

Prevención y preparación para el desplazamiento en el contexto de un desastre

Barbara Essig, Sebastien Moretti y Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres

Los ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la prevención, la mitigación y la preparación de cara a desplazamientos en el contexto de un desastre, debatidos como parte de la iniciativa PR20, han revelado valiosas lecciones sobre las actuaciones tempranas, los datos, las leyes y las políticas y la colaboración de la comunidad.

En 2019, hubo tres veces más desplazamientos internos causados por desastres que por conflictos y violencia. Según las estimaciones del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), se dieron 24,9 millones de nuevos desplazamientos debidos a desastres, la mayoría como consecuencia de fenómenos meteorológicos como ciclones, tormentas y lluvias monzónicas. En comparación, solo 8,5 millones de nuevos desplazamientos fueron causados por los conflictos y la violencia¹.

Los desastres, o la amenaza de estos, pueden desencadenar el desplazamiento de muchas maneras: evacuaciones preventivas o reubicaciones planificadas desde zonas de alto riesgo; escapar de desastres repentinos donde corre peligro la vida; o un desplazamiento gradual de las poblaciones de zonas de desastres de evolución lenta (como la sequía o la erosión costera) provocado por la pérdida de medios de vida, la disminución del acceso a los alimentos y el aumento de la pobreza. Además, el cambio climático está exacerbando el riesgo de desplazamientos en el contexto de un desastre. Se calcula que 108 millones de personas necesitaron, en 2018, que el sistema humanitario internacional les asistiera para salvar sus vidas debido a inundaciones, tormentas, sequías e incendios forestales; cifra que, según se estima, podría duplicarse para el año 2050².

Las consecuencias humanitarias del desplazamiento son devastadoras. Las personas que más sufren son —y seguirán siendo— las más pobres del mundo: quienes carecen de la capacidad de recuperación necesaria para protegerse de los desastres y que, en la mayoría de los casos, viven en zonas propensas a sufrirlos³. Algunos ejemplos de cómo prevenir o mitigar los desplazamientos en el contexto de un desastre se debatieron en diversos eventos convocados por la iniciativa del PR20 entre 2018 y 2020⁴. Los ejemplos planteados demostraron que las condiciones que dan lugar

al desplazamiento en el contexto de un desastre pueden prevenirse o mitigarse mediante una recopilación de datos fiables, con una acción humanitaria temprana, unos enfoques políticos integrados y la participación de las comunidades en riesgo de desplazamiento. Estos ejemplos presentan algunos temas y enfoques clave que merecen ser compartidos acerca de cómo prevenir y reducir los desplazamientos en el contexto de un desastre.

Prevención y preparación

Aunque siempre se ha hecho mucho hincapié en el logro de soluciones duraderas para el desplazamiento interno, es evidente que sería aún mejor prevenir y abordar las condiciones que llevan al desplazamiento en el contexto de un desastre. Esta es una de las razones por las que las acciones humanitarias “preventivas”, como la financiación basada en pronósticos (FbF, por sus siglas en inglés) han ido ganando cada vez más atención en los últimos años. La FbF funciona liberando automáticamente fondos que han sido previamente aprobados para acciones humanitarias preacordadas una vez que se alcanza un umbral concreto. Al basarse en previsiones científicas y en el análisis de riesgos, permite una mejor preparación de cara a los desastres, reduciendo así el impacto de los peligros y contribuyendo a prevenir o a reducir los desplazamientos.

Un buen ejemplo de FbF es la respuesta de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés)⁵ frente al *dzud*, un fenómeno climático mongol que consiste en una grave sequía seguida de frío extremo que se ha hecho más frecuente en Mongolia en los últimos tiempos. La mitad del país está en peligro, especialmente las comunidades de pastores y su ganado. Para ayudarles antes de que pierdan su ganado y se vean obligados a trasladarse a las ciudades o a asentamientos informales, se elaboró un mapa de riesgo del *dzud* que

incluía 14 indicadores basados en datos extraídos de las previsiones meteorológicas. Cuando estos indicadores llegaban al punto de activación, se asignaba automáticamente la financiación. En 2020, unas 4050 personas pertenecientes a 1000 familias de pastores en situación de vulnerabilidad recibieron prestaciones en efectivo sin condiciones y equipos para el cuidado de los animales. Esto redujo el número de fallecimientos entre las reses, preservando así la única fuente de ingresos y alimentos de los pastores.

Aunque no siempre es posible prevenir el desplazamiento, debido a que las amenazas naturales siguen siendo en gran medida imprevisibles, el caso del *dzud* demuestra que, en determinadas circunstancias, sí se puede.

La importancia de los datos

La prevención del desplazamiento en el contexto de un desastre no es tarea fácil, ya que presupone que se entienden y se conocen sus causas subyacentes, complejas e interrelacionadas. Tal y como demuestra el desarrollo del mapa de riesgos del *dzud* en el ejemplo anterior, para que la prevención y la preparación sean efectivas, se requieren datos pertinentes y precisos acerca del fenómeno, así como de las comunidades que corren el riesgo de ser desplazadas; y es necesario que entonces se utilicen esos datos para paliar el sufrimiento humano.

Los principales retos serían la falta de: a) interfuncionalidad de los datos; b) coordinación entre las entidades encargadas de recopilarlos; y c) consenso sobre los principales parámetros y definiciones para establecer cuándo comienza y termina el desplazamiento, quiénes son los desplazados y durante cuánto tiempo. Los fenómenos de evolución lenta son especialmente complicados de monitorear porque se producen durante un periodo de tiempo más largo y se desencadenan por un amplio abanico de detonantes interconectados. Como consecuencia, suele ser difícil distinguir el desplazamiento de la migración. También cuesta más darse cuenta de los fenómenos a pequeña escala que, a menudo, son menos visibles. Se necesitan datos fiables para generar una respuesta apropiada para los desplazados y aprender de esos fenómenos sobre cómo reducir los desplazamientos.

En Filipinas, el Centro de Seguimiento e Información de las Operaciones de Respuesta a Desastres (DROMIC, por sus siglas en inglés) actúa como repositorio de datos sobre desastres.

El DROMIC recopila datos desglosados (como edad, sexo y discapacidad) e información de diferentes fuentes (entre ellos los institutos meteorológicos y volcanológicos, y las redes locales de trabajadores sociales) sobre los desplazados y otras poblaciones afectadas, los lugares de evacuación, las viviendas dañadas y la ayuda humanitaria, ordenados por localización geográfica y tipo de desastre. A continuación, utiliza el análisis predictivo de posibles desastres para preparar respuestas humanitarias utilizando teorías matemáticas y tecnologías espaciales, entre ellas, los drones. Los datos y la información de referencia también se utilizan para planificar soluciones duraderas, lo que ayuda a las comunidades a ser más resilientes y a recuperarse de los desastres.

Un enfoque basado en la política integrada

Otro aspecto importante es que se desarrollen marcos normativos y políticos adecuados. El desplazamiento, en el contexto de un desastre, es una cuestión interrelacionada y requiere de un enfoque normativo coordinado que integre la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la movilidad humana, los derechos humanos, y las acciones humanitarias y de desarrollo. Esto significa que hay que incorporar los problemas de movilidad humana —también las reubicaciones planificadas— a las leyes y políticas en materia de gestión de riesgos de desastres, a los planes de adaptación nacionales y otros procesos de desarrollo pertinentes a nivel local, regional y nacional.

Un buen ejemplo de enfoque basado en la política integrada a nivel nacional sería la Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres implementada por Vanuatu⁶ en 2018. La política señala 12 áreas estratégicas y fija un plazo de tiempo de dedicación de las acciones institucionales y operativas para cada una de ellas. Las intervenciones a nivel de sistema y de sector abarcan una serie de ámbitos, como la gobernanza, los datos, la protección y el desarrollo de la capacidad, e integran meticulosamente los mecanismos de consulta y de participación de las comunidades locales. Se trata de un tipo de enfoque más integral que abarca áreas políticas como las tierras y la vivienda, la salud, la educación, los medios de vida, los conocimientos autóctonos, la seguridad y el acceso a la justicia. Asimismo, tiene en cuenta la aplicación práctica y efectiva de la política ofreciendo directrices acerca de la

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

implementación, la financiación y el monitoreo. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres trabaja en estrecha colaboración con los Gobiernos para establecer políticas similares a nivel regional y nacional.

La participación de las comunidades afectadas

Existe un vínculo intrínseco entre la prevención o la paliación de los riesgos de desplazamiento y la capacidad de recuperación de las comunidades afectadas. Es importante entender cómo las propias comunidades pueden anticiparse, prepararse y reducir los efectos de los desastres. También es de vital importancia garantizar que aquellas afectadas participen en los debates que les atañen y que tengan capacidad de respuesta.

El programa “Sister Village” (aldea hermana) en la región indonesia del monte Merapi es un buen ejemplo de cómo un proyecto iniciativa de la comunidad puede ayudarles a prepararse para el desplazamiento⁷ en el contexto de un desastre. El programa hermana a aldeas situadas en zonas con un alto riesgo de sufrir erupciones volcánicas con otras con las que comparten cultura que se encuentran en zonas más seguras. Fue iniciado por las comunidades en riesgo de desplazamiento, y el Gobierno facilitó este proceso de hermanamiento. Un componente esencial es el Sistema de Información sobre las Aldeas, una base de datos de las personas (y sus bienes) que han de ser evacuadas para permitir una asistencia más rápida durante una crisis. Los evacuados pueden entonces tener acceso a tierras, alojamiento, escolarización y atención sanitaria, y recibir carnés de identidad. Además, se dispone de un fondo gubernamental para el desarrollo comunitario y para medidas de reducción del riesgo de desastres.

Estos son ejemplos inspiradores de cómo los Gobiernos, las comunidades locales y la sociedad civil pueden cada uno hacer su parte y trabajar juntos para hacer frente al desplazamiento en el contexto de un desastre. Sin embargo, hay que hacer mucho más. El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, el Pacto Mundial para la Migración, el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento de la CMNUCC y el Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del secretario general de las Naciones Unidas son pruebas de la creciente atención internacional al desplazamiento en el contexto de los desastres repentinos y los de evolución



Joel Lacaba trabajando en el emplazamiento donde se va a construir su futuro hogar permanente en Tacloban, como parte de un programa de recuperación tras el tifón Haiyan (o Yolanda), Filipinas.

lenta. A nivel regional, es importante garantizar que esos marcos y compromisos se implementan paralelamente a los marcos regionales existentes, como la Convención de Kampala. Pero, a menudo, se sigue poniendo el foco en los desplazamientos a causa de los conflictos y la violencia. Si admitimos el carácter múltiple e interrelacionado de los factores que impulsan los desplazamientos, el objetivo no debería ser priorizar a uno de ellos sobre los demás, sino buscar la prevención, la mitigación y las soluciones duraderas para todas las personas desplazadas.

Barbara Essig barbara.essig@idmc.ch
 Experta en políticas, Observatorio de Desplazamiento Interno
www.internal-displacement.org

Sebastien Moretti sebastien.moretti@ifrc.org
 Líder en Migración y Desplazamiento, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
www.ifrc.org

Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres
info@disasterdisplacement.org
<https://disasterdisplacement.org/>

1. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary* bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020
2. IFRC (2019) *The Cost of Doing Nothing* bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019
3. Véase también RMF número 64 (2020) sobre *Crisis climática y las comunidades locales* www.fmreview.org/es/edicion64
4. Véase, por ejemplo, bit.ly/GP20-steering-group-09032020 and bit.ly/GP20-words-into-action
5. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia* bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018
6. Gobierno de Vanuatu, Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres, 2018 <https://perma.cc/3R75-K3JN>
7. bit.ly/Sister-Village-Indonesia