

# Las evacuaciones: ¿una forma de desplazamiento por desastre?

Jane McAdam

**Es necesario entender mejor el papel que desempeñan las evacuaciones en el desplazamiento por el gran número de personas que se ven afectadas cada año.**

Los desplazamientos relacionados con los efectos de los desastres y del cambio climático han alcanzado una cifra récord. En 2020, se produjeron casi 31 millones de desplazamientos internos por desastres; a finales de 2020, unos siete millones de personas seguían desplazadas<sup>1</sup>. Gran parte de este movimiento fue el resultado de las evacuaciones dirigidas por el Gobierno que, en estas situaciones, suponen un mecanismo de emergencia para alejar a las personas del peligro. Como componente principal de las estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres, pueden ayudar a salvar vidas. Sin embargo, las evacuaciones también pueden ser una forma de desplazamiento arbitrario que desarraigue a las personas durante periodos prolongados y suponga una violación de sus derechos.

En los últimos años, los incendios forestales de Australia, Estados Unidos de América y Grecia han generado un número de evacuaciones sin precedentes. En 2020, el ciclón Amphan provocó cerca de cinco millones de evacuaciones en Bangladesh,

la India, Myanmar y Bután. A medida que las crisis contemporáneas vayan exacerbando las situaciones, más personas serán susceptibles de quedar atrapadas o de verse desplazadas por los efectos de los desastres, el cambio climático, los conflictos y otras causas de emergencia humanitaria.

## **Falta de datos y comprensión**

Es muy difícil cuantificar el número exacto de evacuados a nivel mundial. Muchas personas no están incluidas en los datos recopilados porque no se dirigieron a los centros de evacuación, sino que se alojaron con familiares y amigos. Aunque el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) ha desarrollado unos indicadores indirectos de las evacuaciones, no tiene reparos en reconocer que sus estimaciones son imprecisas y conservadoras. Se contabiliza el número de desplazamientos (basado en indicadores indirectos como el tamaño de los hogares en las zonas afectadas) en vez del de individuos, ya que las mismas personas pueden verse

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

desplazadas varias veces. Además, estos datos no distinguen entre las evacuaciones preventivas y los desplazamientos como respuesta a los desastres<sup>2</sup>.

Las implicaciones de todo esto son muy duras. Sin información precisa, las autoridades y las comunidades no pueden establecer una planificación, preparación o respuesta adecuada a los desastres, ni garantizar que los planes de evacuación estén bien concebidos. Cuando las respuestas en caso de desastre tienen lugar en múltiples jurisdicciones (por ejemplo, cuando están dirigidas tanto por autoridades nacionales como locales), pueden surgir lagunas, solapamientos y confusión. Las directrices internacionales no han abordado estas cuestiones en profundidad, y se han limitado a señalar que hace falta cooperación cuando intervienen múltiples actores.

De hecho, esto refleja un problema más profundo: a pesar de estar tan extendidas, las evacuaciones siguen estando poco estudiadas, conceptualmente imprecisas y fragmentadas tanto en el conocimiento como en la práctica<sup>3</sup>. En la literatura sobre las migraciones forzadas, por ejemplo, se mencionan a menudo como una idea tardía vinculada a los desplazamientos, las migraciones y las reubicaciones planificadas. Esto resulta curioso —y problemático— por el gran número de personas afectadas cada año.

Podría decirse que este punto ciego se debe en parte al hecho de que las evacuaciones a menudo suelen considerarse como una intervención positiva, mientras que el desplazamiento es negativo. Concebidas dentro de un paradigma de “rescate”, suelen percibirse como una medida temporal y proactiva para poner a las personas a salvo ante una amenaza inminente, más que como un signo de riesgo y vulnerabilidad. Aunque el IDMC, por ejemplo, reconoce que las evacuaciones son una forma de desplazamiento, también observa que el hecho de que estas puedan reducir el número de vidas que se pierden cuando se produce un desastre demuestra que “no todos los desplazamientos son negativos”<sup>4</sup>. Esto es así a pesar de que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establecen que las evacuaciones por desastres serán consideradas arbitrarias “a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación” (Principio 6(2)(d)). En otras palabras, una evacuación que estaría justificada ante un daño inminente podría convertirse en ilegal si las personas permanecen en el

desplazamiento durante más tiempo del necesario y ven coartados sus derechos.

### Abordar las necesidades de protección

El hecho de que los Gobiernos puedan llevar a cabo evacuaciones con la mejor de las intenciones no les exime de sus obligaciones de salvaguardar los derechos humanos en general, especialmente cuando el desplazamiento se prolonga. Las normas reflejadas en el derecho de los derechos humanos, el Marco de Sendá para la reducción del riesgo de desastres, la Guía MEND<sup>5</sup> y otras directrices son directamente relevantes, pero no siempre se reflejan en las leyes y políticas nacionales. Además, el espectro de actores implicados a nivel operativo puede provocar respuestas fragmentadas sobre el terreno. Esto, a su vez, podría también entorpecer (de manera inadvertida) el acceso a información precisa emitida por las autoridades pertinentes, a las necesidades básicas y a unas rutas de evacuación seguras y accesibles.

Al comprender mejor el papel de las evacuaciones, es posible identificar y abordar las lagunas en la planificación que pasan por alto las necesidades de protección, en especial para aquellos colectivos que pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, en una encuesta mundial realizada en 2013 a 5717 personas con discapacidad, se descubrió que solo el 20,6 % creía que podría evacuarse inmediatamente sin dificultad en caso de que se produjera un desastre repentino. Con tiempo suficiente para salir, ese porcentaje casi se duplicaba, pero el 58 % seguía pensando que tendría algunas o muchas dificultades<sup>6</sup>. Del mismo modo, las cuestiones logísticas podrían complicar la evacuación de los niños que, por ejemplo, fuesen demasiado pequeños para ser evacuados a pie.

Aunque se suele presuponer que las evacuaciones son de corta duración y que los evacuados en seguida regresan a sus hogares, cada vez hay más pruebas de que un gran número de personas acaban desplazadas durante largos periodos de tiempo. Esto puede ocasionar lagunas en las respuestas nacionales que no son conscientes de la magnitud del desplazamiento o no lo identifican en absoluto. En la práctica, esto puede traducirse en un apoyo insuficiente para los desplazados y un desentendimiento por parte de las autoridades competentes.

Los desplazamientos prolongados también pueden llegar a producir trastornos económicos y sociales que afectan a la prosperidad, estabilidad y seguridad a largo plazo de las personas y las comunidades. Por ejemplo, tras los incendios forestales de los veranos de 2019 y 2020 en Australia, el alojamiento provisional para 65 000 evacuados durante un año costó entre 60 y 72 millones de dólares australianos, y cada día de trabajo perdido tuvo un coste de 705 dólares australianos por persona<sup>7</sup>. Estos costes se intensificaron en la región Asia-Pacífico, donde se han producido el 80 % de los desplazamientos a causa de desastres en la última década<sup>8</sup>, gran parte de los cuales consistieron en evacuaciones. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres ha calculado que cada dólar gastado en la preparación podría producir un retorno de 60 veces<sup>9</sup>, con un efecto acumulativo a lo largo del tiempo. Según el Marco de Sendái, la puesta a punto de las respuestas de evacuación forma parte de la preparación para casos de desastre, y garantizar que los evacuados vayan a poder volver a casa o reubicarse de forma segura es crucial para la recuperación económica y social.

Para que las evacuaciones sean un verdadero mecanismo de protección en las crisis será fundamental que los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional, regional e internacional

las vean como una forma potencial de desplazamiento, y que dispongan de buenos datos. Esto, a su vez, permitirá el desarrollo de unos marcos jurídicos más claros sobre a quién evacuar, por cuánto tiempo y bajo qué normas de derechos humanos.

**Jane McAdam**

*j.mcadam@unsw.edu.au @profjmcadam*

Profesora de Derecho y directora, Kaldor Centre for International Refugee Law, Universidad de Nueva Gales del Sur, Sídney

1. Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) (2021) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno*, 8, 78 bit.ly/IDMC-GRID-2021
2. IDMC (2020) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno: Anexo metodológico*, 24-25 bit.ly/IDMC-GRID2020-methodology
3. Véase McAdam J (2020) "Displacing Evacuations: A Blind Spot in Disaster Displacement Research", *Refugee Survey Quarterly*, volumen 39, 583 <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa017>
4. IDMC (2020) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno*, 14 bit.ly/IDMC-GRID2020
5. Grupo temático de coordinación y gestión de campamentos (2014) *MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters* <https://ccmcluster.org/resources/mend-guide>
6. UNISDR (2014) *Living with Disability and Disasters: UNISDR 2013 Survey on Living with Disabilities and Disasters: Key Findings*, 2 bit.ly/UNISDR-disability-2013
7. IDMC (2020) *The 2019–2020 Australian Bushfires: From Temporary Evacuation to Longer-Term Displacement*, 4 bit.ly/IDMC-Australian-bushfires
8. Ponserre S y Ginnett J (2019) *Disaster Displacement: A Global Review, 2008–2018*, 7 bit.ly/IDMC-disaster-review-2008-2018
9. UNISDR (2015) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, xvii bit.ly/UNISDR-global-assessment-DRR-2015