provocaron. En conjunto, los seis desastres mataron a aproximadamente a 700.000 personas, desplazaron internamente a 15 millones de personas, y causaron miles de millones de dólares en daños a la infraestructura y pérdidas económicas. El grado de preparación para desastres y planes de contingencia afecta el impacto final de un desastre. Sin embargo, en los ejemplos analizados en este estudio, incluso los países con exposición frecuente a una amplia gama de desastres naturales no estaban lo suficientemente

preparados para responder a desastres de esta magnitud.

29. Los desastres no sólo mataron e hirieron a las personas. Algunos empujaron pueblos enteros al mar, debilitaron la capacidad de respuesta del gobierno al destruir las ciudades capitales o salinizar grandes extensiones de tierras agrícolas. Otros diezmaron carreteras, puertos y puentes en cuestión de días o incluso de segundos. Con la destrucción en una escala tan masiva, los riesgos de protección ante los desastres naturales no desaparecen inmediatamente después de la fase de emergencia. Los desastres plantean riesgos primarios y secundarios. Los primeros son los riesgos directos causados por la catástrofe principal. Los segundos se derivan de riesgos como inundaciones, derrumbes, réplicas o accidentes industriales tales derrames de productos químicos o fugas nucleares.

30. Cada desastre plantea diversas amenazas. En muchos casos se pueden predecir los efectos de los ciclones y tifones y se podrá advertir de antemano a las personas de las zonas afectadas y evacuarles. Sin embargo, las tormentas tropicales y las inundaciones pueden impactar un mayor número de personas debido a su amplia escala geográfica, como fue el caso de las inundaciones en Pakistán, que afectaron a 20 millones de personas. En otros desastres, como terremotos y tsunamis, sólo hay segundos en términos de alerta, y a menudo resultan en el mayor número de muertos y heridos.

Muerte o daño

31. La ubicación de la catástrofe también afecta el impacto potencial. Recordando la definición presentada anteriormente, un riesgo natural no se considera un desastre si no se traduce en víctimas ni en daños a la infraestructura. Sin embargo, cuando los desastres afectan zonas urbanas densamente pobladas, como ocurrió en el terremoto de Haití, el impacto puede ser devastador. En 60 segundos, el terremoto en Haití mató a más de 230.000 personas y dejó heridas a otras 300 mil. El terremoto de 2005 en Pakistán mató a 73.000 personas, mientras que el terremoto y posterior tsunami en el Océano Índico mataron a más de 300.000 personas en nueve países. En general, las mujeres y los niños tienen 14 veces más probabilidades de morir a causa de un desastre natural que los hombres²⁰.

32. Particularmente después de un terremoto, por lo general queda gente atrapada bajo los escombros y los edificios derrumbados. La principal preocupación de protección en el período inmediatamente posterior a un desastre es rescatar a esas personas atrapadas o a quienes están varadas, para salvar tantas vidas como sea posible. Por ejemplo, durante la respuesta inmediata al terremoto de Pakistán, los equipos de rescate intentaron liberar a las personas atrapadas bajo los escombros o en zonas aisladas, y los esfuerzos de rescate se midieron en horas y días. Miles también sufrieron lesiones graves, como parálisis y la pérdida de extremidades²¹.

33. En otros desastres, como inundaciones o huracanes, las poblaciones potencialmente afectadas pueden haber sido alertadas para evitar la muerte o lesiones. En algunas situaciones las personas huyen por voluntad propia; en otras, las autoridades pueden evacuar a individuos y comunidades de las zonas propensas a desastres o ya afectadas. Si bien los gobiernos tienen la responsabilidad primera para tratar de evitar el desplazamiento a través de medidas de información y preparación, en caso de peligro inminente, se deben facilitar las evacuaciones. En muchos casos, las personas más pobres son las más necesitadas de asistencia

²⁰ ISDR, Los desastres vistos desde una óptica diferente: Guía para los periodistas que cubren la reducción del riesgo de desastres, 2011.

²¹ Aproximadamente 700 personas sufrieron lesiones de médula espinal, y todavía necesitan apoyo continuo. "Víctimas olvidadas del terremoto de 2005 todavía necesitan ayuda", IRIN, 12 de agosto de 2011, disponible en inglés en: <http://reliefweb.int/node/440546> (consultado: 2 de septiembre de 2011).

para la evacuación²². No se debe obligar a las personas a salir en contra de su voluntad, salvo en situaciones extremas justificadas por la ley y cuando sea absolutamente necesario para salvar su salud o su vida. Si es posible, a las personas afectadas se les debe informar de la evacuación²³.

34. En todos los estudios de casos, los agentes humanitarios estaban preocupados por los riesgos asociados a los peligros secundarios como temblores, deslizamientos o inundaciones. Después de los terremotos, la seguridad física sigue siendo una prioridad en toda la fase de ayuda y recuperación pues existe el potencial de fuertes réplicas que dañen aún más los edificios y la infraestructura ya debilitados. Por ejemplo, en Indonesia, una réplica severa en la isla de Nias mató a 960 personas y dañó o destruyó unas 45.000 viviendas.

35. Los actores de socorro también intentaron evitar una posible segunda oleada de muertes por falta de alimento o albergues y atención médica insuficiente a las lesiones. En las zonas inundadas en las Filipinas, Myanmar y Pakistán, surgieron preocupaciones específicas acerca de los riesgos para la salud derivados de aguas estancadas, las condiciones de hacinamiento y la falta de instalaciones de saneamiento en las comunidades afectadas, algunas de las cuales permanecieron inundadas durante más de cinco meses²⁴. En casi todos los desastres, la ayuda humanitaria evitó una segunda oleada de muertes o enfermedades. Lamentablemente, en Haití el agua y las instalaciones de saneamiento inadecuadas contribuyeron a un brote de cólera que comenzó en octubre de 2010, y básicamente mató a más de 5.000 haitianos²⁵.

36. En zonas de conflicto, las municiones o las minas sin detonar pueden plantear riesgos adicionales. En Sri Lanka, los expertos en desactivación de minas hicieron evaluaciones rápidas en ocho distritos minados y comenzaron a recuperar las minas y los artefactos explosivos no detonados. Al final, el riesgo no fue tan grande como se esperaba.

Desplazamiento interno

37. Cada año, los desastres naturales obligan a millones de personas a buscar la seguridad fuera de las zonas afectadas. Después de una catástrofe, los desplazados internos suelen permanecer relativamente cerca de sus hogares en los centros de evacuación o en los campamentos oficiales designados; en edificios públicos como escuelas; en campamentos y asentamientos espontáneos, o con familias de acogida. Aunque la mayoría de los desplazados internos puede regresar a su hogar tan pronto como los efectos inmediatos de la catástrofe ya no representan riesgos para la seguridad, no es raro que algunos permanezcan desplazados durante meses o incluso años, en espera de una solución duradera.

38. A pesar de que el desplazamiento interno provocado por los desastres está claramente incluido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, muchos gobiernos e incluso algunos agentes humanitarios no reconocen de forma explícita a los desplazados internos en los contextos de desastres. Por ejemplo, el gobierno de Sri Lanka no se opuso a la aplicación del término de desplazados internos a las poblaciones desplazadas por el desastre, pero el gobierno de Indonesia indicó que el desplazamiento interno sólo se refería a los desplazados por conflictos. Del mismo modo, el gobierno de Pakistán por lo general reservó la descripción de desplazados internos a los afectados por el conflicto.

²² Elizabeth Ferris, La protección de civiles en desastres y conflictos, en inglés: "Protecting Civilians in Disasters and Conflicts, The Brookings Institution, *Policy Brief #182*, marzo de 2011, p. 3.

²³ *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de naturales desastres*, p. 15-16.

²⁴ OCHA, Llamamiento urgente para las Filipinas 2009 (Revisión), en inglés: "*Philippines Flash Appeal 2009 (Revision)*", 16 de noviembre de 2009, p. 1.

²⁵ El brote de cólera provino de una cepa asiática, y probablemente fue introducida en Haití de manera inadvertida por los trabajadores internacionales. Los haitianos no tenían ninguna inmunidad frente a la enfermedad.

39. Durante el terremoto de 2005, el gobierno de Pakistán reconoció oficialmente sólo a las personas desplazadas que viven en los 48 campamentos que comprenden más de 50 tiendas de campaña, pero todavía se conoce a sus habitantes como “poblaciones afectadas”, en oposición a los desplazados internos. Del mismo modo, los pakistaníes desplazados por las inundaciones en 2010 se agruparon con otras poblaciones afectadas, y se les conoce colectivamente como los “afectados por la inundación”²⁶.

40. Algunos actores humanitarios internacionales también dudan en llamar la atención sobre los problemas de derechos humanos de los desplazados internos. En lugar de diferenciarles como un subgrupo, en muchos informes se incluye a los desplazados internos como “personas sin hogar” o “poblaciones afectadas”. Esta práctica ha cambiado con los años hacia un reconocimiento más amplio de los desplazamientos causados por desastres, como se refleja en los estudios de caso. Aun así, se mantiene la resistencia. Por ejemplo, se prestó mayor atención a los desplazados internos en la respuesta a las inundaciones de Pakistán en 2010 en comparación con el terremoto, pero seguía siendo limitada la descripción detallada de los problemas de protección de los desplazados internos, sobre todo los que viven con familias de acogida o en campamentos espontáneos.

41. Independientemente del término, las poblaciones de desplazados internos con frecuencia se desplazan entre los campamentos administrados por el gobierno, las familias de acogida, albergues espontáneos y sus zonas de origen. En Sri Lanka, por ejemplo, algunos desplazados internos se habían trasladado dos o tres veces en pocos meses. Este movimiento constante hace en extremo difícil planificar la asistencia, y los desplazados internos que viven con familias de acogida son los más difíciles de localizar. En muchos países, los desplazados internos se trasladaron para evitar ser una carga para las familias de acogida y para tener acceso a la asistencia humanitaria y la recuperación. Algunos desplazados internos, sobre todo en Sri Lanka y Pakistán, se habían desplazado previamente debido al conflicto.

42. En Haití, unos 600.000 desplazados internos abandonaron Puerto Príncipe para vivir con familias en el campo, según lo recomendado por el gobierno, que buscaba reducir la congestión urbana. Los que no tenían familias de acogida buscaron alojamiento en edificios públicos de las provincias, como las escuelas. Sin embargo, el monitoreo de la protección encontró que los desplazados internos que vivían fuera de los campamentos recibían menos ayuda que los de los campamentos, y enfrentaban condiciones de hacinamiento, que más tarde llevaría a muchos desplazados internos a buscar ayuda en los campamentos urbanos.

Efectos psicológicos

43. En cuestión de segundos, como consecuencia de un desastre, una persona puede perder a toda su familia, su casa, la red de apoyo social y los medios de vida económicos. Hombres, mujeres y niños, todos pueden enfrentar graves traumas psicológicos por la pérdida de familiares y amigos, y haber sobrevivido a la destrucción en gran escala. Cinco años después del terremoto de Pakistán, un hombre llamado Zahoor Khan recordó los acontecimientos, y dijo: “Nunca podré olvidar a mi esposa y a mi hija adolescente que murieron cuando nuestra casa se derrumbó. Sus gritos me persiguen, pero mi prioridad ahora es cuidar de mi hija más

²⁶ Riccardo Polastro, Aatika Nagrah, Nicolai Steen y Farwa Zafar, Evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta humanitaria a la crisis de las inundaciones en Paquistán en 2010, en inglés: “*Inter-Agency Real Time Evaluation of the Humanitarian Response to Pakistan’s 2010 Flood Crisis*”, DARA, marzo de 2011, p. 26. Algunas instituciones del gobierno de Paquistán continúan discutiendo la definición de desplazado interno, sobre todo el Ministerio de Relaciones Exteriores y la División de Asuntos Económicos, que niegan la existencia de tales desplazados internos en el país. La Autoridad Nacional de Gestión de Desastres (NDMA), por el contrario, hace referencia a los desplazados en la mayoría de sus documentos oficiales. Véase <http://www.ndma.gov.pk/>

joven y de mi hijo que sobrevivieron. He seguido adelante con la vida”²⁷.

44. La naturaleza cíclica de desastres tales como tifones, huracanes e inundaciones causa estrés adicional, ya que las poblaciones afectadas anticipan la destrucción y las pérdidas futuras. En Myanmar, por ejemplo, los sobrevivientes enfrentaban un significativo estrés psicológico en los días, meses e incluso años posteriores a un ciclón. Una evaluación interinstitucional en tiempo real encontró que durante los primeros meses posteriores al desastre, los sobrevivientes se encontraban en estado de choque. Sin embargo, con el tiempo esto se convirtió en nerviosismo de futuros desastres²⁸. Asimismo, dada la gran tensión económica y social causada por los efectos de los tifones, los agentes de protección en las Filipinas identificaron la necesidad de brindar asistencia psicosocial comunitaria, sobre todo porque los tifones se repiten anualmente.

Pérdida o destrucción de los registros y la documentación legal

45. Los desastres a gran escala con frecuencia destruyen la documentación y los registros legales tanto del gobierno como personales. Las personas desplazadas a menudo dejan atrás los documentos de identidad personales, permisos de residencia, certificados de nacimiento y matrimonio y los registros de títulos de propiedad.

46. No tener documentación legal puede dar lugar a graves problemas, como lo demuestra cada estudio de caso. En Myanmar, la imposibilidad de presentar los documentos adecuados significa que las personas no pueden recibir permisos de viaje, inscribir a sus hijos en la escuela, solicitar empleo ni acceder a servicios básicos, como la atención médica²⁹. Del mismo modo, del 10 por ciento de haitianos que perdieron en el terremoto sus documentos de identificación nacionales³⁰, muchos todavía no habían recibido reemplazos un año más tarde, lo que les obstaculizaba recibir los servicios del Estado y participar en las elecciones. Los esquemas de compensación del gobierno paquistaní para el terremoto y las inundaciones también requieren documentos de identidad nacionales. Allí, las evaluaciones de protección encontraron que las mujeres (sobre todo las solteras y jefas de hogar) eran las más propensas a carecer de la documentación adecuada.

47. Reemplazar esos documentos tras los desastres a menudo fue un proceso lento ya que los gobiernos por lo general carecían de procedimientos acelerados para ello. En Myanmar, al igual que en otros países, se pidió a las personas correr con los gastos administrativos, incluso para la reposición de documentos que normalmente son gratuitos, como los documentos de identidad nacionales. También se recibieron informes de que los desplazados internos en Indonesia por lo general se veían obligados a pagar sobornos para recibir nuevos documentos de identidad nacionales u otra documentación que debería ser gratuita³¹.

48. Sin títulos de propiedad, ni permiso de residencia, ni certificado de matrimonio o de nacimiento, puede ser difícil resolver la propiedad de la tierra y las disputas por la propiedad,

²⁷ “Víctimas olvidadas del terremoto de 2005 todavía necesitan ayuda”, IRIN, 12 de agosto de 2011, disponible en inglés en: <http://reliefweb.int/node/440546> (consultado el 2 de septiembre de 2011).

²⁸ Robert Turner, Jock Baker, Zaw Myo Oo y Naing Soe Aye, Myanmar: Evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta humanitaria al ciclón Nargis, en inglés: “Myanmar: Inter-Agency Real Time Evaluation of the Response to Cyclone Nargis.”, OCHA, 17 de diciembre de 2008.

²⁹ Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, en inglés: “End of Mission Report, SPO OCHA Myanmar,”, p. 7.

³⁰ Walter Kaelin, *Droits des personnes déplacées dans leur propre pays à Haiti: Mémoire fondé sur une visite de travail à Port-au-Prince*, 12-16 de octubre de 2010.

³¹ Laurel Fletcher, Eric Stover y Harvey Weinstein, Después del tsunami: Derechos humanos de las poblaciones vulnerables, en inglés: *After the Tsunami: Human Rights of Vulnerable Populations*, Centro de Derechos Humanos, Universidad de California, Berkeley, 2005, p. 94.

ya que a las familias se les puede dificultar demostrar la propiedad o los derechos de residencia. Los problemas con la documentación legal también pueden retrasar o impedir el regreso de los desplazados internos. La documentación perdida era un problema importante en Indonesia, donde el gobierno sostuvo que los títulos de propiedad se habían perdido en el terremoto y el tsunami.

49. Por último, la falta de registro de los nacimientos de los niños después de un desastre puede dar lugar a la apatridia *de facto*, entre otras cuestiones. En Haití, la mayoría de los niños nacidos durante el caos posterior al terremoto no recibió de inmediato los certificados de nacimiento. Si bien formalmente no se requiere asistencia jurídica para registrar los nacimientos en una fecha posterior, el proceso administrativo se complicó y la mayoría de las personas carecían de los recursos financieros para pagar la asistencia necesaria para orientarse en el sistema.

Medios de vida

50. La destrucción de la infraestructura tiene graves consecuencias para los medios de vida. Se pueden producir daños irreparables en empresas, edificios gubernamentales y campos agrícolas o que requieren de importantes inversiones para devolverlos a la capacidad anterior al desastre. El efecto acumulativo de varios desastres más pequeños, como la serie de tormentas tropicales que azotaron Haití antes del terremoto, también puede destruir los medios de vida. Como resultado, incluso las personas que han permanecido en sus hogares podrían necesitar apremiantemente ayuda humanitaria.

51. Tras el tsunami, las agencias de ayuda informaron que después de superar el choque inicial de la catástrofe, rápidamente muchas personas pudieron volver a abrir pequeños negocios y restaurantes³². Por lo tanto, el apoyo inicial brindado por los actores humanitarios y de desarrollo con Proyectos de Impacto Rápido (PIR) en los esfuerzos de respuesta a los desastres puede desempeñar un rol importante en el apoyo a los esfuerzos individuales y comunitarios para reiniciar los medios de vida.

52. Aún así, las preocupaciones de protección relacionados con los medios de vida perdidos fueron comunes en los estudios de caso. Por ejemplo, tras los tifones en Filipinas, unos 500.000 agricultores en el norte de Luzón también perdieron sus medios de vida, cuando las inundaciones destruyeron los campos agrícolas³³. En Sri Lanka garantizar el acceso a los medios de vida fue de mayor preocupación, durante la reubicación de las comunidades para crear zonas de protección con el fin de evitar los efectos de un futuro tsunami, a los pescadores les preocupaba ser trasladados lejos de las costas. Amnistía Internacional informó también que las actividades de los medios de vida en Sri Lanka se centraron principalmente en ocupaciones generadoras de ingresos orientadas a los hombres, más que a las mujeres³⁴. En ausencia de oportunidades de medios de vida, las mujeres y las niñas, en particular, pueden recurrir a mecanismos de afrontamiento negativos, tales como el intercambio de sexo por comida, que se discute más abajo.

La prestación de la asistencia humanitaria y la programación

53. La sección anterior describió los riesgos de protección que surgen como consecuencia directa de un desastre natural. Esta sección explora los riesgos de protección que se pueden

³² OCHA, Terremoto y tsunami de 2005 en el Océano Índico: Revisión de medio periodo del llamamiento de emergencia, en inglés: *"Indian Ocean Earthquake-Tsunami 2005 Mid-Term Review of the Flash Appeal,"* p. 44-46, y 118.

³³ OCHA, Llamamiento de urgencia para las Filipinas 2009 (Revisión), p. 7.

³⁴ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa: la difícil situación de los desplazados internos, en inglés: *"Sri Lanka: Waiting to Go Home: the plight of the internally displaced,"* junio de 2006, p. 33.

desarrollar en la forma en que los gobiernos, los actores nacionales e internacionales, incluidas las ONG y la sociedad civil, suministran ayuda y asistencia de emergencia.

Acceso humanitario

54. Aunque la mayoría de los esfuerzos de ayuda humanitaria en este estudio estuvieron bien financiados, precisamente a causa de la escala y la visibilidad de los desastres³⁵, varios factores limitaron el acceso humanitario a las poblaciones afectadas. Estos factores incluyeron la devastación causada por el desastre mismo, las políticas gubernamentales que limitaron el acceso de los actores humanitarios y las preocupaciones de seguridad existentes desde antes como consecuencia del actual conflicto armado.

55. Tras el terremoto de Pakistán, la asistencia humanitaria en la fase de emergencia se vio dificultada en gran medida por el terreno montañoso, las réplicas del temblor y los bloqueos de carreteras por los deslizamientos de tierra. En Indonesia, muchos trabajadores humanitarios internacionales vieron obstaculizada la obtención de visas, mientras que en Sri Lanka las aduanas despachaban lentamente la ayuda humanitaria³⁶. Por razones económicas, el gobierno de Sri Lanka también se mostró reacio de tener actores humanitarios relacionados con las zonas turísticas afectadas por el tsunami en el sur y suroeste. En Myanmar, al principio el gobierno permitió lentamente el acceso del personal internacional a las zonas afectadas por el ciclón.

56. El conflicto armado tuvo un impacto en los esfuerzos de ayuda en ambos países afectados por el tsunami. Aunque las autoridades nacionales oficialmente estaban abiertas a los trabajadores de ayuda internacional, los efectos persistentes del conflicto y las propias normas de seguridad de la ONU restringieron el acceso a algunas áreas y con el tiempo afectaron cada vez más el acceso.

57. En Indonesia, durante los primeros meses después del tsunami, la provincia de Aceh aún se encontraba en un estado de emergencia civil. Según las reglas de seguridad de la ONU, Banda Aceh estaba en fase III, y otras zonas de Aceh en la fase IV con acceso únicamente para el personal esencial. Debido a los temores mencionados por los posibles incidentes de seguridad, el ejército indonesio exigió viajar con escoltas militares a las organizaciones humanitarias que trabajaban fuera de Banda Aceh. También hubo incidentes de hostigamiento y disparos contra los trabajadores humanitarios por parte de asaltantes desconocidos³⁷. En Sri Lanka, a pesar de la cooperación inicial, el gobierno y los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE) no pudieron llegar a un acuerdo sobre la distribución de la ayuda a raíz del tsunami, lo que a su vez planteó dificultades a los actores de la ayuda para acceder a las zonas dominadas por los LTTE en el norte y el este³⁸.

Identificación de los grupos y las personas más vulnerables

58. Dado el imperativo humanitario de brindar asistencia lo más rápidamente posible, la

³⁵ Para más información acerca de las disparidades de financiamiento entre los desastres, véase Elizabeth Ferris y Daniel Petz, *El año que vivimos peligrosamente: Estudio de los desastres naturales en 2010*, en inglés: *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, Brookings Institution, abril de 2011, y Elizabeth Ferris, *Los desastres naturales y los derechos humanos: comparación de las respuestas en Haití y Paquistán*, en inglés: *Natural Disasters and Human Rights: Comparing Responses to Haiti and Pakistan*, The Brookings Institution, presentación en el Centro de Derechos Humanos y Justicia Internacional, Boston College, 3 de noviembre de 2010, p. 2-3.

³⁶ OCHA, *Terremoto y tsunami del 2005 en el Océano Índico: Revisión de medio periodo del llamamiento de emergencia*, p. 118.

³⁷ Dos trabajadores humanitarios fueron ejecutados durante los esfuerzos de socorro en el verano de 2005. Laurel Fletcher *et al*, *Después del tsunami*, en inglés: *After the Tsunami* p. 38.

³⁸ Ídem, p. 93.

velocidad a menudo recibió prioridad sobre las evaluaciones comunes para identificar a los grupos vulnerables que necesitaban ayuda adicional. También fue difícil establecer sistemas de monitoreo de la protección.

59. Los problemas logísticos para acceder a las poblaciones tuvieron un impacto directo en la capacidad de las organizaciones humanitarias de identificar con precisión a los grupos o personas vulnerables. Por ejemplo, durante los primeros días de la operación generada por el tsunami, la amplia escala geográfica del desastre, la falta de equipos de telecomunicaciones y los desafíos para acceder directamente a las comunidades forzaron a las agencias de ayuda a confiar en las estimaciones y los datos facilitados en gran medida por los actores militares, ya que los actores locales en general carecían de información de referencia, dada la destrucción de los registros y la reducción de la capacidad del personal³⁹. En Haití, las evaluaciones de necesidades iniciales se llevaron a cabo a la distancia mediante estimaciones aproximadas y reconocimientos aéreos utilizando imágenes de satélite⁴⁰. En Myanmar, la demora en permitir el acceso humanitario internacional hizo que las agencias de ayuda no pudieran establecer de inmediato los mecanismos de recolección de datos.

60. Otro desafío sistemático en todos los estudios de casos fue que incluso cuando se llevaron a cabo evaluaciones de las necesidades, los datos no se desglosaron por edad y sexo. La mayoría de las operaciones también carecían de la capacidad para identificar a los desplazados internos que vivían con familias de acogida o en las zonas urbanas. El gran número de actores recolectando múltiples conjuntos de datos también planteó desafíos, dada la superposición de información y la dificultad en identificar y dar prioridad a los grupos vulnerables⁴¹.

61. Los actores humanitarios también discreparon en general sobre el contenido y el objetivo de las evaluaciones de las poblaciones, lo que resultó en retrasos, confusión y múltiples conjuntos de datos⁴². En Haití, en los siguientes meses se llevó a cabo un conjunto más detallado de Evaluaciones Rápidas de las Necesidades Iniciales para Haití (RINAH, por sus siglas en inglés) realizadas por los grupos temáticos. Sin embargo, resultaba caro recopilar la gran cantidad de datos y los resultados se fueron dando a conocer lentamente⁴³.

62. La prevalencia de la pobreza en Haití, y el desplazamiento urbano también hizo difícil distinguir aquellas personas necesitadas de asistencia humanitaria debido al terremoto de las personas pobres en zonas urbanas, ya que ambos grupos mostraban importantes vulnerabilidades. Las agencias también luchaban por ponerse de acuerdo sobre los criterios de desplazamiento a la luz de la complejidad de los desplazados internos que viven en entornos urbanos y rurales, con familias de acogida y en campamentos.

63. La combinación de estos factores con los desafíos logísticos normales después de un desastre mayor, dificultó mucho a las agencias la identificación de los grupos o individuos

³⁹ Por ejemplo, en Indonesia “inicialmente los militares de Estados Unidos rechazaron las peticiones del ACNUR de prestar un helicóptero para las misiones de evaluación. Esta situación eventualmente cambió después del 12 de enero cuando los militares estadounidenses comenzaron a hacer sus propios vuelos de evaluación y a compartir información con otros actores en el terreno” (traducción libre). Representación Regional del ACNUR, Programa de emergencia y reconstrucción del ACNUR en Aceh y Nias, Yakarta, Indonesia, 30 de noviembre de 2007, p. 18.

⁴⁰ Nicole Rencoret *et al.* Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto, en inglés: “*Haiti Earthquake Response: Context Analysis.*”, p. 23.

⁴¹ OCHA, Terremoto y tsunami del 2005 en el Océano Índico: Revisión de medio periodo del llamamiento de emergencia, p. 43.

⁴² Por ejemplo, la respuesta a las inundaciones de Paquistán como se describe en Ann Kristin Brunborg, Informe de fin de misión (PROCAP), SPO ACNUR Paquistán, 18 de agosto de 2010 al 10 de febrero de 2011, p. 3.

⁴³ Según se informa el pago de 128 funcionarios, 18 asesores, 23 helicópteros y 51 vehículos representó 3 millones de dólares. Nicole Rencoret *et al.* Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto, p. 25.

vulnerables que necesitaban ayuda y apoyo especial. Durante la respuesta al terremoto de Pakistán, en parte debido al número limitado de agentes de protección, la identificación de los grupos vulnerables correlacionó en gran medida con los mandatos de la agencia y la ubicación geográfica de las operaciones. Como resultado, las actividades de protección se concentraron sobre todo en las mujeres y los niños, y los desplazados que vivían en los campamentos designados oficialmente, a pesar de que miles de paquistaníes viven en asentamientos no organizados y con familias de acogida.

64. En particular, los agentes de protección que respondieron a las inundaciones en Pakistán identificaron a los adultos mayores y a las personas con discapacidad como un grupo prioritario que requería apoyo específico. Los agentes de protección en las Filipinas también desarrollaron una matriz de seguimiento del desplazamiento para las personas desplazadas en centros de evacuación reconocidos oficialmente, pero las agencias humanitarias en general carecían de un sistema para identificar a las personas con necesidades especiales, y responder a sus necesidades específicas de protección y asistencia.

La accesibilidad de la asistencia humanitaria

65. Las dificultades para identificar los grupos vulnerables tuvieron un impacto directo en los problemas de protección que se presentaron durante la distribución de alimentos, albergues y artículos no alimentarios. En los esfuerzos para distribuir la ayuda rápidamente, sobre todo al comienzo de las operaciones de ayuda humanitaria, a menudo no se establecieron los mecanismos de distribución de la ayuda para abordar las necesidades específicas de las mujeres, las familias encabezadas por niños, los adultos mayores o las personas con discapacidad.

66. Por ejemplo, en Haití, los mecanismos de distribución, tales como lanzamientos de los artículos desde el aire, en un principio no tomaron en cuenta a los miembros más vulnerables de la sociedad que no eran lo suficientemente fuertes como para cargar grandes paquetes de alimentos o para luchar entre la multitud⁴⁴. La práctica de las distribuciones mediante el lanzamiento de los artículos en la respuesta a las inundaciones de Pakistán normalmente excluyó a las mujeres y los niños del acceso a los artículos no alimentarios. Los adultos mayores y las personas con discapacidad también tuvieron problemas para recibir la asistencia.

67. Por lo general las distribuciones de ayuda tampoco se adaptaron a las consideraciones culturales locales. Durante las dos situaciones de emergencia en Pakistán, los mecanismos de distribución eran incompatibles con la práctica local del *pardah*, que obliga a la separación de hombres y mujeres. Como resultado, las mujeres dependían en gran medida de hombres mayores, tutores o familiares para acceder a la asistencia. Tampoco se informó ampliamente de las horas y los lugares de distribución.

Discriminación

68. El acceso discriminatorio a la asistencia, tanto intencional como no intencional, surgió como una preocupación común de protección en los estudios de caso. La discriminación como resultado de una variedad de razones, incluyendo las restricciones en las prácticas operativas; las políticas gubernamentales de identificar a ciertos grupos; afiliaciones políticas; corrupción; afiliación étnica o religiosa, y las repercusiones de los conflictos armados en curso. Los agentes

⁴⁴ Francois Grunewald y Andrea Binder, Evaluación interinstitucional en tiempo real en Haití: tres meses después del terremoto, en inglés: *“Inter-agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 Months after the Earthquake”*, Global Public Policy Institute, 31 de agosto de 2010.

de protección durante la respuesta a las inundaciones de Pakistán identificaron doce grupos diferentes que habían sido discriminados⁴⁵. Debido a que muchos de estos grupos se basan en vulnerabilidades de protección ya existentes, se describen con más detalle en la siguiente sección.

69. Una situación común y comprensible, que apareció a lo largo de los estudios de caso, fue que se le dio prioridad a las comunidades según su accesibilidad geográfica. Por ejemplo, en Paquistán, las agencias humanitarias se enfrentaron a restricciones debido a los daños masivos en la infraestructura, así como a la inseguridad en las zonas afectadas por conflictos⁴⁶. En consecuencia, las comunidades aisladas en Khyber Pakhtunkhwa y otras provincias recibieron menos ayuda que las más cercanas a las grandes ciudades, como Peshawar⁴⁷.

70. Los desplazados internos que vivían fuera de los campamentos oficiales del gobierno también recibieron diferentes niveles de asistencia que quienes vivían en campamentos no oficiales o improvisados con familias de acogida. Por ejemplo, durante el terremoto de Paquistán, el gobierno de ese país reconoció oficialmente sólo a las personas desplazadas que vivían en campamentos oficiales y dejó sin ayuda oficial a cientos de miles de paquistaníes que vivían en unos 1.000 campamentos improvisados.

71. En Haití, las personas desplazadas que vivían en zonas urbanas con familias de acogida o con familias en las zonas rurales no recibieron el mismo nivel ni calidad de asistencia que los de los campamentos. Como resultado, en los tres meses posteriores al desastre, muchas personas regresaron a los campamentos en Puerto Príncipe para acceder a los servicios, lo que aumentó aún más la congestión y dificultó que se alentara a los desplazados internos a buscar soluciones fuera de los campamentos⁴⁸.

72. En Sri Lanka la discriminación entre las personas desplazadas a causa del desastre natural y las desplazadas anteriormente por el conflicto fue una preocupación central de las operaciones de socorro tras el tsunami. Por ejemplo, incluso en las zonas tamiles los desplazados internos por el tsunami en Sri Lanka recibieron paquetes de ayuda y más asistencia para encontrar soluciones duraderas que los desplazados internos por el conflicto con necesidades similares⁴⁹.

73. Para diciembre de 2005 todos los desplazados internos por el tsunami habían recibido albergue temporal con servicios básicos de saneamiento, instalaciones de lavado y caminos. Sin embargo, los desplazados internos por el conflicto siguen viviendo en deficientes “centros de bienestar”, donde muchos llevaban ya más de diez años. Esta disparidad también contribuyó a las tensiones dentro de las comunidades locales, como en el distrito de Batticaloa, donde las instalaciones temporales construidas para los desplazados del tsunami fueron destruidas, supuestamente por los desplazados internos por el conflicto⁵⁰.

⁴⁵ Las evaluaciones rápidas de protección informaron de discriminación sistémica contra 12 grupos. Incluían: 1) mujeres, 2) niños, 3) personas con discapacidades, 4) adultos mayores, 5) refugiados afganos, 6) personas con enfermedades crónicas, 7) grupos de castas bajas, 8) cristianos, 9) hindúes, 10) personas sin tierra u otros problemas relacionados con la tierra, 11) ciudadanos paquistaníes sin documentos de identidad, y 12) otros grupos socialmente marginados como las personas que viven con VIH/SIDA. Véase Ann Kristin Brunborg, Informe de fin de misión (PROCAP), SPO ACNUR Paquistán, p. 4.

⁴⁶ Cabe destacar que el espacio humanitario se ha visto comprometido en KPK, FATA y Baluchistan. Riccardo Polastro *et al*, Evaluación interinstitucional en tiempo real, p. 37.

⁴⁷ Ídem, p. 38.

⁴⁸ Francois Grunewald y Andrea Binder, Evaluación interinstitucional en tiempo real en Haití. Nicole Rencoret *et al*. Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto.

⁴⁹ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, en inglés: “Sri Lanka: Waiting to Go Home”, p. 19.

⁵⁰ Ídem, p. 18.

74. Las afiliaciones políticas y las relaciones personales también dieron lugar a una priorización de ciertos grupos sobre otros. En ambas catástrofes los paquistaníes estaban preocupados por los intereses políticos o personales que influían en la distribución de ayuda a determinadas provincias o comunidades. En Filipinas, las agencias de ayuda informaron que la distribución de ayuda a nivel local con frecuencia estaba influenciada por las afiliaciones políticas, y había creado desafíos para las agencias de ayuda que trataban de dar prioridad en la asistencia a los grupos vulnerables⁵¹. En las semanas inmediatamente posteriores al desastre, hubo informes de que funcionarios del gobierno militar y local de Indonesia, reservaban la mejor ayuda para ellos mismos o que no la entregaban del todo. En Sri Lanka, las zonas turísticas del sur del país recibieron desproporcionadamente más ayuda que las zonas tamiles⁵². Si bien los desafíos en el acceso pueden explicar cierta disparidad, también las consideraciones políticas y económicas desempeñaron un papel.

Condiciones en centros de evacuación, centros o campamentos colectivos

75. En cada uno de los estudios de caso se encontró que había sido difícil garantizar que los centros de evacuación y los campamentos cumplieran las normas internacionales. El reto es comprensible, en particular, a raíz de una emergencia repentina cientos de miles, si no es que millones de personas de inmediato necesitan de lugares seguros para buscar albergue.

76. Haití, donde el epicentro del terremoto estuvo tan cerca de la capital, se enfrentó a desafíos extremos en relación con las condiciones de vida en los campamentos. El terremoto desplazó aproximadamente a 2 millones de personas que en su mayoría vivía en más de 1.000 campamentos improvisados en Puerto Príncipe. Dada la cantidad de escombros y desechos, eran imposible planear campamentos a gran escala. Al igual que en otros estudios de casos, se formaron cientos de campamentos improvisado

77. s y hacinados, casi todos con condiciones deficientes en términos de saneamiento, alumbrado y albergue. La mayoría de los campamentos de desplazados internos también carecían de suficientes áreas para niños. Incluso después de seis meses, sólo unos cuantos campamentos tenían administradores.

78. Las pocas patrullas realizadas conjuntamente por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y la Policía Nacional de Haití tras el terremoto no podían controlar la violencia y la inseguridad en los campamentos, incluyendo violaciones, robo y agresiones por parte de pandillas y fugitivos de las cárceles. Algunos desplazados internos se quejaron de que la policía militar y civil le dio prioridad a la seguridad de los trabajadores humanitarios y a los convoyes de distribución, por encima la seguridad de los haitianos⁵³.

79. Los campamentos administrados por los gobiernos de Indonesia y Sri Lanka en el Océano Índico después del terremoto y el tsunami, estaban superpoblados y no cumplían con las normas internacionales de SPHERE en materia de albergue, agua y saneamiento. La iluminación inadecuada y la falta de instalaciones sanitarias para las mujeres eran una preocupación común, así como garantizar una distribución equitativa de la ayuda entre los campamentos⁵⁴.

80. La larga duración del desplazamiento, mientras los desplazados internos esperaban que las organizaciones construyeran alojamientos permanentes, también resultó en el deterioro de

⁵¹ Riccardo Polastro *et al*, Evaluación interinstitucional en tiempo real, p. 35.

⁵² Laurel Fletcher *et al*, Después del tsunami, p. 63.

⁵³ Patrick Duplat y Emilie Parry, Haití: Desde los cimientos, en inglés: *Haiti: From the Ground Up*, p. 2.

⁵⁴ OCHA, Terremoto y tsunami de 2005 en el Océano Índico: Revisión de medio periodo del llamamiento de emergencia, p. 117.

tiendas de campaña que necesitaban ser reemplazadas durante la espera de alojamientos transitorios y permanentes. La seguridad también fue una preocupación, y hubo informes de intentos de secuestro de niños por parte del LTTE, y de violencia sexual⁵⁵. Un estudio del UNICEF y el ACNUR reveló que algunas familias enviaban a las mujeres y a las niñas a dormir en casas de amigos y familiares, para no se quedaran en los campamentos por la noche⁵⁶.

Preservación del espacio humanitario

81. Los desafíos logísticos después de un desastre mayor con frecuencia sobrepasan la capacidad operativa de los organismos humanitarios y los socorristas civiles, en particular en las primeras horas y días. En consecuencia, los militares nacionales y extranjeros a menudo desempeñan un rol destacado en los primeros esfuerzos de ayuda. Algunos rápidamente trasladan las responsabilidades de coordinación a las autoridades civiles una vez que la situación se ha estabilizado, pero en algunos contextos como el terremoto de Paquistán, el ejército mantuvo en gran medida el control de la coordinación nacional, incluso durante la fase de recuperación. Los estudios de caso pusieron de relieve los posibles desafíos de protección para mantener un espacio humanitario, sobre todo en contextos operacionales en medio de un conflicto en curso.

82. Desde antes del tsunami era sabido que los militares indonesios han cometido abusos contra los derechos humanos durante el conflicto. En la respuesta al tsunami, los militares controlaron alguna distribución de la ayuda, lo que podía potencialmente intimidar a las víctimas de los desastres. Las organizaciones de ayuda reportaron incidentes de hostigamientos y golpes contra los desplazados internos y otros civiles que no apoyaban a los militares⁵⁷. Además, las barracas administradas por los militares estaban localizadas al lado de los puestos militares y policiales⁵⁸. Durante las primeras etapas de la respuesta, dadas las condiciones de seguridad, los militares también le solicitaron a las organizaciones de ayuda internacional viajar fuera de Banda Aceh con escolta militar.

83. En Sri Lanka, tras el tsunami, Amnistía Internacional informó que “el Inspector General Adjunto de la Cordillera Oriental afirmó que el LTTE [había] convertido los campamentos para personas desplazadas por el tsunami en lugares donde se disparaba o se atacaba con granada a las fuerzas de seguridad, ya que [era] fácil que los responsables se escondieran entre los residentes del campamento”⁵⁹ (traducción libre).

Participación de las poblaciones afectadas

84. En todos los casos de estudio, a las poblaciones afectadas y a los desplazados internos en particular, se les negó una oportunidad significativa e inclusiva de contribuir a las actividades de planificación y respuesta. La ausencia de puntos de vista de la población afectada puede haber contribuido también a la desigual distribución de la ayuda, discutida anteriormente⁶⁰.

⁵⁵ Laurel Fletcher *et al*, Después del tsunami, p. 62.

⁵⁶ UNICEF y ACNUR, Evaluación rápida: preocupaciones y preferencias de los desplazados internos afectados por el tsunami en los distritos de Ampara, Galle y Jaffna, en inglés: “*Rapid Assessment: Concerns and Preferences of Tsunami Affected IDPs in Ampara, Galle and Jaffna Districts*”, abril de 2005, p. 20.

⁵⁷ Según un informe, los militares forzaron a los supervivientes a limpiar los escombros y retirar los cadáveres de las calles, le dieron prioridad a la asistencia y rescate de sus propios familiares, saquearon las tiendas, robaron el oro de los cuerpos de las víctimas y restringieron la libertad de circulación obligando a los desplazados internos a permanecer en las barracas militares. Laurel Fletcher *et al*, Después del tsunami, p. 37.

⁵⁸ Ídem, p. 36.

⁵⁹ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 14.

⁶⁰ Laurel Fletcher *et al*, Después del tsunami, p. 95.

85. En su informe sobre la protección de los desplazados internos tras el tsunami, Walter Kälin hizo hincapié en la importancia de consultar a los desplazados internos en todas las etapas de la respuesta. Reconoció que las consultas eran difíciles realizarlas en las primeras etapas de un esfuerzo de ayuda, dado que las poblaciones estaban a menudo en un estado de choque. Sin embargo, advirtió que las consultas son esenciales durante la fase de recuperación y reconstrucción para garantizar que los actores humanitarios y de desarrollo encuentren soluciones duraderas al desplazamiento⁶¹.

86. Cuando fue evidente que el desplazamiento en las Filipinas sería prolongado, el grupo temático de coordinación y gestión de campamentos (CCCM, por sus siglas en inglés) señaló la necesidad de hacer un mejor registro de los desplazados internos, mejorar las estructuras de gestión de los campamentos y un plan que vincule el cierre de estos con una estrategia de soluciones duraderas sostenibles⁶². Sin embargo, en general no se consultó a los desplazados internos en los centros de evacuación sobre sus preferencias y los medios para encontrar una solución duradera.

87. Del mismo modo, en la primavera de 2009, el gobierno de Myanmar comenzó a implementar una política de reubicar y combinar los pueblos, ya sea porque se encontraban en zonas propensas a los desastres o muy poco pobladas para justificar el apoyo administrativo. Esta política, sin embargo, no se comunicó expresamente a las comunidades afectadas, a las que no se les permitió participar en el proceso de planificación⁶³. Asimismo, se implementó sin consultar ni coordinar con la ONU y otros socios humanitarios.

Creación y exacerbación de las vulnerabilidades

88. Cuatro de los seis países incluidos en el estudio ya tenían problemas de seguridad en las zonas afectadas por el desastre, que complicaron el escenario posterior a la emergencia. Por ejemplo, el deterioro general en las estructuras sociales y el estrés económico en Haití tras el terremoto contribuyó a agravar la inseguridad. La mayoría de los autores de la violencia podían actuar con impunidad ya que tanto la Policía de la Nación como el sistema judicial carecían de la fuerza y los recursos para hacer cumplir de manera efectiva el estado de derecho.

89. La entrega de ayudas a determinados individuos y comunidades también exacerbó las tensiones locales, y en algunos casos desencadenó la violencia. En Indonesia, tras la réplica severa en la isla de Nias, supuestamente grupos de hombres amenazaron a los aldeanos en Bozihona exigiendo una parte de la ayuda financiera recibida⁶⁴. Lo que se percibía como disparidad en la asistencia también contribuyó a tensar a las comunidades locales en el distrito de Batticaloa, Sri Lanka, donde los albergues transitorios construidos para los desplazados internos por el tsunami fueron destruidos, supuestamente por desplazados por el conflicto, que en general habían recibido una menor asistencia⁶⁵.

Violencia por motivo de género

90. El estrés psicológico, el aumento de la pobreza, las condiciones de hacinamiento y el medio ambiente en general después de los desastres naturales a gran escala a menudo

⁶¹ Walter Kalin, Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales, en inglés: "*Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster*", 27 de febrero al 5 de marzo de 2005, p. 21.

⁶² OCHA, Llamamiento de emergencia para las Filipinas 2009 (Revisión), p. 11.

⁶³ Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, p. 8.

⁶⁴ Representación Regional del ACNUR, Programa de emergencia y reconstrucción del ACNUR en Aceh y Nias, Yakarta, Indonesia, 30 de noviembre de 2007, p. 46.

⁶⁵ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 18.

contribuyen a un aumento de la violencia sexual y de género (VSG), tanto en los campamentos como en las familias de acogida. En todos los estudios de caso se informó que con el tiempo, cuando comenzó a escasear la comida y otro tipo de asistencia, cada vez más algunas mujeres recurrieron al “sexo para sobrevivir”, como un mecanismo de afrontamiento.

91. Las precarias condiciones sociales y económicas tras el terremoto en Haití exacerbaron los ampliamente reconocidos desafíos preexistentes de VSG y violencia doméstica. La gestión inadecuada de los campamentos, la iluminación insuficiente y la falta de baños separados por género aumentó el riesgo de la VSG⁶⁶.

92. Del mismo modo, aunque en una escala mucho menor, el monitoreo a la protección en Myanmar indicó un aumento de los casos de violencia sexual y doméstica, prostitución forzada y trata sexual y laboral en las zonas afectadas por el ciclón⁶⁷. Las evaluaciones de campo con poblaciones afectadas también señalaron casos de matrimonio precoz forzado y la percepción de que las mujeres estaban cada vez más obligadas a intercambiar sexo por comida o dinero⁶⁸.

93. Las cuestiones de VSG eran muy delicadas en Paquistán, y a algunos agentes de protección les preocupaba que una respuesta de protección mal ejecutada pudiera exacerbar los problemas, y en circunstancias extremas quizás resultasen en asesinatos por honor⁶⁹. A pesar de las preocupaciones, sólo se informó de pocos casos de violencia sexual y de género durante la respuesta al terremoto y las inundaciones.

94. Algunas organizaciones no gubernamentales en Sri Lanka afirmaron que ocurrían casos de violencia contra las mujeres, pero que éstas no denunciaban los incidentes ante la policía⁷⁰. En Sri Lanka se reconoció que el aumento de la violencia contra la mujer en el hogar generalmente estaba vinculada a hombres desempleados y traumatizados por el tsunami y el conflicto, que enfrentaban una creciente pobreza y estrés y presentaban un mayor consumo de alcohol⁷¹. Las ONG también informaron de abuso sexual dentro de las familias extensas que convivían en condiciones de hacinamiento.

Niños

95. En el caos inmediato después del terremoto y los ciclones, la separación de las familias y los niños fue un riesgo clave de protección. Durante la fase de emergencia los niños también enfrentaron un mayor riesgo de desnutrición o enfermedades por falta de alimentos apropiados o de saneamiento. Los actores de la protección también procuraron mantener el acceso a la educación y para prevenir el trabajo infantil y la trata.

96. En Haití, más de 100.000 niños se quedaron sin apoyo de los padres, ya sea que quedaron huérfanos o separados de sus familias. El grupo temático de protección de los niños y las mujeres en Myanmar registró a 1.884 niños separados y no acompañados, y unos 800 de ellos reunidos con familiares cercanos o miembros de la familia ampliada⁷².

⁶⁶ Por ejemplo, solamente en una clínica, *Médecins Sans Frontières* informó de 68 casos de violación en marzo de 2010.

⁶⁷ Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, p. 10.

⁶⁸ Evaluación de protección de las mujeres: Después del ciclón Nargis, Myanmar, mayo de 2010, disponible en inglés en: <http://reliefweb.int/node/361181> (Última consulta: 23 de septiembre de 2011).

⁶⁹ Michelle Berg, Informe de fin de misión (PROCAP), ACNUR Paquistán, 10 de abril al 2 de agosto de 2011, p. 12.

⁷⁰ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 17.

⁷¹ Por ejemplo, un funcionario del gobierno local en Batticaloa reconoció el vínculo entre la violencia inducida por el alcohol y el abuso sexual, pero dijo que los problemas disminuirían cuando las familias se trasladaran a albergues temporales individuales. Ídem, p. 17.

⁷² Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, p. 11.

97. Con el tiempo, las limitaciones financieras o la separación de la familia también ponen a los niños en mayor riesgo de ser internados en instituciones sociales⁷³. Por ejemplo, en Myanmar, donde las condiciones económicas empeoraron en las semanas posteriores al desastre, *Save the Children* informó de un aumento en el número de padres o cuidadores que ponían a los niños al cuidado del Departamento de Bienestar Social o de instituciones religiosas con la esperanza de que recibieran educación y asistencia⁷⁴.

98. La trata de niños y las adopciones internacionales ilegales también emergen como los principales riesgos inmediatamente después del desastre, y también con el paso del tiempo y el deterioro de las condiciones económicas. Por ejemplo, en Pakistán durante la respuesta a las inundaciones, dos incidentes de abuso sexual organizado y trata de niños y niñas en los campamentos eventualmente obligaron al ACNUR, en colaboración con el ejército paquistaní, a cerrar y reubicar todo el campamento después de que otras intervenciones fueron infructuosas⁷⁵.

99. Mientras que la frontera entre Haití y la República Dominicana fue útil para facilitar la distribución de ayuda humanitaria y el acceso a la atención médica de urgencia, también aumentaron los casos de trata de niños⁷⁶. Incluso antes del terremoto, no era raro que niños haitianos fueran enviados a la República Dominicana como empleados domésticos ("restaveks"), como mendigos o para trabajo sexual⁷⁷. Sin embargo, después del terremoto, las constantes presiones económicas obligaron aún más a los padres a entregar a sus hijos a los tratantes con la promesa de una educación y una vida mejor.

100. La trata o el secuestro de niños no fue, supuestamente, un problema en Indonesia. Sin embargo, en Sri Lanka continúa la trata de niñas y niños que se daba desde antes del tsunami, aunque los datos no indican un repunte después del desastre⁷⁸.

101. La separación familiar y las condiciones posteriores a los desastres también colocan a los niños en mayor riesgo de reclutamiento forzoso en las fuerzas armadas. Mientras que el secuestro de niños después del tsunami fue raro, hubo informes en Sri Lanka de los esfuerzos de los LTTE de secuestrar niños de los campamentos de desplazados internos en la provincia del noreste.

102. Durante la fase de reconstrucción, los riesgos de protección a menudo se convirtieron en preocupación por el trabajo infantil y la interrupción de la educación. Tres meses después del tsunami del Océano Índico, las autoridades informaron que el 90 por ciento de los niños indonesios⁷⁹ y el 85 por ciento de los niños de Sri Lanka habían regresado a la escuela. Sin embargo, en Sri Lanka un año más tarde, un número significativo de niños había abandonado la escuela para trabajar supuestamente debido a que los albergues temporales quedaban

⁷³ *Save the Children*, Informe sobre la protección de niños en emergencias, en inglés: *Child Protection in Emergency Report*, 3 de mayo - 28 de junio de 2008.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ann Kristin Brunborg, Informe de fin de misión (PROCAP), SPO ACNUR Paquistán, 18 de agosto de 2010 al 10 de febrero de 2011, p. 5.

⁷⁶ Nicole Rencoret *et al.* Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto; Zapater, J. Informe de fin de misión: Situación por el terremoto en Haití, 15 de febrero de 2010 - 13 de marzo de 2010; Bryan Schaff, Aumento en la trata y explotación sexual de niños haitianos en la República Dominicana, *Haiti Innovation*, 24 de octubre de 2010.

⁷⁷ Antes del terremoto, alrededor de 2,500 niños eran víctimas de trata cada mes. Se estima que la tasa ha aumentado desde el terremoto. Departamento de Estados de los Estados Unidos, Informe sobre la trata de personas 2010.

⁷⁸ Laurel Fletcher *et al.*, Después del tsunami, p. 67.

⁷⁹ OCHA, Terremoto y tsunami de 2005 en el Océano Índico: Revisión de medio periodo del llamamiento de emergencia, p. 52.

demasiado lejos de las escuelas⁸⁰. En Haití, la asistencia escolar también se redujo debido a la distancia entre las escuelas y los campamentos o la imposibilidad de pagar las cuotas escolares⁸¹.

103. En Pakistán se encontró que los niños, en particular, estaban empleados en la fabricación de ladrillos o trabajaban en pequeños hoteles y talleres mecánicos para complementar los ingresos familiares⁸². La reanudación de la educación también fue difícil debido a la gran cantidad de escuelas dañadas por las inundaciones o que continuaban ocupadas por los desplazados internos⁸³.

Adultos mayores

104. Los adultos mayores a menudo requieren de cuidadores en función de sus limitaciones físicas y enfermedades crónicas. Como resultado, pueden necesitar asistencia especial durante las evacuaciones, y si están separados de sus familias o cuidadores, pueden necesitar asistencia para acceder a las distribuciones en los centros de evacuación y los campamentos. Los adultos mayores también pueden tener necesidades nutricionales específicas, necesidad de transporte para acceder a la atención médica, o necesitar alojamiento en los albergues.

105. En Myanmar, aunque los adultos mayores en general fueron bien atendidos por la población afectada, la muerte o el desplazamiento de los familiares o de los cuidadores significó que muchos adultos mayores necesitaron asistencia especial para ayudarles a erigir sus tiendas de campaña, tener acceso a la atención médica y recibir alimentos y otros artículos de socorro⁸⁴.

106. Con la pérdida de integrantes de la familia, un número de adultos mayores también se convirtieron en los cuidadores principales de niños. Por lo tanto, podrían necesitar apoyo adicional y oportunidades de medio de vida sostenibles.

Personas con discapacidades

107. Al igual que con los adultos mayores, las personas con discapacidad pueden requerir de apoyo especial para la evacuación, el acceso a la asistencia y la adaptación de albergues de emergencia y transitorios. Estas necesidades especiales a menudo se ignoraron en las respuestas a los desastres. En Myanmar, cerca de 86.000 personas con discapacidad se vieron afectadas por el ciclón y necesitaban asistencia especial para el transporte, el alojamiento, la asistencia médica, los medios de vida y atención psicosocial. Sin embargo, la mayoría de los sectores no incorporó las necesidades específicas de las personas con discapacidad o de los adultos mayores dentro de su respuesta de emergencia⁸⁵.

108. Los desastres abruptos como los terremotos y los tsunamis también causan un gran número de lesiones y pueden someter a miles de personas a nuevas discapacidades. En Haití, unas 5.250 personas sufrieron discapacidades por lesiones del terremoto. Esto incluyó un número significativo de lesiones producidas durante del terremoto que requirieron amputaciones, así como un estimado de 400 casos de tetraplejia (parálisis desde el cuello hacia abajo). Las personas con nuevas discapacidades necesitan acceso prioritario a la asistencia

⁸⁰ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 37.

⁸¹ Ídem.

⁸² Grupo temático de protección en Paquistán, Evaluación rápida de protección en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, en inglés: "Rapid Protection Assessment Khyber Pakhtunkhwa Province," 22-29 de septiembre de 2010, p.23.

⁸³ Ídem, p. 24.

⁸⁴ Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, p. 11.

⁸⁵ Ídem, p. 12.

médica y la terapia física, soluciones específicas de albergue temporal y apoyo para acceder a la asistencia humanitaria.

Personas con VIH y SIDA

109. La grave interrupción de los servicios sociales después de un desastre pone a las personas que necesitan atención médica continua en situación de riesgo, en particular las personas con VIH y SIDA, que requieren acceso cuidadosamente reglamentado a la terapia antirretroviral.

110. En el momento del terremoto, el dos por ciento de los haitianos vivía con VIH y SIDA, y unas 19.000 personas recibían terapia antirretroviral⁸⁶. El terremoto interrumpió estos tratamientos importantes. Los campamentos también carecían de las instalaciones y de la intimidad adecuadas para recibir y guardar la medicina. Los trabajadores médicos estaban preocupados de que las personas VIH positivas pudieran recurrir al trabajo sexual para satisfacer sus necesidades básicas, poniendo a la población en mayor riesgo de contraer el VIH.

Otras vulnerabilidades y desigualdades preexistentes

111. Además de los grupos descritos anteriormente, cada país del estudio tenía sus propios grupos vulnerables preexistentes y específicos. Los desastres sólo sirvieron para exacerbar las desigualdades y riesgos de protección. Por ejemplo, en Filipinas, los tifones agravaron la discriminación contra los pueblos indígenas⁸⁷ y las personas de escasos recursos en zonas urbanas, que perdieron su vivienda, propiedades y medios de vida durante el desastre.

112. Los arrendatarios y las personas sin tierra también quedaron en desventaja durante los esfuerzos de socorro y recuperación en muchos de los países, entre ellos Paquistán, Sri Lanka e Indonesia. Durante la fase de reconstrucción en Paquistán, las autoridades nacionales sólo proporcionan fondos para la reconstrucción a los propietarios, no a los arrendatarios. Por lo tanto, un gran número de arrendatarios enfrentaron el desplazamiento a largo plazo dada la falta de apoyo financiero para reconstruir las casas y de acceso a las oportunidades de medios de vida sostenibles⁸⁸.

113. Existía el trabajo forzoso en Myanmar antes del ciclón. Un memorando de entendimiento entre la OIT y el gobierno anterior al desastre permitió la posibilidad de continuar monitoreando esta práctica, registrar el grado en la que se vio agravada por el ciclón y desarrollar un mecanismo para responder a los incidentes de trabajo forzado. Sin embargo, a pesar de las políticas nacionales para erradicar el trabajo forzoso, los administradores a nivel local no las implementaron consistentemente⁸⁹.

Recuperación y reconstrucción tempranas

114. Después de la fase de socorro inmediato, los gobiernos a menudo están dispuestos a recuperar rápidamente un sentido de normalidad. En los desastres de menor escala, esto puede ocurrir en cuestión de días o semanas. Sin embargo, en los mega desastres analizados en este estudio, la recuperación y la reconstrucción constituyen esfuerzos a largo plazo, incluso de años. Además de la reconstrucción de la infraestructura básica y el restablecimiento

⁸⁶ ONUSIDA, Mejorar la respuesta de Haití al SIDA, 29 de enero de 2010.

⁸⁷ En específico, esto incluyó al pueblo de los indígenas Aeta, previamente desplazados por la erupción del volcán Pinatubo en 1991.

⁸⁸ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Informe Mundial sobre Desastres, 2010, p. 65.

⁸⁹ Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, p. 9.

de los servicios sociales, en general los gobiernos nacionales se comprometieron en iniciativas para la reducción del riesgo de desastres.

115. Aunque este estudio no analiza exhaustivamente las estrategias de recuperación, reconstrucción y reducción de riesgos de desastres, abordará cuatro preocupaciones principales de protección relacionados con estas actividades que comienzan en la fase de recuperación humanitaria y temprana. Estos son los cuatro temas interconectados: 1) soluciones duraderas para los desplazados internos, 2) los desalojos forzados y el cierre de los campamentos, 3) cuestiones de vivienda, tierra y propiedad, y 4) reclasificación.

Soluciones duraderas para el desplazamiento interno

116. La experiencia ha demostrado que la cuidadosa planificación y las consultas con los desplazados internos son esenciales para asegurar que el retorno, la integración local o la reubicación a otra parte del país, en última instancia den lugar a soluciones duraderas. En los estudios de casos, por lo general los gobiernos cerraron prematuramente los campamentos e implementaron estrategias de retorno sin tomar las medidas necesarias para garantizar que el proceso fuera voluntario, sin coordinar la estrategia con los agentes humanitarios ni abordar adecuadamente los posibles riesgos de protección en las zonas de retorno o reubicación.

117. Después de los desastres, el gobierno de Paquistán quería volver a la normalidad lo más rápidamente posible y declaró el fin de la fase de socorro con poca consulta con los socios internacionales. Como resultado, la planificación de las soluciones duraderas se centró sobre todo en el retorno de quienes vivían en los campamentos oficialmente reconocidos, y excluyó a quienes vivían en campamentos no oficiales o con familias de acogida.

118. Muchos desplazados internos querían regresar a casa para reclamar sus tierras, proteger los derechos de vivienda o preservar las estructuras restantes. Otros estaban ansiosos por salir de las condiciones de hacinamiento en los hogares de acogida o en otras situaciones de vivienda temporal. Sin embargo, los desplazados internos en Paquistán, como en muchos otros estudios de casos, enfrentaron una serie de desafíos en las áreas de retorno, incluida la infraestructura destruida y la vivienda dañada.

119. Algunas zonas eran simplemente inhabitables debido a las inundaciones residuales o la constante inseguridad en algunas zonas de retorno afectadas por las inundaciones. También planteaban desafíos importantes para el regreso sostenible las disputas por la tenencia de la tierra o la propiedad, las condiciones de las carreteras y la falta de acceso, la falta de atención de la salud y de instalaciones de saneamiento en la zona, el acceso limitado a los alimentos y el agua y la amenaza de futuros desastres.

120. Del mismo modo, en Myanmar, un mes después del desastre, el gobierno comenzó a cerrar los campamentos y los asentamientos de los desplazados internos para prepararse para el próximo año escolar, la temporada de siembra de arroz y el referéndum nacional⁹⁰. Una de las consecuencias del ciclón fue que dejó muchos campos no aptos para la agricultura y destruyó grandes cantidades de reservas de alimentos, semillas y maquinaria agrícola. Sin embargo, el grupo sobre asentamientos temporales informó que todos los campamentos se habían desmantelado a finales de junio de 2008, aunque no estaba claro si los regresos habían sido voluntarios y no se había preparado una estrategia de soluciones duraderas a largo plazo⁹¹. En cambio, los informes indicaron que se alentó a los desplazados internos a abandonar los campamentos sin que hubiera información sobre la disponibilidad o no de servicios sociales y de albergues adecuados en las zonas de retorno para apoyar regresos

⁹⁰ Ídem, p. 4.

⁹¹ Ídem.

duraderos.

121. En particular en Sri Lanka, el gobierno, el ACNUR y otros socios desarrollaron una estrategia nacional para encontrar soluciones duraderas para todos los desplazados internos afectados por el tsunami⁹². Un equipo de investigación conjunta de UNICEF y el ACNUR se reunió con desplazados internos afectados por el tsunami para comprender sus deseos de soluciones duraderas⁹³. En abril de 2005, la mayoría de las personas que fueron consultadas manifestaron que el regreso no era una opción debido a la política de zona de amortiguamiento costera, la falta de vivienda, el miedo a otro tsunami o el estrés de la pérdida de un ser querido. Los pescadores que dependían de un acceso cercano al mar para obtener sus medios de vida eran los más inclinados a regresar. En cuanto a la reubicación, los desplazados internos expresaron su preocupación por garantizar el acceso a los medios de vida, educación y asistencia, y permanecer en estrecha proximidad con la comunidad.

122. Aun suponiendo que se encontrara una solución duradera para la mayoría de los desplazados internos, en muchos de los estudios de caso un número remanente de desplazados internos permanecía desplazado. En Haití, según un informe, tres meses después del terremoto, las familias de acogida en la zona rural de Papaye todavía tenían un promedio de 20 a 26 personas viviendo en sus hogares⁹⁴.

123. ⁹⁵Un mes después de los tifones en Filipinas, el gobierno informó que el regreso no era una solución duradera para 350.000 desplazados porque sus casas, muchas de las cuales habían sido dañadas o destruidas de manera significativa, se encontraban en las zonas propensas a inundaciones. Sin embargo, a pesar de la ausencia de sitios de reubicación⁹⁶, aún había presión para cerrar los centros de evacuación para devolver los edificios públicos, en particular las escuelas, a su uso normal⁹⁷. En consecuencia, en algunos casos los habitantes de tugurios fueron prematuramente devueltos a zonas que carecían de agua, electricidad y oportunidades de medios de vida sostenibles⁹⁸. En abril de 2010, unas 25.000 personas seguían viviendo en centros de evacuación y otras instalaciones, y el gobierno y los agentes internacionales carecían de una estrategia clara de reasentamiento⁹⁹.

Desalojos forzosos y cierre de campamentos

124. En algunos casos, los desplazados internos y otras comunidades afectadas fueron desalojados a la fuerza de los campamentos, edificios públicos y otros edificios habitados. El desalojo forzoso fue un problema importante en las zonas urbanas de Haití. En septiembre

⁹² El ACNUR y otros señalaron que no existía voluntad política similar para apoyar soluciones duraderas a los desplazados internos del conflicto en junio de 2005. Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 38.

⁹³ UNICEF y ACNUR, Evaluación rápida: Preocupaciones y preferencias de los desplazados internos afectados por el tsunami, p. 13.

⁹⁴ Patrick Duplat y Emilie Parry, Haití: Desde los cimientos, p. 3.

⁹⁵ Aproximadamente el 24 por ciento de los hogares en las zonas afectadas por las inundaciones (190,000) quedó gravemente dañado, y el 16 por ciento de las viviendas quedó irreparablemente dañadas. OCHA, Llamamiento de emergencia para Filipinas 2009 (Revisión), p. 12.

⁹⁶ OCHA, Llamamiento de emergencia para Filipinas 2009 (Revisión), 16 de noviembre de 2009, p. 6.

⁹⁷ Los grupos temáticos de educación, protección, CCCM y albergues inicialmente mantenían posturas encontradas respecto a la clausura de las escuelas. Los actores educativos querían que la escolarización comenzara lo más pronto posible, pero otros argumentaban la necesidad de encontrar soluciones duraderas para las familias desplazadas. Riccardo Polastro, *et al.* Evaluación interinstitucional en tiempo real, p. 37.

⁹⁸ Según se informa el gobierno había reubicado un total de 1,286 familias.

⁹⁹ Curiosamente, el ACNUR informó que los desplazados internos por la erupción volcánica del Pinatubo en 1991 todavía no habían encontrado una solución duradera, e hizo énfasis en el desafío de un eventual desplazamiento prolongado en situaciones de desastre.

de 2011 aproximadamente 70.000 personas fueron desalojadas de los campamentos de desplazados internos, a pesar de los intentos de la ONU de trabajar con el gobierno y detener la práctica¹⁰⁰. Muchos de los campamentos estaban en terrenos privados y los propietarios querían evitar que sus ocupantes adquirieran derechos no oficiales sobre la tierra, y por lo tanto que se prohibiera a los propietarios reconstruir o devolver la tierra a su uso anterior. Los propietarios de tierras, supuestamente, utilizaron guardias armados o pandillas para amenazar a la gente de abandonar los campamentos¹⁰¹.

125. Algunos desplazados internos después de las inundaciones en Pakistán enfrentaron la presión del gobierno local y los militares para que regresaran a sus casas. En algunos lugares, las autoridades locales, supuestamente cortaron la asistencia alimentaria en un intento de obligar a los desplazados internos a abandonar los campamentos¹⁰². A otros se les pidió evacuar escuelas y otros edificios públicos para reanudar los servicios¹⁰³.

Vivienda, tierra y propiedad

126. Garantizar una vivienda digna es una preocupación principal de protección durante la fase de recuperación temprana. Sin embargo, se generan muchos problemas de vivienda, tierras y propiedades cuando los actores tratan de implementar programas de vivienda temporal y permanente. Factores políticos, sociales y de otro tipo también pueden crear barreras.

127. En Pakistán los desplazados internos se enfrentaron a importantes pérdidas de pertenencias a raíz de las inundaciones, incluyendo viviendas y negocios destruidos, así como otras fuentes de medios de vida sostenibles, tales como tierras de cultivo y ganado. Los desastres solo exacerbaron las disputas por la tierra y la vivienda que ya existían en Paquistán, donde la ley de tierras es muy complicada, faltan derechos para los ocupantes ilegales y existe la práctica del régimen de servidumbre. La persistente falta de mecanismos de solución de las controversias, pérdida de documentos y la destrucción de los registros gubernamentales agravó estos desafíos.

128. En Sri Lanka los desafíos relacionados con la tierra y la propiedad, un tema muy controvertido en el conflicto, fueron los obstáculos fundamentales para encontrar soluciones duraderas tanto para los desplazados internos afectados por el tsunami como para los afectados por el conflicto. Según Amnistía Internacional “la preocupación de las autoridades de gobierno y de otras partes de garantizar el equilibrio de determinada población étnica en determinadas zonas ha sido uno de los principales obstáculos para el reasentamiento o la integración local efectiva de muchas personas desplazadas por el conflicto”¹⁰⁴ (traducción libre).

129. En la mayoría de los países, los programas de vivienda después de un desastre favorecen a los propietarios. En Indonesia, un título de propiedad claro fue la base para recibir una vivienda permanente por parte de muchas agencias de ayuda. En Sri Lanka,

¹⁰⁰ Haití: Preocupan a la ONU los desalojos forzados de los campamentos de los supervivientes del terremoto, Centro de Noticias de la ONU, 13 de septiembre de 2011, disponible en inglés en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39526&Cr=haiti&Cr1=> (última consulta: 16 de septiembre de 2011).

¹⁰¹ Vincent Kwesi Parker, Misión a Haití y la República Dominicana, en inglés: *Mission to Haiti and the Dominican Republic*, 1-6 de octubre de 2010.

¹⁰² Ann Kristin Brunborg, Informe de fin de misión (PROCAP), SPO UNHCR Paquistán, p. 5, 13.

¹⁰³ Grupo temático de protección en Paquistán, Evaluación rápida de protección en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, p. 12.

¹⁰⁴ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 27.

aunque el gobierno insistió en que la indemnización para los inquilinos que previamente vivían en la zona de seguridad sería la misma indemnización de reasentamiento de los propietarios de tierra, se informó que en áreas como Batticaloa, esa política no se implementó sistemáticamente¹⁰⁵. Los agricultores que eran arrendatarios en Paquistán tampoco pudieron beneficiarse de los sistemas de indemnización de tierras dañadas después del desastre, ya que el gobierno sólo consideró elegibles para recibir ayuda a los propietarios¹⁰⁶. Seis meses después del terremoto, sólo el 50 por ciento de los inquilinos haitianos cuyas viviendas fueron consideradas habitables nuevamente había regresado, principalmente porque ya no podían pagar el alquiler¹⁰⁷.

Recalificación como estrategia de reducción del riesgo de desastres

130. Las políticas gubernamentales para recalificar el territorio en un intento de mitigar la muerte y la destrucción de futuros desastres también plantearon problemas de protección de los desplazados internos, a pesar de sus buenas intenciones. En su informe después del terremoto y el tsunami del 2004, Walter Kälin señaló que “la creación de dichas zonas de amortiguamiento se tiene que hacer de una manera justa y no discriminatoria, equilibrando todos los aspectos pertinentes, incluidas las características geográficas, las preocupaciones relativas a la protección del medio ambiente, y el impacto en los medios de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas”¹⁰⁸ (traducción libre).

131. Las políticas gubernamentales dirigidas a la recalificación abordan múltiples factores en un intento por reducir los futuros riesgos de desastres. Por ejemplo, después del terremoto y el tsunami, el Informe de diseño costero y mitigación de tsunamis de Indonesia tenía seis elementos claves: 1) sistema de alerta temprana de tsunamis, 2) programa de evacuación, 3) la construcción fuera de las zonas de inundación por tsunamis, 4) la prohibición de viviendas a menos de 500 metros de la marea alta, 5) lugares de albergue seguro a más de 5,5 kilómetros de la costa, y 6) las políticas de tierras para facilitar la transferencia de títulos de propiedad de tierras en las zonas más seguras¹⁰⁹.

132. Aunque tal vez bien intencionadas, la implementación de estas políticas produce otros riesgos para las comunidades reubicadas. En Sri Lanka la implementación de la política de Gestión de la Zona Costera obligó a miles de personas a trasladarse a albergues temporales mientras esperaban por una alternativa de alojamiento permanente. A los desplazados internos propietarios de viviendas de las zonas afectadas se les prometió viviendas permanentes cerca de sus hogares originarios, con acceso a los servicios sociales básicos. Sin embargo, el gobierno enfrentó desafíos para identificar terrenos donde construir esas casas.

133. La política contra la reconstrucción dentro de la zona de amortiguación tampoco se aplica de manera uniforme, ya que se prohibió a las empresas de pequeña escala y los hogares, pero permitió reconstruir los hoteles con menos del 40 por ciento de su estructura dañada por el tsunami¹¹⁰. En febrero de 2006, tras numerosos problemas, una agencia gubernamental revisó el plan de Gestión de la Zona Costera para permitir a 11.000 personas reconstruir sus casas en lugar de ser reubicadas. Sin embargo, a partir de junio de 2006, cientos de miles de personas estaban a la espera de vivienda permanente o la reubicación en

¹⁰⁵ Ídem, p. 31.

¹⁰⁶ Patrick Duplat y Emilie Parry, Haití: Desde los cimientos, p.14.

¹⁰⁷ Elizabeth Ferris, Haití: Seis meses después.

¹⁰⁸ Walter Kalin, Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales, p. 23, en inglés.

¹⁰⁹ Representación Regional del ACNUR, Programa del ACNUR de emergencia y reconstrucción en Aceh y Nias, Yakarta, Indonesia, 30 de noviembre de 2007, p. 26.

¹¹⁰ Laurel Fletcher *et al*, Después del tsunami, p. 64.

una nueva área¹¹¹.

134. La política de la zona de amortiguamiento de Sri Lanka también complicó los desafíos actuales sobre los derechos de la tierra y los bienes, que se derivan del conflicto. Las reubicaciones afectaron las delicadas distribuciones étnicas en términos del electorado. Amnistía Internacional informó que en las primeras etapas del proceso más cingaleses que tamiles habían sido reasentados, lo que exacerbó las tensiones y desafíos ya existentes. También se informó de tamiles apropiándose de tierras en zonas que habían sido designadas como sitio de reubicación de comunidades musulmanas afectadas por el tsunami¹¹².

¹¹¹ Amnistía Internacional, Sri Lanka: Esperando para volver a casa, p. 6.

¹¹² Ídem, p. 28.

Desastres naturales y emergencias complejas

135. La sección anterior describe la amplia gama de preocupaciones de protección que se presentaron en los seis estudios de casos, muchas de los cuales comúnmente se presentan tanto en los desastres como en situaciones de emergencia por conflictos. En esta sección se intentará aislar las distintas características de las preocupaciones de protección en la respuesta al desastre, destacando no sólo los riesgos de protección más importantes, sino también discutir cómo la respuesta humanitaria a los desastres en general difiere de los conflictos en aspectos cruciales.

136. Muchas preocupaciones de protección descritas en la sección anterior son similares o las mismas en situaciones de conflicto. Estas incluyen problemas de acceso a la asistencia por parte de personas vulnerables o marginadas, documentación perdida, tierras en litigio y derechos de propiedad, preocupaciones de protección de los niños (por ejemplo, los niños separados, la pérdida de la educación), familiares desaparecidos y desplazamiento forzoso. También son comunes en situaciones de emergencia complejas el aumento del riesgo de VSG y el trauma psicológico, y el agravamiento de las preocupaciones de protección ya existentes causado por las respuestas al estrés y la supervivencia en casos de desastres naturales (por ejemplo, aumento del trabajo infantil perjudicial, el matrimonio precoz, la violencia doméstica, la prostitución para la supervivencia).

137. La distinción entre estos riesgos en casos de desastres naturales y los de las emergencias complejas surgen en tres formas generales: 1) la fuente de los riesgos de protección, tales como la naturaleza de los propios desastres, 2) cómo respondieron los actores y los mecanismos de emergencia a los desastres, y 3) cómo podrían haberse reducido o evitado los riesgos de protección.

138. En esta sección se analiza cómo surgen por lo general los riesgos de protección en situaciones de desastres naturales, quiénes responden principalmente ante los desastres, y cómo se coordinan normalmente los esfuerzos de socorro en los desastres. El documento luego se basará en este análisis para explorar las posibles implicaciones sobre cómo los agentes de protección pueden desarrollar estrategias y actividades para prevenir o mitigar los riesgos de protección comunes a la luz de los actuales mecanismos de respuesta a los desastres.

Características de los desastres abruptos

139. Los efectos de un desastre abrupto, o bien de una escala tan grande como las inundaciones, no se diferencia de un bombardeo aéreo repentino y severo. Sin embargo, los desastres no distinguen entre combatientes y civiles u objetivos militares e infraestructuras civiles. Los desastres naturales causan gran destrucción en cuestión de segundos, en lugar de los días o semanas que dura una campaña militar. En menos de 60 segundos, el terremoto de 2010 en Haití dejó 230.000 muertos y aún más heridos graves. Estadísticamente, las mujeres son más propensas que los hombres a morir por los efectos de los desastres naturales, sobre todo donde las mujeres carecen de igualdad social y económica¹¹³.

¹¹³ Eric Neumayer y Thomas Plumper, La naturaleza de género de los desastres naturales: El impacto de los eventos catastróficos sobre la esperanza de vida en la brecha de género, 1981-2002, en inglés: "The

140. En términos generales, los desastres difieren de los conflictos de dos maneras. En primer lugar, en un desastre natural todas las preocupaciones de protección descritas pueden surgir casi simultáneamente a lo largo de grandes extensiones de territorio geográfico. Algunos desastres como tifones, inundaciones y deslizamientos de tierra por lo general son estacionales, se repiten cada año con efectos predecibles, pero también pueden cubrir grandes extensiones del país. Es raro que un conflicto irrumpa instantáneamente en grandes territorios, o hasta el punto de destruir simultáneamente todas las principales infraestructuras. Los conflictos tampoco son predecibles en el tiempo ni tienen una clara identificación de las zonas afectadas.

141. En segundo lugar, las amenazas a la vida y la seguridad física no desaparecen inmediatamente después de los desastres naturales. En el ejemplo de los dos desastres en Pakistán, después del terremoto la comunidad humanitaria enfrentó las continuas amenazas de las réplicas y los deslizamientos de tierra. En 2010, mientras que el agua de la inundación retrocedió en cuestión de días en algunos lugares, otras zonas quedaron sumergidos durante semanas o incluso meses, y el agua estancada representó la amenaza de enfermedades transmitidas por agua y aire¹¹⁴. Ambos desastres dañaron parcialmente o destruyeron el mismo número de hogares, más de 1,5 millones cada uno, y devastaron la infraestructura y las tierras agrícolas en un área geográfica masiva, creando necesidades de protección inmediatas y de largo plazo, las tales como los medios de vida y educación.

Naturaleza de los riesgos de protección

142. Dado el enorme potencial de destrucción que supera la capacidad de respuesta nacional e internacional, la respuesta a los desastres, en particular en las primeras horas y días después de un desastre abrupto, tiene una priorización clara de las necesidades de protección en el tiempo: primero se centra en las cuestiones de ayuda vital, y más tarde en cuestiones procesales o legales. En consecuencia, las directrices operativas del IASC sobre la protección de víctimas de los desastres naturales describen los riesgos de protección enumerados en el apartado anterior de acuerdo con la prioridad en que los actores humanitarios deben abordarlas. La primera prioridad la tienen las medidas de ayuda vital, tales como evacuaciones, mientras que otras preocupaciones de protección, como la documentación perdida y la unidad familiar se pueden abordar más adelante, una vez que se han evitado los riesgos inmediatos de la catástrofe.

143. En términos generales, la naturaleza potencialmente prolongada de la respuesta de emergencia en una situación de conflicto no exige una respuesta tan altamente priorizada como en los desastres. En cambio, los agentes de protección abordan simultáneamente riesgos múltiples. Por ejemplo, durante un conflicto armado la lucha continua durante meses o incluso años representa un riesgo constante de lesiones corporales o de violencia de género. Por lo tanto, los agentes de protección deben tomar medidas para mitigar estos riesgos, mientras que abordan al mismo tiempo cuestiones a largo plazo, tales como la tierra y los derechos de propiedad o la documentación perdida.

144. Esta diferencia en la priorización de los riesgos de protección en caso de desastres

Gendered Nature of Natural Disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy,” presentado ante la Real Sociedad Geográfica, Londres, septiembre de 2006, en el *Manual del IASC para la protección de los desplazados internos*, p. 484.

¹¹⁴ Riccardo Polastro *et al*, Evaluación interinstitucional en tiempo real, p. 19.

conduce a sus propias preocupaciones de protección. Como se discutió anteriormente, muchos de los problemas de protección, al menos en el período inicial de la respuesta, se refieren a la forma en que se presta la ayuda humanitaria y su priorización. Parte del problema se refiere a la urgencia operativa clara de prestar asistencia lo antes posible en todas las zonas afectadas.

145. Sin embargo, también obedece en parte a la potencial discusión entre los actores humanitarios sobre si el enfoque de la respuesta humanitaria debe estar “basado en los derechos” o “basado en las necesidades”. Muchos actores en los desastres se centran en las necesidades inmediatas que amenazan la vida (tales como alimento, albergue y asistencia médica de emergencia), pero no consideran otros riesgos de protección (por ejemplo, la violencia sexual y de género y los niños separados) para ayuda vital. Por lo tanto, le dan prioridad a la velocidad de la prestación antes que a garantizar la identificación de los grupos más vulnerables, lo que resulta en el segundo grupo de riesgos de protección que surgen de la forma en que los actores humanitarios brindan asistencia. Por ejemplo, un informe reveló que en Haití, en general, la mayoría de los trabajadores de la ayuda humanitaria asumía que las necesidades de los adultos mayores se integraban en la respuesta general, y por tanto, no recibieron asistencia específica para satisfacer sus necesidades¹¹⁵.

146. La intensidad de la fase temprana de la respuesta de emergencia en los desastres también pone más énfasis en esa fase inicial, en posible detrimento de otras preocupaciones de protección. Como se describe con más detalle a continuación, literalmente, miles de actores humanitarios llegan a las zonas afectadas por el desastre, y su número a menudo disminuye de uno a tres meses después, cuando se han abordado las amenazas inmediatas del desastre.

147. Por último, tanto los conflictos como los desastres naturales agravan las vulnerabilidades preexistentes. Sin embargo, dada la naturaleza aparentemente apolítica de los desastres, muchos actores no reconocen o no abordan de manera adecuada este hecho, mientras que los actores humanitarios en situaciones de conflicto son muy conscientes de las posibles consecuencias de la discriminación religiosa, étnica o geográfica en la distribución de la ayuda o la asistencia. Los actores humanitarios en los desastres que desconocen el contexto del país también pueden simplemente no ser conscientes de las dinámicas sociales y políticas existentes, y se centran únicamente en los efectos inmediatos del desastre.

Rol de las autoridades nacionales

148. Con la excepción de Haití, los estudios de caso pusieron de relieve la importante función central de las autoridades nacionales en respuesta a los desastres. Los gobiernos nacionales ya contaban con mecanismos de respuesta o establecieron rápidamente nuevos órganos de coordinación gubernamentales a raíz de los desastres. Estos organismos altamente centralizados, muchos administrados desde el Poder Ejecutivo, también trabajaron en estrecha colaboración con el ejército nacional, con una serie de ministerios y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

149. Según un estudio del Instituto de Desarrollo de Ultramar, los Estados tienen cuatro funciones y responsabilidades de asistencia humanitaria después de desastres naturales:

¹¹⁵ Nicole Rencoret *et al.* Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto, p. 29.

son responsables de hacer un “llamado” a raíz de la crisis e invitar a la ayuda internacional; proporcionar asistencia y protección; son responsables de monitorear y coordinar la asistencia externa, y de establecer los marcos normativos y legales que regulan la asistencia¹¹⁶ (traducción libre).

150. Así como en las situaciones de conflicto, el Estado tiene la responsabilidad primordial de dar protección y asistencia a sus propios ciudadanos. Antes de que las organizaciones internacionales puedan brindar apoyo, el gobierno debe solicitar asistencia internacional. La mayor distinción en situaciones de desastre, sin embargo, es el hecho de que el Estado no es en sí mismo un actor en un conflicto armado, a menos de que el desastre ocurra en una zona de conflicto.

151. En consecuencia, si bien el gobierno puede ser un perpetrador activo de abusos contra los derechos humanos en un conflicto armado, en situaciones de desastre en general asume una coordinación activa y la función de respuesta. Aún así, en algunas situaciones, los factores políticos, la desconfianza o el deseo de proteger la soberanía nacional pueden hacer que algunos gobiernos sean reacios a solicitar ayuda internacional¹¹⁷.

152. El rol de liderazgo del gobierno se vuelve más complicado cuando se mezclan el conflicto y los desastres, como muestran los ejemplos de Sri Lanka, Paquistán e Indonesia. Un reto particular en Myanmar fue la iniciativa de algunos Estados miembros de la ONU de aprovechar la doctrina de la “responsabilidad de proteger”, por lo general reservada para las situaciones de conflicto armado, como base para la prestación de asistencia internacional humanitaria tras el ciclón¹¹⁸.

153. Sin embargo, en general los agentes de protección que trabajan en la respuesta a desastre tienen la oportunidad de establecer relaciones no conflictivas, de colaboración con los agentes del gobierno, en defensa de la protección, prevención y respuesta a los problemas. Aun así, en los estudios de casos de Filipinas e Indonesia, donde los agentes de protección no estaban previamente en el país, los organismos de protección tenían dificultades para identificar a las contrapartes gubernamentales adecuadas, sobre todo en medio del caos de la catástrofe. En comparación, la relación de larga data entre el ACNUR y el gobierno de Sri Lanka les permitió a los agentes de protección iniciar una amplia gama de actividades de protección para los desplazados internos.

154. Los estudios de caso también muestran la importancia de los gobiernos locales como el cuerpo más cercano a las poblaciones afectadas. El amplio alcance geográfico de un gran desastre natural a menudo le dificulta a las agencias de ayuda llegar a todos los niveles de gobierno, sobre todo a nivel local. El desafío de establecer fuertes relaciones de trabajo con el gobierno se ve agravado por el hecho de que los países donantes tienen más probabilidades de brindar ayuda bilateral directa a los gobiernos afectados, en lugar de donar dinero a través de las organizaciones humanitarias en un conflicto. Como resultado, los Estados tienen menos incentivos para coordinar las

¹¹⁶ Paul Harvey, Hacia un buen gobierno humanitario: El rol del Estado afectado en la respuesta al desastre, en inglés: *“Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response,”*, Instituto de Desarrollo de Ultramar HPG Reporte 29, septiembre de 2009, p. 6.

¹¹⁷ Ídem, p. 6-7.

¹¹⁸ Para más discusión, véase Paul Harvey, Hacia un buen gobierno humanitario, p. 12-13.

actividades y políticas con los actores y procesos internacionales¹¹⁹.

155. Todos estos factores apuntan a la importancia de establecer relaciones gubernamentales fuertes antes de que un desastre golpee un país, y asegurar que los actores gubernamentales conozcan y apoyen las posibles actividades de protección en futuras situaciones de desastres naturales.

Actores claves en la respuesta a los desastres

156. Los esfuerzos de respuesta a los desastres se caracterizan por un aumento masivo y, a menudo inmediato, de los actores que incluyen a cuerpos militares nacionales y extranjeros, autoridades civiles, organizaciones internacionales humanitarias y de desarrollo, Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, la sociedad civil y las propias poblaciones afectadas. Las preocupaciones de seguridad y las sensibilidades políticas pueden restringir el acceso de la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto, pero estos factores pueden tener menos importancia en los desastres naturales. Identificar y analizar a los actores claves internacionales y nacionales en situaciones de desastre es importante en términos para comprender cómo surgen ciertas preocupaciones de protección y las potenciales acciones que puedan ser necesarias para abordar los riesgos de protección, sobre todo cuando se trata de incorporar la protección a otros sectores de la respuesta humanitaria.

Cuerpos militares nacionales y extranjeros

157. La diferencia más notable entre las emergencias complejas y los esfuerzos de respuesta a los desastres es que en este último los cuerpos militares nacionales y extranjeros juegan un papel prominente en la coordinación y la asistencia. Mientras que los actores humanitarios tratan de mantenerse separados de los militares en la respuesta a un conflicto, inmediatamente después de un desastre las agencias de ayuda pueden depender de las fuerzas militares nacionales para apoyo en transporte, logística, telecomunicaciones e información para las evaluaciones, como observado en los estudios de caso. Esta dependencia surgió debido a las dificultades logísticas que trajo el derrumbe de la infraestructura física, pero también porque los cuerpos militares nacionales fueron los primeros en responder a la catástrofe, después de las propias poblaciones afectadas.

158. En las grandes catástrofes consideradas en el estudio, los activos y el personal militar internacional que aportaron otros gobiernos también jugaron un papel esencial en las primeras etapas de la respuesta, sobre todo en países como Haití, donde la capacidad nacional de respuesta era débil.

159. Entre los actores que responden a los desastres, el rol de los militares en coordinar la respuesta es por lo general aceptado en las primeras fases. Los actores militares nacionales llevan a cabo operaciones de búsqueda y rescate, establecen clínicas móviles de salud, transporte y entregan ayuda humanitaria, recolectan datos iniciales sobre las poblaciones afectadas, limpian escombros, hacen las reparaciones de infraestructura inmediatas y administran los centros de transporte, como los aeropuertos y los puertos.

160. Para los actores humanitarios y de protección, en particular, esta colaboración

¹¹⁹ OCHA, Manual de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Caso de Desastre (UNDAC), 2006.

puede ser un desafío cuando se trata de mantener el espacio humanitario, especialmente en contextos de conflictos y desastres mixtos. Si bien las Directrices de Oslo brindan orientación sobre la manera de participar con militares extranjeros, con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) prestando apoyo en las relaciones entre civiles y militares, no hay normas internacionales equivalentes de participación para colaborar con los cuerpos militares nacionales¹²⁰.

161. Este desafío fue más importante en las situaciones de emergencia de Paquistán, donde el ejército nacional jugó un papel importante y central, tanto durante la fase de socorro como en la de recuperación. Por ejemplo, el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas colaboró con el ejército paquistaní y la Marina de los EE.UU. para establecer el Centro de Operaciones Aéreas¹²¹. Durante la fase temprana después del terremoto de 2005, los actores humanitarios internacionales se sentían inseguros de colaborar con los militares, aunque muchas organizaciones nacionales no eran conscientes de los principios humanitarios y de las consecuencias de trabajar en estrecha colaboración con los militares.

162. Un informe del Centro Internacional Feinstein encontró que en las organizaciones de las Naciones Unidas en Paquistán y las ONG internacionales en general, con el tiempo “dejaron a un lado las reglas de enfrentamiento entre la comunidad internacional de asistencia y los militares”, principalmente debido a que los problemas humanitarios mantenían preeminencia en la respuesta frente a las consideraciones políticas¹²². El informe sostiene que esto fue posible debido a que el ejército paquistaní se adaptó rápidamente a las “sensibilidades” humanitarias y le dio prioridad a construir relaciones mediante la coordinación y la comunicación¹²³. En particular, la coordinación de la respuesta de 2005 entre las agencias de ayuda y los militares fue conscientemente minimizada ante el público¹²⁴.

Otros actores nacionales y locales

163. No se puede exagerar el papel de los actores locales, sobre todo en las primeras etapas de los esfuerzos de socorro de desastres, cuando el acceso humanitario a las zonas afectadas puede ser imposible o estar severamente restringido. Los primeros en responder en todos los estudios de casos incluyen a la propia población afectada, las organizaciones religiosas locales, las organizaciones de la sociedad civil ya existentes y organizaciones que surgieron espontáneamente. También es importante reconocer la magnitud de este apoyo después de una catástrofe, que puede convertirse rápidamente en cientos de organizaciones, cuyos participantes pueden o no tener

¹²⁰ Paul Harvey, *Hacia un buen gobierno humanitario*, p. 11, y el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz, *La eficacia de los recursos militares extranjeros en respuesta a desastres naturales*, en inglés: *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, 2008, p. 115.

¹²¹ Andrew Wilder, *Percepciones de la respuesta al terremoto en Paquistán*, p. 66.

¹²² Wilder señaló que en comparación con otros países en el estudio de Tufts, “los objetivos humanitarios permanecieron preeminentes en la respuesta al devastador terremoto en Paquistán, mientras que los objetivos políticos a menudo triunfaron sobre los objetivos humanitarios en los estudios de caso conducidos en situaciones de conflicto. Otra diferencia: los esfuerzos para promover misiones de la ONU integradas o medio integradas, mientras que en la respuesta al terremoto se concentró la atención en el rol del ejército paquistaní en la conducción de una de las más grandes y más integradas operaciones humanitarias antes civiles y militares jamás efectuadas” (traducción libre). *Ídem*, p. 5-6, 59.

¹²³ *Ídem*, p. 6.

¹²⁴ *Ídem*, p. 59-60.

experiencia previa en operaciones de socorro o de protección¹²⁵.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

164. La Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) y sus sociedades nacionales son la mayor red de respuesta humanitaria ante los desastres naturales en el mundo¹²⁶. A menudo colabora oficialmente con los gobiernos nacionales como “auxiliares en el ámbito humanitario”¹²⁷(traducción libre); la Cruz Roja con frecuencia es una de las primeras organizaciones en responder a los desastres y su presencia puede continuar en la fase de desarrollo. Las actividades de las sociedades nacionales de la FICR oscilan desde la preparación para desastres en la comunidad hasta la recuperación y la resistencia a largo plazo.

165. En particular, la FICR y el enfoque de sus sociedades nacionales de respuesta a los desastres “se basa en las necesidades pero también en los derechos”¹²⁸ (traducción libre). Por lo tanto, aunque la Federación Internacional está “convencida de que los derechos humanos deben considerarse como un componente fundamental del marco regulador de la respuesta a los desastres”, ha tomado la posición de “que no todos los problemas prácticos se pueden resolver a través de una lente centrado en derechos”¹²⁹(traducción libre). Sin embargo, mientras que la Federación Internacional no es miembro del grupo temático mundial de protección, “ha hecho llamados para que las leyes nacionales prevengan la discriminación y el abuso de los derechos humanos en la respuesta a los desastres”¹³⁰(traducción libre).

Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC)

166. A menudo, pocas horas después de que ocurre una catástrofe importante, los gobiernos solicitan a las Naciones Unidas el despliegue de un Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC, por sus siglas en inglés). Estos equipos enviados por OCHA establecen mecanismos de coordinación temprana de la asistencia internacional, llevan a cabo las evaluaciones iniciales e incluso pueden redactar el primer llamamiento unificado para el desastre. Por ejemplo, el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas desplegó un equipo UNDAC en Paquistán 24 horas después del terremoto, para establecer mecanismos internacionales de coordinación humanitaria. Tres días después había facilitado el lanzamiento del llamamiento urgente, un plan de respuesta de emergencia de seis meses.

167. En particular, la protección no está incorporada en las herramientas de UNDAC, como el Manual de UNDAC, que brinda a los equipos las directrices sobre cómo llevar a cabo las evaluaciones multisectoriales iniciales o para elaborar informes de

¹²⁵ Elizabeth Ferris, *Perspectivas humanitarias sobre protección de las personas en el caso de desastres*, en inglés: *Humanitarian Perspectives on Protection of Persons in the Event of Disasters*.

¹²⁶ Por ejemplo, la Federación Internacional recibió una cantidad de dinero sin precedentes para la operación del terremoto y el tsunami en el Océano Índico en 2004, que sumó unos 3.100 millones de francos suizos. Unos 402 millones (el 15 por ciento) se gastaron durante la fase de socorro y emergencia. IFRC, *Federation-wide Tsunami 6.5-Year Progress Report*, 27 de septiembre de 2011, p. 5-6.

¹²⁷ FICR, IDRL: *Protección de las personas en la eventualidad de desastres*, 30 de octubre de 2009. (Última consulta: 22 de julio de 2011), disponible en inglés en: www.ifrc.org.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Roberta Cohen, *El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales*, The Brookings Institution, 8 de agosto de 2008.

situación multisectorial. Esto tiene implicaciones para las evaluaciones de protección y la planeación de los primeros tres a seis meses de la respuesta al desastre, ya que las cuestiones de protección no estarán representadas en el primer borrador de la estrategia interinstitucional ni en el llamamiento, como ocurrió en Filipinas, cuando las cuestiones generales de protección se plantearon en los planes de respuesta internacional sólo después de que el ACNUR desplegara al personal de protección.

Los actores de desarrollo y la reducción del riesgo de desastres

168. Una vez más, en todos los estudios de caso, los gobiernos estaban dispuestos a volver a la normalidad lo antes posible. Las organizaciones internacionales de desarrollo también están dispuestas a apoyarles. La ausencia de cuestiones políticas y de seguridad a largo plazo –que por lo general se encuentran en situaciones de conflicto– permite que los actores del desarrollo, como el PNUD, el Banco Mundial y las instituciones regionales de desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo, inicien la programación incluso cuando aún se está ejecutando el programa de socorro. Esta programación puede o no llevarse a cabo en colaboración con los agentes humanitarios, o en consideración de las cuestiones potenciales de protección, tales como la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos.

169. Los actores de reducción del riesgo de desastres, como la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), de las Naciones Unidas, tienen relaciones preestablecidas con los gobiernos y coordinan planes de contingencia y actividades de reducción de riesgo de desastres a futuro. Sin embargo, en estas herramientas y procesos no se aplican de manera sistemática el análisis de protección ni herramientas tales como la transversalización del enfoque de edad, género y diversidad. Por ejemplo, en el Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: *Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, de 2011 de la EIRD, se habla en términos generales de “protección social”, se menciona brevemente a los desplazamientos internos y los niños, y afirma que “no se están abordando adecuadamente los aspectos de género y concienciación pública” en las estrategias de reducción del riesgo de desastres¹³¹.

Concepto y aceptación de la protección

170. En general, los estudios de caso resaltan la aceptación tenue del concepto de protección en los esfuerzos de respuesta a los desastres. Desde los gobiernos nacionales a los actores tradicionales que responden a los desastres descritos anteriormente, las respuestas al lenguaje y las actividades de la protección variaban entre la negación, la indecisión y la aceptación, y la mayoría se inclinaba por la indecisión.

171. Se podría pensar que los principios de protección serían más fáciles de entender y estarían menos politizados ante un desastre natural, en comparación con una situación de conflicto¹³². Sin embargo, por lo general a los agentes de la protección se les hizo difícil convencer a los actores humanitarios de la necesidad de incorporar las preocupaciones de protección a los otros sectores. Muchos consideraban que una

¹³¹ ISDR, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011: *Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, en inglés: *2011 Global Assessment report on Disaster Risk Reduction: Revealing Risk, Redefining Development*, p. 7-10.

¹³² Respuesta al terremoto de 2005: la ausencia de conflicto o de un entorno operativo posterior al conflicto significó que las preocupaciones humanitarias tuvieran prioridad y que no hubiera necesidad de negociar con las prioridades políticas o de consolidación de la paz: Wilder, p. 56.

perspectiva de derechos humanos era una forma innecesaria de politizar la naturaleza puramente “humanitaria” de las operaciones de socorro¹³³.

172. En general, el lenguaje de derechos humanos está ausente en gran medida en las leyes nacionales sobre desastres¹³⁴. Del mismo modo, si bien cada vez más se reconoce el enfoque basado en los derechos humanos para la respuesta de emergencia, no se acepta del todo en los planes de reducción del riesgo de desastres. Puede que algunos gobiernos incluso deseen evitar un lenguaje de derechos humanos para evadir las demandas de sus ciudadanos en caso de violación de estos derechos.

173. En algunos países, como Paquistán e Indonesia, los actores humanitarios evitaron o rechazaron abiertamente la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en la respuesta a los desastres. De acuerdo con un estudio realizado por Andrew Wilder en la respuesta al terremoto de Paquistán en 2005, “muchos funcionarios [del gobierno de Paquistán] se sentían incómodos con el lenguaje de los derechos humanos, y según se informa estaban reacios a reconocer los derechos de protección de los desplazados internos”¹³⁵ (traducción libre).

174. Muchos paquistaníes vieron los derechos humanos como herramientas políticas o culturales de Occidente¹³⁶, y algunos trabajadores internacionales de ayuda humanitaria cuestionaron la pertinencia de las actividades de protección en los esfuerzos de respuesta a los desastres¹³⁷. En un intento por adaptarse a este ambiente, un alto funcionario entrevistado por Wilder dijo: “Nos centramos en desarrollar una estructura para hacer frente a las cuestiones de protección, pero no había mucho interés... Tratamos de que se considerara que la protección no era amenazante, ya que era vista como tal. Tratamos de alcanzar un consenso al llamarla ‘trabajo en temas ciudadanos’”¹³⁸ (traducción libre).

175. Tras el tsunami en Indonesia, el gobierno abrió la provincia de Aceh a los actores humanitarios internacionales, pero con restricciones al abordar las cuestiones relacionadas con la protección. Como resultado, el ACNUR, se vio obligado a abandonar la provincia el 25 de marzo de 2005 al final de la fase de emergencia, debido a su mandato de protección de los refugiados, a pesar de que estaba proporcionando sólo alojamiento de emergencia y permanente y no llevaba a cabo actividades de protección. Después de que se produjo una fuerte réplica pocos días más tarde, se le solicitó al ACNUR que reanudara sus operaciones de socorro de emergencia. Sin embargo, el Memorando de Entendimiento entre el ACNUR y el gobierno central declaró expresamente que la función del primero era “apoyar el proceso de recuperación con un programa integral de reconstrucción de viviendas para los ciudadanos de Indonesia como una medida excepcional, debido a la gravedad del desastre natural, y que eso no implicaba ningún trabajo con los refugiados”¹³⁹ (traducción libre).

¹³³ Para un debate general sobre el concepto de protección en conflictos y desastres, véase Bryan Deschamp *et al*, *Tierra, viento y fuego*, p. 26-30.

¹³⁴ Roberta Cohen y Megan Bradley, *Desastres y desplazamiento: Vacíos en la protección*, p. 14.

¹³⁵ Andrew Wilder, *Percepciones en la respuesta al terremoto en Paquistán*, en inglés: *Perceptions of the Pakistan Earthquake Response*, p. 38.

¹³⁶ *Ídem*, p. 41.

¹³⁷ *Ídem*, p. 40-41.

¹³⁸ *Ídem*, p. 36.

¹³⁹ Representación Regional del ACNUR, Programa del ACNUR de emergencia y reconstrucción en Aceh y Nias, en inglés: *“UNHCR’s Emergency and Reconstruction Programme in Aceh and Nias”*, Yakarta, Indonesia, 30 de noviembre de 2007, p. 7.

176. En Sri Lanka, el ACNUR tenía acuerdos de trabajos preexistentes, funcionales y bien establecidos con el gobierno, el LTTE y organizaciones no gubernamentales para hacer frente a cuestiones de protección de los desplazados internos que surgieran por el conflicto¹⁴⁰. Estas relaciones permitieron que el ACNUR, UNICEF y UNFPA, entre otros, plantearan preocupaciones de protección en la respuesta al desastre. Cabe destacar que, a pesar de tener importantes iniciativas de protección de los desplazados internos, el ACNUR no pidió fondos en el llamamiento urgente para las actividades de protección, pero en su lugar volvió a priorizar entre las actividades previamente planeadas.

177. En el caso de la respuesta a las inundaciones de Paquistán, una cuestión clave para los agentes de protección fue desafiar el hecho de que no se incluyó al grupo temático de protección en la definición nacional de los “grupos temáticos de ayuda vital”¹⁴¹. A pesar de que posteriormente se reconoció la importancia de las actividades de protección para identificar y dar prioridad a las personas más necesitadas de ayuda, en un principio el gobierno de Paquistán sólo quería activar grupos temáticos de ayuda vital¹⁴². La evaluación interinstitucional en tiempo real concluyó que esto en parte podía deberse a un conflicto entre el enfoque “basado en los derechos” de la ONU para la respuesta a la emergencia, que incluye la recuperación temprana y soluciones duraderas, frente a “la opción de corta duración” del gobierno de Paquistán, concentrándose principalmente en las necesidades de ayuda vital inmediatas¹⁴³.

178. A raíz del ciclón en Myanmar, la situación política del país llevó a los actores humanitarios internacionales a creer que el gobierno prohibiría los programas que abordaban los problemas generales de protección. En consecuencia, no se activó formalmente un grupo temático de protección, y aún así muchos actores humanitarios tenían una fuerte aversión a plantear cuestiones de protección y a asistir a las reuniones de coordinación de protección del grupo de vulnerabilidad que dirigía el Coordinador de Asuntos Humanitarios (HC, por sus siglas en inglés).

179. Así, las actividades de protección se enfocaron formalmente en cuestiones de protección “no amenazantes”, tales como la protección de las mujeres y los niños, las personas adultas y las personas con discapacidad. Sin embargo, mediante la promoción actual para aclarar el significado de protección en la respuesta al desastre y el despliegue de expertos en protección, el ambiente de protección creció más con el

¹⁴⁰ Bobby Lambert y Caroline Pougin de la Maisonneuve, Respuesta del ACNUR a la emergencia por el tsunami en Indonesia y Sri Lanka, diciembre de 2004 - noviembre de 2006, en inglés “*UNHCR’s response to the Tsunami emergency in Indonesia and Sri Lanka, December 2004- November 2006,*”, Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas del ACNUR, abril de 2007, p. 20.

¹⁴¹ Inicialmente el gobierno solo quería grupos temáticos “de ayuda vital”: Alimentación y nutrición, Salud y WASH, y posteriormente se añadió albergue, tras la insatisfacción con dos previos usos del enfoque de grupos temáticos en Paquistán. Véase Ann Kristin Brunborg, Informe de fin de misión (PROCAP), SPO ACNUR Paquistán, p. 5.

¹⁴² El Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, refiriéndose a qué actividades están dirigidas a “salvar vidas” a los efectos de elegibilidad de financiamiento del Fondo Central de Respuesta a Emergencia de las Naciones Unidas, ha encontrado una amplia variedad de actividades de protección para incluir en esta definición, incluyendo la identificación de perfiles, registro y documentación de las poblaciones afectadas, apoyo para los mecanismos de protección comunitaria, apoyo psicosocial, acceso a actividades de justicia y asesoramiento legal, localización y reunificación familiar, la promoción, medios de vida, protección de la niñez, y prevención y respuesta a la VSG. OCHA, Fondo central para la acción en casos de emergencia: Criterios para salvar vidas, 26 de enero de 2010.

¹⁴³ Véase Riccardo Polastro *et al*, Evaluación interinstitucional en tiempo real, en inglés: *Inter-Agency Real Time Evaluation*, p. 34 y p. 26.

tiempo. Para el final de la respuesta, los agentes humanitarios habían podido abordar con eficacia una amplia gama de problemas de protección, incluidos los desplazados internos, el trabajo forzado, la pérdida de documentación y los pueblos combinados¹⁴⁴.

180. En algunas ocasiones, la ausencia de enfoques basados en los derechos humanos parece tener su origen en la falta de familiaridad con la aplicación de una lente de protección en situaciones de desastres naturales. En el caso de Filipinas, el gobierno organizó los mecanismos legales, institucionales y de coordinación en torno a las categorías de la preparación para desastres, logística, albergue de emergencia, la distribución de la ayuda y las medidas de reubicación. Si bien el gobierno apoyaba que los actores humanitarios realizaran actividades de protección, la ausencia de un interlocutor oficial creó dificultades cuando el grupo temático de protección trató de abogar por integrar la protección en los sectores humanitarios y de recuperación¹⁴⁵.

181. Del mismo modo, los actores nacionales de derechos humanos parecían desconectados más por falta de conocimiento de los problemas de protección en situaciones de desastre, que por falta de voluntad para hacer frente a las cuestiones de derechos humanos. Sin embargo, después de que el grupo temático de protección inició conversaciones sobre el tema, la Comisión Nacional de Derechos Humanos adoptó una posición formal que reconocía los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres naturales. También hubo reportes informales de que las ONG de derechos humanos comenzaron a explorar sus posibles funciones en la respuesta al desastre.

182. Entre otros actores que responden ante los desastres, el concepto de protección también era discutible o incomprendido. Por ejemplo, durante la respuesta a las inundaciones en Paquistán muchos actores humanitarios no veían la protección como una prioridad en la fase de respuesta inmediata, incluso para asegurar que las distribuciones de emergencia llegaran a los más necesitados. Un trabajador humanitario observó que un sentimiento común fue: “Tenemos que hacer esto rápidamente, así que la calidad no importa”. También fue difícil incorporar cuestiones más amplias de derechos humanos.

183. Por ejemplo, algunos actores humanitarios vieron la VSG como una cuestión de protección ya existente, en lugar de reconocer que a raíz de la inundación podría haber nuevas preocupaciones de VSG¹⁴⁶. Si bien la protección mejoró en el transcurso de la respuesta debido a la mayor participación y alcance del grupo temático de protección, éste aún carecía de experiencia suficiente para hacer frente a las necesidades de protección, en particular a nivel local¹⁴⁷.

184. Incluso los propios agentes de protección pueden estar confundidos acerca de su papel en la respuesta a un desastre. En el llamamiento unificado de Haití de 2011, el grupo temático de protección señaló la necesidad de redefinir la protección de una manera que no se superpusiera al trabajo de otros grupos temáticos¹⁴⁸. La confusión

¹⁴⁴ Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión, SPO OCHA Myanmar, p. 5.

¹⁴⁵ Los integrantes del grupo temático de protección señalaron en el Llamamiento de emergencia revisado que “se deben establecer normas basadas en derechos no solo en la respuesta de socorro sino también para los procesos de recuperación temprana y rehabilitación”(traducción libre), OCHA, Llamamiento de emergencia para las Filipinas 2009 (Revisado), p. 13.

¹⁴⁶ Michelle Berg, Informe de fin de misión, p. 23.

¹⁴⁷ Ídem, p. 8.

¹⁴⁸ En particular, después de los huracanes de 2008 que dejaron al menos 800 personas muertas, el grupo temático de protección desarrolló en marzo de 2009 una estrategia de protección integral para los casos de

sobre el significado exacto de términos como “desplazamiento” y poblaciones “afectadas” y “no afectadas” también planteaban desafíos para los actores de protección cuando se trataba de identificar a los grupos vulnerables que necesitaban protección, no sólo en términos de promoción, sino también en el análisis de los datos recolectados por los socios humanitarios¹⁴⁹. En 2011 el grupo temático de protección refinó sus términos de referencia y de estrategia para centrarse en los derechos humanos cambiando a un enfoque comunitario y tratando de fortalecer el estado de derecho. Una vez más, el grupo temático señaló que pocos de sus integrantes tenían la adecuada experiencia en protección¹⁵⁰.

Categorías de personas necesitadas de protección y asistencia

185. Los actores que responden a los desastres por lo general aplican distintas categorías a las vulnerabilidades con que comúnmente se utilizan en los conflictos. Las categorías más importantes utilizadas para describir a aquellos necesitados de asistencia humanitaria en casos de desastre son poblaciones “afectadas”, o “personas sin hogar”. Potencialmente, esto implica un grupo mucho mayor de personas que necesitan protección y destaca la importancia de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos, en lugar de uno basado en grupos específicos de población de acuerdo con el mandato de la agencia.

Desplazamiento interno

186. Como se describió anteriormente, el desplazamiento interno fue un reto de protección común en todos los estudios de caso. El *Manual del Comité Permanente entre Organismos para la protección de los desplazados internos* describe cuatro características fundamentales de los desplazamientos ocasionados por desastres, en comparación con el desplazamiento ocasionado por conflictos:

1. Los desastres pueden ser predecibles y la efectividad de la reducción del riesgo es mucho mayor.
2. A veces, las evacuaciones de carácter preventivo son posibles.
3. El proceso de reconstrucción a menudo comienza antes, con las oportunidades de soluciones duraderas que potencialmente aparecen a los pocos días.
4. Regresar nunca será posible si el desastre hace inhabitables las zonas de origen o si las autoridades determinan que las zonas están en riesgo de futuros desastres¹⁵¹.

187. Por lo tanto, una característica clave de los desplazamientos inducidos por desastres naturales es el potencial de las medidas preventivas de protección. También es de destacar que la mayoría de personas se desplazan por un corto período de tiempo, a diferencia de las situaciones de conflicto en que la violencia y la inseguridad impiden a muchos de volver a casa o dan lugar a desplazamientos secundarios o

desastres naturales, con el fin de abordar los vacíos de protección que se identificaron. Sin embargo, incluso en ese momento, un oficial superior de ProCap señaló la falta de capacidad de protección y de voluntad para reconocer los derechos de los desplazados y de las poblaciones afectadas, y para abordar la protección a través de la respuesta. Véase: “*Stratégie Protection Haïti: Situation post catastrophe naturelle*”, Grupo temático de protección, Puerto Príncipe y Gonaïves, 25 de marzo de 2009, y Caroline Ort, Informe de fin de misión, Haití, octubre de 2008 a marzo de 2009.

¹⁴⁹ Nicole Rencoret *et al.* Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto, p. 26.

¹⁵⁰ OCHA, Llamamiento consolidado para Haití 2011, p. 97.

¹⁵¹ IASC, Manual para la protección de los desplazados internos, p. 484-485.

repetidos. Por último, los desplazamientos ocurridos a raíz de los desastres en los estudios de casos en general se produjeron repentinamente (en cuestión de horas y días), a gran escala (con millones de personas desplazadas), y que abarca grandes extensiones de territorio geográfico (en el caso de las inundaciones en Paquistán, cerca de 800.000 kilómetros cuadrados).

188. Sin embargo, es importante destacar que los desplazamientos provocados por desastres no son necesariamente de breve duración. En cada uno de los desastres abordados en este estudio, un gran número de desplazados internos permanecieron fuera de su lugar de origen durante muchos meses o incluso años, y se desplazaron varias veces. Por ejemplo, en Haití la mayoría de la población urbana de Puerto Príncipe quedó desplazada en campamentos por más de un año. Del mismo modo, en la provincia de Sindh, en Paquistán, cerca de siete millones de personas estuvieron desplazadas por cinco meses después de la inundación inicial. En Filipinas, la Oficina del ACNUR informó que aún no se han encontrado soluciones duraderas para los 1.991 sobrevivientes de la erupción del volcán Pinatubo.

189. A raíz de que los Estados deben asumir un fuerte liderazgo en la respuesta al desastre, en ejercicio de su responsabilidad principal, las autoridades nacionales tienen el potencial de ser un aliado importante en la respuesta al desplazamiento interno. Esto puede diferir de las situaciones de conflicto, cuando el gobierno de hecho puede ser la causa del desplazamiento forzado. Después de un desastre natural, los agentes de protección pueden trabajar en estrecha colaboración con el gobierno para registrar a los desplazados internos o quizás consultar más estrechamente con los gobiernos en el desarrollo de directrices sobre el cierre de los campamentos.

190. Aun así, como en las situaciones de conflicto, los gobiernos a menudo tienden a promover rápidamente el retorno de los desplazados internos a la brevedad posible, a menudo antes de que las condiciones sean adecuadas para el retorno sostenible, y esto da lugar a numerosos problemas de protección. Aunque las amenazas inmediatas de un desastre pueden desaparecer rápidamente, haciendo posible la reconstrucción en una etapa temprana, los actores suelen subestimar el tiempo necesario para reconstruir las zonas afectadas de forma que el retorno sea seguro y sostenible (lo cual requiere el restablecimiento de los medios de vida y los servicios básicos). En el caso de las operaciones por el tsunami en Sri Lanka e Indonesia, durante años se retrasó la construcción de viviendas permanentes debido a los cambios geológicos en el terreno, los retos logísticos en la importación de materiales de construcción, y disputas por la tierra y la propiedad, a pesar de contar con los recursos financieros adecuados. Por último, puede que no sea posible regresar a las zonas afectadas por el desastre debido a la magnitud del daño o el potencial de futuros desastres.

191. En Pakistán a raíz de la violencia de 2009, las agencias humanitarias estaban principalmente preocupadas por el regreso prematuro de los desplazados internos debido a la inseguridad reinante. Del mismo modo, en las respuestas a los desastres, los impactos del desastre a largo plazo no se habían abordado plenamente en la planificación del regreso, y a los agentes de protección les preocupaban los niveles inadecuados de alojamiento, infraestructura y servicios sociales en las zonas de retorno. También hubo poca planificación de alternativas en el caso de los desplazados internos que no podían regresar a sus hogares debido a que la tierra se había vuelto habitable o estaba en riesgo de futuros desastres. Una vez más, la falta de reconocimiento del gobierno de los desplazados internos tras el desastre hace difícil abogar por sus necesidades específicas de protección en virtud de los Principios

Rectores de los Desplazamientos Internos.

Función de la planeación de contingencia y la reducción del riesgo de desastres

192. Muchos desastres son estacionales, tales como los tifones y las inundaciones, y se pueden pronosticar. Por ejemplo, las inundaciones estacionales se pueden esperar y prepararse a fin de minimizar el daño a los medios de vida y la infraestructura y la pérdida de vidas. En algunos casos, pueden llevarse a cabo evacuaciones de carácter preventivo si existe el imperativo de protección de que no entre en conflicto con los derechos humanos de la población.

193. En el caso de los desastres abruptos, sin embargo, a menudo hay poca o ninguna advertencia previa antes de que llegue la crisis. Aun así, en la mayoría de los países propensos a terremotos o tsunamis aún es posible llevar a cabo la planeación de contingencias y las actividades de reducción del riesgo de desastres para mitigar los posibles efectos de un desastre abrupto¹⁵². Si bien muchas de las muertes por desastres son difíciles de evitar en un plazo más inmediato, otros problemas de protección se pueden evitar o reducir con una sólida planeación de contingencia y mecanismos de respuesta de desastres que incorporen las prácticas de protección en las estrategias de prestación de asistencia. Por ejemplo, en los esfuerzos de socorro en Paquistán, una planeación sensible a la protección podría haber asegurado que los métodos de distribución fueran adaptados a las tradiciones culturales del *purdah*, o recolectado los datos desglosados por edad y género para ayudar a priorizar las necesidades de protección en toda la población afectada.

Entorno urbano

194. Terremotos, inundaciones, tsunamis y otros peligros naturales se clasifican como desastres sólo en la medida en que “desbordan la capacidad de respuesta local y afectan gravemente el desarrollo social y económico de una región”¹⁵³. Cuando los desastres afectan zonas urbanas, los riesgos de protección pueden ser particularmente graves en las zonas donde la construcción es densa y de mala calidad, como fue el caso de Haití. Un informe de la EIRD advirtió que el aumento mundial de desastres naturales, aunque ligado al cambio climático y el calentamiento global, también se debe a la combinación de la creciente urbanización y la mala planeación urbana que a menudo deja a las personas más pobres viviendo en zonas densamente atestadas propensas a los desastres¹⁵⁴.

195. Con más de la mitad de la población mundial viviendo en zonas urbanas, de la cual mil millones habitan barrios marginales o asentamientos informales, está aumentando el potencial de los desastres que afectan a las zonas urbanas¹⁵⁵. Los desafíos de protección en esas circunstancias se extienden más allá de la dificultad de distinguir a los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por los desastres de

¹⁵² Por ejemplo, garantizar prácticas y códigos de construcción que reflejen los potenciales riesgos de desastres, o reubicar de manera preventiva a las comunidades de las zonas propensas a los desastres.

¹⁵³ IASC, Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de naturales desastres.

¹⁵⁴ Naciones Unidas, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009: Riesgo y pobreza en un clima cambiante.

¹⁵⁵ Paquete de campaña del ISDR: *Desarrollando ciudades resistentes 2010-2011: ¡Mi ciudad se está preparando!*

la pobreza urbana preexistente.

196. Tras el terremoto de Haití, un equipo de evaluación observó que los desastres en zonas urbanas tienen “características distintivas según la escala, la densidad, los sistemas económicos, las estrategias de medios de vida, la disponibilidad de recursos, la gobernanza y las expectativas públicas, grandes asentamientos informales, la probabilidad de desastres complejos y combinados y las posibilidades de impactos secundarios sobre los productores rurales o regionales”¹⁵⁶ (traducción libre). Los entornos urbanos también son propensos a mayores costos de vida, complejas disputas por la tierra y la propiedad, y requieren soluciones de albergue adaptadas cuidadosamente¹⁵⁷.

197. En el caso de Filipinas, millones de familias rurales pobres han emigrado a Manila en los últimos años. Debido a la falta de recursos, se han visto obligadas a establecerse en las zonas bajas alrededor de ríos o lagunas: precisamente las áreas de mayor riesgo de inundaciones en la ciudad. Tales patrones establecen una relación directa entre la pobreza y la vulnerabilidad a los desastres, que puede ser más clara en los desastres naturales que en las situaciones de emergencia complejas.

Mecanismos de supervivencia y la autosuficiencia

198. Las poblaciones afectadas periódicamente por fenómenos estacionales como tifones, inundaciones y ciclones suelen desarrollar mecanismos de supervivencia para evitar la exposición a los desastres o mitigar sus impactos negativos. Por otra parte, aunque el trauma en los días posteriores a un gran desastre puede dificultar la inclusión activa de supervivientes en la planeación y las actividades de respuesta, las investigaciones han demostrado que la participación de las poblaciones afectadas facilita la recuperación general¹⁵⁸. En consecuencia, los agentes de protección deben evaluar plenamente las capacidades y los mecanismos de supervivencia en todas las fases de la respuesta humanitaria (desde los planes de contingencia hasta una solución duradera) para el diseño de adecuadas actividades de apoyo de protección.

199. Por ejemplo, en las Filipinas el ACNUR observó el rápido desarrollo de los mecanismos de afrontamiento poco después del desastre. Los migrantes rurales en los barrios pobres de Manila, que han conservado fuertes lazos con sus familiares en sus lugares de origen, pudieron regresar de forma temporal o permanente a estas áreas. Las remesas de los migrantes filipinos aumentaron drásticamente poco después de los tifones. Los negocios en Manila y otras áreas no sólo hicieron grandes donaciones a los esfuerzos de ayuda, sino que también lo hicieron de una manera organizada y coordinada. Los habitantes de las zonas inundadas desarrollaron rápidamente medios de vida alternativos, tales como el cobro de pequeñas sumas por el transporte en canoas. En términos de capacidad, es de señalar que una serie de organizaciones de base en los barrios pobres de Manila pertenecen a la Federación Internacional de Habitantes de Tugurios.

¹⁵⁶ Nicole Rencoret *et al*, Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto, p. 16.

¹⁵⁷ Ídem.

¹⁵⁸ Laurel Fletcher *et al*, Después del tsunami, p. 99.

El papel del ACNUR en los desastres naturales

200. Los representantes del ACNUR en América Latina, una región propensa a los desastres, recientemente concluyeron que “la forma más efectiva de actuar en situaciones de desplazamiento ocasionadas por los desastres naturales es garantizar la preparación, lo que incluye capacitar a las autoridades para que intervengan con respuestas de emergencias sensibles a la protección”¹⁵⁹ (traducción libre). Esto es consistente con las nueve Consideraciones rectoras elaboradas para determinar la participación del ACNUR en los desastres naturales.

201. Estas consideraciones ponen de manifiesto, en primer lugar, que toda participación del ACNUR en desastres naturales “sirve para apoyar el papel y la responsabilidad del Estado”. Ante esta postura, el ACNUR ha reconocido que “la consulta y coordinación [con actores estatales y locales] es de suma importancia” y que el “apoyo al Estado implica dos elementos paralelos: el apoyo durante la respuesta humanitaria, así como la mejora de la capacidad de los actores locales”¹⁶⁰ (traducción libre).

202. Para ser más eficaz, esa respuesta requiere un compromiso permanente con las autoridades del gobierno nacional y local antes de que ocurra un desastre natural. También requiere construir relaciones institucionales más fuertes con los actores claves de respuesta a los desastres, como la FICR, OCHA y la EIRD, para garantizar que se incorpore la protección en su respuesta. También significa trabajar de cerca con las propias comunidades afectadas por los desastres.

203. En esta sección se analizará cómo la especificidad de las preocupaciones de protección en los desastres puede afectar potencialmente al ACNUR institucionalmente y en sus tres posibles funciones como un actor de protección en los esfuerzos de respuesta a los desastres naturales, ya sea como el organismo que lidera el grupo temático mundial de protección, como líder del grupo temático en el ámbito nacional, o como socio en las operaciones.

Implicaciones institucionales

204. Institucionalmente, un desafío importante será definir el alcance y el valor añadido apropiado de la posible participación del ACNUR en la reducción del riesgo de desastres, los mecanismos de respuesta de desastres y los procesos de planificación de contingencia.

205. Actualmente el ACNUR es el único actor humanitario de la ONU que no participa de manera formal en los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres¹⁶¹. Su personal tampoco está incluido sistemáticamente en las sesiones de capacitación del UNDAC ni desplegado en los equipos del UNDAC. El ACNUR tendrá que considerar la mejor manera de incluir la reducción del riesgo de desastres y los esfuerzos de la capacidad de recuperación de las propias poblaciones en los programas de protección, incluso durante la fase de ayuda

¹⁵⁹ Reunión de Representantes del ACNUR en las Américas: Resumen de la discusión, 14-18 de febrero de 2011, en inglés.

¹⁶⁰ El papel del ACNUR en apoyo de una mejor respuesta humanitaria para la protección de las personas afectadas por desastres naturales, 51 sesión del Comité Permanente del ACNUR, 6 de junio de 2011, EC/62/SC/CRP.19, en inglés.

¹⁶¹ Véase ISDR, Reducción del riesgo de desastres en las Naciones Unidas: Roles, mandatos y áreas de trabajo de los organismos claves de Naciones Unidas en 2011, en inglés: “*Disaster Risk Reduction in the United Nations: 2011 Roles, mandates and areas of work of key United Nations entities*,” que no menciona al ACNUR. En particular, sí participan la OCHA, UNICEF, la OMS, el PMA y la OACDH que brinda significativos aportes a los temas de protección (p. 37-39).

humanitaria, lo cual es un reto para todos los actores humanitarios¹⁶².

206. En la actualidad existen desafíos políticos en las operaciones de refugiados y desplazados internos en situaciones de conflicto en lo que se refiere a una noción ampliada de “poblaciones afectadas”, a responder a las crisis en el entorno urbano, y a asistir a los desplazados internos que viven con familias de acogida o en las comunidades de acogida. Estos desafíos requerirán una mayor reflexión a la luz de la respuesta a los desastres. Del mismo modo, teniendo en cuenta las características particulares de la respuesta a los desastres, el ACNUR tendrá que definir el alcance de su participación en las soluciones duraderas, ya que la fuerte capacidad de los gobiernos nacionales y la presencia temprana de los actores de desarrollo pueden requerir un grado diferente de participación institucional para apoyar las soluciones duraderas del desplazamiento interno.

207. A nivel regional, en particular en Asia y América Latina, puede que el ACNUR deba trabajar más de cerca con las oficinas regionales de la OCHA que, entre otras responsabilidades, apoyan a las oficinas del Coordinador Residente en la respuesta a los desastres¹⁶³. El ACNUR también podría participar en los cursos de capacitación regional del UNDAC, o en los procesos de reducción del riesgo de desastres para asegurar que se incorporen plenamente los problemas de protección en las políticas y las herramientas.

208. Por ejemplo, en América Latina los representantes del ACNUR llegaron a la conclusión de que para participar efectivamente en cuestiones de protección en respuesta a los desastres, “los esfuerzos también se deben dirigir a consolidar el Grupo de Trabajo de Protección Regional para América Latina y el Caribe (RPWG-LAC), coordinado por el ACNUR, y a apoyar las redes humanitarias y los equipos de emergencia de las Naciones Unidas en los países de alto riesgo, como Nicaragua y El Salvador”¹⁶⁴ (traducción libre).

El ACNUR como agencia líder del Grupo Temático Mundial de Protección

209. Como líder del grupo temático mundial de protección, el ACNUR debe continuar trabajando para incorporar la protección en la labor de los otros grupos temáticos mundiales. Para llegar a otras herramientas claves de respuesta a los desastres naturales, el grupo temático mundial de protección deberá considerar la posibilidad de trabajar estrechamente con la OCHA a fin de asegurar que las herramientas de respuesta a los desastres, como el Manual del UNDAC, incluyan cuestiones de protección y que haya expertos en protección en los equipos del UNDAC. El grupo temático mundial de protección podría también, por ejemplo, trabajar con la Unidad de Coordinación Civil-Militar de la OCHA para discutir la mejor manera de responder a los riesgos de protección asociados a la función de los ejércitos nacionales e internacionales, sobre todo en los casos en que se mezclan el desastre y las situaciones de conflicto, y la necesidad de fortalecer el conocimiento sobre protección de los funcionarios militares que trabajan en labores de socorro.

210. El grupo temático mundial de protección también puede estudiar la medida en que, como una entidad colectiva (y no como organizaciones con sus capacidades diferentes), podría contribuir a los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres mundiales que coordina la EIRD. Una ventaja de este enfoque preventivo es la creación de capacidad nacional que, si se implementa con eficacia, podría reducir la necesidad de los programas de asistencia de protección a gran escala en caso de desastre natural.

¹⁶² Nicole Rencoret *et al*, Respuesta al terremoto en Haití: Análisis del contexto, p. 18.

¹⁶³ Véase Kristine Peduto, Informe de fin de misión ProCap Madagascar, 15 de agosto de 2010 al 14 de febrero de 2011, p. 13, que señala la importancia de que participe la OCHA, dado su función, sus responsabilidades y su experiencia en responder a los desastres y al desplazamiento interno.

¹⁶⁴ Reunión de Representantes del ACNUR en las Américas: Resumen de la discusión, 14-18 de febrero de 2011, en inglés.

211. Iniciar estas actividades no es un papel enteramente nuevo para el ACNUR. La Oficina ya está participando en este tipo de procesos en las zonas propensas a los desastres. Por ejemplo, el centro de capacitación en línea del ACNUR en Asia incluye capacitación sobre desastres en cuestiones de protección, incluso la necesidad de destacar las consideraciones de protección en los procesos de planeación de contingencia de desastres. La Oficina también codirige con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) un grupo temático de protección humanitaria de la región del Pacífico, como parte del Equipo Humanitario del Pacífico en la región de Asia y el Pacífico¹⁶⁵. En esta capacidad, un experto en protección del ACNUR participa en los procesos nacionales de planeación de contingencias y asesora sobre las preocupaciones de protección en los desastres naturales. Este es un modelo que se podría reproducir en otras regiones, ya que el enfoque de incorporar la prevención y la protección antes de que ocurra una emergencia requiere limitados recursos humanos y financieros. Mediante el grupo temático mundial de protección, el ACNUR ha puesto a disposición un módulo de capacitación de un día y medio para la capacitación conjunta de los actores locales, nacionales e internacionales en la respuesta a los desastres.

El ACNUR como líder del grupo temático de protección a nivel de país

212. Una efectiva agencia líder del grupo temático de protección debe apoyar la participación activa de los socios pertinentes, según proceda en las distintas etapas de la respuesta humanitaria: desde la planeación de las contingencias hasta las iniciativas de recuperación temprana que anticipen futuros desastres¹⁶⁶. Esto, a su vez, requiere relaciones fuertes en los ámbitos mundial, nacional y regional que le permitan al grupo temático de protección llevar a cabo con eficiencia la coordinación, la promoción y las responsabilidades de apoyo en el terreno en relación a los integrantes nacionales del grupo temático de protección.

213. El compromiso activo de una planeación estratégica y de las políticas es esencial para reducir los riesgos de protección en la forma en que se proporciona la asistencia humanitaria, así como la necesidad de participar con los gobiernos, los militares, las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la EIRD y otros actores para desarrollar el diálogo y la comprensión de los potenciales riesgos de protección en caso de desastres. Además para abrir el espacio de protección, los estudios de casos también muestran la importancia de contar de antemano con contrapartes establecidas para abordar los riesgos de protección que puedan surgir, ya sea ante el propio desastre, por los métodos y políticas de la prestación de asistencia o el agravamiento de las vulnerabilidades preexistentes.

214. Así, como líder del grupo temático, este trabajo preliminar antes de una emergencia requiere la participación estratégica, pero selectiva, en la coordinación relacionada con el desastre y equipos de política a nivel mundial, regional y nacional.

215. A nivel nacional, la integración de la protección en las estrategias de respuesta a los desastres puede significar el establecimiento de relaciones con los equipos de gestión de desastres (en que esté presente la Oficina), y participar en los procesos nacionales de planeación de contingencias. Dichas contribuciones podrían facilitar el establecimiento de

¹⁶⁵ Para una descripción y un análisis del grupo temático de protección humanitaria en el Pacífico, véase Susanne Ringgaard Pedersen, Informe de fin de misión (PROCAP), SPO, OACDH Fiji, 1 de septiembre de 2009 al 29 de febrero de 2010, y OCHA, El Equipo Humanitario del Pacífico: Una explicación de la estructura y las operaciones del Equipo Humanitario del Pacífico incluyendo el enfoque de grupos temáticos, la reforma humanitaria, y el Comité Permanente entre organismos, en inglés: *"The Pacific Humanitarian Team: An explanation of the structure and operations of the Pacific Humanitarian Team including the Cluster Approach, Humanitarian Reform, and the Inter Agency Standing Committee."*

¹⁶⁶ Muchas de las conclusiones en esta sección las comparten también estudios anteriores sobre el posible papel de protección del ACNUR en los desastres. Véase, por ejemplo, Roberta Cohen y Megan Bradley, *Desastres y desplazamiento: Vacíos en la protección*, p. 15-16, y Bryan Deschamp *et al.* *Tierra, viento y fuego*.

funciones y responsabilidades claramente definidas en los ministerios de gobierno para asuntos de protección, la integración de las cuestiones de protección en los planes de respuesta de otros sectores, y la identificación de los actores nacionales de protección con la capacidad de brindar asistencia durante una emergencia.

216. Concretar estas actividades no significa que el ACNUR deba estar presente en todos los países, ni que tenga que liderar el grupo temático de protección en cada respuesta nacional. En cambio, cuando se les solicite, los asesores de protección del ACNUR podrían desplegarse desde los centros regionales para aportar su experiencia, capacitación y asesoramiento en los procesos de planeación de desastres y alerta temprana¹⁶⁷. En los países donde sí tiene grupos temáticos, como se señala en un estudio anterior, es importante que la Oficina dedique el tiempo y los recursos para ejecutar plenamente sus funciones, teniendo en cuenta que la respuesta a un desastre importante puede extenderse por más de un año¹⁶⁸.

217. Teniendo en cuenta la división de responsabilidades de liderazgo de los grupos temáticos en casos de desastres, es muy probable que, como en las Filipinas y Haití, el ACNUR sólo lidere el grupo temático de protección. Esto podría dar como resultado que la protección sólo sea vista como promoción y que, por tanto, el grupo temático de protección no tenga una función operativa ni resultados claros. En las Filipinas el ACNUR ha invertido tiempo y esfuerzo para construir relaciones positivas y de colaboración con los grupos temáticos de CCCM, albergue y educación e incorporar proyectos de impacto rápido en su estrategia de respuesta¹⁶⁹. Por lo tanto, cuando actúe como líder nacional de grupos temáticos de protección, el ACNUR también debe garantizar la visibilidad de sus actividades de protección con el fin de establecer credibilidad con otros socios operativos y apoyar los esfuerzos de recaudación de fondos para las actividades de protección.

El ACNUR como socio operacional de protección

218. En la medida en que los riesgos de protección son similares a los de las situaciones de conflicto, el ACNUR cuenta con la experiencia operativa para desarrollar las actividades de protección en sus áreas de especialización como una importante contribución a la respuesta de protección interinstitucional en apoyo de los gobiernos nacionales. Estas áreas incluyen el desplazamiento forzado, la asistencia jurídica, la documentación, la identificación de los grupos vulnerables, la respuesta a la VSG, asegurando el acceso a la ayuda y los diagnósticos participativos.

219. Por ejemplo, en el complejo y diverso conjunto de respuestas de protección después del tsunami en Sri Lanka — desde centros de asistencia jurídica para hacer frente a problemas de la tierra y de la propiedad, hasta la defensa para hacer frente a la discriminación en la prestación de la ayuda — la Oficina demostró que sus herramientas de protección y su experiencia pueden identificar riesgos de protección en un entorno posterior a los desastres y desarrollar en respuesta efectivas actividades de protección.

220. El enfoque participativo del ACNUR, utilizando la transversabilidad de edad, género y diversidad, podrá ayudar a los socios operativos en una respuesta al desastre a abordar muchos de los riesgos de protección asociados a la forma en que se presta la asistencia humanitaria, la exacerbación de las vulnerabilidades existentes y los riesgos a largo plazo en la fase de recuperación temprana.

¹⁶⁷ El ACNUR ya está desarrollando ejercicios de capacitación en materia de protección en situaciones de desastre en América Latina por medio de la Oficina Regional en Panamá. Roberta Cohen y Megan Bradley también apoyan este tipo de actividades en *Desastres y desplazamiento: Vacíos en la protección*, p. 15.

¹⁶⁸ Bryan Deschamp *et al*, *Tierra, viento y fuego*, p. 43.

¹⁶⁹ Kate Pooler, Informe de misión, 4 de noviembre de 2009 – 28 de enero de 2010.

221. La experiencia del ACNUR en la identificación de perfiles y el registro de los desplazados internos, la planeación de soluciones duraderas para estos y su enfoque comunitario para asistir a todos, responden a los vacíos de protección existentes en situaciones de desastre. Sin embargo, la diversidad de las personas necesitadas de protección y la naturaleza específica de los riesgos de protección en un desastre por lo general requieren un enfoque más amplio de los servicios de la comunidad que los que se utilizan normalmente en una respuesta a un conflicto, y puede que algunos miembros del personal no estén familiarizados con su desarrollo.

222. El actual módulo de capacitación del grupo temático mundial de protección para la protección en casos de desastre natural, puesto a prueba en dos ocasiones en 2011, debe ofrecerse ampliamente a los equipos nacionales humanitarios. El grupo también tiene previsto convertir el taller de capacitación en un módulo en línea. Esto ayudará a garantizar que los funcionarios del ACNUR, así como los funcionarios de los socios nacionales e internacionales, sean conscientes de la naturaleza específica de la respuesta a los desastres, los actores operativos claves y los riesgos potenciales de los propios desastres. También aumentará la conciencia sobre la forma de incorporar las actividades de protección en la planeación de contingencias, la reducción del riesgo de desastres (cuando proceda), y el reconocimiento de la capacidad de recuperación de las propias poblaciones afectadas.

223. Es igualmente importante contar con herramientas que permitan desplegar al personal del ACNUR para establecer de manera rápida los programas de protección e iniciar actividades. En gran medida podría ayudar que el ACNUR proporcione al personal una lista de programas y actividades de protección posibles para incluir en los llamamientos interinstitucionales unificados desde las primeras etapas de un desastre, para garantizar la financiación de sus proyectos de protección, y su inclusión en la estrategia de respuesta nacional. Las descripciones precisas de las actividades de protección que transformen el concepto de protección en actividades concretas, ayudarán a desmitificar la protección y darle visibilidad dentro de la respuesta interinstitucional.

224. Esto conduce al que probablemente sea el mayor desafío para el ACNUR como actor de protección en situaciones de desastre: simplemente establecerse como un actor creíble en el marco de los actores y los procesos institucionales de respuesta a los desastres naturales. En un entorno fuertemente centrado en rápidas ayudas vitales, otros socios operativos tienen una tendencia a poner a un lado las intervenciones de protección que consideran “no esenciales” o que no son de “ayuda vital”. Los estudios de caso mostraron que las contribuciones del ACNUR en tiendas de campaña, artículos no alimentarios y proyectos de impacto rápido ayudaron a construir la credibilidad del ACNUR como un socio operativo y reforzaron otras actividades de protección.

Conclusión

225. Cada vez más se reconocen e identifican los riesgos de protección después de los desastres. En consonancia con su responsabilidad primaria, son los gobiernos nacionales los que en última instancia determinan el grado en que se pueden prevenir con eficacia los riesgos de protección, identificarse y abordarse en los esfuerzos de socorro¹⁷⁰. Por lo tanto, el ACNUR debe seguir las conversaciones con los gobiernos nacionales y locales de los lugares donde opera y establecer relaciones sólidas antes de que ocurra un desastre en el país.

226. Como demuestran los estudios de caso, la creciente pericia del ACNUR en el liderazgo de los grupos temáticos y los desplazamientos internos, además de sus fuertes herramientas de protección y capacidad, ya le han permitido contribuir de manera significativa en una respuesta operacional de protección en apoyo de las autoridades nacionales. Sin embargo, para mejorar la capacidad del ACNUR para apoyar a los gobiernos nacionales, sería necesario cierto apoyo institucional y operativo. Las recomendaciones son las siguientes:

Nivel institucional

- Aclarar la posición de la Oficina en relación con la reducción del riesgo de desastres y planes de contingencia como actividades de protección, y por consiguiente unirse a los esfuerzos interinstitucionales.
- Adaptar la protección existente en la capacitación sobre desastres naturales para el personal del ACNUR, asegurándose de incluir la reducción del riesgo de desastres y planes de contingencia como actividades de protección.
- Apoyar las iniciativas de capacitación mundial y regional de UNDAC.
- Revisar las políticas del ACNUR sobre desplazamiento urbano, soluciones duraderas, poblaciones de interés, y la asistencia a las comunidades de acogida a la luz de los riesgos de protección en contextos de respuesta a los desastres.

ACNUR como líder de grupo temático mundial

- Continuar realizando cursos de capacitación interinstitucionales sobre la protección en los desastres naturales, y apoyar la incorporación de la protección en las directrices y las herramientas de respuesta a los desastres.
- Iniciar conversaciones con OCHA para incorporar las cuestiones de protección en las evaluaciones, herramientas y programas de formación de UNDAC.
- Iniciar conversaciones con la Unidad de Coordinación Civil-Militar de la OCHA para abordar las cuestiones de protección asociadas a la participación de los ejércitos nacionales en las respuestas a los desastres.
- Comprometerse más con la Federación Internacional para discutir el papel de la protección en los esfuerzos en casos de desastre.

¹⁷⁰ Roberta Cohen y Megan Bradley, *Desastres y desplazamiento: Vacíos en la protección*, p. 16.

ACNUR como líder del grupo temático de protección a nivel de país en apoyo de la función rectora del gobierno

Tomando nota de la importancia de la plena coordinación y consulta con los gobiernos:

- Cuando esté presente en un país propenso a desastres, establecer relaciones con los equipos nacionales de gestión de desastres. En el ámbito de la ONU, participar en los procesos de planeación de contingencias para asegurar que se integren los temas de protección.
- Identificar las contrapartes de protección con los gobiernos nacionales, regionales e internacionales.
- Asegurar la participación de las principales organizaciones locales y de la sociedad civil dentro del grupo temático.
- Difundir las actividades de protección de los miembros del grupo temático, incluido el ACNUR, para mantener la credibilidad operativa.

ACNUR como un socio operacional en la protección para mejorar las capacidades locales

- Especificar las zonas de especialización del ACNUR y el valor añadido en la respuesta a los riesgos de protección en situaciones de desastres naturales.
- Desarrollar muestras de intervenciones de protección del ACNUR y propuestas de proyectos para el llamamiento interinstitucional consolidado de emergencias que ayuden al personal inmediatamente después de que ocurra un desastre natural.
- Cuando sea posible, contribuir con tiendas, artículos no alimentarios o proyectos de impacto rápido en respuesta a la discriminación que se identifique o a las vulnerabilidades en las poblaciones afectadas. Estas actividades también pueden darle credibilidad al ACNUR como socio operativo y mejorar la efectividad de otras actividades de protección.