

Predecir los desastres y proteger los derechos

Justin Ginnetti y Nina Schrepfer

Para prevenir o reducir los desplazamientos relacionados con los desastres necesitamos llenar algunos vacíos tanto en el conocimiento como en las capacidades, aumentando la investigación y la concienciación acerca de los riesgos que implican las desastres y los derechos humanos asociados a ellas, y mejorando la capacidad para abordar estos riesgos.

Los desplazamientos relacionados con desastres afectan a millones de personas cada año[1] (#_edn1) y vienen determinados por múltiples factores: la magnitud o intensidad del peligro, el número de personas y hogares expuestos, y el nivel de vulnerabilidad pues afecta a la capacidad para lidiar con él y para recuperarse.

La investigación sobre los riesgos de los desastres puede ayudar a las autoridades a identificar los riesgos de desplazamiento y evitar que se produzcan desplazamientos ligados a desastres.

Se han desarrollado numerosos modelos de probabilidad para predecir la magnitud y la frecuencia de futuros efectos, entre ellos el desplazamiento, basados en los efectos registrados o simulados de desastres (normalmente, víctimas mortales y pérdidas económicas). Los resultados iniciales de estos modelos han demostrado ser algo conservadores en comparación con las estadísticas registradas por los Gobiernos respecto a las personas desplazadas en relación con desastres, pero pueden proporcionar a las autoridades una idea de cuánta gente es propensa a desplazarse en relación con las desastres que ocurren cada mes, año o década, así como una idea de cómo prevenir estos sucesos y cómo prepararse para ellos. Las autoridades locales y provinciales saben, por ejemplo, que los pequeños desastres que ocurren a menudo (y los desplazamientos asociados a ellos) no van a desencadenar una gran respuesta humanitaria internacional y que la prevención o reducción del riesgo de desastre tal vez sea la mejor opción por su relación coste-eficacia.



Previsión del desplazamiento (/es/prevencion)

RMF 41

Diciembre 2012

Contents

La voluntariedad de quedarse (/es/prevencion/guler)

Hacia un sistema uniforme de protección legal
(/es/prevencion/chotouras)

Los intentos de prevenir los desplazamientos en los territorios palestinos ocupados (/es/prevencion/khalil)

Derecho Internacional Humanitario: un breve resumen de las provisiones relevantes (/es/prevencion/provisiones-ihl)

La falta de seguridad para acceder a las tierras tras el conflicto amenaza con producir nuevos desplazamientos en el norte de Uganda (/es/prevencion/onegi)

El enfoque del CICR en situaciones previas al desplazamiento (/es/prevencion/talviste-et-al)

Las inundaciones en Tailandia: huir, luchar o flotar
(/es/prevencion/sophonpanich)

¿Prevenir o proseguir con el desplazamiento?
(/es/prevencion/bars)

La educación como un componente esencial para prevenir que los jóvenes vuelvan a desplazarse
(/es/prevencion/anselme-zeus)

La reducción del riesgo de desastres puede prevenir eficazmente los desplazamientos. En el caso de los desastres predecibles, las autoridades están de hecho obligadas a tomar medidas para reducir las posibilidades de desastre a fin de proteger las vidas de las personas y sus bienes, y ello podría conllevar evacuaciones, es decir, desplazamientos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su fallo de referencia contra Rusia[2] (#_edn2) halló una infracción del derecho a la vida de los que murieron a causa de un desprendimiento porque las autoridades – a pesar de ser conocedoras de los riesgos inminentes – no habían hecho uso de las medidas disponibles y eficientes para proteger el derecho a la vida y el derecho a la propiedad. El Tribunal señaló cuatro deberes principales derivados del derecho a la vida: promulgar e implementar leyes y políticas sobre la gestión de los desastres; tomar las medidas administrativas necesarias, como la observación de las zonas de riesgo; informar a la población sobre los riesgos y peligros, y evacuar a las poblaciones que pudieran resultar afectadas.

Cuando se ordenan las evacuaciones y se reubica a la gente en áreas más seguras antes de que se produzca el desastre, el desplazamiento puede a veces ser un medio para reducir determinados riesgos inherentes a los desastres, como el de ser asesinado. Cuando las evacuaciones y las reubicaciones se consideran necesarias para proteger la seguridad y la salud de las personas y se adhieren a las normativas legales, no se cuentan como desplazamientos arbitrarios y no están prohibidas por el derecho internacional. Sin embargo, las evacuaciones y reubicaciones poco planificadas y mal gestionadas dan lugar a serias preocupaciones relacionadas con los derechos humanos.

Por ejemplo, los planes de evacuación que se llevaron a cabo durante el huracán Katrina en 2005 se apoyaban en la disponibilidad de medios de transporte privados, lo que discriminaba a los sectores de población más pobres que no disponían de su propio coche y que también vivían en las zonas más expuestas de Nueva Orleans. En Mozambique en 2008, las autoridades decidieron reubicar a las comunidades que vivían a lo largo del río Zambezi en zonas más amplias debido a la naturaleza recurrente de las inundaciones en esas zonas. Sin embargo, las zonas de reubicación no ofrecían oportunidades laborales y los desplazados – en gran medida, granjeros – no tenían acceso a los pastos, al agua o a otros activos agrícolas necesarios para establecer un nuevo medio de vida.

La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos (*/es/prevencion/lewis*)

La gestión del desplazamiento por cuestiones climáticas (*/es/prevencion/leckie*)

La "caja de herramientas" a disposición de los Estados para prevenir el desplazamiento: una perspectiva suiza (*/es/prevencion-del-desplazamiento/isabelle-gomez-truedsson*)

El papel de las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia (*/es/prevencion/candamil-duque*)

Editorial (*/es/prevencion/editores*)

Minando el desarrollo: desalojos forzados en Bangladesh (*/es/prevencion/hoshour*)

El reconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y las comunidades rurales (*/es/prevencion/williams*)

Los detonantes del desplazamiento: explosivos en zonas pobladas (*/es/prevencion/bagshaw*)

La restitución de la propiedad en Colombia (*/es/prevencion/medina*)

La prevención del desplazamiento (*/es/prevencion/amos*)

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la prevención del desplazamiento (*/es/prevencion/weerasingheferis*)

Las intervenciones en temas de refugio previenen y mitigan el desplazamiento (*/es/prevencion/wadley*)

Predecir los desastres y proteger los derechos (*/es/prevencion/ginnetti-schrepfer*)

Los desastres naturales y el desplazamiento indígena en Bolivia (*/es/prevencion/girard*)

La historia y el estatus del derecho a no ser un desplazado (*/es/prevencion/morel-et-al*)

Prevenir el "re-desplazamiento" mediante una reintegración genuina en Burundi (*/es/prevencion/hovil*)

Artículos generales

Los programas de orientación cultural en el extranjero y las percepciones de los refugiados reasentados (*/es/prevencion/komfeld*)

De un laboratorio en Luxemburgo a satélites en Sudán

Las medidas de reducción del riesgo de desastres que incluyen el desplazamiento de personas – como en el caso de las evacuaciones y reubicaciones – deben ser sensibles con los derechos humanos de los afectados. Resulta especialmente importante la provisión de información y la consulta y la participación de las comunidades al planificar y gestionar dichas medidas. Dicha inclusión de las poblaciones en riesgo tiende a disminuir la posibilidad de evacuaciones y reubicaciones forzadas y a evitar que se violen los derechos humanos durante su implementación. Los ocho criterios definidos en el Marco de 2010 sobre soluciones duraderas para las personas desplazadas internas del IASC[3] (#_edn3) deberían aplicarse a la reubicación permanente para determinar si esta solución está a la altura de dicho punto de referencia.

Pese a estos avances en cuanto a concienciación, quedan importantes vacíos de conocimiento y es necesario ponerles remedio. La necesidad más apremiante es entender qué es lo que el desplazamiento interno significa en contextos de desastres de evolución lenta al mismo tiempo que buscamos métodos para poder estimar la escala, el alcance y los patrones de desplazamiento relacionados con las sequías y otros peligros (ej.: la caída de ceniza volcánica) que no siempre provocan daños directos en el sector de la vivienda y que, en cambio, pueden provocar desplazamientos de manera indirecta al afectar de forma negativa a su forma de ganarse la vida. En la fase inicial de una sequía, las comunidades tienden a migrar como una forma de adaptación. Sin embargo, cuando éstas no tienen más remedio que abandonar sus tierras y hogares, no se trata de un mero movimiento migratorio sino de un desplazamiento.

Nuestra interpretación y análisis debe tener en cuenta también que normalmente hay múltiples factores que influyen en los desplazamientos como los debidos a desastres de evolución lenta. Por ejemplo, es necesario prestar especial atención a la interrelación entre las sequías y los conflictos que pueden originarse a raíz de los escasos recursos, como a la hambruna que se produce como resultado de la sequía.

Recomendaciones para las autoridades locales, provinciales y nacionales

- **Registro sistemático de los datos de desplazamiento**

El efecto de los desastres se recopila actualmente en

del Sur (/es/prevencion/donven-hall)

Promover la seguridad en el trabajo para las mujeres desplazadas (/es/prevencion/buscher)

Las lecciones aprendidas de la movilización causada por los desahucios en las barriadas de Tanzania (/es/prevencion/hooper)

Los refugiados de África Oriental se adaptan a la vida en el Reino Unido (/es/prevencion/bekalo)

De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen (/es/prevencion/kaelin)

Los oportunamente olvidados derechos humanos de los Rohingya (/es/prevencion/brinham)

Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio? (/es/prevencion/zetter)

La necesidad de protección de los norcoreanos en China (/es/prevencion/cohen)

las bases de datos nacionales e internacionales. Aunque algunas de esas bases de datos incluyen información sobre numerosas viviendas que han sufrido daños o que han sido destruidas, la mayoría no registra datos específicos sobre el desplazamiento, como cuánta gente ha sido desplazada, durante cuánto tiempo, desde dónde y hacia dónde. Mediante el registro sistemático de la información relacionada con estos desplazamientos pasados, las autoridades pueden interpretar los patrones y los detonantes del desplazamiento, lo que podría ayudarles a prevenir que esto no ocurra en un futuro.

- **Evaluar el riesgo de desplazamiento**

Resulta de utilidad conocer cuánta gente ha sido desplazada durante los desastres pasados o actuales aunque eso sólo no es suficiente. Para prevenir futuros desplazamientos relacionados con desastres es necesario que las autoridades sepan cuánta gente **podría** tener que desplazarse en el futuro. Esto significa pensar en el riesgo y adaptar los modelos de riesgo de desastres para evaluar cuántas personas y con qué frecuencia se encuentran en riesgo de ser desplazadas en una ubicación concreta ya sea en un país, una provincia o un municipio.

- **Reducir los riesgos de desplazamiento que se puedan y prepararse para los que no**

Algunos desplazamientos relacionados con desastres – aunque no todos – pueden prevenirse, en especial aquellos que tienen que ver con peligros de baja intensidad que se producen con frecuencia como las inundaciones estacionales, los ciclones de categoría 1 o 2, o pequeños terremotos. De cara a los terremotos, ciclones y *tsunamis* masivos, la alerta temprana y los sistemas de evacuación suelen ser las estrategias más efectivas para salvar vidas. Al evaluar el riesgo de desplazamiento, las autoridades pueden identificar en qué medida éste puede evitarse y en qué medida deberían estar preparadas para ello. Esta información resulta crucial en lo que a planificación de itinerarios y centros de evacuación se refiere, así como para asignar los recursos para la recuperación temprana y la reconstrucción. Prepararse para el desplazamiento también significa tener en cuenta el imperativo legal de proteger los derechos de las personas desplazadas por culpa de los desastres. Los Gobiernos pueden mejorar su capacidad para cumplir con estas obligaciones incluyendo el desplazamiento en sus planes de desarrollo, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático.

- **Abordar los detonantes de los riesgos de desplazamiento**

Dichos detonantes incluyen la planificación del uso de las tierras, la gestión sostenible del crecimiento urbano y de los ecosistemas, el diseño y ejecución de los códigos de edificación y desarrollar unas competencias gubernamentales con las que se puedan llevar a cabo cada una de esas acciones. Aunque los detonantes del riesgo de desplazamiento están bastante claros, gestionar estos procesos está actualmente más allá de las competencias de muchos Gobiernos nacionales, provinciales y locales.

- **Crear una voluntad política para proteger los derechos de quienes se encuentran en situación de riesgo**

Mientras siga habiendo gente desplazada por culpa de desastres, es esencial que las comunidades vulnerables y quienes las defienden velen por sus derechos. Esto implica aportar pruebas a los garantes de los derechos para que éstos las puedan interpretar y actuar en consecuencia, lo que implica informar al público general de la existencia de los riesgos con el fin de crear una voluntad política y hacer que las autoridades rindan cuentas. Es necesaria una coordinación más efectiva entre los actores de desarrollo, de derechos humanos y de reducción del riesgo de desastres si van a ayudar a construir esa voluntad política y de rendición de cuentas, y animar a los gobiernos a que firmen e implementen instrumentos jurídicos relativos al desplazamiento interno, a los riesgos de desastre y a los derechos humanos.

Justin Ginnetti (justin.ginnetti@nrc.ch) y Nina Schrepfer (nina.schrepfer@nrc.ch) son asesores en casos de desastres naturales en el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados. www.internal-displacement.org

[1] (#_ednref1) Véase *People displaced by natural hazard-induced disasters: Global estimates for 2011 (Gente desplazada por desastres inducidos por amenazas: estimaciones globales para 2011)*. Observatorio de Desplazamiento Interno, Ginebra.
<http://tinyurl.com/IDMC-NaturalDisasters2011>
(<http://tinyurl.com/IDMC-NaturalDisasters2011>)

[2] (#_ednref2) Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Budayeva y otros contra Rusia, Juicio del 20 de marzo de 2008. Véase Walter Kälin y Claudine Haenni Dale “Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?”, RMF 31
www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/38-39.pdf
(<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/38-39.pdf>)

[3] (#_ednref3) Comité Permanente Interagencial (IASC) (2010): Marco sobre soluciones duraderas para las personas desplazadas internas. Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento Interno.

Español: <http://tinyurl.com/Brookings-DurableSolutions-es> (<http://tinyurl.com/Brookings-DurableSolutions-es>)

(/es/node/231)

Disclaimer

Opinions in FMR do not necessarily reflect the views of the Editors, the Refugee Studies Centre or the University of Oxford.