

SOBREVIVIENDO SOLOS



MEJORANDO
LA ASISTENCIA
A LAS VÍCTIMAS
DE LAS
INUNDACIONES
EN COLOMBIA

<p><i>Fotografía de la Portada: Un niño en el departamento de Atlántico camina por su pueblo inundado después de las lluvias torrenciales en diciembre de 2010. Las inundaciones sin precedente afectaron cerca de tres millones de personas en Colombia.</i></p> <p><i>Crédito: Oficina de Naciones Unidas en Colombia para la Coordinación de Asuntos Humanitarios</i></p>	<p>AGRADECIMIENTOS</p> <p>Refugees International (RI) expresa su sincero agradecimiento a todas las personas que dedicaron parte de su tiempo para hablar con nosotros y proveernos información acerca de la situación de las inundaciones en Colombia. Estamos especialmente en deuda con todos aquellos afectados por las inundaciones quienes valientemente compartieron sus historias con nosotros.</p> <p>RI quiere agradecer especialmente a Norma Constanza Tobasía-Hege por su ayuda en organizar la misión, acompañar el equipo de RI en Colombia y traducir el reporte al español. Su guía y discernimiento fueron invaluable, y la misión y este reporte no hubieran sido posibles sin ella.</p> <p>Finalmente, RI quiere agradecer a las muchas personas que han contribuido con el Centro Ken & Darcy Bacon para el Estudio del Desplazamiento por Cambio Climático, por su generoso apoyo.</p> <p>ACERCA REFUGEES INTERNATIONAL</p> <p>Refugees International aboga por asistencia para la sobrevivencia y la protección de las personas en situación de desplazamiento y para proponer soluciones a la crisis de desplazamiento. Basado en su conocimiento adquirido en el terreno sobre emergencias humanitarias clave, RI exitosamente desafía a los creadores de políticas y ayuda a las agencias para mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas. El Centro Ken & Darcy Bacon para el Estudio del Desplazamiento por Cambio Climático fue establecido en Refugiados Internacional en agosto de 2009 gracias a la generosa contribución financiera hecha por Ken y Darcy Bacon justo antes del fallecimiento del Sr. Bacon. Refugees International es una organización sin ánimo de lucro basada en Washington, DC y establecida en 1979 que no recibe fondos gubernamentales ni de las Naciones Unidas.</p>
<p>MAY 2011</p>	<p>SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>TABLA DE CONTENIDO</p> <p>Resumen Ejecutivoi</p> <p>Inundaciones Masivas y Vulnerabilidad Climática en Colombia I</p> <p>La Emergencia Humanitaria Persiste.....4</p> <p>Carentes de Albergue y Sin Lugar a Dónde Ir 6</p> <p>El Conflicto Armado Agrava el Impacto de las Inundaciones 9</p> <p>Duplicación de los Procesos Burocráticos Obstaculiza la Ayuda de EmergenciaII</p> <p>Carencia de Enfoque de Derechos Humanos en la Respuesta al Desastre15</p> <p>Deficiencias en la Respuesta Internacional19</p> <p>Recomendaciones 25</p> <p>Referencias28</p> <p><i>Los hallazgos contenidos en este reporte están basados en información obtenida por Refugees International durante su misión de tres semanas en Colombia en marzo de 2011. El equipo de RI estuvo varios días en Bogotá y posteriormente viajó a áreas afectadas por las inundaciones en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena y Atlántico. RI entrevistó oficiales del gobierno, oficiales de Naciones Unidas, representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales, la Cruz Roja, grupos eclesiales, expertos en asuntos ambientales, y personas afectadas por las inundaciones.</i></p>	
<p>WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	

	<p>RESUMEN EJECUTIVO</p> <p>Durante el año pasado, lluvias persistentes y sin precedente dieron como resultado inundaciones masivas en Colombia las cuales han afectado cerca de tres millones de personas. En marzo de 2011 Refugiados Internacional (RI) envió un equipo para evaluar la situación.</p> <p>Este reporte describe debilidades significativas en la respuesta del gobierno colombiano y las agencias internacionales frente a las inundaciones. Aunque Colombia ha invertido décadas construyendo un marco de gestión de desastres, la severidad de la emergencia reveló serios vacíos en el sistema — notablemente, la falta de capacidad e implementación local. A la luz del pronóstico de los expertos advirtiendo que el cambio climático probablemente aumentará la frecuencia y la magnitud de inundaciones, tormentas y otros eventos climáticos en Colombia, este reporte delinea pasos para asegurar que Colombia esté mejor preparada para responder a esta amenaza.</p> <p>En el momento de la visita de RI, un número significativo de personas permanecía sin recibir aún asistencia humanitaria básica, incluyendo agua y alimentos. Lamentablemente, RI encontró que fueron los sectores más pobres y vulnerables, incluyendo las víctimas de las varias décadas del conflicto armado colombiano y las poblaciones pobres que vivían en áreas rurales y remotas, los que recibieron menor atención. Miles de niños no habían retornado aún a las escuelas. La construcción de albergues de transición era extremadamente lenta y las condiciones en muchos albergues eran pésimas.</p> <p>El problema no era carencia de fondos. El gobierno colombiano había movilizado 500 millones de dólares para ayuda de emergencia, recuperación y rehabilitación a través de Colombia Humanitaria, un mecanismo de manejo de fondos creado recientemente. Con el establecimiento de este nuevo sistema paralelo, con un grupo de nuevos actores, lo que se hizo finalmente fue enlentecer la respuesta, dejando a miles de personas vulnerables y desesperadas sobreviviendo por su propia cuenta. El nuevo esquema, además, ignoró en buena parte las instituciones existentes responsables de la respuesta a las emergencias humanitarias causadas por el conflicto armado, quienes pudieron haber salvaguardado los derechos de aquellos afectados por las inundaciones.</p>
i	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>La respuesta del equipo humanitario de las Naciones Unidas (ONU) en el país fue también desalentadora. Si bien el gobierno colombiano no permitió a la ONU a lanzar un llamamiento internacional para recaudar fondos e implementar un plan de respuesta más integral a las inundaciones, la respuesta inicial del equipo fue, no obstante, lenta y el grado de compromiso de varias agencias de la ONU se mostró desigual. Por ejemplo, no se había recopilado información sobre el número o las necesidades de las personas en situación de desplazamiento por conflicto que fueron además afectadas por las inundaciones.</p> <p>La emergencia humanitaria en Colombia no ha terminado aún. Se espera que las actuales lluvias duren hasta junio de 2011. Mirando hacia adelante, el gobierno colombiano debe resolver inmediatamente las barreras administrativas que bajo Colombia Humanitaria han obstaculizado la pronta distribución de ayuda por las inundaciones y permitir a las agencias de la ONU, con conocimiento en la provisión de asistencia humanitaria de emergencia, apoyar y facilitar más plenamente la respuesta a las inundaciones. Además, el marco de respuesta debe incluir normas y procedimientos que permitan a las víctimas ejercer sus derechos por medio de la expresión de sus necesidades y la participación en las decisiones que las afectan.</p> <p>La vulnerabilidad de Colombia a los desastres naturales — y la alta probabilidad de que el cambio climático incrementará estos riesgos — requiere que tanto los actores humanitarios como los de desarrollo adapten sus programas en preparación frente a futuros desastres. Las agencias de la ONU deben negociar con el gobierno la implementación de actividades de protección para personas en situación de desplazamiento por desastres naturales y destinar una partida presupuestal comprometida y razonable para este fin.</p> <p>Los Estados Unidos y otros gobiernos donantes deben reconocer la amenaza que el cambio climático representa para un amplio espectro de prioridades de desarrollo — desde el crecimiento económico, pasando por la sostenibilidad ambiental, hasta la seguridad humana — no sólo para Colombia, sino también para otros países vulnerables en términos climáticos. Los programas de desarrollo deben, por lo tanto, construir la resiliencia de las comunidades vulnerables fortaleciendo la capacidad local de prevención y respuesta a los desastres, posibilitando mayor participación y veeduría comunitaria, y protegiendo los derechos de los grupos poblacionales afectados.</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	ii

INUNDACIONES MASIVAS Y VULNERABILIDAD CLIMÁTICA EN COLOMBIA

De acuerdo con la Organización Meteorológica Mundial, el episodio de La Niña 2010-2011 en el océano Pacífico tropical¹ ha sido uno de los más fuertes del último siglo, con efectos funestos que se extienden desde Australia hasta Brasil.² En Colombia, las lluvias intensas y continuadas empezaron el junio pasado y persistieron durante los meses que deberían ser normalmente secos, saturando los suelos y privando a las comunidades de la oportunidad de recuperarse. Hacia el mes de diciembre, ya se habían presentado frecuentes inundaciones y derrumbes en 28 de los 32 departamentos del país.³ En diciembre 7 de 2010, el presidente Juan Manuel Santos declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



Familias pobres afectadas por las inundaciones, como esta en el departamento de Córdoba, recibieron ninguna o muy poca asistencia después del desastre natural.

Crédito: Refugees International

Las inundaciones de 2010-2011 han sido una de las catástrofes naturales más severas en la historia de Colombia. En abril del presente año, 352 personas habían muerto y más de 2,7 millones habían sido afectadas por la ola invernal. A pesar de no haber cifras concretas del número de personas desplazadas, se sabe que más de 12000 casas fueron destruidas y que adicionalmente otras 356000 fueron dañadas.⁴ Asimismo, más de 1,3 millones de hectáreas cultivadas se perdieron, perecieron más de 370 000 cabezas de ganado y más de 800 carreteras se vieron afectadas.⁵ Las lluvias sobrepasaron también la capacidad del sistema de aguas, especialmente en el canal del Dique, el cual se rompió en varios tramos inundando numerosas áreas a lo largo de la costa del Caribe. Peor aún, en el momento de escribir este informe, la segunda oleada invernal de La Niña ya había comenzado, con lluvias severas previstas hasta el mes de junio de 2011.

La geografía colombiana es altamente susceptible a las inundaciones, derrumbes y otros desastres naturales de todo tipo incluyendo tormentas, terremotos y erupciones volcánicas.⁶ De acuerdo con los pronósticos se estima que el cambio climático aumentará la vulnerabilidad del país a las inundaciones y a otros riesgos hidrometeorológicos.⁷ Por ejemplo, un reporte reciente del Centro para el Desarrollo Global clasificó a Colombia entre los 20 países del mundo más vulnerables a los climas extremos para 2015.⁸ El incremento en frecuencia e intensidad de eventos relacionados con el clima en las últimas décadas, confirma lo anterior. El Reporte de Evaluación Global 2009, publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, encontró que los riesgos de pequeña y mediana escala en Colombia, en su mayoría de naturaleza hidrometeorológica, han aumentado en los últimos 40 años, principalmente en la última década.⁹ Tan sólo en el año pasado, los niveles de lluvia fueron los más altos registrados en la historia y hubo un incremento en los niveles de las aguas de hasta el 60% en algunos tramos de las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca al igual que en algunas zonas hidrológicas del Caribe y el Pacífico.¹⁰ Las lluvias registradas en marzo de 2011 excedieron en algunas regiones el 400% del promedio anual.¹¹

Los eventos climáticos, agravados por factores humanos tales como la deforestación, explotación minera, construcción ilegal de terraplenes y jarillones a lo largo de ríos y ciénagas, y el secado de humedales para la explotación ganadera, están teniendo un impacto significativo en la población y la economía colombianas. El segundo mayor evento de lluvias registrado en el país ocurrió en 2008 y afectó a 1,5 millones de personas.¹² En contraste, las inundaciones de 2010-2011 han afectado a más de 2,7 millones de colombianos, casi el doble de la cantidad mencionada anteriormente. En enero del presente año, el presidente Santos declaró que las pérdidas económicas habían ascendido a alrededor de 10 billones de pesos (5,3 billones de dólares), el equivalente al 2% del PIB del país¹³. Con la ola invernal aún en pleno rigor, los costos totales seguramente serán mucho mayores.

LA EMERGENCIA HUMANITARIA PERSISTE


En el momento de la visita de Refugiados Internacional a Colombia (RI) hacia mediados de marzo, la emergencia humanitaria aún persistía en muchas partes del país. A pesar de la abundante ayuda proveniente de una amplia variedad de fuentes públicas y privadas durante el peor momento de las inundaciones, muchas necesidades permanecían aún desatendidas. Hacia el final de febrero el interés del público había comenzado a disminuir, y con él las ayudas.



Tres meses después del punto máximo de las inundaciones, esta población en el departamento de Atlántico permanece aún inundada.

Crédito: Refugees International

	<p>Pasados más de tres meses del desastre, RI se reunió con docenas de comunidades que se encontraban sin recibir ayuda humanitaria básica incluyendo comida y agua potable. Aunque la mayoría de la población afectada había recibido, por lo menos una vez, alguna forma de ayuda alimentaria, ninguna comunidad había recibido más de dos provisiones. De la misma manera, una encuesta realizada entre 452 hogares afectados llevada a cabo por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) encontró que para la mayor parte de las familias la ayuda alimentaria había durado un mes o menos.¹⁴ Habiendo perdido sus cultivos de subsistencia y sus animales, mucha gente estaba teniendo problemas para alimentar a sus familias. La población se mostraba también preocupada por el futuro ya que muchos, o no contaban con semillas para sembrar en la próxima temporada, o se sentían dudosos de sembrar por temor a nuevas inundaciones. En casi todos los municipios visitados por RI, los damnificados por las inundaciones se veían desesperanzados y abatidos.</p> <p>Agua potable, saneamiento público y albergues eran las mayores preocupaciones. En el departamento del Atlántico, por ejemplo, una madre angustiada le dijo a RI que las raciones de agua de 25 litros por familia al día no eran suficientes para bañar a su bebé y para proveer agua limpia a los otros cuatro miembros de la familia. (Los estándares mínimos de Respuesta a Desastres del Proyecto Esfera, determinan que <i>cada persona requiere 15 litros diarios</i> de agua para beber, cocinar e higiene personal.)¹⁵ A medida que más gente retornó a los municipios, las raciones de agua disminuyeron ya que el gobierno no había provisto agua adicional para las nuevas familias. Además, brotes de violencia habían empezado a hacer aparición entre las gentes que esperaban en las filas para recibir agua. Algunas comunidades reportaron no haber recibido ningún envío de agua y haberse visto forzadas a comprar agua potable en bolsas plásticas a vendedores locales cada cierto número de días. En varios lugares RI fue testigo de niños bañándose en las aguas putrefactas y estancadas de las inundaciones. De igual manera, no es probable que los sistemas de agua que fueron destruidos por la catástrofe, sean reparados pronto, especialmente en áreas que están todavía inundadas y requieren costosas operaciones de bombeo.</p>
5	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

	<p><i>Tras haber sido lanzadas fuera de la escuela local donde se albergaban, estas familias que perdieron sus casas en las inundaciones construyen cambruches a la orilla de la carretera.</i></p> <p><i>Crédito: Refugees International</i></p>
<p>CARENTES DE ALBERGUE Y SIN LUGAR A DÓNDE IR</p> <p>RI quedó seriamente preocupado por la falta de provisión de albergues temporales adecuados y seguros para las víctimas. Aunque no se ha calculado el número total de personas desplazadas por las inundaciones, a fecha de 22 de febrero de 2011, cerca de 125000 personas (incluyendo 3757 niñas menores de 5 años de edad) seguían aún viviendo en albergues improvisados, tales como las instalaciones de 316 escuelas.¹⁶ La gestión de los albergues, cuando existía, era mínima, y numerosas personas describieron la horrenda situación en la que se encontraban, incluyendo hacinamiento, carencia de servicios de saneamiento e insuficiencia de agua, comida, colchones, estufas y otras provisiones. Las condiciones infrahumanas de los albergues hicieron que aquellos que tenían opción de regresar a sus casas lo hicieran tan pronto como les fue posible. Muchos regresaron a casas dañadas o destruidas, infestadas de moho e insectos, carentes de comida, agua limpia, servicios públicos y de saneamiento básico.</p> <p>Los niños que vivían en los albergues eran especialmente vulnerables. Sufrían no sólo de inseguridad alimentaria, enfermedades e infecciones, sino que también se encontraban bajo riesgo de abuso, desertión o absentismo escolar.¹⁷ Lo que era aún peor es que la situación no había mejorado a pesar de que las organizaciones no gubernamentales habían alertado al</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	6

	<p>gobierno sobre la problemática desde hacía meses. A inicios de abril de 2011, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reportó que 20% de los niños en albergues en Córdoba y 13% en Atlántico estaban en riesgo de malnutrición.¹⁸</p> <p>Decenas de miles de niños estaban además afectados por las demoras en la rehabilitación de las escuelas y en la implementación de los programas de educación de emergencia. RI se entrevistó con una comunidad a las afueras del municipio de Ayapel, en el departamento de Sucre, en la cual los niños habían apenas reiniciado clases después de haber permanecido sin estudiar desde junio de 2010. Recientemente, en abril de 2011, el Ministerio de Educación reportó que 4728 niños no habían retornado a la escuela aún. Asimismo, 51% de las escuelas incluidas en el Plan de Acción para Educación de Emergencia del Ministerio de Educación Nacional no habían recibido una adecuada asistencia alimentaria para sus alumnos.¹⁹</p> <p>Para poder retomar las clases en las escuelas, los casos de desalojos forzados en los centros educativos fueron aumentando a medida que la crisis avanzaba. En algunas áreas del departamento del Atlántico donde las aguas de las inundaciones provenientes del Canal del Dique aún no se han retirado (y es muy poco probable que lo hagan sin uso de bombeo), las familias que habían sido forzadas a desalojar las escuelas locales se fueron a vivir en cambuches a la orilla de la carretera. En una municipalidad, RI habló con la representante de un grupo de 27 familias que se encontraban aún alojadas en una escuela y que estaban siendo amenazadas por otros miembros de la comunidad que querían que la escuela reabriera. “Nos han dicho que si no desocupamos la escuela pasado mañana, van a venir con piedras y palos a sacarnos, pero nosotros no nos saldremos porque no tenemos adónde ir”. Al día siguiente la policía fue llamada para patrullar el área durante el día, pero las familias desplazadas estaban aún temerosas de ser atacadas, especialmente durante la noche.</p> <p>La construcción de albergues transicionales ha sido lamentablemente lenta e insuficiente para alojar a todos aquellos que han sido echados de escuelas y de otros edificios usados como albergues temporales. Para finales de febrero de 2011 ninguno</p>
7	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>de los 3 160 albergues familiares planeados para el departamento del Atlántico había sido construido (si bien, un proyecto de albergues multifamiliar había sido completado con fondos provistos por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos -USAID, no por el gobierno colombiano). Además, el gobierno no había aprobado todavía el operador propuesto por la gobernación para la distribución de los subsidios de renta y ya había reportes de personas desalojadas de sitios temporales de vivienda debido a su falta de recursos para pagar el arrendamiento. La especulación en los precios de arrendamiento y el déficit en la cantidad de lugares disponibles para arrendar contribuyeron al problema, el cual resultó en varias familias retornando a casas dañadas o semidestruidas por no contar con otra opción.²⁰</p> <p>En varias comunidades visitadas por RI, los planes de reubicación desarrollados por los gobiernos locales parecían no estar dando frutos. Por ejemplo, en el departamento de Bolívar, una comunidad de varias familias que vivían a lo largo del río y quienes habían perdido sus casas, se habían reubicado por su propia iniciativa en un terreno baldío a las afueras del municipio. Habían construido cambuches con madera, palos y toldos de plástico, y habían demarcado con estacas algunas áreas para plantar árboles. El alcalde del municipio, sin embargo, les proponía un plan de reubicación en una parcela alejada varios kilómetros del municipio. La familias desplazadas, por su parte, estaban rehusando irse porque el sitio de reubicación propuesto por la alcaldía quedaba muy lejos, no tenía tierra arable y las casas planeadas eran muy pequeñas e inadecuadas para el intenso calor del verano.</p> <p>Para citar otro ejemplo, RI se entrevistó con miembros de una comunidad afro-colombiana que habitaban una zona en riesgo de inundación a la orilla del Canal del Dique y quienes habían venido solicitando al gobierno nacional, durante varios años y sin ningún éxito, que los reubicara en un terreno cercano. Cuando llegaron las inundaciones, el 98% de los habitantes del municipio se tuvo que desplazar. Ante la continua desatención del gobierno, las opiniones de la comunidad sobre qué hacer se habían dividido.</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	8

EL CONFLICTO ARMADO AGRAVA EL IMPACTO DE LAS INUNDACIONES

La incapacidad del gobierno colombiano para responder efectivamente a las inundaciones debe ser vista en el contexto de la larga historia de conflicto armado interno y de la presencia de grupos armados ilegales en varias regiones del país. Décadas de guerra entre paramilitares, guerrilleros (como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC) y el ejército colombiano, han desplazado millones de personas. Cifras del gobierno revelan que hay 3,7 millones de personas en condición de desplazamiento interno (PCDI) en el país (aunque organizaciones no gubernamentales citan un número mucho mayor), con 108000 personas habiendo sido reconocidas como nuevos desplazadas en 2010. A medida que el gobierno colombiano continúa desarrollando una agresiva política contrainsurgente y antinarcóticos, los grupos ilegales asientan su control sobre territorios y comunidades para llevar a cabo actividades ilícitas y perpetrar actos terroristas.

Entre los más vulnerables a los desastres naturales están las PCDI a causa conflicto colombiano, quienes carecen de las condiciones básicas de vida digna y permanecen bajo una situación de seguridad más precaria que el resto de la población. De acuerdo con un estudio desarrollado por el gobierno, la gran mayoría de las PCDI viven por debajo del umbral de pobreza, con sólo un 15% teniendo acceso a vivienda segura y apenas un 17% teniendo acceso a ayuda de emergencia (albergue, comida y servicios de salud). La mitad de las PCDI permanecen en condiciones de inseguridad alimentaria.²¹ Cuando un desastre natural irrumpe, ellos son quienes que más difícilmente acceden a ayuda o se recuperan.

Lamentablemente, las inundaciones afectaron muchas de las mismas áreas que han sido escenario de conflicto armado y de violencia continuos. De acuerdo con informaciones de la Defensoría del Pueblo, desde el inicio las personas en situación de desplazamiento por la violencia eran más susceptibles a las inundaciones porque el conflicto armado los había obligado a ocupar tierras no aptas para la vivienda en áreas de alto riesgo.²² RI visitó PCDI en los departamentos de Córdoba, Bolívar y Atlántico quienes habían sido doblemente afectados por el

conflicto ocasionado tanto por factores humanos como por las inundaciones. Entre los PCDI afectados por las inundaciones se encontraban grupos indígenas para quienes la reubicación es particularmente difícil dados sus fuertes lazos con la tierra y la cultura. Por ejemplo, en el departamento de Bolívar, RI se entrevistó con representantes de una comunidad indígena asentada a la orilla del Canal del Dique desde hacía 10 años, después de haber huido de la violencia en Antioquia, Córdoba y Sucre. Cuando el Dique se abrió y las aguas se desbordaron, muchos perdieron sus casas, pertenencias y cultivos. Su prioridad más importante después de haber sido desplazados por primera vez debido a la violencia ha sido encontrar un lugar para vivir en el que puedan preservar su estilo de vida y sus prácticas culturales, sin embargo sus numerosas peticiones al gobierno han sido ignoradas.



Un joven y su esposa embarazada, quienes perdieron sus cultivos a causa de las inundaciones, muestran preocupación sobre cómo van a alimentar a su familia.

Crédito: Refugees International

DUPLICACIÓN DE LOS PROCESOS BUROCRÁTICOS OBSTACULIZA LA AYUDA DE EMERGENCIA

Dada su significativa vulnerabilidad a las catástrofes naturales, Colombia ha hecho del manejo de riesgo de desastres (MRD) una prioridad de desarrollo nacional. En los últimos 20 años ha instituido una política y un marco legal que apoyan una aproximación integral y multisectorial a la prevención y respuesta a los desastres. El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNAPD) incluye agencias, tanto públicas como privadas, con responsabilidades de mitigación y prevención de riesgos así como de respuesta de emergencia y rehabilitación. El sistema está descentralizado y cuenta con oficinas regionales (conocidos como CREPADs), presididos por los gobernadores de departamentos y comités locales (conocidos como CLOPADs), presididos por los alcaldes.²³

Las inundaciones de 2010-2011 revelaron serias brechas en el sistema de MRD colombiano. Después de meses de intensas e incesantes lluvias, la dimensión y severidad de la tragedia sobrepasó la capacidad de respuesta de las agencias gubernamentales. La autoridad central de respuesta, la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR) mostró considerables deficiencias de personal y de recursos. A nivel local, RI observó también un severo déficit de capacidad al igual que incongruencias en la implementación del sistema de MRD. Aunque en algunos lugares las autoridades locales se prepararon exitosamente para las inundaciones (por ejemplo, Zambrano en el departamento de Bolívar), RI visitó numerosas municipalidades en las que los ciudadanos se quejaron de que el CLOPAD o no existía o no sabía qué estaba haciendo.

Reconociendo que el sistema existente no tenía la capacidad técnica ni humana necesarias – y escéptico de los gobiernos locales — el gobierno central decidió intervenir. En noviembre pasado el gobierno lanzó Colombia Humanitaria, una campaña con el objetivo de movilizar recursos del gobierno, del sector privado, de gobiernos extranjeros y de la sociedad civil para responder a las inundaciones. A enero del año corriente, el gobierno había conseguido recaudar cerca de US\$500 millones de dólares y había decidido poner en marcha un nuevo sistema de distribución de los fondos para auxilios y reconstrucción.

Bajo el nuevo sistema, el cual fue instituido mediante varios decretos presidenciales, las ayudas son distribuidas directamente a la población afectada por medio de “operadores” asignados para cuatro áreas de asistencia –ayuda alimentaria, albergues temporales, subsidios de renta y reparación de vivienda. Los operadores incluyen una variedad de organizaciones tales como la Cruz Roja Colombiana, cámaras de comercio locales, cooperativas de empleados (ej. COMFAMILIAR) y fundaciones privadas (ej. la Fundación Mario Santo Domingo).

El gobierno y la población colombianos merecen un amplio reconocimiento por sus generosas contribuciones en respuesta a las inundaciones. No cabe duda que hay varios aspectos del marco de trabajo de Colombia Humanitaria que probablemente tendrán éxito. Por ejemplo, el nuevo sistema promueve el sentido de apropiación nacional e involucra al sector privado. El sistema incluye además numerosos mecanismos de rendición de cuentas para minimizar el riesgo de fraude y corrupción.²⁴

Desafortunadamente, sin embargo, la implementación de los programas ha resultado ser increíblemente lenta y estar fragmentada de grandes desafíos. Los problemas más inmediatos son la falta de coordinación entre la confusa red de actores ahora



Un hombre que perdió su casa en el departamento de Bolívar usa palos, madera y plástico para construir un nuevo albergue en un terreno baldío. Los intentos del alcalde municipal de reubicarlo a él y a otros miembros de la comunidad en un nuevo lugar han sido infructuosos.

Crédito: Refugees International

	<p>involucrados en la respuesta, la falta de información sobre las necesidades específicas de los millones de víctimas, las demoras en los procesos de contratación y la carencia substancial de capacidad para implementar efectiva y oportunamente la asistencia humanitaria de emergencia. Tal y como admitiera frente a RI un funcionario de Colombia Humanitaria: “Estamos volando un 747 lleno de pasajeros mientras tratamos de reparar el motor en pleno vuelo”. Entretanto, miles de víctimas de las inundaciones en todo el país han sido abandonadas a su suerte durante meses.</p> <p>En lugar de utilizar tan substanciales recursos financieros para reforzar la capacidad de la estructura de respuesta a desastres naturales existente, Colombia Humanitaria ha buscado reemplazarla en buena parte. Mientras muchos estuvieron de acuerdo con que el sistema previo era débil, sintieron, no obstante, que el gobierno intentó construir un sistema casi enteramente nuevo, involucrando nuevos actores (ej. designado “operadores” para proveer los auxilios) y en última instancia retardando la respuesta. Además, el nuevo sistema ignoró en buena parte las instituciones, los marcos y los enfoques existentes no sólo para responder a los desastres naturales, sino también para reconocer los derechos de todos aquellos afectados.</p> <p>Uno de los problemas primarios fue la carencia de datos sobre quiénes fueron afectados y cómo. Colombia Humanitaria instituyó un largo proceso para recolectar y verificar datos sobre las necesidades específicas de las poblaciones afectadas. Bajo el nuevo sistema, los gobiernos departamentales tenían que recolectar y verificar los datos provenientes de los municipios sobre las necesidades específicas de las poblaciones afectadas antes de liberar los fondos. Según varias ONG internacionales y locales con quienes RI habló, las gobernaciones de algunos departamentos carecían de capacidad para recolectar y verificar rápidamente la información provista por las municipalidades, dado que no contaban con un sistema apropiado de referencia. Al nivel municipal había además confusión sobre cuál era y cómo funcionaba el proceso. Como resultado, la ayuda se demoró mucho en llegar. En resumen, el enfoque había pasado de la necesidad de proveer ayuda humanitaria de emergencia a las víctimas de las inundaciones a la necesidad de evaluar y</p>
13	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>verificar los daños. Tal y como lo expresara un funcionario de la DGR, “aún con todas las dificultades del sistema anterior, la ayuda llegaba a las víctimas.”</p> <p>Uno de los aspectos que exacerbó las demoras fue el hecho de que Colombia Humanitaria trajo consigo toda una nueva serie de actores. Los gobernadores debían, primero, identificar a los “operadores” para proveer auxilios por las inundaciones en cada una de las cuatro categorías designadas (alimentos, albergues temporales, subsidios de renta y reparación de vivienda), luego, obtener la aprobación de Colombia Humanitaria para los operadores elegidos y, por último, negociar contratos con ellos. La identificación de operadores y la firma de los contratos tardaron meses en algunos departamentos. Además, muchos operadores (ej. la cámara de comercio local) no tenía experiencia o entendimiento de lo que se requería para proveer asistencia humanitaria de emergencia. “La gente involucrada en proporcionar ayuda parece no saber la diferencia entre 24 horas y tres semanas” lamentó una ONG que trabaja en agua y saneamiento básico en el departamento del Atlántico. El sistema carecía además de estándares y protocolos. Por ejemplo, no había estandarización para los auxilios alimentarios en términos de qué tipo de alimentos se incluían en los mercados, cuánto tiempo deberían durar y cómo asegurar que los alimentos básicos más importantes llegaran al máximo número de personas.</p> <p>En resumen, en su papel de “guardián de la reconstrucción” (como lo describiera un oficial de Naciones Unidas), <i>Colombia Humanitaria</i> no solamente restó prioridad a la ayuda de emergencia sino que efectivamente la dificultó implementando una burocracia excesiva y duplicativa. De acuerdo con un reporte reciente de la Contraloría General de la República, solamente el 53% de los recursos para la respuesta a las inundaciones ha sido asignado y desembolsado, reflejando una débil ejecución de los programas de asistencia y rehabilitación en las regiones afectadas²⁵. En tanto que la preocupación de Colombia Humanitaria sobre la posible corrupción en la distribución de millones de dólares en ayuda por las inundaciones es indudablemente legítima, un sistema de asistencia por las inundaciones que subordina las necesidades humanitarias básicas de miles de personas vulnerables y desesperadas, claramente no lo es.</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	14

CARENCIA DE ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA RESPUESTA AL DESASTRE

Notablemente ausente del nuevo sistema de Colombia Humanitaria es cualquier reconocimiento de los derechos de las víctimas que fueron dejadas sin alimento, agua y albergue adecuado, todas ellas condiciones de protección básica amparadas bajo los *Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas* (Principios Rectores de NU). Esto es debido en parte a que Colombia ha construido dos marcos institucionales legales completamente separados para responder, por una lado, a la población desplazada o afectada por los desastres naturales y, por el otro, a la desplazada por el conflicto.

En 1997, Colombia promulgó la Ley 387 sobre Desplazamiento Forzado, la cual otorga a las PCDI derechos específicos emanados de su situación de vulnerabilidad. La ley requiere al gobierno colombiano que tome acciones destinadas a prevenir el desplazamiento y a asistir y proteger a la población desplazada. Además, garantiza soluciones duraderas por medio del retorno, reasentamiento o restablecimiento socioeconómico de las poblaciones afectadas, incluyendo provisiones específicas de protección de la propiedad y la titularidad de tierras. La ley define quién es un desplazado y sus derechos y delinea



Una familia agobiada dice a RI: "Porque somos pobres y vivimos muy lejos el gobierno se ha olvidado de nosotros."

Crédito: Refugees International

las responsabilidades del Estado a través del Sistema Nacional de Asistencia Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). El SNAIPD, a su vez, está dirigido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la cual coordina la respuesta del gobierno a las necesidades humanitarias de las PCDI.²⁶

Sin embargo, los individuos desplazados por los desastres naturales no están incluidos en la ley. Tal como lo señaló el Consejo Noruego para los Refugiados, mientras la protección para la población desplazada interna por el conflicto ha venido siendo gradualmente más informada por los estándares internacionales de derechos humanos, "aquellos afectados por desastres naturales continúan siendo vistos como objetos de caridad en lugar de sujetos titulares de derechos."²⁷

Walter Kälin, el Representante Especial del Secretariado General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas Internas, señaló en su informe de 2007 que la categoría de las personas que se pueden registrar como desplazadas es demasiado reducida para capturar la complejidad de las causas del desplazamiento. Es claramente más reducida que aquella contemplada en los Principios Rectores de UN porque excluye el desplazamiento resultante de desastres naturales, el cual es frecuente en Colombia. A la luz de las persistentes y múltiples causas de desplazamiento, Kälin recomendó que el gobierno colombiano incluya el desplazamiento por desastres naturales dentro del marco para personas desplazadas por conflicto en aras de evitar diferentes respuestas humanitarias y estructurales.²⁸ En Colombia ha habido un debate intenso con relación a si la ley debe revisada, y si el estatus de PCDI por conflicto debe ser combinado con el de las víctimas de desastres naturales. Claramente, esta problemática requiere más discusión para lograr responder mejor a las necesidades de las víctimas de las inundaciones y a todos aquellos que serán afectados por desastres naturales futuros.

La respuesta a las inundaciones debe ser vista como una oportunidad para instituir mecanismos y procedimientos incluyan un enfoque de derechos en la gestión del riesgo y respuesta a los desastres. Como primer paso, las amenazas inmediatas a

	<p>los derechos humanos de las víctimas de las inundaciones deben ser identificadas. La Defensoría del Pueblo debe conducir una evaluación integral de derechos humanos de todos los afectados por las inundaciones y eidentificar las acciones prioritarias para responder a las violaciones actuales resultantes tanto de las inundaciones en sí mismas como de la deficiente respuesta gubernamental.</p> <p>Yendo más allá, el gobierno colombiano debe revisar el marco del MRD e instituir normas y procedimientos que reconozcan los derechos fundamentales de los afectados por los desastres naturales, usando como guía las <i>Directrices Operacionales de del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de Personas en Desastres Naturales</i>.²⁹ Por ejemplo, con respecto al derecho al alojamiento, la DGR y las autoridades de respuesta a desastres a nivel departamental y municipal deben poner en marcha procedimientos y protocolos para asegurar un mejor manejo de los albergues en tiempos de crisis, especialmente para mujeres, niños y niñas y otras poblaciones vulnerables que requieran protección especial. Adicionalmente, deben implementarse rápidamente planes para la provisión inicial de alojamiento transicional adecuado y seguro, y evitar el uso prolongado de instituciones escolares como albergues.</p> <p>Además, el gobierno colombiano debe implementar mecanismos para permitir a las víctimas ejercer esos derechos, por ejemplo, extendiendo el mandato de la Defensoría del Pueblo para incluir aquellos desplazados por desastres naturales y permitiendo a las comunidades afectadas expresar sus necesidades y participar en las decisiones que los afectan. Al implementar un enfoque de derechos en la respuesta al desastre, el gobierno debe valerse de la experiencia y los conocimientos de las instituciones responsables de proteger los derechos de aquellos desplazados por el conflicto, incluyendo Acción Social. La Procuraduría General de la Nación, a su vez, debe fortalecer su supervisión sobre las instituciones y agencias responsables de la preparación y respuesta ante los desastres naturales para salvaguardar los derechos de los grupos afectados.</p> <p>Merece especial atención la necesidad de implementar proced-</p>
17	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>imientos y protocolos para planes de reubicación liderados por la comunidad y dirigidos a poblaciones vulnerables que vivan en áreas propensas a desastres que las expongan a riesgo severo, sobretudo áreas susceptibles de derrumbes. (La mayoría de las 352 víctimas mortales en el desastre murieron a causa de derrumbes y no por las inundaciones en sí.) Mucha gente pobre y vulnerable, incluyendo una cantidad significativa de personas desplazadas por el conflicto armado, viven en zonas de alto riesgo a la orilla de los ríos y en las laderas de las montañas porque no tienen ninguna otra opción.</p> <p>Finalmente, mientras que la rehabilitación y reconstrucción tienen lugar, el gobierno colombiano – con el apoyo de donantes externos- debe garantizar que los fondos destinados a la reconstrucción den prioridad a las necesidades de las poblaciones más vulnerables, incluyendo PCDI, grupos de afrocolombianos e indígenas, y mujeres, niños y niñas, en lugar de a las necesidades de los terratenientes y los grandes proyectos de infraestructura.</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	18

DEFICIENCIAS EN LA RESPUESTA INTERNACIONAL

El Equipo Humanitario País de Naciones Unidas (EHP) se enfrentó a limitaciones significativas en su habilidad para responder al desastre. El EHP carecía de la capacidad financiera y de los recursos humanos para proveer asistencia a los damnificados, y el gobierno colombiano rehusó la propuesta de Naciones Unidas para hacer un llamamiento internacional para recaudar fondos. No obstante, a la luz de la alarmante situación humanitaria que se prolongó en el terreno, la respuesta fue decepcionante y pudo haber sido más robusta.

En plena emergencia inercial, la comunidad internacional movilizó \$14,7 millones de dólares en ayuda de emergencia desde el Fondo Central de Respuesta a Emergencias de Naciones Unidas (CERF), el Fondo de Respuesta a Emergencia de Naciones Unidas en Colombia (ERF) y de los gobiernos donantes. Varias agencias, particularmente el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA), hicieron esfuerzos significativos para movilizar y extender sus limitados recursos y proveer ayuda de emergencia a los afectados por las inundaciones. Adicionalmente, Naciones Unidas prestó asistencia técnica al gobierno colombiano, incluyendo una misión de Evaluación y Coordinación de Desastres de Naciones Unidas (UNDAC) para fortalecer los mecanismos de respuesta humanitaria de la DGR, y una misión del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas para la Prevención y Respuesta a la Crisis de (BCPR) sobre recuperación temprana. A mediados de febrero, el EHP presentó ante el gobierno y las agencias donantes un plan inter-agencias de respuesta al desastre por más de \$60 millones de dólares.

Lamentablemente, el gobierno colombiano rechazó la propuesta de Naciones Unidas de lanzar un llamamiento e implementar el plan. De acuerdo con oficiales de Naciones Unidas, Colombia Humanitaria se mostró reticente a aceptar más ofertas de asistencia técnica extensiva, la cual probablemente habría agilizado la respuesta humanitaria. Con recursos limitados y un desastre que “no estaba dentro de su mandato” muchas agencias de Naciones Unidas y ONGs internacionales sintieron que era muy poco lo que podían hacer.

Hubo además deficiencias notables en la respuesta de la comunidad internacional –sobre todo, dada la especial gravedad de la crisis-. En primera instancia, el lento desarrollo del desastre parece haber tomado por sorpresa y sin preparación al EHP. Como lo mencionara un oficial de Naciones Unidas, “no estábamos preparados para una inundación de esa magnitud”. Desde el principio del desastre hubo, además, serios vacíos en el liderazgo de la coordinación. Aunque se había desarrollado y difundido un Plan Inter-agencias de Contingencia, éste nunca se activó. El Plan Interagencias de Respuesta a las Inunda-



Comunidades en el departamento del Atlántico que aún no tienen acceso a agua limpia, usan agua sucia del Canal del Dique.

Crédito: Refugees International

	<p>ciones del EHP no se presentó al gobierno hasta mediados de febrero, meses después de iniciado el desastre. Igualmente, las inundaciones coincidieron con ausencias y cambios de cargo en posiciones claves para varias agencias. A pesar de que la Sala de Situación Humanitaria se estableció en enero para compartir información y coordinar respuestas, a varios meses de encontrarse ya avanzado el desastre el proceso pareció no haber logrado catalizar acción alguna en la respuesta a la crisis humanitaria que persistía en muchas áreas del país.</p> <p>Asimismo, con excepción de once diagnósticos rápidos de necesidades sobre seguridad alimentariallevadas a cabo por el PMA, parecía haber serios vacíos de información relacionada con las necesidades humanitarias en la mayoría de sectores. Los mecanismos usualmente usados por el Equipo Técnico de Emergencia de Naciones Unidas (UNETE) para diagnósticos rápidos no fueron activados oportunamente, dejando a las agencias dependientes en gran parte de información incompleta e imprecisa provista por los gobiernos locales. Adicionalmente, la información recopilada y reflejada en los Reportes de Situación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas(OCHA) parece no haber estado completa ni actualizada. Un miembro de Naciones Unidas responsable de reportar sobre las necesidades humanitarias a nivel departamental admitió que no había tenido tiempo para hacerlo regularmente. En general, el grado de compromiso de varias agencias con una respuesta coordinada pareció ser muy desigual. El personal de las agencias en Bogotá y otras capitales de departamentos parecía no estar totalmente enterado de la realidad en el terreno.</p> <p>RI estuvo además preocupado porque, si bien la mayoría de actores internacionales en Colombia tienen programas enfocados a las necesidades de protección de las PCDI por causa del conflicto, no había información sobre cuántas PCDI habían sido afectadas por las inundaciones. Como se mencionó anteriormente, las inundaciones afectaron en muchas ocasiones las mismas áreas que han estado sujetas a conflicto y violencia, y RI se entrevistó con PCDI en comunidades de los departamentos de Córdoba, Bolívar y Atlántico que habían sido desplazadas de nuevo por las inundaciones. Aun así, no</p>
21	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>se había trazado todavía un mapa para identificar PCDI susceptibles de un segundo desplazamiento por amenazas naturales, a pesar de su vulnerabilidad específica.³⁰</p> <p>RI estuvo igualmente preocupado por la falta de esfuerzo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para responder a las necesidades de protección de los desplazados por las inundaciones, incluyendo PCDI por conflicto armado, y a los numerosos casos de desplazamientos forzado secundario que sufrieron las víctimas de las inundaciones al ser desalojadas de los albergues. Aunque ACNUR se enfrenta a limitaciones significativas en recursos humanos y financieros como resultado de recortes presupuestarios, falló en lanzar la alarma en relación a las necesidades de proteger los miles de personas que se estaban enfrentando a prolongados y/o segundos desplazamientos forzados como resultado de las inundaciones</p> <p>Parte del problema puedederivarse del hecho de que en Colombia la mayoría de las agencias de Naciones Unidas y de las ONG internacionales no son operacionales y proveen solamente asistencia técnica. Aún en casos de desplazamiento forzado por conflicto, las Naciones Unidas y otras agencias internacionales no son los primeros en responder –los gobiernos locales seguidos por Acción Social lo son-.³¹ Por ejemplo, un oficial del CICR declaró a RI que la respuesta a las inundaciones era nueva para CICR, y que la organización normalmente sólo se encarga de poblaciones afectadas por el conflicto. Sin embargo, dijo que es probable que incluyan la respuesta a las inundaciones en sus planes de operaciones futuros. Otros actores internacionales normalmente enfocados al desarrollo encontraron también que carecían de personal formado en la respuesta a desastres naturales. El jefe de misión de una ONG internacional dijo a RI que aunque la organización había sido capaz de juntar recursos para implementar un programa de ayuda a los afectados por las inundaciones, ninguno de sus funcionarios contaba con formación o experiencia en provisión de ayuda de emergencia. También mencionó la “completa carencia de una cultura de respuesta a emergencias” no sólo en las agencias del gobierno, sino también en muchas ONG internacionales involucradas en la respuesta. En efecto, en al-</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	22

	<p>gún momento la organización condujo una evaluación interna para determinar si retirar o no el programa de las manos de su personal local, pero finalmente decidieron no hacerlo.</p> <p>La vulnerabilidad de Colombia a los desastres naturales – y la alta probabilidad de que el cambio climático magnifique esos riesgos- requiere que ambos actores, tanto de desarrollo y como de asistencia humanitaria, repiensen y adapten sus programas y sus respuestas. Los programas de asistencia deben fortalecer la resiliencia de las poblaciones vulnerables no sólo ante el conflicto sino también ante la variabilidad climática, con un enfoque en prevención, protección y soluciones duraderas que ofrezcan a la gente medios de subsistencia y aseguren sus derechos a la propiedad. En varias comunidades RI encontré que programas relativamente económicos diseñados para mejorar la organización y coordinación comunitaria, ayudaron con éxito a las víctimas de las inundaciones a sobrellevar la crisis a pesar de la naturaleza tan prolongada del desastre y la falta de asistencia. En esas comunidades, la población estuvo mejor preparada para las inundaciones y organizó comités de alimentos, saneamiento básico y salud que les permitieron trabajar juntos de cara a la crisis.</p> <p>En el futuro, el EHP debe tomar medidas para prepararse mejor frente a las emergencias relacionadas con desastres naturales. Como primer paso, el EHP debe elaborar mapas de las PCDI y otras poblaciones vulnerables que estén también expuestas a desastres naturales. En segunda instancia, el EHP debe preparar y actualizar regularmente planes de contingencia que incluyan desastres naturales, y estar preparados para implementarlos de manera oportuna. El EHP debe asimismo implementar un plan para incluir respuestas operacionales clave preparadas en caso de ocurrencia de desastres.</p> <p>Las agencias de Naciones Unidas – y en particular ACNUR – deben negociar con el gobierno colombiano la incorporación de actividades de protección para la población desplazada por desastres naturales. Por ejemplo, durante las recientes inundaciones pareció haber una mayor predisposición de los gobiernos departamentales para aceptar asistencia técnica de parte de las agencias de Naciones Unidas a través de la asignación de oficia-</p>
23	<p style="text-align: center;">SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA</p>

<p>les para trabajar en las oficinas de gobierno, o para llevar a cabo seminarios de protección para funcionarios gubernamentales involucrados en la respuesta. En el futuro, las agencias de naciones Unidas deben buscar oportunidades para ofrecer a los gobiernos departamentales y municipales asistencia técnica y operacional en preparación y respuesta a desastres. Las agencias y las ONG internacionales deben reservar una cantidad razonable de fondos para hacer frente a desastres naturales.</p> <p>Reconociendo que la emergencia humanitaria no está superada aún, los Estados Unidos y otros gobiernos donantes deben continuar proporcionando apoyo financiero a las víctimas de las inundaciones a través de ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia para la recuperación. Igualmente, los Estados Unidos deben asegurar que gobierno de Colombia cuente con una estrategia efectiva derespuesta a desastres naturales previa a la provisión de asistencia humanitaria. Esta estrategia debe: 1) incorporar la protección debida a las poblaciones vulnerables; 2) asegurar una distribución fluida de la ayuda humanitaria; 3) fortalecer la capacidad local de respuesta y preparación ante desastres; y 4) permitir la participación ciudadana y la veeduría.</p> <p>A un nivel más amplio, los Estados Unidos deben reconocer el gran espectro de repercusiones que los desastres naturales y el cambio climático tendrán sobre Colombia. El cambio climático es un asunto transversal que mina un amplio rango de prioridades de desarrollo, desde el crecimiento económico, pasando por la sostenibilidad ambiental, hasta la seguridad humana. Como tal, USAID debe incorporar dentro de sus programas de desarrollo actividades que construyan la resiliencia de las poblaciones vulnerables ante la variabilidad climática. Las prioridades deben incluir el fortalecimiento de la capacidad local de prevención y respuesta a desastres, así como una mayor participación comunitaria y de veeduría, y la protección de los derechos de los grupos poblacionales afectados.</p>	
<p style="text-align: center;">WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG</p>	24

RECOMENDACIONES

El gobierno de Colombia debe:

- Resolver inmediatamente las barreras administrativas que bajo *Colombia Humanitaria* están obstaculizando la pronta distribución de ayuda por las inundaciones, y asegurar que la respuesta reafirme el sistema existente de respuesta en lugar de reemplazarlo. Asimismo, el gobierno debe mejorar inmediatamente los mecanismos de monitoreo de la distribución de ayuda instituyendo veedurías locales a través de alternativas como la Defensoría del Pueblo, organizaciones no gubernamentales locales y grupos eclesiales.
- Permitir que el **Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas designe un coordinador humanitario independiente** para trabajar con el gobierno colombiano en la coordinación de una respuesta efectiva y para evaluar el desempeño del Equipo Humanitario País de Naciones Unidas.
- Permitir a las **agencias de Naciones Unidas con los conocimientos y experiencia en la provisión de ayuda humanitaria de emergencia asistir en la respuesta a las inundaciones**, facilitando su participación en las operaciones de ayuda frente a las inundaciones. Esto incluye permitir que Naciones Unidas proporcione expertos técnicos a los gobiernos departamentales y locales de Colombia para conducir diagnósticos de necesidades, manejar información y coordinar la respuesta.
- **Desarrollar e implementar un plan de recuperación temprana que responda a las necesidades prioritarias de los afectados**, en coordinación con el Equipo Humanitario País de Naciones Unidas. Esto incluye la reconstrucción de albergues transicionales adecuados, la distribución de semillas para permitir a los agricultores cultivar oportunamente, y la provisión de educación para los miles de niños y niñas que no han asistido a la escuela durante meses.

- **Fortalecer la capacidad local de preparación y respuesta a desastres**, desarrollando habilidades para la gestión de riesgo de desastres a nivel departamental, local y comunitario, incluyendo el despliegue temporal de expertos técnicos externos.
- **Diseñar e implementar un enfoque basado en los derechos humanos para incluir en la respuesta actual a las inundaciones y para todos los desastres naturales futuros.** Como primer paso, la Defensoría del Pueblo debe conducir una amplia evaluación de los derechos humanos de los afectados por las inundaciones y recomendar acciones en respuesta a las actuales violaciones, resultantes tanto de las inundaciones en sí mismas como de la débil respuesta gubernamental. El gobierno colombiano debe además revisar el marco de gestión de riesgo de desastre para incorporar estas recomendaciones y desarrollar mecanismos de veeduría y rendición de cuentas para la protección de los derechos humanos en casos de desastres naturales. El proceso debe ser coordinado en conjunto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, y debe basarse en los conocimientos con que cuenta Acción Social.

Las Naciones Unidas:

- **El Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas debe procurar el envío a Colombia de un equipo de alto nivel o de personal de nivel subdirectivo** para trabajar conjuntamente con el gobierno colombiano y las agencias de Naciones Unidas en el diseño una estrategia coordinada para responder a las inundaciones.
- **El Equipo Humanitario País debe tomar medidas para prepararse mejor ante emergencias causadas por desastres naturales.** Las medidas deben incluir la elaboración de un mapeo de PCDI y otras poblaciones vulnerables que están además en situación de riesgo de afectación por desastres naturales, y la pronta preparación, actualización e implementación de planes de contingencia frente a dichos desastres.

	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo Humanitario País debe negociar con el gobierno colombiano la incorporación de un papel de protección de las personas afectadas y/o desplazadas por desastres naturales, y destinar una partida comprometida y razonable para la asistencia por desastres naturales en el presupuesto de Naciones Unidas • La oficina central de OCHA debe prepararse para futuros desastres naturales desarrollando preparativos para respuestas operacionales en países de riesgo. OCHA debe mantener una lista de coordinadores humanitarios con alto nivel de experiencia que puedan ser enviados rápidamente a desastres naturales recién originados para llevar a cabo evaluaciones independientes y trabajar con el gobierno local y nacional en la implementación de una respuesta oportuna y efectiva. <p>El Gobierno de los Estados Unidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los programas de desarrollo en Colombia deben incorporar actividades que desarrollen la resiliencia de las poblaciones vulnerables a la variabilidad climática. Las prioridades deben incluir el fortalecimiento de la capacidad local de prevención y respuesta a desastres, una mayor participación comunitaria y veeduría, y la protección de derechos de los grupos afectados. • Los Estados Unidos deben asegurar que la asistencia humanitaria para desastres naturales otorgada al gobierno de Colombia exija una estrategia de respuesta que: <ul style="list-style-type: none"> – Incorpore las necesidades de protección de las poblaciones vulnerables; – Asegure una distribución fluida de la ayuda humanitaria; – Fortalezca la capacidad local de prevención y respuesta a desastres; y – Permita la participación ciudadana y la veeduría.
27	SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA

<p>REFERENCIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> ¹ El Niño/Oscilación del Sur (ENSO) es un sistema interactivo entre el océano Pacífico ecuatorial y la atmósfera que transforma las lluvias tropicales y los patrones de circulación causando climas extremos (tales como sequías e inundaciones) en muchas regiones del planeta. El ciclo ocurre en cada 2 a 7 años. Las dos variaciones se aparejan: la fase cálida, El Niño, acompaña la presión de superficie del aire en el Pacífico occidental, mientras que la fase fría, La Niña, acompaña bajas presiones de superficie del aire en Pacífico occidental. Disponible en: http://www.elnino.noaa.gov ² Organización Meteorológica Mundial-OMM. Actualización <i>EL Niño/La Niña</i>. 25 de enero de 2011, disponible en: http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcasp/documents/El-Nino_Jan11_Eng.pdf ³ Colombia es una república unitaria conformada por 32 divisiones territoriales conocidas como departamentos. ⁴ UNOCHA. <i>Inundaciones en Colombia 2010-11, Reporte de Situación No. 24</i>. 6 de abril de 2011, (de aquí en adelante OCHA Reporte de Situación No. 24.), disponible en: http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Sit_Rep_24_Colombia_Floods.pdf ⁵ UNOCHA. <i>Inundaciones en Colombia 2010-11, Reporte de Situación No. 19</i>. 23 de febrero de 2011, (de aquí en adelante OCHA Reporte de Situación No. 19.), disponible en: http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/OCHA_Colombia_SitRep_19_-_Floods_final_v2.pdf ⁶ Con la gran mayoría de su población, infraestructura y bienes localizados en áreas de alto riesgo, el Banco Mundial ha identificado a Colombia como un “punto caliente” para desastres naturales, ocupando el décimo lugar en el mundo en riesgo económico por tres o más amenazas. Banco Mundial. <i>Puntos Calientes en Desastres Naturales</i>. Un Análisis de Riesgo Global. (Washington. DC: Disaster Risk Management Series, 2005), tabla 7.2. ⁷ Eventos climáticos como tormentas, inundaciones y sequías están relacionados con la transferencia de agua y energía entre la superficie terrestre y la baja atmósfera. El cambio climático estará asociado a eventos meteorológicos extremos como inundaciones, derrumbes, tormentas de viento, olas de calor y sequías severas. UNDP, <i>Ficha Cambio Climático -Colombia</i>, julio de 2009. ⁸ David Wheeler. “Quantifying Vulnerability to Climate Change: Implications for Adaptation Assistance –Documento de trabajo 240” Centro para el Desarrollo Global, enero de 2011, disponible en: http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424759 ⁹ ISDR. Global Assessment Report for Disaster Risk Reduction. Anexo 4. <i>Manifestaciones del Riesgo Intensivo y Extensivo en Colombia</i>. Septiembre de 2008 de :http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/ 	
WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG	28

	<p>¹⁰ IDEAM y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. <i>Estudio Nacional del Agua 2010</i>. (Bogotá: IDEAM, 2010) Pág. 291.</p> <p>¹¹ Redacción, Sección Nación. “No Parará de Llover en Abril, IDEAM”. <i>El Tiempo</i>, 29 de marzo de 2011.</p> <p>¹² Entrevista de Refugiados Internacional con funcionario del Instituto Colombiano de Hidrología y Meteorología (IDEAM).</p> <p>¹³ Redacción de Negocios. “El Costo del Invierno en Colombia” <i>El Espectador</i>, 11 de Abril de 2011.</p> <p>¹⁴ De acuerdo con la encuesta del PMA, la situación fue particularmente grave en zonas rurales donde muchas comunidades de agricultores reportaron haberse vuelto totalmente dependientes de la asistencia alimentaria y de fuentes no tradicionales, temporales e inestables para comprar alimentos. OCHA. <i>Reporte de Situación No. 24</i>.</p> <p>¹⁵ Estándares Esfera. Capítulo Humanitario y Estándares Mínimos en la Respuesta Humanitaria, Edición 2011, pág. 98.</p> <p>¹⁶ En el pasado, las municipalidades habían permitido a la población desplazada por las inundaciones alojarse temporalmente en escuelas durante la temporada de lluvia, la cual la mayoría de las veces correspondía con las vacaciones escolares de mitad y fin de año.</p> <p>¹⁷ OCHA. <i>Reporte de Situación No. 19</i>.</p> <p>¹⁸ OCHA. <i>Reporte de Situación No. 24</i>.</p> <p>¹⁹ UNOCHA. <i>Reporte de Situación No. 25</i>, 14 de abril de 2011, disponible en: http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Sit_Rep_25_Inundaciones_Colombia.pdf</p> <p>²⁰ OCHA. <i>Reporte de Situación No. 19</i>.</p> <p>²¹ IDMC. “Colombia Government Response Improves but Still Fails to Meet Needs of Growing IDP Population,” Diciembre de 2010.</p> <p>²² Entrevista de Refugiados Internacional con la Defensoría del Pueblo.</p> <p>²³ Banco Mundial, Centro Global para la Reducción del Desastre (GFDRR) Gestión de Riesgo de Desastres en las Regiones de Latinoamérica y El Caribe: GFDRR Notas sobre Colombia, pág. 35.</p> <p>²⁴ Almomento de la vista de RI, acusaciones de fraude y connivencia por parte del gobierno y los distribuidores de alimentos previnieron la distribución de 44.179 paquetes de comida y 26.844 paquetes de higiene personallos cuales permanecían aún almacenadas en una bodega sin ser usados. Norbey Quevedo. “El Avivato de la Ola Invernal”, <i>El Espectador</i>, 19 de marzo de 2011.</p>
29	SOBREVIVIENDO SOLOS: MEJORANDO LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LAS INUNDACIONES EN COLOMBIA

<p>Además, con las elecciones locales programadas para noviembre del presente año, había un alto riesgo de corrupción política. En efecto, en casi todas las municipalidades visitadas por RI, miembros de la comunidad que cualquier ayuda que sido distribuida por el alcalde, ha sido usada por políticos para conseguir apoyo político de los constituyentes. Pero retirar a los gobiernos locales de la distribución de ayudas no es necesariamente la respuesta. En su lugar, más mecanismos de rendición de cuentas deben ser creados e implementados efectivamente para sin causar más retrasos, por ejemplo, a través de participación ciudadana y veeduría.</p> <p>²⁵ Norbey Quevedo. “Caos en el Manejo de las Inundaciones”. <i>El Espectador</i>, 18 de abril de 2011.</p> <p>²⁶ Ver Lari Andrea. “<i>Striving for Better Days: Improving the Lives of Internally Displaced People in Colombia</i>”, Refugees International, diciembre de 2007, pág. 9.</p> <p>²⁷ Sebastián Albuja & Isabel Cavelier-Adarve. “Protecting people displaced by disasters in the context of climate change: Challenges from a mixed conflict/disaster context,” 24 <i>Tulane Environmental Law Journal</i> (2011) (citado por los autores).</p> <p>²⁸ Informe de Representante del Secretario General para los Derechos Humanos de las Personas en Condición de Desplazamiento, Walter Kälin- <i>Misión a Colombia</i>, 24 de enero de 2007, A/HRC/4/38/Add.3, ¶ 31, 76, 77.</p> <p>²⁹ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, UN IASC <i>Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters</i>, enero de 2011.</p> <p>³⁰ Acción Social estima que 93% de los PDIs por conflicto armado residen en áreas expuestas a riesgo resultantes de infraestructura precaria, lo cual hace a los desplazados más vulnerables a las inundaciones. (Citado en Sebastián Albuja, 2011.)</p> <p>³¹ En casos de desplazamiento masivo inducido por conflicto (definido como más de 50 personas o 10 familias desplazadas a la vez) las alcaldías municipales son responsables por responder dentro de las primeras 72 horas. Por lo tanto, Acción Social debe intervenir con asistencia en comida y elementos no comestibles. En caso de que Acción Social determine que el grupo no cumple los restrictivos requisitos para el desplazamiento forzado de acuerdo a la Ley de 1997, el CICR, después de una evaluación independiente, generalmente provee asistencia.</p>	
WWW.REFUGEESINTERNATIONAL.ORG	30

REFUGEES  INTERNATIONAL

A POWERFUL VOICE FOR LIFESAVING ACTION