

05

  
**SENDAI FRAMEWORK**  
FOR DISASTER RISK REDUCTION 2015-2030

## DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES: CÓMO REDUCIR EL RIESGO, HACER FRENTE A SUS EFECTOS Y FORTALECER LA RESILIENCIA

Guía para la implementación de la Meta (E) del Marco de Sendai

# DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN



# DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

## Compromiso de resiliencia en apoyo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

La serie de guías De las palabras a la acción tiene como objetivo garantizar el acceso mundial al conocimiento, las comunidades de práctica y las redes de profesionales de la RRD. Las guías brindan orientación específica sobre acciones sugeridas para implementar un enfoque factible y enfocado en las personas de conformidad con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. El propósito de estas guías no es el de convertirse en manuales exhaustivos que incluyan todos los detalles; sin embargo, aquellas personas que busquen información más detallada encontrarán referencias a otras fuentes donde puedan encontrarla.

Haciendo uso de una metodología de producción colaborativa de conocimiento, los grupos de trabajo para la creación de De las palabras a la acción adoptan un enfoque participativo que garantiza una diversidad amplia y representativa con respecto a las fuentes del saber hacer. De las palabras a la acción es, en primera instancia, un

producto de traducción de conocimiento en el que un conjunto complejo de conceptos y fuentes de información se transforma en una herramienta simplificada y sintetizada para comprender riesgos y aprender. Asimismo, la intención es que el presente documento sea un catalizador que involucre a socios y otros agentes.

En resumen, las directrices de De las palabras a la acción sirven como hojas de ruta para programar una estrategia efectiva de implementación. Esto se facilita al promover una buena comprensión de las problemáticas, los obstáculos, las estrategias para encontrar soluciones, los recursos y los aspectos principales para una planificación eficaz. Las directrices pueden ser un recurso valioso para el desarrollo de capacidad nacional y local por medio de talleres o capacitaciones en contextos académicos y profesionales. Éstas también pueden servir de referencia a los diálogos sobre políticas y aspectos técnicos.

Para más información sobre De las palabras a la acción, ponerse en contacto con:

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)  
9-11 Rue de Varembé  
CH-1202 Ginebra, Suiza  
Correo electrónico: [isdr@un.org](mailto:isdr@un.org)  
Sitio web: [www.undrr.org](http://www.undrr.org)

Esta guía es un esfuerzo de la comunidad internacional para la reducción del riesgo de desastres, promovido por la UNDRR.

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas referente a la personalidad jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades o referente a la delimitación de sus fronteras o límites. Los puntos de vista expresados en los estudios de caso pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan el de las Naciones Unidas o sus Estados miembro.

© UNDRR 2019. La reproducción del presente documento está autorizada siempre y cuando se haga constar la fuente.

**Portada:** Consejo Noruego para Refugiados / Adrienne Surprenant 2017

Esta mujer somalí carga la madera, la tela y las cuerdas necesarias para construir su tienda luego de haber huido de la sequía. Ella caminó por cuatro horas para cruzar las montañas que rodean el valle seco. De sus 200 ovejas no ha sobrevivido ninguna. Su esposo, enfermo por la falta de alimento, se encuentra en el hospital y la ha dejado sola al cuidado de sus cinco hijos.

---

DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES:  
CÓMO REDUCIR EL RIESGO, HACER FRENTE A SUS  
EFECTOS Y FORTALECER LA RESILIENCIA

# DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

# ÍNDICE

Agradecimientos	4
Prefacio	5
Resumen ejecutivo	6
Acerca de esta guía	8
Siglas y abreviaturas	9

## 01

Introducción: Desplazamiento por desastres y reducción del riesgo de desastres	10
1.1 Objetivo y estructura de la guía	12
1.2 Desplazamiento por desastres como un desafío para la RRD	14
1.3 Desplazamiento por desastres y el Marco de Sendai	20



## 02

Desplazamiento por desastres y las prioridades de acción del Marco de Sendai	24
2.1 Principios rectores y la función de las partes interesadas	26
2.2 Atender la Prioridad 1: Comprender el riesgo de desplazamiento por desastres	28
2.2.1 Evaluación del riesgo de desplazamiento por desastres	28
2.2.2 Acopio de datos y análisis del desplazamiento durante la intervención	31
2.2.3 Acopio de datos y análisis del desplazamiento durante la recuperación	32
2.3 Atender la Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desplazamiento	33
2.3.1 Desplazamiento por desastres en las leyes, regulaciones y políticas públicas	33
2.3.2 Desplazamiento por desastres en las leyes, políticas, estrategias y planes de RRD	35
2.3.3 Desplazamiento por desastres en los foros de coordinación de RRD nacionales y locales	37
2.3.4 Políticas públicas sobre la prevención de asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres	38
2.4 Atender la Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia a fin de reducir el riesgo de desplazamiento	40
2.4.1 Inclusión de los riesgos de desplazamiento por desastres en las estrategias y planes de RRD	41
2.4.2 Políticas incluyentes y redes de protección social para conseguir soluciones duraderas	43
2.5 Atender la Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz al desplazamiento por desastres y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción para lograr soluciones duraderas	45
2.5.1 Aumentar los conocimientos en materia de riesgos, así como sobre los sistemas de alerta temprana y planes de evacuación	46
2.5.2 Abordar el desplazamiento en los planes de preparación, contingencia y respuesta	47
2.5.3 Abordar el desplazamiento en los planes de recuperación, rehabilitación y reconstrucción	49
2.6 Acciones mundiales y regionales para abordar el riesgo de desplazamientos por desastres	51
2.6.1 Acopio de datos y análisis a nivel mundial y regional	51
2.6.2 Estrategias y mecanismos para hacer frente al riesgo de desplazamiento por desastres a nivel mundial y regional	52
2.6.3 Intercambio de prácticas para fomentar la resiliencia y reducir el riesgo de desplazamiento por desastres a nivel global y regional	53
2.6.4 La preparación de la respuesta y la recuperación frente a los desplazamientos por desastres a nivel mundial y regional	54
Anexo	56
Anexo I: Referencias al desplazamiento por desastres y a la movilidad humana en el Marco de Sendai	56
Anexo II: Principales recursos	58
Anexo III: Terminología	59
Anexo IV: Pertinencia con otras guías De las palabras a la acción	62
Anexo V: Pertinencia para otras políticas y procesos a nivel mundial	63
Anexo VI: Recursos citados	65

# AGRADECIMIENTOS

Esta guía es producto de las revisiones de bibliografía, los diálogos y las contribuciones de diversos involucrados, así como de los expertos propuestos por la UNDRR, a quienes se asignó el desarrollo de la guía De las palabras a la acción.

## UNDRR AGRADECE A LAS SIGUIENTES PERSONAS QUE FORMARON PARTE DEL GRUPO DE TRABAJO:

Nina M Birkeland, Consejo Noruego para Refugiados (NRC)  
 Erica Bower, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)  
 Lena Brenn, NRC  
 Bina Desai, Observatorio sobre Desplazamiento Interno (IDMC)  
 Hannah Entwisle Chapuisat, Consultora independiente  
 Amare Gebre Egziabher, ACNUR  
 Lorenzo Guadagno, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
 Sarah Koeltzow, Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD)  
 Thorsten Klose-Zuber, Gobierno de Alemania  
 Silvi Llosa, Consultora independiente  
 Juan Carlos Méndez, PDD  
 Daria Mokhnacheva, OIM  
 Johan Olof Grundberg, OIM  
 Sylvain Ponserre, IDMC  
 Atle Solberg, PDD  
 Marco Toscano-Rivalta, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)  
 Irina Zodrow, UNDRR

## GRACIAS A OTROS COLABORADORES:

Nicole Anshell, NRC  
 Vicente Anzellini, IDMC  
 Facundo Chávez Penillas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)  
 Andrea Dekrout, ACNUR  
 Marine Franck, ACNUR  
 Ganesh Gurung, Instituto Nepali de Estudios sobre el Desarrollo (NIDS)  
 Benedetta Gualandi, Oxfam Sudáfrica  
 Louis Hoffmann, OIM  
 Mohammed Ibrahim, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)  
 Dina Ionesco, OIM  
 Clement Kalonga, Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)  
 Babar Khan, Fondo Mundial para la Naturaleza de Pakistán (WWF Pakistán)  
 Adessou Kossivi, Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR)  
 Animesh Kumar, UNDRR  
 Erick Mutshayani, PDD  
 Ileana-Sinziana Puscas, OIM

De igual manera, agradecemos a todas aquellas personas que participaron en la revisión de la publicación durante el periodo de consulta y contribuyeron a la versión final. Queremos hacer un reconocimiento especial a la coordinadora de la guía, Nina M Birkeland; a la autora principal, Hannah Entwisle Chapuisat; a la autora auxiliar, Silvi Llosa; a los facilitadores de la UNDRR dedicados a De las palabras a la acción, Stephanie Speck, Dave Paul Zervaas e Irina Zodrow; así como a Melisa Ogliastri por la traducción al español y a Bolle Design, NYC.

## PREFACIO

Prácticamente cada segundo alguien se ve desplazado por un desastre. En promedio, 25 millones de personas huyen cada año por causa de desastres repentinos (IDMC, 2018). Si a ello aunásemos el desplazamiento atribuido a amenazas de evolución lenta, tales como las sequías, la cifra mundial sería considerablemente mayor. La mayoría de los desplazamientos por desastres ocurren dentro de los confines de un país. Sin embargo, hay situaciones en que las personas se ven forzadas a desplazarse a través de fronteras internacionales. El hecho de dejar su hogar para escapar del impacto de un desastre puede ser una cuestión de vida o muerte. Al mismo tiempo, el desplazamiento puede exacerbar las vulnerabilidades existentes, socavar la cohesión social y la resiliencia de los sobrevivientes y generar nuevos riesgos como la degradación ambiental en las comunidades de acogida donde encuentran refugio las personas desplazadas.

Dada la escala del desplazamiento por desastres y sus enormes consecuencias humanitarias, es preciso implementar una reducción efectiva del riesgo de que éstos acontezcan a fin de evitar que tanto individuos como comunidades se vean en la necesidad de desplazarse. El reconocimiento de los riesgos potenciales y su mitigación en la medida de lo posible, así como la garantía de que los países y las comunidades estén sólidamente preparados, ayudan a evitar los desplazamientos y responder con resiliencia en caso de que ocurran. Asimismo, las medidas para “Reconstruir mejor” durante la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción permiten a las personas desplazadas rehacer sus vidas.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 reconoce el desplazamiento por desastres – movimiento forzoso o involuntario de personas asociado a éstos – como una cuestión central. La Meta (E) brinda orientación acerca del diseño de estrategias para la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local e

involucra objetivos y metas claros de cara al año 2020. Dichas estrategias tienen como fin reducir el riesgo de desplazamiento por desastres y el sufrimiento humano derivado de ello, así como el número de personas afectadas por desastres a nivel mundial. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres es el punto focal y entidad convocante del Sistema de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres y ayuda a que los países y las sociedades implementen el Marco de Sendai, incluyendo el seguimiento y el análisis de su avance. En línea con este mandato, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres colabora con los agentes pertinentes para desarrollo de guías De las palabras a la acción con directrices que se incorporan a la aplicación del Marco de Sendai sobre el terreno. La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres y el Consejo Noruego para Refugiados se han asociado con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres con el objetivo de crear la presente guía.

Esta publicación de De las palabras a la acción ofrece orientación práctica para ayudar a las autoridades gubernamentales a integrar el desplazamiento por desastres y otras formas relacionadas de movilidad humana a las estrategias regionales, nacionales, subnacionales y locales de RRD de conformidad con la Meta (E) del Marco de Sendai. La guía proporciona información básica y destaca los diversos papeles que la reducción del riesgo de desastres puede desempeñar en la disminución, la preparación y la respuesta a los desplazamientos.

Esperamos que esta guía sea de apoyo a la labor tanto de agentes como de encargados de formular políticas que estén involucrados en la gestión de riesgos de desplazamiento desde el plano local hasta el plano global para que el Marco de Sendai sobre el riesgo de desastres se plasme en forma de acciones efectivas.



Walter Kaelin

Enviado de la presidencia de la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres



Jan Egeland

Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados



Mami Mizutori

Representante Especial del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres

# RESUMEN EJECUTIVO

El desplazamiento forzado es uno de los impactos más comunes e inmediatos de los desastres. Facilitar el movimiento de las personas para evitar su exposición a situaciones que pongan en peligro sus vidas por medio de las evacuaciones o las relocalizaciones planificadas es una de las formas más eficaces de reducir la mortalidad y las lesiones. No obstante, el hecho de tener que huir del hogar propio, especialmente cuando no será posible volver por periodos prolongados, tiende a incrementar las necesidades humanitarias y a exponer a las personas a otros riesgos importantes asociados a su desplazamiento.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai) reconoce el desplazamiento por desastres – movimiento forzoso o involuntario de personas asociado a éstos – como una cuestión central. Si el desplazamiento es inevitable, el Marco de Sendai también identifica acciones para preparar respuestas dirigidas a reducir las necesidades humanitarias potenciales y fortalecer la resiliencia de los afectados hasta que puedan encontrar una solución aceptable a su desplazamiento.

Los desastres repentinos desplazan a un promedio de 25 millones de personas cada año. La mayoría de los desplazamientos por desastres ocurren dentro de los confines de un país (desplazamiento interno). Sin embargo, hay situaciones en que las personas se ven forzadas a desplazarse a través de fronteras internacionales (desplazamiento transfronterizo provocado por desastres). Se prevé que el cambio climático aumente el desplazamiento por desastres a medida que los fenómenos meteorológicos se vuelvan cada vez más frecuentes e intensos, especialmente en los países en desarrollo. Otros factores de riesgo como la urbanización acelerada y no planificada, el crecimiento demográfico, la pobreza, los conflictos, la gobernanza deficiente y la degradación medioambiental exacerban dichos fenómenos y acentúan las necesidades de los afectados.

La inclusión del desplazamiento por desastres en el Marco de Sendai representa un avance importante en las políticas de RRD. Un enfoque colaborativo de RRD que involucre a toda la sociedad comienza por la participación y la consulta de todos aquellos que se enfrenten a riesgos de desastre de manera directa y deberá involucrar a todos los agentes clave a fin de apoyar a los Estados a cumplir con su responsabilidad primordial de hacer frente al riesgo de desplazamiento por desastres y sus impactos.

Es necesario contar con sistemas adecuados para acopiar, analizar y compartir datos desglosados sobre desplazamiento con el objeto de comprender el riesgo de desplazamiento por desastres en todas sus dimensiones. Dichos sistemas, a su vez, deben identificar a los grupos con necesidades específicas, tales como las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, los grupos indígenas y los grupos marginados. Dichos datos pueden acopiarse como parte del

rastreo de desplazamiento, la evaluación de daños y pérdidas, las evaluaciones sobre el impacto medioambiental o las evaluaciones sobre la recuperación y las necesidades humanas.

Las disposiciones para reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, responder a este fenómeno y fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas por desastres deberán incluirse en las estrategias, planes y políticas nacionales y locales de RRD, así como en los esfuerzos amplificados para incorporarla en otras leyes, reglamentos y políticas pertinentes. Contar con foros sólidos de coordinación de la RRD en todos los niveles es crucial para apoyar un enfoque intersectorial. Será necesario asignar funciones y responsabilidades claras sobre desplazamiento a los agentes públicos y privados.

Cuando se evalúa la vulnerabilidad, es importante considerar a todos aquellos que sean propensos a enfrentar riesgos mayores de desplazamiento, al igual que aquellos que vivan bajo un riesgo alto de desastre de forma más general. Implementar medidas generales para mejorar la calidad de la infraestructura, los servicios y la vivienda con el propósito de reducir y resistir la exposición a amenazas por medio de la retroadaptación y el desarrollo fundamentado en el riesgo es, a su vez, la forma principal de reducir el riesgo de desplazamiento. Cuando el desplazamiento es inevitable, las inversiones en medidas de RRD a largo plazo pueden ayudar a fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas. Más allá de las políticas inclusivas y las redes de seguridad social, puede ser necesario adoptar medidas concretas destinadas a atender las necesidades específicas de las personas desplazadas por los desastres.

La preparación contra los desastres es clave para mitigar el impacto que el desplazamiento tendrá en las poblaciones afectadas cuando éste sea inevitable. El Marco de Sendai hace énfasis en la importancia de los ejercicios de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres, tales como los simulacros de evacuación, la capacitación y el establecimiento de sistemas de apoyo en zonas geográficas específicas para garantizar respuestas rápidas y eficaces a los desplazamientos. Será necesario integrar medidas para ayudar a las personas desplazadas por desastres a encontrar soluciones duraderas en los planes de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, así como reconocerlas como un grupo afectado de manera desproporcionada con necesidades específicas que podría



enfrentar desafíos en el acceso a los servicios y los beneficios ofrecidos por los programas de desarrollo y reconstrucción.

Las estructuras y los protocolos de coordinación de la RRD en el plano mundial y regional brindan oportunidades útiles para el intercambio de información sobre el riesgo de

desplazamiento por desastres, así como prácticas efectivas y lecciones aprendidas sobre la preparación y la respuesta a este fenómeno a nivel nacional, lo que abarca el desplazamiento transfronterizo. Dado que esto último normalmente ocurre dentro de una región, lo ideal es que las respuestas se coordinen en toda el área afectada para garantizar un enfoque coherente.

## DIAGRAMA 1:

# LA ACCIÓN FRENTE AL DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES

Entender, planificar, preparar y responder

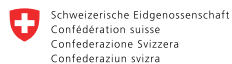
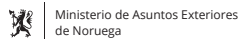


## ACERCA DE ESTA GUÍA

El desarrollo de esta guía De las palabras a la acción sobre desplazamiento por desastres es un esfuerzo de colaboración encabezado por el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) en apoyo a los esfuerzos de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD) para garantizar que las estrategias de reducción del riesgo de desastres incluyan el riesgo de desplazamiento por desastres tal y como se establece en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, el Observatorio sobre Desplazamiento Interno (IDMC), la PDD, la UNDRR, la Agencia de las Naciones Unidas para las Migraciones (OIM) y Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) son miembros parte del grupo de trabajo.

Los Gobiernos de Alemania, Noruega y Suiza brindaron apoyo para el desarrollo de la presente guía y su implementación en los planos nacionales.

La PDD es una iniciativa gubernamental que busca la implementación de las recomendaciones de la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen, al igual que ofrece a los Estados un conjunto de herramientas para prevenir, prepararse y responder mejor a situaciones de desplazamiento por desastres cuando las personas se ven forzadas a refugiarse dentro de sus propios países o a través de sus fronteras. Para conocer más acerca de la PDD y la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen, visite [disasterdisplacement.org](http://disasterdisplacement.org)



## SIGLAS Y ABREVIATURAS



<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>DI</b>	desplazados internos
<b>FRDP</b>	Marco para un Desarrollo Resiliente en el Pacífico (siglas en inglés)
<b>GRD</b>	gestión del riesgo de desastres
<b>IASC</b>	Comité Permanente entre Organismos (siglas en inglés)
<b>IDMC</b>	Observatorio sobre Desplazamiento Interno (siglas en inglés)
<b>IFRC</b>	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (siglas en inglés)
<b>NRC</b>	Consejo Noruego para Refugiados (siglas en inglés)
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PDD</b>	Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres
<b>RRD</b>	reducción del riesgo de desastres
<b>UNDRR</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (siglas en inglés) ( <b>anteriormente UNISDR</b> )
<b>VCCDRRP</b>	Política de cambio climático y reducción del riesgo de desastres de Vanuatu (siglas en inglés)

Con un alto riesgo de inundación, las casas a lo largo de la zona insegura de Guiuan, Filipinas, están construidas sobre pilotes para reducir los daños causados por el agua.

OIM / Alan Motus 2014

# 01

## INTRODUCCIÓN: DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

“El Marco de Sendai incluye una serie de medidas relacionadas con la movilidad humana, el desplazamiento, la evacuación y el traslado en el contexto del fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, inversiones para aumentar la resiliencia y mejorar la preparación. Al reconocer la importancia de la legislación nacional, el Marco de Sendai propone que se dé prioridad a la movilización humana, el desplazamiento, la evacuación y el traslado en la elaboración ulterior de instrumentos normativos.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNISDR, 'Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030', párrafo 115 <[http://www.preventionweb.net/files/46694\\_readingsendaiframeworkfordisasterr.pdf](http://www.preventionweb.net/files/46694_readingsendaiframeworkfordisasterr.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.



El huracán Matthew fue la tormenta más fuerte que azotó el Caribe en 2016 y Haití el país que sufrió los mayores impactos y desplazamientos. En algunas de las áreas más afectadas, hasta 90 % de las casas quedaron destruidas.

OIM / Hajer Naili 2016



## 1.1. OBJETIVO Y ESTRUCTURA DE LA GUÍA

Página opuesta:

Después de un desastre, la gente generalmente vuelve para reconstruir, tal como Habibullah reconstruye su hogar luego del terremoto de Afganistán en 2010.

NRC / Christian Jepsen 2010

El desplazamiento forzado es uno de los efectos más comunes e inmediatos de los desastres y, en algunos casos, ocurre incluso antes de que surja una amenaza. Una de las maneras más efectivas de reducir las muertes y los heridos es facilitar el movimiento de las personas, a través de evacuaciones o traslados previstos, con el fin de evitar que estén expuestas a situaciones que amenacen su vida. Sin embargo, al tener que abandonar su hogar, en particular cuando el retorno no es posible durante un largo periodo, tiende a aumentar las necesidades humanitarias y exponer a las personas a otros riesgos significativos vinculados con su desplazamiento.

De igual modo, el desplazamiento incrementa la vulnerabilidad de las personas a futuros desastres. Tanto los desplazamientos a corto plazo como los prolongados plantean desafíos en cuanto a la prestación de servicios básicos, la cohesión social y el bienestar individual y colectivo. Los altos niveles de desplazamiento perjudican al desarrollo sostenible y podrían socavar beneficios más generales, sobre todo si las necesidades de las personas afectadas no se abordan de manera adecuada.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai) reconoce que el desplazamiento por desastres (el movimiento forzoso o involuntario de personas asociado con desastres) es causa de gran preocupación. El Marco ofrece una serie de objetivos y metas para estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRD) que, entre otras, disminuyen el riesgo de desplazamientos por desastres y sufrimiento humano de conformidad con la meta 18(b), con miras a reducir considerablemente el número de personas afectadas por desastres a nivel mundial.

Si no se puede evitar el desplazamiento, en el Marco de Sendai también se identifican acciones para preparar intervenciones que reduzcan posibles necesidades humanitarias y fortalecer la resiliencia de las personas afectadas hasta que puedan encontrar una solución aceptable a su desplazamiento. Igualmente, es crucial atender el desplazamiento por desastres para cumplir con el principio 19(c), donde se reconoce que la gestión del riesgo de desastres (GRD) busca proteger a las personas y sus bienes de forma que también se proteja y promueva todos los derechos humanos.

En esta guía, titulada 'De las Palabras a la Acción', se ofrecen directrices prácticas para ayudar a las autoridades de los gobiernos a integrar el desplazamiento causado por desastres y otras formas de movilidad humana en las estrategias de RRD regionales, nacionales, subnacionales y locales, de conformidad con la **Meta (E) del Marco de Sendai, con miras a examinar o elaborar estrategias antes del 2020**. La guía ofrece información práctica de base y pone en relieve las funciones que desempeñan la RRD y la GRD en la prevención de desastres y en las intervenciones cuando éstos ocurren.<sup>2</sup>

La guía busca apoyar principalmente la labor de:

- \* los agentes regionales, nacionales, subnacionales y locales de GRD, en particular los organismos encargados de la gestión de desastres, la defensa civil y los encargados de intervenir en caso de emergencias cuando tienen que enfrentar los riesgos de desplazamiento provocado por desastres;
- \* los gobiernos nacionales y regionales a garantizar que las políticas para evitar y abordar el desplazamiento dentro y fuera de las fronteras sean coherentes en todos los sectores pertinentes;
- \* los encargados de hacer políticas nacionales y subnacionales, como parlamentarios, en la regulación de la inclusión de medidas para reducir y gestionar el desplazamiento provocado por desastres;

<sup>2</sup> Véase el anexo I, donde se enumeran referencias a los desplazamientos por desastres y la movilidad humana relacionada en el Marco de Sendai.



\* las autoridades locales encargadas de la planeación del uso de la tierra y desarrollo urbano para reducir las vulnerabilidades y riesgos que puedan provocar el desplazamiento y para garantizar que el riesgo de desplazamiento por desastres esté incluido en los planos de desarrollo espacial.

Esta guía también puede ser útil para las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las organizaciones locales y los académicos.

La guía consta de tres partes. La primera parte trata el objetivo del proyecto, explica por qué el desplazamiento por desastres es un desafío mundial de RRD e incluye un panorama general sobre cómo el Marco de Sendai aborda el desplazamiento por desastres. La segunda parte comienza con los Principios Rectores para determinar las actividades de las cuatro prioridades de acción del Marco relacionadas con la reducción, la preparación y la respuesta a los desplazamientos por desastres en todos los niveles. Las prácticas efectivas se ilustran con ejemplos y estudios de caso. La tercera parte consiste en un anexo que ofrece referencias específicas al desplazamiento por desastres y a la movilidad humana en el Marco de Sendai, una lista de recursos clave, un glosario, referencias a otras guías de las palabras a la acción y un panorama sobre la pertinencia del desplazamiento por desastres en varias políticas y procesos mundiales.

La guía se complementa con una herramienta adicional de evaluación, disponible por separado<sup>3</sup> en la que se resume las actividades más importantes para abordar el desplazamiento por desastres en estrategias de RRD locales, subnacionales, nacionales y regionales detalladas en esta guía. Con esta herramienta se busca ayudar a los usuarios a determinar si dichas estrategias están en línea con el Marco de Sendai sobre desplazamiento por desastres así como para el seguimiento y presentación de informes.

La guía no está diseñada como un manual de instrucciones exhaustivo sobre cómo abordar el riesgo de desplazamiento por desastres. No obstante, los usuarios que deseen obtener más guía técnica sobre temas específicos encontrarán una selección de referencias. De igual modo, la guía tampoco cubre de manera exhaustiva todas las actividades pertinentes del Marco de Sendai. Muchas de las actividades de fomento de la resiliencia para zonas expuestas a desastres, por ejemplo, también reducirán el riesgo de desplazamiento. Sin embargo, la guía sigue el orden y lógica del Marco en los temas que abarca, lo que significa que hay cierto grado de duplicación entre algunas secciones.

Idealmente, se deben examinar todas las actividades de RRD para garantizar que éstas atiendan las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables, entre otras, las de las personas desplazadas o que corren el riesgo de desplazamiento. Las referencias en el anexo a otras guías sobre cómo traducir las palabras en acciones deberán ayudar a realizar dichos análisis.

3 Véase <https://www.preventionweb.net/publications/view/58821>

Cuando se ven forzados a abandonar sus hogares, los niños – como los de la imagen, en Filipinas – pueden enfrentarse a amenazas mayores para su salud y su seguridad, tener un acceso limitado a la educación y un mayor riesgo de ser víctimas de la trata.

OIM / Joe Lowry  
2013

## 1.2. DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES COMO UN DESAFÍO PARA LA RRD

Huir de su hogar para evitar los efectos de los desastres podría significar la diferencia entre la vida y la muerte pero, el desplazamiento por desastres, que incluye las evacuaciones y en algunos casos traslados previstos, puede tener graves repercusiones humanitarias y consecuencias sociales, económicas, administrativas y jurídicas durante mucho tiempo, sobre todo cuando los desplazamientos duran más que unos cuantos días.<sup>4</sup> El desplazamiento también puede incrementar las vulnerabilidades existentes y crear nuevos riesgos, como la degradación del medio ambiente en los países de acogida donde se refugian las personas desplazadas.

El desplazamiento puede afectar la vida familiar, comunitaria y cultural, destruir los medios de vida y generar desempleo. El desplazamiento también puede interrumpir la educación, causar problemas de salud y empeorar enfermedades ya existentes, disminuir el acceso a servicios básicos, dificultar la reclamación de derechos de propiedad, provocar o agravar preocupaciones en materia de seguridad y vigilancia, aumentar el riesgo del tráfico humano y conducir a la pobreza. Puede que las personas desplazadas no puedan recibir asistencia del gobierno, obtener un permiso de trabajo o matricular a sus hijos en la escuela si no logran reemplazar los documentos de identidad que dejaron atrás, perdieron o que han sido destruidos en un desastre.

Algunos grupos, como las mujeres, niños y jóvenes, personas de edad, personas con discapacidad, migrantes, refugiados y comunidades indígenas, suelen estar más expuestos a desafíos en la fase de intervención y recuperación. Por ejemplo, las mujeres y los niños, pueden correr un mayor riesgo de sufrir violencia basada en el género en centros de evacuación abarrotados o cuando se hospedan en familias de acogida. Las personas de edad y las personas con discapacidad pueden tener dificultades accediendo a los cuidados médicos esenciales o la distribución de ayuda debido a limitaciones de movilidad.

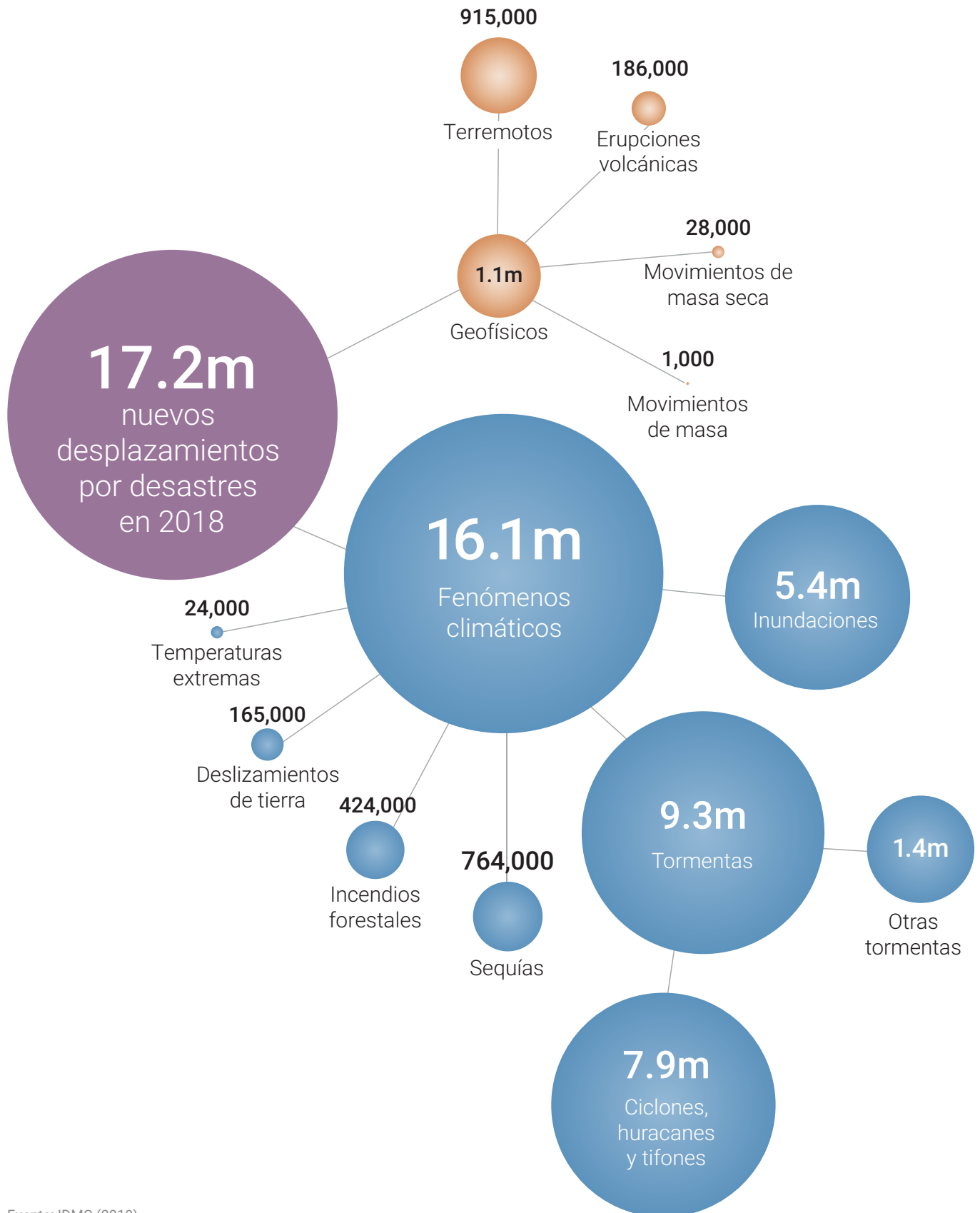


<sup>4</sup> Para mayor información sobre desplazamiento por desastres, véase el cuadro 1.



DIAGRAMA 2:

## DESGLOSE DE DESPLAZAMIENTOS POR DESASTRE



Refugiados en un asentamiento de familias en Montenegro apilan bienes del hogar arruinados por una inundación. A menudo, los refugiados y los solicitantes de asilo encuentran refugio en áreas marginadas con alto riesgo de desastres, lo que los pone en peligro de un segundo desplazamiento.

ACNUR / P. Calasan 2010



Cada año, los desastres repentinos desplazan internamente a un promedio de 25 millones de personas<sup>5</sup>, lo que equivale a una persona obligada a huir de su hogar cada segundo. Si se incluyera el desplazamiento asociado con desastres de evolución lenta, como las sequías, las cifras mundiales serían muchísimo más elevadas. La mayor parte del desplazamiento provocado por desastres ocurre dentro de un país, aunque, en algunas situaciones, las personas han tenido que desplazarse más allá de las fronteras (desplazamiento transfronterizo provocado por desastres).

Se prevé que el cambio climático provoque un aumento en el desplazamiento por desastres a medida que los fenómenos climáticos extremos se hacen más frecuentes e intensos, en particular en los países en desarrollo.<sup>6</sup> Igualmente se espera que otros factores de riesgo, como la urbanización rápida y no planificada, el crecimiento de la población, la pobreza, los conflictos, un gobierno débil y la degradación medioambiental, alimenten el fenómeno y aumenten las necesidades de los afectados.

5 Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), „Informe mundial sobre desplazamiento interno (GRID 2017)” (Observatorio de Desplazamiento Interno/Consejo Noruego para Refugiados 2017) 31.

6 Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, ‘Resumen para responsables de políticas: Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático’ 20 <[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC\\_SREX\\_ES\\_web-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019. Para más información sobre cambio climático y el desplazamiento, véase también el anexo V del presente documento y CMNUCC, ‘Task Force on Displacement’ <<https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD>> consultado el 18 de abril de 2019.



**La mayoría de las personas desplazadas tras un desastre se refugian con familias de acogida o en lugares que arriendan, en lugar de refugios o campos comunales.** La duración de desplazamiento varía de manera significativa dependiendo de las consecuencias del desastre y de la resiliencia de las personas y las comunidades afectadas. Por ejemplo, si bien la mayoría de las personas evacuadas pueden volver a sus hogares en tan sólo unos días o semanas y comenzar a reconstruir sus vidas, si las consecuencias del desastre son graves, puede tomar meses, o incluso años, antes de que se restablezcan las condiciones para que puedan volver con seguridad o de manera duradera.

**En algunos casos, el regreso nunca será posible,** lo que significa que los planes de recuperación y reconstrucción tienen que ocuparse de las necesidades y vulnerabilidades de las personas desplazadas donde sea que estén ubicadas; y respetar su derecho a escoger cómo y dónde quisieran alcanzar una solución duradera a su desplazamiento.<sup>7</sup> En otras palabras, se debe consultar a las personas desplazadas para garantizar que el proceso es voluntario. También es importante tener en cuenta que pueden transcurrir años antes de alcanzar una solución duradera.

Otras formas de **movilidad humana** – un término que abarca el **desplazamiento forzoso**, la **migración voluntaria** y la **relocalización planificada** – pueden generarse como consecuencia de amenazas y degradación medioambiental, o por precaución cuando éstas están previstas.<sup>8</sup> Lo anterior incluye desastres de baja gravedad recurrentes que, con el paso del tiempo, socavan gradualmente la resiliencia de las personas. Éstas pueden escoger migrar para evitar dichas situaciones y otros factores

ambientales estresantes, o pueden formar parte de un traslado planificado de todo un asentamiento a un lugar más seguro y menos expuesto. Esto puede suceder antes o después del desplazamiento, pero en cualquiera de los dos casos, cabe reiterar que si el proceso no es voluntario puede constituir un desplazamiento forzoso. Otras personas pueden convertirse en **poblaciones atrapadas** de personas que quieren trasladarse, pero no pueden hacerlo.

El desplazamiento provocado por desastres también puede tener efectos negativos en las personas no desplazadas. El término **“comunidades afectadas por el desplazamiento”** también se refiere a las comunidades que acogen personas desplazadas. Las familias y comunidades de acogida suelen ofrecer albergue y comida, además de compartir su acceso a servicios básicos y centros sociales, lo que puede menoscabar su capacidad de hacer frente a futuros desastres. Asimismo, conviene mencionar que las comunidades de acogida también pueden beneficiarse de la presencia de personas desplazadas en cuanto a capital social y laboral.

Para ser eficaces, los esfuerzos de RRD y asistencia humanitaria deben tratar los riesgos y las consecuencias del desplazamiento por desastres. Al tratar los riesgos y las consecuencias, deben reconocer que las personas desplazadas por desastres o conflictos anteriores, incluidos los refugiados y las comunidades que los acogen, suelen tener menos capacidad que el resto de la población en general para afrontar los efectos de un desastre y gestionar el riesgo de futuros desastres.

<sup>7</sup> En cuanto a encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno, véase, IASC, *‘IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons’* <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_durable\\_solutions.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_durable_solutions.pdf)>; en cuanto al desplazamiento transfronterizo provocado por desastres véase la Iniciativa de Nansen, *La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático* (2015) párrafos 70-75 <[https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/03/02062016\\_Protection\\_Agenda\\_Final\\_SP](https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/03/02062016_Protection_Agenda_Final_SP)> consultado el 18 de abril de 2019.

<sup>8</sup> “Movilidad humana” se refiere a tres categorías de movimiento de población como se establece en el Marco de Adaptación de la CMNUCC aprobado en Cancún (2011), que identifica “al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático.” En este documento, la movilidad humana se utiliza sin referencia exclusiva a fenómenos relacionados con el cambio climático. Conferencia de las Partes, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ‘Decisión 1/CP.16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención’ párrafo 14(f) <<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf> > consultado el 18 de abril de 2019.

## CUADRO 1

### La comprensión de la movilidad humana vinculada a amenazas, desastres y cambio climático

Las amenazas, los desastres y el cambio climático afectan el movimiento de las personas de diversas maneras. En este contexto, el término “**movilidad humana**” se refiere a tres formas específicas de movimiento: el desplazamiento, la migración y la relocalización planificada.

**Desplazamiento** se usa como un término descriptivo – más que como una condición jurídica – para identificar los movimientos forzados o involuntarios que podrían ocurrir en un país o a través de fronteras internacionales. Comúnmente, se asocia a conflictos, pero también se aplica a los movimientos forzados vinculados a desastres tanto repentinos como de lenta evolución (**desplazamiento por desastre**). A la gente que huye dentro de sus propios países se le conoce como **personas desplazadas internamente (PDI)**. El **desplazamiento a través de fronteras por desastre** se refiere a los movimientos forzados entre países. Dado que, a menudo, la gente se ve obligada a desplazarse durante una **evacuación** con el fin de evitar su exposición a amenazas, la evacuación normalmente se considera una forma de desplazamiento a pesar de que es a corto plazo. Cuando las personas desplazadas no pueden reconstruir sus vidas y sus medios de subsistencia por un periodo extendido, se dice que viven en **desplazamiento prolongado** (*Breaking the Impasse*, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCAH], 2017).

Los **procesos de relocalización planificada** pueden entenderse ya sea como un movimiento forzado o voluntario, dependiendo de las circunstancias. “En algunos casos, la relocalización planificada surgirá de la iniciativa de personas o grupos de personas y éste será acorde a su nivel de tolerancia al riesgo. En otros casos, los Estados decidirán que ciertas personas deben desplazarse por su seguridad y protección, aunque se opongan a un traslado planificado. En todos los tipos de traslado planificado, hacer una distinción entre movimiento “forzado” y “voluntario” es un tanto artificial. Con toda razón, todos aquellos que son parte de un traslado planificado se ven forzados a hacerlo por causas ajenas a su control, es decir, desastres y cambios en el medio ambiente, lo que incluye los efectos del cambio climático” (*Guía sobre protección de*

*personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental*, Brookings Institution, Universidad de Georgetown y ACNUR, 2015, p.6.

Muchas de las personas que se quedan **sin hogar** por causa de un desastre – en otras palabras, cuyos hogares quedan severamente dañados o destruidos – también se convierten en personas desplazadas, o bien, compartirán muchas de las vulnerabilidades y necesidades propias de dichos grupos. Es probable que tanto unos como otros necesiten un refugio, vestimenta, alimentación, agua y bienes no alimentarios de emergencia, así como apoyo para la reconstrucción. Sin embargo, las personas sin hogar no siempre presentan las necesidades propias de personas desplazadas si no huyen del terreno en el que se encontraba su hogar. Por otra parte, el hogar de una persona desplazada no siempre es destruido (*Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo*, Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, 2013, pp.64-65). Las **necesidades vinculadas al desplazamiento** pueden incluir la dificultad de acceder a servicios básicos tales como la salud y la educación por impedimentos administrativos por no ser residente; la dificultad para encontrar oportunidades de empleo en un nuevo lugar; y la falta de información acerca de los plazos límite para ser acreedor de apoyo para la reconstrucción. No obstante, el número de hogares destruidos se utiliza como un indicador para estimar los desplazamientos a mediano y largo plazo vinculados a desastres repentinos si faltasen datos más específicos (ver sección 2.2.1).

La **migración** se refiere a los movimientos predominantemente voluntarios. La gente puede elegir mudarse por verse afectada o expuesta a amenazas y a la degradación ambiental; y ello puede constituir una estrategia positiva de gestión de

riesgos que deberá recibir el apoyo de las estrategias y planes de RRD. Las diásporas y los migrantes, incluidos aquellos que llevan a cabo migración ad hoc temporal y cíclica por razones laborales, desempeñan un papel importante en la reducción de riesgo de desastres y el desarrollo de resiliencia por medio del apoyo financiero, el conocimiento y las habilidades que transmiten a sus comunidades de origen. Los movimientos de las personas en busca de resiliencia y capacidad de adaptación a amenazas paulatinas y al cambio ambiental se conocen como **migración de adaptación**.

La diferencia entre desplazamiento y migración es, a menudo, difícil de distinguir. Por ejemplo, puede no ser inmediatamente claro si alguien que se va de un área afectada por un terremoto en búsqueda de trabajo un mes después del desastre es una persona desplazada o un trabajador migrante. Como resultado, es común que la movilidad humana se desarrolle en un rango entre un movimiento predominantemente voluntario y uno predominantemente forzado. El contar con

categorías es de gran ayuda para determinar a la diversidad de necesidades y vulnerabilidades de la población. Otras personas podrían no ser capaces de mudarse incluso si así lo quisieran; y podrían verse forzadas a permanecer en una localidad afectada o bajo amenaza. A tales grupos se les conoce como **poblaciones atrapadas**.

Los movimientos de las personas y sus vulnerabilidades pueden cambiar con el paso del tiempo. Lo que comienza como una evacuación puede convertirse en un segundo desplazamiento – verse forzado a emigrar a otra localidad – desplazamiento prolongado o incluso lo que se conoce como desplazamiento permanente, en el que las personas nunca más podrán volver a su lugar de origen. Las amenazas y los cambios ambientales paulatinos que en un inicio motivaron a las personas a emigrar de forma voluntaria podrían tornar el asentamiento original inhabitable, lo que forzaría a la comunidad a vivir en desplazamiento permanente.

En 2012, el ciclón tropical Evan arrasó Fiyi y dejó 671 hogares parcialmente dañados y 819 completamente destruidos.

OCHA / Masaki Watabe 2012



## 1.3. DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES Y EL MARCO DE SENDAI

La Meta (B) del Marco de Sendai establece el objetivo de reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030. “Se considera directamente afectados a aquellos que han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados, reubicados o han padecido daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales.”<sup>9</sup>

El resumen de la presidencia de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2017 en Cancún, México, destacó la relación entre RRD y el desplazamiento por desastres como sigue:

*El desarrollo de estrategias para la reducción de riesgos de desastres deberá tener en cuenta las perspectivas regionales y transfronterizas e incluir disposiciones que busquen prevenir el desplazamiento atribuido a los desastres y reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, atender las necesidades de las personas desplazadas y promocionar soluciones duraderas para el desplazamiento.*<sup>10</sup>

Para alcanzar las metas del Marco de Sendai, es vital que todas las estrategias e intervenciones aborden adecuadamente el riesgo de desplazamiento, los efectos y las vulnerabilidades específicas de las personas desplazadas y de las comunidades afectadas por desplazamientos. En el Marco de Sendai se identifica una serie de actividades para reducir, prepararse y responder al desplazamiento por desastres, tanto dentro de los países como a través de fronteras internacionales (véase el anexo I). Las actividades incluyen la promoción de la cooperación transfronteriza para reducir el riesgo de desplazamiento provocado por desastres y “asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos” a través de medidas como simulacros de evacuación, la capacitación y el establecimiento de sistemas de apoyo por zonas.<sup>11</sup>

Asimismo, el Marco de Sendai destaca el desarrollo de políticas públicas sobre el traslado de “asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres” como posibles

medidas preventivas y de adaptación y reconoce la necesidad de “encontrar soluciones duraderas en la fase posterior a los desastres y empoderar y ayudar a las personas afectadas de manera desproporcionada por los desastres”.<sup>12</sup> En un ámbito más general, alienta “la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida”.<sup>13</sup> Otras actividades prioritarias, como la gestión de la información y la planificación urbana y el uso de la tierra, también son altamente pertinentes para afrontar los riesgos y los efectos del desplazamiento provocado por desastres, aunque no se hace una conexión explícita al respecto.

En el Marco de Sendai se reconoce que una RRD exitosa está vinculada al desarrollo sostenible y a los esfuerzos mundiales para combatir los efectos adversos del cambio climático por medio del Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). De igual forma, en los Objetivos de

9 Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres’ 11 <[https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreports spanish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreports spanish.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

10 ‘Chair’s Summary: 2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction’ (UNISDR 2017) 7 <[http://www.unisdr.org/files/53989\\_chairsummaryofthe2017globalplatfor.pdf](http://www.unisdr.org/files/53989_chairsummaryofthe2017globalplatfor.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

11 UNISDR, ‘Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030’ párrafo 28(d) y 33(h). Véase también 33(m). <[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterrri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterrri.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

12 El Marco de Sendai menciona tres veces el traslado. Véase ibid 27(k); 30(j); 30(j); 33(l).

13 ibid 30(l).

Desarrollo Sostenible (ODS) de 2013, se reconoce la RRD como factor vital para el desarrollo sostenible. La integración de la reducción de riesgo de desplazamiento en los esfuerzos más amplios de RRD también ayuda a fortalecer el nexo entre la labor humanitaria y el desarrollo. Una respuesta global al riesgo de desplazamiento por desastres, entre

otras, transfronterizo, requiere la colaboración de una amplia gama de agentes en distintos ámbitos: planificación urbana, servicios básicos, asistencia humanitaria, gestión de la migración, derechos humanos, cambio climático, protección ambiental y desarrollo sostenible (véase el anexo IV).

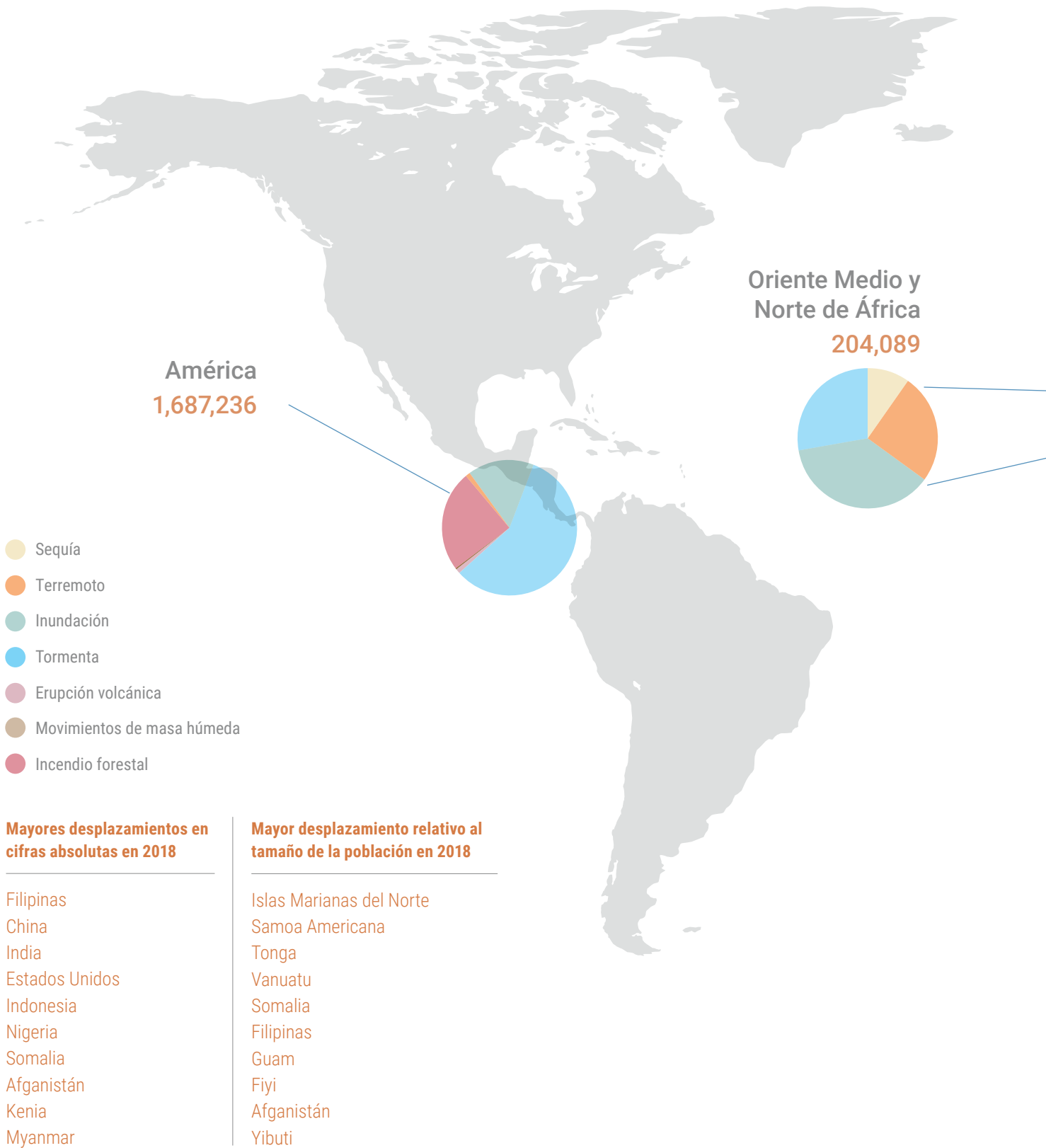
## ¿Por qué es importante que la RRD aborde los desplazamientos por desastres?

**Las medidas de RRD que han sido bien diseñadas e implementadas tienen una función significativa en la reducción y prevención de desplazamientos por desastres y de sufrimiento humano.**

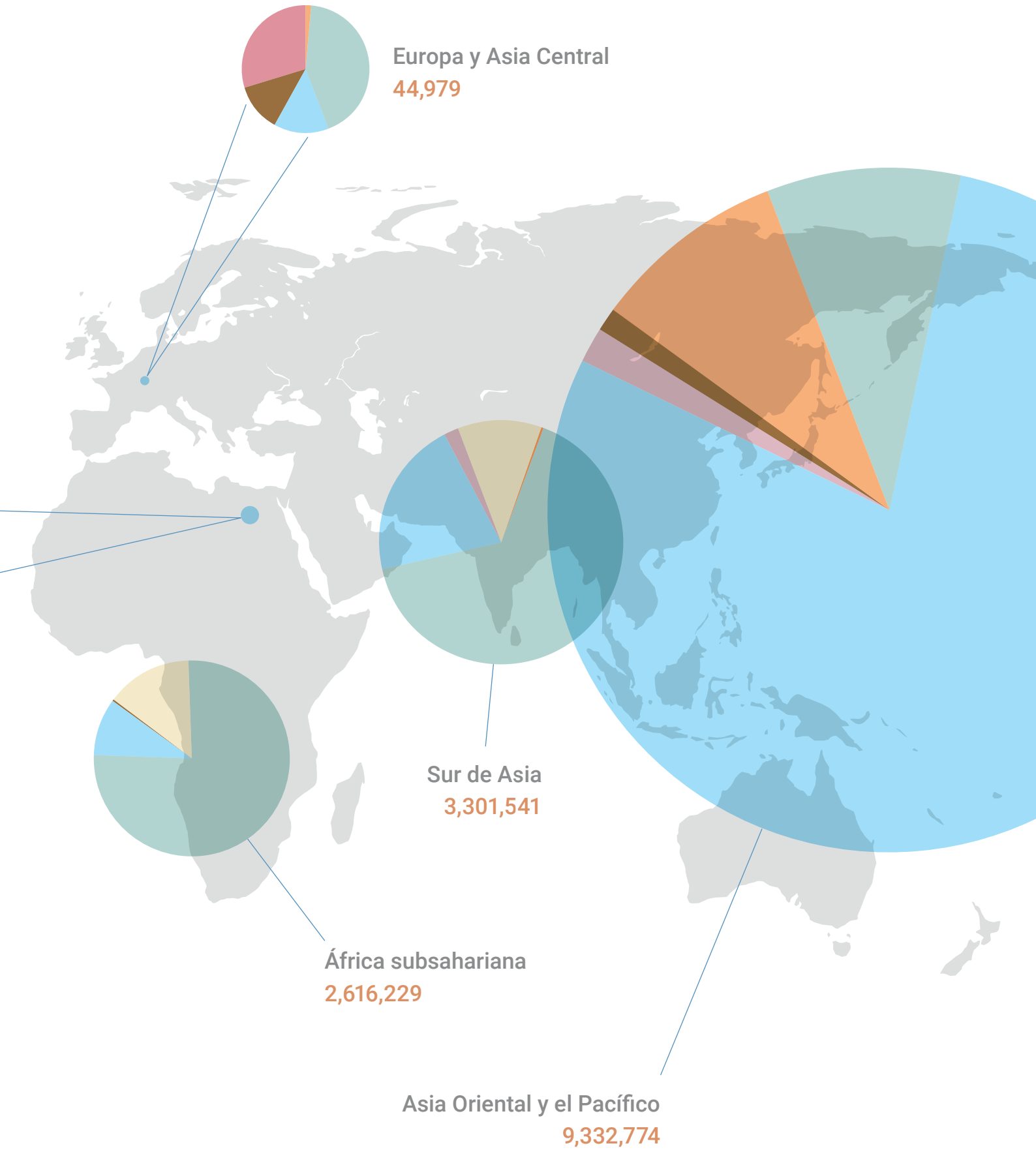
- \* Las medidas exitosas de RRD limitan el tiempo en que las personas se encuentran desplazadas, cuando el desplazamiento es inevitable, como en la evacuación de personas fuera de las zonas de riesgo. La RRD también ayuda a garantizar que el desplazamiento ocurra de manera digna, protegiendo los derechos de las personas afectadas sin exponerlas a otros riesgos de seguridad y protección, por ejemplo, mediante un proceso de relocalización planificada bien gestionado.
- \* Las personas desplazadas suelen ser más vulnerables y estar más expuestas a niveles de riesgo de desastres más altos, como la muerte, heridas, pobreza o desplazamientos secundarios si no se atienden sus necesidades de manera adecuada. A menudo buscan refugio en asentamientos desatendidos, marginales o informales, en particular si han tenido que huir varias veces. Asimismo, sólo suelen conseguir trabajos mal remunerados e informales, a menudo en condiciones peligrosas, con poca, o ninguna, seguridad laboral o protección social.
- \* Las consecuencias económicas y sociales del desplazamiento prolongado entorpecen considerablemente la capacidad de un país a alcanzar sus objetivos de desarrollo generales. Una preparación cuidadosamente adaptada de las intervenciones y asistencia de recuperación ayuda a las personas desplazadas por desastres a reconstruir sus vidas y dar término a su desplazamiento lo antes posible. Para las personas desplazadas internas, este proceso puede ocurrir en sus zonas de origen, su ubicación actual o cualquier otra parte del país. En el caso de las personas desplazadas por desastres que han atravesado fronteras, por lo general esto significa encontrar una solución en su país de origen, aunque en circunstancias excepcionales puede ocurrir en su país de acogida.
- \* Los datos acopiados sobre desplazamiento por desastres, como parte de las actividades de RRD, de preparación, de intervención y de recuperación, ofrecen una base de pruebas vital para abordar el riesgo de desplazamiento por desastres. Estos datos se utilizan para fundamentar las evaluaciones de riesgo y de impacto, los sistemas de alerta temprana, los planes de preparación y respuesta, las intervenciones humanitarias, los planes de desarrollo, los planes de uso de la tierra, las actividades de mitigación del cambio climático y la adaptación a dicho cambio, la gestión ambiental, la gestión de la migración y la promoción de los derechos humanos.

DIAGRAMA 3:

## DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES EN 2018 POR REGIÓN







# 02

## DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES Y LAS PRIORIDADES DE ACCIÓN DEL MARCO DE SENDAI

La inclusión del desplazamiento por desastres en el Marco Sendai es una iniciativa importante para la formulación de políticas RRD. Solamente unas pocas estrategias de RRD habían mencionado o incluido metas o actividades sobre el desplazamiento por desastres y otras formas de movilidad humana.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El Marco de Acción de Hyogo menciona solamente el desplazamiento en: "Empeñarse debidamente en evitar que los programas para las personas desplazadas aumenten el riesgo y la vulnerabilidad ante las amenazas." UNISDR, 'Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres' (2005) s 19(ii)(i) <[https://www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](https://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.





Niños desplazados toman clase de forma gratuita con su profesora, también desplazada. Su aldea está formada por pastores que perdieron la mayor parte de su ganado debido a la sequía y que ya no pueden pagar las cuotas escolares.

Consejo Noruego para Refugiados / Adrienne Surprenant 2017

## 2.1. PRINCIPIOS RECTORES Y LA FUNCIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Un enfoque que incluya a toda la sociedad en la RRD y que se base en colaboraciones comienza con la participación de las partes que se enfrentan directamente a riesgos de desastres y su consulta, teniendo en cuenta que ellos tienen la capacidad para contribuir a su propia resiliencia. En términos de empoderamiento y esfuerzos de participación, el Marco de Sendai pide “especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres”, que sin duda incluye a las personas desplazadas.<sup>15</sup> Las evaluaciones sobre vulnerabilidad y capacidades también son clave para comprender la percepción que las comunidades tienen de los riesgos, que puede ser distinta a la de las evaluaciones del gobierno.

Si bien el Marco identifica a los migrantes en particular,<sup>16</sup> personas desplazadas como los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos que huyen de un conflicto, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las comunidades potencialmente con riesgo a ser desplazadas pueden contribuir de manera activa y positiva en la planificación de RRD<sup>17</sup>. Dicha participación, sobre todo a nivel local, es fundamental para garantizar que los esfuerzos de RRD reduzcan las vulnerabilidades y la exposición a peligros y riesgos de manera efectiva “al tiempo que se respetan todos los derechos humanos y se promueve su aplicación”.<sup>18</sup>

Tanto las comunidades y autoridades locales, como las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y locales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional), las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, así como las empresas y el sector académico, son todas partes interesadas clave para apoyar a los Estados en el cumplimiento de su responsabilidad primordial de abordar el riesgo de desplazamiento por desastres y sus efectos.<sup>19</sup>

15 UNISDR, ‘Marco de Sendai’ (n 10) párrafo 19(d).

16 Se identifica a los migrantes como partes interesadas pertinentes: UNISDR, ‘Marco Sendai’ (n 6) párrafo 7, 27(h) y 36(a) (iv).

17 Por ejemplo, véase en inglés, Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC), Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusion (Organización Internacional para las Migraciones (OIM) & Consejo de Europa 2017).

18 UNISDR, ‘Marco de Sendai’ (n 10) párrafo 19(c).

19 *ibid* 19(f); 48; 19(a). Véase también, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos 1998 <https://undocs.org/es/E/CN.4/1998/53/Add.2>.



Luego de un desastre, muchas personas necesitan ayuda y están dispuestas a colaborar en las actividades de recuperación. En esta comunidad afectada por las inundaciones en Afganistán, los programas de Dinero por Trabajo reunieron a miembros de la comunidad para ayudar a limpiar canales y restaurar el agua potable.

NRC / Danielle Moylan 2015



## 2.2. ATENDER LA PRIORIDAD 1: COMPRENDER EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES

El Marco de Sendai destaca la necesidad de garantizar que las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres estén “basadas en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de las personas y sus bienes, características de las amenazas y entorno” para fundamentar las evaluaciones y las medidas de prevención, mitigación, preparación y respuesta en materia de desastres.<sup>20</sup>

Para comprender mejor lo anterior en términos del riesgo de desplazamiento por desastres, se necesitan sistemas adecuados para acopiar, analizar e intercambiar información desglosada. Se necesitan datos:

- \* **ANTES DE QUE OCURRA EL DESPLAZAMIENTO** para medir el riesgo de que éste ocurra;
- \* **DURANTE UN DESASTRE** para identificar el número de personas desplazadas, su ubicación, necesidades e intenciones en cuanto a soluciones duraderas; y
- \* **CON EL TIEMPO**, para hacer un seguimiento de las condiciones de las personas desplazadas y de las comunidades afectadas por el desplazamiento, entre otras, su evolución hacia soluciones duraderas y evaluaciones de su exposición y vulnerabilidad a eventuales riesgos.

A ser posible, esta información debería desglosarse por edad, género y estado de salud y debería identificar a las personas con necesidades específicas, incluyendo a las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los grupos marginados. Las herramientas y sistemas utilizados para acopiar y analizar la información deben ser interoperables para facilitar el intercambio, la transferencia y la comparación de la información.<sup>21</sup>

### 2.2.1. EVALUACIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES

El riesgo de desplazamiento por desastres se define como la probabilidad de que ocurra un desplazamiento de cierta envergadura durante un periodo de tiempo específico como resultado del desencadenamiento de un desastre. Sus tres variables son: el tipo e intensidad del desastre, la exposición y la vulnerabilidad de las personas expuestas a éste.<sup>22</sup>

Desde 1970, el riesgo de desplazamiento por desastres se ha cuadruplicado, en gran medida por una mayor exposición a éstos sin una reducción correspondiente de la vulnerabilidad. Una mayor exposición se debe, principalmente, a una urbanización rápida y no planificada que concentra a las personas en zonas expuestas a amenazas. Otras de las causas pueden ser un gobierno débil y corrupto, que permite, o incluso fomenta, el asentamiento en áreas peligrosas, así como el conflicto y la violencia, lo que reduce la resiliencia de las personas a los desastres. Se proyecta que los desastres relacionados con el clima

20 UNISDR, 'Marco de Sendai' (n 11) párrafo 23.

21 Por ejemplo, véase el Lenguaje de intercambio humanitario (HXL). <http://hxlstandard.org>

22 Ginnetti declara que el riesgo de desplazamiento se mide por: Riesgo = amenaza x exposición x vulnerabilidad. Para más explicaciones, véase el anexo y el informe en inglés de Justin Ginnetti, 'Disaster-Related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing Its Drivers' (Observatorio de Desplazamiento Interno/Norwegian Refugee Council 2015) 9 < <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20150312-global-disaster-related-displacement-risk-en.pdf> > consultado el 18 de abril de 2019.

continuarán aumentando en frecuencia e intensidad debido al cambio climático, lo que a su vez aumenta la vulnerabilidad y el desplazamiento.<sup>23</sup> El uso cada vez mayor de evacuaciones para salvar vidas también aumenta el riesgo de desplazamiento por desastres.<sup>24</sup>

Puesto que las principales causas del riesgo de desplazamiento también provocan de manera más general el riesgo de desastres, una mejor comprensión del riesgo de desplazamiento hace que las medidas para reducir el riesgo de desastres sean más efectivas. A continuación, se presenta el tipo de información necesaria para evaluar el riesgo de desplazamiento por desastres.

- \* **Datos sobre desplazamiento relacionado con desastres previos**, entre otros, el lugar de origen de las personas desplazadas, la duración del desplazamiento y los casos de desplazamiento repetido y transfronterizo. A menudo, se utilizan los datos sobre falta de vivienda o sobre el número de viviendas destruidas o con daños considerables como indicador para estimar el desplazamiento a mediano y largo plazo.
- \* **Análisis histórico y en tiempo real de los patrones de movilidad** en momentos cuando no hay desastres, incluso a través de fronteras internacionales. Los patrones de desplazamiento por desastres suelen reflejar la movilidad en tiempos normales (sin desastres), incluyendo la circulación de distancias cortas y la migración de distancias más largas. Esta información ayuda a fundamentar mejor los mapas de riesgos.
- \* **Planeación del uso de la tierra, planes de desarrollo urbano y evaluaciones de la degradación** para identificar las zonas de riesgo y las estructuras que son, o pueden volverse, inseguras para los asentamientos humanos.
- \* **Información sobre las poblaciones y las áreas geográficas** expuestas a desastres de pequeña escala o de evolución lenta que, con el paso

23 Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, 'Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático' (Cambridge University Press 2012) 16 <<https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>> consultado el 18 de abril de 2019.

24 Ginnetti (n 22) 19.

## CUADRO 2

### La inclusión del desplazamiento por desastres en las evaluaciones de riesgo

**Kenia**, en su ley de 2012 sobre la prevención, asistencia y protección a los desplazados internos y las comunidades afectadas, tanto por desastres como por conflicto, establece un sistema de seguimiento y notificación en zonas donde las personas se encuentran en riesgo de desplazamiento.

*Art. 5(4): El Gobierno deberá establecer un mecanismo de prevención encargado de hacer seguimiento en zonas donde habitan personas en riesgo de desplazamiento, presentar informes periódicamente sobre la situación en dichas zonas y las alertas tempranas emitidas al Secretario del Gabinete y Presidente del Comité para tomar medidas con miras a evitar el desplazamiento interno.*

**La Comisión Europea** en sus directrices de valoración y elaboración de mapas de riesgo para la gestión de desastres incluye "el desplazamiento permanente" como un impacto humano. Se invita a todos los estados miembros de la Unión Europea a utilizar las directrices como base para sus análisis nacionales de riesgo de desastres.

**En 2017, el Observatorio sobre el Desplazamiento Interno (IDMC)** lanzó su "modelo mundial de riesgo de desplazamiento". Se trata de un ejercicio de probabilidades único cuyo objetivo principal es explorar las formas de enfrentar el desplazamiento interno a través de la evaluación de la probabilidad de que éste ocurra en el futuro. El modelo utiliza viviendas destruidas como indicador para estimar el desplazamiento a mediano y largo plazo, pero, como resultado, no cubre el desplazamiento asociado con evacuaciones.

DIAGRAMA 4:

ACOPIO Y USO DE DATOS SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES

1. ACOPIO DE DATOS



Antes de un desastre:

- \* Cuándo emigra la gente ¿a dónde se va?
- \* ¿Quiénes ya fueron desplazados en el pasado?
- \* ¿A dónde se fueron?
- \* ¿Las personas desplazadas volvieron a sus hogares?

Durante un desastre:

- \* ¿A quién se evacuó y hacia dónde? (edad, género, necesidades especiales)
- \* ¿Quiénes no pudieron marcharse?
- \* ¿Quiénes se albergan en campos o refugios oficiales?
- \* ¿Quiénes se albergan en alojamiento privado, con una familia de acogida o en un asentamiento informal?
- \* ¿Quiénes encontraron una solución al desplazamiento por su cuenta?
- \* ¿Todas las personas desplazadas tienen acceso a alimentación, agua, servicios sanitarios, educación, transporte?
- \* ¿Están a salvo de amenazas?

Después de un desastre:

- \* ¿Las personas desplazadas están seguras en su ubicación actual y tienen acceso a servicios básicos y medios de vida?
- \* ¿Qué necesidades vinculadas al desplazamiento tienen las personas (en comparación con otras personas afectadas por los desastres)?
- \* ¿Quiénes quieren volver, mudarse a otra localidad o permanecer donde se encuentran actualmente?
- \* ¿Las áreas adonde volverían o se relocalizarían las personas son seguras y cuentan con instalaciones de refugio y servicios básicos?
- \* ¿Cuáles son los obstáculos para encontrar soluciones duraderas y quiénes necesitan ayuda para superarlos?
- \* ¿Cómo impacta el cambio climático la planificación de soluciones duraderas?

2. INTEGRACIÓN DE LOS DATOS DE DESPLAZAMIENTO EN LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

- \* AMENAZA
- \* EXPOSICIÓN
- \* VULNERABILIDAD

3. DESARROLLO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS BASADOS EN LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO

MAPA DE RIESGOS



4. MONITOREO DEL DESPLAZAMIENTO POR MEDIO DE INDICADORES, ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES



del tiempo, reducen la resiliencia y dan lugar al desplazamiento.

- \* **Identificación de las zonas que pueden ser susceptibles** de desplazamiento transfronterizo por desastres y de las comunidades vulnerables fronterizas expuestas a riesgos.
- \* **Proyecciones y tendencias** de los efectos del cambio climático, la urbanización, la pobreza, el crecimiento de la población y el deterioro ambiental en la movilidad humana.
- \* **Evaluaciones de grupos que probablemente tengan que enfrentar niveles de riesgo de desplazamiento más altos.** Las personas que viven en la pobreza o en asentamientos informales, así como los grupos marginalizados, suelen tener que enfrentarse a mayores riesgos

de desplazamiento ya que son más vulnerables y están más expuestos a amenazas por la precariedad de sus viviendas, la falta de oportunidades de trabajo decente, el acceso limitado a redes sociales y la discriminación. De igual manera, las mujeres están expuestas a riesgos diferenciados por género, lo que propicia que se vean afectadas de manera desproporcionada por los desastres y el desplazamiento. Los migrantes, sobre todo aquellos en situación irregular, y las personas ya desplazadas pueden enfrentar incluso más riesgo de desplazamiento.

- \* **El riesgo de desplazamiento como lo perciben las comunidades vulnerables y marginalizadas** ya que puede ser distinta a la de las evaluaciones oficiales.

## 2.2.2. ACOPIO DE DATOS Y ANÁLISIS DEL DESPLAZAMIENTO DURANTE LA INTERVENCIÓN

Una vez que las personas han sido desplazadas, es esencial acopiar datos y analizarlos para identificar su ubicación y necesidades y preparar la intervención.

Los datos pueden acopiarse como parte del seguimiento a los desplazados, las evaluaciones de daños y pérdidas, las evaluaciones del impacto ambiental o las evaluaciones de la recuperación humana y de las necesidades.

El tipo de información que debe recopilarse incluye:

- \* **el número de personas desplazadas**, o si no se cuenta con esa información, el número de viviendas destruidas. Idealmente, también se debe recopilar información sobre la composición familiar y de la comunidad, el estado de salud, los medios de vida, el perfil cultural y étnico, al igual que el estado de vivienda antes del desastre (si las personas eran propietarias, arrendatarios o ocupantes irregulares);
  - \* **la ubicación:** La mayoría de las personas desplazadas buscan refugio en casa de familiares o amigos, en lugar de dirigirse a los campos y refugios oficiales, lo que dificulta su identificación. Puede que se trasladen varias veces durante la fase de respuesta para acceder a refugios, asistencia humanitaria u oportunidades de medios de vida, por ejemplo, cuando una estadía prolongada con la persona que los acoge causa tensiones financieras o sociales;
  - \* **las necesidades y vulnerabilidades específicas**
- al desplazamiento:** Las personas desplazadas tienen necesidades y vulnerabilidades que quizás no tengan otras poblaciones afectadas, como falta de vivienda, escasas oportunidades de medios de vida, falta de documentos necesarios para acceder a la asistencia o servicios básicos, exposición a más desastres, separación familiar, discriminación, violencia basada en el género, tráfico de personas, efectos psicológicos y redes sociales de apoyo débiles o inexistentes;
- \* **las intenciones en cuanto a soluciones duraderas:** Esto ayuda a garantizar que los Estados respetan el derecho de las personas desplazadas a encontrar una solución voluntaria (véase también las secciones 2.2.3, 2.3.5 and 2.4.3)<sup>25</sup>;
  - \* **los datos a nivel comunitario:** Esta evaluación, que incluye las repercusiones indirectas y a largo plazo, ayuda a identificar las necesidades tanto de las personas desplazadas como de las personas que las acogen.

25 Véase los principios 28-30 en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (n 19).

## CUADRO 3

### El intercambio de prácticas efectivas sobre desplazamiento transfronterizo por desastres a través de la Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen

En la consulta mundial de la Iniciativa Nansen, realizada en Ginebra en octubre de 2015, más de 100 gobiernos ratificaron la agenda no vinculante para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático de la iniciativa Nansen, conocida también como la Agenda de Protección.

En la Agenda se recopilan prácticas eficaces de gobiernos y otros agentes alrededor del mundo, basándose en sus experiencias de respuesta al desplazamiento transfronterizo por desastres y la gestión de riesgos de desplazamiento en los países de origen con el fin de evitar el desplazamiento transfronterizo cuando sea posible.

### 2.2.3. ACOPIO DE DATOS Y ANÁLISIS DEL DESPLAZAMIENTO DURANTE LA RECUPERACIÓN

A menudo se asume que las personas desplazadas vuelven pronto a sus casas tras un desastre, pero no siempre es el caso. Puede tomar meses, o incluso años, antes de que puedan reconstruir sus vidas y conseguir una solución duradera, en particular tras un suceso de gran magnitud. Se deberá recopilar y analizar datos longitudinales durante la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción para determinar si las personas desplazadas o quienes las acogen requieren asistencia especializada mientras logran conseguir una solución duradera.

La información que debe recopilarse con regularidad se indica a continuación.

- \* **Ubicación y necesidades con el paso del tiempo:** Esto incluye el número de desplazados que han regresado a su lugar de origen, el número de personas que se han trasladado de su lugar de refugio inicial a una nueva ubicación y la manera en que las necesidades de las personas cambian con el paso del tiempo durante el desplazamiento.
- \* **Evaluaciones de las condiciones de los lugares de origen:** Esto puede incluir censos para valorar el acceso a servicios básicos y oportunidades de medios de subsistencia y las percepciones de las personas desplazadas con el fin de determinar si es posible el regreso seguro y duradero.
- \* **Intenciones relacionadas con soluciones duraderas:** Las preferencias de las personas desplazadas pueden cambiar con el paso de tiempo a medida que cambian las condiciones.
- \* **Acceso a servicios básicos:** Entre otros, la educación en todos los niveles, servicios médicos, viviendas seguras y recursos jurídicos para cuestiones de tierra y propiedad.
- \* **Acceso a asistencia en materia de recuperación:** Algunas personas pueden permanecer desplazadas ya que enfrentan impedimentos administrativos y jurídicos para acceder a la asistencia.
- \* **Indicadores socioeconómicos:** Por medio de éstos se deberá comparar a las personas desplazadas y las que las acogen con la población general afectada por desastres y deberá incluir su situación laboral e ingresos, vivienda, activos sociales y de capital, matriculación escolar, salud física y mental, discriminación y la prevalencia de la violencia. Esta información también deberá compararse con la información de los grupos de control antes de los desastres.



Campo de refugiados durante las inundaciones en Bangladesh luego de 10 minutos de una lluvia torrencial.

OIM / Abdullah Al Mashrif 2018

## 2.3. ATENDER LA PRIORIDAD 2: FORTALECER LA GOBERNANZA DEL RIESGO DE DESASTRES PARA GESTIONAR EL RIESGO DESPLAZAMIENTO

Las disposiciones para reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, responder al desplazamiento por desastres y fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas por desastres deberían formar parte de los esfuerzos más amplios para la inclusión de la reducción de los riesgos de desastres en las leyes, regulaciones y políticas pertinentes. Las estrategias y planes nacionales y regionales de RRD son esenciales para garantizar que las intervenciones, en caso de riesgo de desplazamiento, sean coordinadas y complementarias y, por consiguiente, contribuyan al logro de la Meta (E).

### 2.3.1. DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES EN LAS LEYES, REGULACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

A fin de garantizar coherencia entre las agendas, las leyes y políticas pueden incluir las que abordan el cambio climático, el desarrollo económico, la educación, el empleo, la salud, la vivienda, los derechos humanos, la intervención humanitaria, la gestión del uso de la tierra, la migración y la planificación urbana.

Lo esfuerzos para integrar y coordinar la RRD dentro de las leyes, regulaciones y políticas públicas para todos los sectores deben:

- \* considerar el desplazamiento por desastres y designar **liderazgo institucional, autoridad y asignaciones presupuestarias**, según proceda;
- \* estar en línea con los **instrumentos nacionales, regionales e internacionales** pertinentes al desplazamiento por desastres, entre otros, los Principios rectores sobre desplazamiento interno.
- \* **exigir la colaboración** de todos los ministerios gubernamentales con designaciones claras de las disposiciones relativas al desplazamiento.

## CUADRO 4

### El desplazamiento por desastres en leyes, políticas y estrategias

#### Desplazamiento por desastres y la Convención de Kampala

La Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos, conocida como la Convención de Kampala, es vinculante para los Estados partes y trata el desplazamiento interno asociado tanto con conflictos como con desastres. Una de las principales disposiciones de la convención es la obligación de designar con claridad las funciones y responsabilidades para la protección y asistencia de las personas desplazadas. En el artículo cuatro también se incluyen cuatro disposiciones específicas para desastres:

*“Los Estados Parte deberán establecer sistemas de alerta temprana, en el contexto del sistema de alerta temprana continental, en zonas donde puede ocurrir un eventual desplazamiento, establecer y aplicar las estrategias de reducción de riesgo de desastres, emergencia y las medidas de preparación y gestión de desastres y, cuando sea necesario, proporcionar protección inmediata y asistencia a los desplazados internos.”*

#### Estrategia de reducción de la pobreza en Mali

Esta estrategia de desarrollo para Mali incluye medidas para abordar las necesidades de las personas desplazadas por desastres, entre otras, a través de traslados (*Informe de evaluación sobre la incorporación y aplicación de la reducción de riesgos de desastres en África occidental (disponible en inglés)*), UNECA, 2016, p.64, para más información véase <http://www.ecowas.int/ecowas-experts-move-for-stronger-disaster-management-infrastructure-and-policy-framework>).

#### Protocolo nacional conjunto para la protección integral de niños, personas de edad y personas con discapacidades en situaciones de riesgo y desastres en Brasil

Este protocolo brasileño establece directrices para garantizar que se atiendan las necesidades de grupos con vulnerabilidades específicas, entre otras, cuando se encuentran desplazados por desastres.

#### Estrategia de adaptación al cambio climático y el plan de acción para la provincia de Gilgit-Baltistán 2017 en Pakistán

Esta estrategia y plan de acción incluye acciones y directrices generales sobre la migración como una medida importante de adaptación para las comunidades de alta montaña afectadas por desastres en Pakistán.

Walli Ur Rehman está sentado en las ruinas de lo que fuera su casa en Ghannol, Pakistán. Mientras uno de sus hijos se trasladó a un refugio para los desplazados por el terremoto, Walli se quedó en casa cuidando del resto de los miembros de la familia y de su ganado.

ACNUR / F. Bassioun 2006



## 2.3.2. DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES EN LAS LEYES, POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PLANES DE RRD

---

En el Marco de Sendai se hace hincapié en la importancia de adoptar y aplicar “estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres a lo largo de diferentes calendarios de ejecución, con metas, indicadores y plazos, a fin de evitar la creación de riesgos, reducir los riesgos existentes y aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental”.<sup>26</sup>

Para cubrir el riesgo y los efectos del desplazamiento por desastres de manera adecuada, las leyes, políticas, estrategias y planes nacionales y locales de RRD, deben:

- \* **incluir referencias y medidas específicas** con miras a reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, responder al desplazamiento por desastres y fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas por desastres. Las estrategias y planes también deben incluir datos de referencia, metas, indicadores y plazos para hacer seguimiento al progreso de las medidas de aplicación;
- \* **revisarse para garantizar consonancia** con los instrumentos jurídicos, nacionales, regionales e internacionales que abordan el desplazamiento por desastres, como los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” y las políticas nacionales e internacionales sobre desplazamiento interno, al igual que otras formas relacionadas con la movilidad humana;
- \* **designar las funciones y responsabilidades** para hacer frente al desplazamiento por desastres y otras formas relacionadas de movilidad humana a fin de facilitar la coordinación y garantizar que las autoridades designadas tengan la autoridad y capacidad institucional jurídica y administrativa adecuada; por ejemplo, quizás las autoridades locales puedan necesitar una licencia para asistir a las personas desplazadas por desastres tanto en el futuro inmediato como a largo plazo;
- \* **garantizar que los recursos financieros y humanos** son suficientes para cumplir con las responsabilidades designadas. Las asignaciones de desarrollo y reconstrucción se suelen basar en la población residente regular y no tienen en cuenta la presencia de personas desplazadas y el uso de los servicios locales necesarios para ayudarlas a conseguir soluciones duraderas (véase la sección 2.3.4);
- \* **incluir iniciativas de fomento de capacidad** para garantizar que los funcionarios de RRD en todos los niveles y, en particular, a nivel local, tengan el conocimiento adecuado sobre desplazamiento por desastres, entre otros, sobre los marcos jurídicos relacionados y las prácticas efectivas;
- \* **garantizar la participación efectiva** de las personas desplazadas por desastres, las comunidades afectadas por los desplazamientos y las personas que corren el riesgo de desplazamiento en el diseño de las leyes, estrategias y planes de RRD.

26 UNISDR, ‘Marco de Sendai’ (n 11) párrafo 27(b).

En 2015, el ciclón Pam resultó ser la peor tormenta en la historia de Vanuatu y dañó hasta el 90 % de sus edificios. En esta imagen, una familia reconstruye una cocina que la tormenta derribó.

OIM / Troy Dooley 2015



## CUADRO 5

### Desplazamiento por desastres y la RRD en Vanuatu

La política sobre cambio climático y la reducción de riesgos de desastres de Vanuatu 2016-2030 (VCCDRRP) pide “apoyo especial para las poblaciones desplazadas internamente” (sección 7.6.1) y la elaboración de “una política nacional sobre reasentamiento y desplazamiento interno” (sección 7.6.6). Basándose en este marco, el gobierno aprobó en 2018 la Política Nacional sobre Cambio Climático y Desplazamientos por Desastres con el fin de facilitar soluciones duraderas para los desplazados en Vanuatu. Se trata de la primera política integral de la región del Pacífico sobre desplazamiento asociado con el cambio climático y desastres que también incorpore medidas de RRD. A través de ésta, se busca proteger a las personas en cada etapa del ciclo de desplazamiento y favorecer una migración segura y correctamente gestionada como una estrategia de adaptación.

Para mayor información véase: [https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf)

### 2.3.3. DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES EN LOS FOROS DE COORDINACIÓN DE RRD NACIONALES Y LOCALES

Los foros de coordinación de RRD sólidos, compuestos por partes interesadas de todos los niveles, son esenciales para apoyar un enfoque intersectorial a fin de reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, responder al desplazamiento por desastres y fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas por desastres. Los foros de coordinación gubernamentales, como las plataformas de RRD nacionales y locales, deben:

- \* **considerar el nombramiento de un punto focal** o responsable principal para tratar el desplazamiento por desastres, como mediante la reducción de los riesgos existentes y eventuales, y la respuesta a nuevos desplazamientos. De esta manera, se establecería una importante función de coordinación para ejecutar estrategias que vinculen las actividades de las distintas entidades gubernamentales responsables de asistir a las personas desplazadas por desastres durante las fases de intervención y reconstrucción. Esto también ayudaría a garantizar la inclusión general de factores de desplazamiento por desastres en los planes y actividades de RRD, por ejemplo, a través de una política sobre movilidad humana asociada con desastres (véase la sección 2.3.4);
- \* **plantearse el establecimiento de un grupo de trabajo interministerial.** Dicho órgano puede ser conveniente para desarrollar estrategias para reducir el riesgo de desplazamiento, o desarrollar respuestas a desastres y planes de recuperación que busquen alcanzar soluciones duraderas y evitar el desplazamiento prolongado;
- \* **asignar funciones claras a los agentes públicos y privados** y garantizar su participación efectiva. Esto incluye a las autoridades de planificación y ordenación de las tierras, a las autoridades de inmigración, a los agentes que tratan cuestiones humanitarias y de derechos humanos, a los especialistas en la adaptación al cambio climático, a las entidades ambientales, a las organizaciones sindicales y patronales, los mecanismos y grupos locales de mujeres y los representantes de personas desplazadas por desastres y de aquellas en riesgo de desplazamiento;
- \* **elaborar y hacer cumplir procedimientos operativos estándar** específicos y sujetos a un calendario preciso para responder a los riesgos de desplazamiento, complementados con mecanismos para ponerlos en práctica efectivamente;
- \* **dar poder a las autoridades locales** para coordinar las actividades de planificación e intervención con la colaboración de las comunidades locales y las organizaciones comunitarias.



Solo una carretera une a la tribu Biloxi-Chitimacha-Choctaw en Isle De Jean Charles con la Luisiana continental en EE.UU. Durante los huracanes, las mareas tormentosas o las mareas particularmente altas, este camino queda sumergido en su totalidad. La comunidad está planeando reubicarse en tierra firme a fin de reducir el riesgo de desastres.

Sierra Club / Erica Bower 2018

### 2.3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA PREVENCIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS UBICADOS EN ZONAS EXPUESTAS A RIESGO DE DESASTRES

El Marco de Sendai reconoce que puede que se necesiten políticas públicas específicas para abordar las cuestiones relacionadas con “la prevención o el traslado, cuando sea posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres”.<sup>27</sup> Tras agotar otras opciones, la relocalización planificada puede ser la manera más efectiva de salvar vidas y reducir el riesgo de desplazamiento. Quizás esto sea necesario después de que haya ocurrido el desplazamiento por desastre, si se estima que un lugar de origen no es seguro para su habitación, o puede utilizarse como medida preventiva para reducir la vulnerabilidad de las personas que habitan zonas expuestas a altos riesgos de desastres, como deslizamientos de tierra, avalanchas, tormentas, o cambio o degradación ambiental de evolución lenta.

Por lo general, la relocalización planificada se considera como un último recurso debido al importante reto que plantea mantener el bienestar, dignidad, medios de subsistencia, patrimonio cultural y derechos de las personas a lo largo del proceso. Las leyes, normas y políticas sobre traslado planificado por desastres y cambio ambiental deben:

- \* **Reconocer que la relocalización planificada** es un proceso largo y complejo que requiere una coordinación sólida y consistente, así como la asignación de recursos en los distintos organismos gubernamentales de todos los niveles;
- \* **garantizar que el Estado** tiene “razones convincentes, pruebas contundentes y una base jurídica sólida” para llevar a cabo traslados planificados de manera que se respeten los derechos humanos de las personas afectadas;<sup>28</sup>
- \* **incluir información significativa y mecanismos de consulta** con todas las comunidades afectadas, entre otras, las personas desplazadas, las que se quedan y las que se encuentran en la zona de traslado, durante todas las etapas de planificación y aplicación a fin de proteger sus derechos y sus bienes;
- \* **incluir medidas y procesos** que reflejen las diferencias entre la relocalización planificada en anticipación a un desastre y la relocalización planificada como respuesta a éste.

## CUADRO 6

### Relocalización planificada a nivel comunitario en respuesta al cambio climático

**En Fiyi**, algunas comunidades han decidido trasladarse para evitar los efectos del cambio climático y la degradación ambiental y el gobierno ha desarrollado una guía para apoyarlos en la planificación de su propio proceso de traslado. En la guía se incluye una gran variedad de temas, entre otros, la evaluación de la necesidad del traslado, la identificación de un lugar adecuado y mecanismos de consulta.

**En Pakistán**, la comunidad de alta montaña de Ghulkin en Gilgit-Baltistán ya se ha trasladado como respuesta al cambio climático. Sus miembros identificaron un lugar seguro a las afueras de su pueblo a través de un proceso de consulta participativo tras haber sido informados por organismos humanitarios sobre el riesgo creciente de una inundación repentina provocada por lagos glaciares. Las ONG realizaron evaluaciones de riesgos y mapas y desarrollaron un plan de uso de la tierra para el nuevo lugar y; el gobierno local ha construido carreteras, escuelas y una infraestructura de riego.

<sup>27</sup> *ibid* 27(k).

<sup>28</sup> Universidad de Georgetown, ACNUR y Brookings Institution, ‘Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental’ 11 <<https://georgetown.app.box.com/s/6uhtgnybnbsafos68dt7e8b94rjl-2tef>> consultado el 18 de abril de 2019.



## DIAGRAMA 5:

# EL DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES PUEDE TENER UN IMPACTO INMEDIATO Y A LARGO PLAZO

Si bien huir de un desastre puede salvar vidas a corto plazo, el desplazamiento puede tener consecuencias duraderas e inesperadas si no se aborda de manera adecuada.



Altera la vida familiar y comunitaria



Incrementa la vulnerabilidad a futuros desastres



Genera desempleo y pérdida de ingresos



Complica la reivindicación de los derechos de propiedad



Causa o agrava los problemas de salud



Dificulta el acceso a servicios sin identificación



Interrumpe la educación



Genera problemas de movilidad para las personas mayores y las personas con discapacidad



Aumenta los riesgos sanitarios y de seguridad, incluida la trata y el sexo transaccional para satisfacer las necesidades básicas



Incrementa el riesgo de violencia de género en las familias de acogida o los refugios



## 2.4. ATENDER LA PRIORIDAD 3: INVERTIR EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA RESILIENCIA A FIN DE REDUCIR EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO

La reducción del riesgo de desastres desempeña un papel central en el aumento de la resiliencia de todas las personas expuestas a amenazas y en la reducción del riesgo de que estén obligadas a desplazarse. Las políticas incluyentes y las de redes de protección social que buscan erradicar la pobreza, por ejemplo, contribuyen a reducir el riesgo general de desplazamiento.

Esta sección identifica actividades y programas de fomento de resiliencia que se pueden integrar a las leyes, políticas, planes y programas para abordar el riesgo de desplazamiento. Esta sección también trata los elementos que podrían incluirse en una política específica que aborde la movilidad humana relativa a desastres aunque se reconoce que no todos los países tendrán la capacidad necesaria o requerirán desarrollar una política adicional.

### CUADRO 7

#### Abordar el desplazamiento interno asociado con desastres y el cambio climático en Bangladesh

**Bangladesh** adoptó su estrategia nacional sobre la gestión del desplazamiento interno provocado por desastres y el cambio climático en 2015. En ésta, se aplican las estrategias de adaptación al cambio climático, reducción de riesgo de desastres y desarrollo para hacer frente a este fenómeno. La estrategia, con un enfoque basado en derechos, busca cambiar la perspectiva tradicional del gobierno orientada al socorro a una gestión del desplazamiento más proactiva e integral. Los objetivos generales de la estrategia son:

- i. crear una base común y coherente para las orientaciones políticas y los planes de acción a nivel nacional y local;
- ii. adoptar tanto medidas preventivas como de adaptación para minimizar el desplazamiento interno provocado por desastres relacionados con el clima;
- iii. orientar el desarrollo de programas sectoriales para la creación de entornos propicios para el retorno, la integración o el reasentamiento seguro, voluntario y digno de las personas internamente desplazadas por el clima (CIIDP, por sus siglas en inglés);
- iv. garantizar la gestión efectiva y eficaz, así como el acceso a derechos; promover oportunidades de medios de subsistencia y el desarrollo humano en general de las CIIDP como parte de los programas de desarrollo incluyentes del Gobierno de Bangladesh.

## 2.4.1. INCLUSIÓN DE LOS RIESGOS DE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES EN LAS ESTRATEGIAS Y PLANES DE RRD

El Marco de Sendai declara que para que la inversión en la RRD sea efectiva es importante alentar “la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales”.<sup>29</sup>

La RRD, por definición, busca reducir todas las formas de riesgo de desastres, incluido el riesgo de desplazamiento. La forma principal de también reducir el riesgo de desplazamiento es aplicar medidas generales para mejorar la calidad de las infraestructuras, los servicios y las viviendas a fin de reducir y soportar las amenazas a través de desarrollos modernos y que tengan en cuenta los riesgos.

Al examinar la vulnerabilidad, es importante tener en cuenta a las personas que probablemente tendrán que enfrentarse a mayores riesgos de desplazamiento, así como aquellas que enfrentan mayores riesgos de desastres de manera más general. Las personas que viven en asentamientos informales, irregulares o marginales, los migrantes y las personas que ya se habían desplazado previamente por un conflicto o desastre, incluidos los refugiados, suelen ser más propensas al desplazamiento que la población general (véase la sección 2.2.1).

Una vez identificadas las poblaciones vulnerables, las medidas para reducir el riesgo de desplazamiento dentro de actividades más amplias de RRD pueden incluir:

- \* **el análisis de las zonas de alto riesgo** para determinar si las medidas de RRD para reducir la exposición y vulnerabilidad, y para evitar el desplazamiento, son viables, o si hay que facilitar la evacuación y la relocalización planificada;
- \* **el desarrollo de programas específicos para aumentar la resiliencia** de las personas con altos niveles de riesgo de desplazamiento por desastres con miras a que puedan afrontar eventos adversos a través de la planificación de desarrollo, programas de redes de seguridad social y medidas para proteger los medios de subsistencia y los bienes productivos;
- \* **el reconocimiento formal de asentamientos informales o marginales** para garantizar su inclusión en las estrategias y planes de RRD;<sup>30</sup>
- \* **la identificación de zonas apropiadas para la relocalización planificada** por medio de instrumentos de planificación del uso de la tierra, de gestión de desarrollo urbano, planes de desarrollo urbano y evaluaciones de la degradación ambiental;
- \* **la inclusión de las personas desplazadas por desastres**, migrantes y las que se enfrentan a altos niveles de riesgo de desplazamiento por desastres en los procesos de planificación y aplicación de RRD, en particular a nivel local;
- \* **la comunicación de información sobre RRD** en idiomas que puedan comprender las personas desplazadas y a través de medios que éstas puedan acceder con facilidad;
- \* **el desarrollo de programas para apoyar la migración voluntaria** de zonas con riesgos de desastres, entre otros, desastres provocados por cambios ambientales y degradación, de evolución lenta, frecuentes y

29 UNISDR, 'Marco de Sendai' (n 11) párrafo 30(l).

30 En la Nueva Agenda Urbana de 2016 que aborda la necesidad de garantizar vivienda segura afirma que se deben realizar esfuerzos para prevenir los desplazamientos arbitrarios y destaca la necesidad de “proporcionar una reasignación digna y adecuada... con especial atención a los programas de mejora de los barrios marginales y asentamientos informales.” La Nueva Agenda Urbana también incluye a los desplazados internos y los migrantes como “partes interesadas pertinentes”. Secretaría de Hábitat III, 'Nueva Agenda Urbana' (Naciones Unidas 2017) A/RES/71/256 párrafo 42 < <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

a pequeña escala. La migración, para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, puede ser a corto plazo, circular, estacional o permanente, y puede ser interna o transfronteriza;

- \* **disposiciones para la relocalización planificada** como último recurso para reubicar comunidades particularmente vulnerables a un lugar seguro con los servicios básicos necesarios – como infraestructuras, atención médica y educación – viviendas seguras, apoyo para restablecer los medios de vida y transporte. Todos estos procesos deben ser consultivos, basados en los derechos y contar con la participación de las comunidades afectadas (véase la sección 2.3.4).

En algunos contextos, las políticas y los programas específicos para abordar la movilidad humana a raíz de los desastres puede ayudar a garantizar una respuesta efectiva y coordinada entre las instancias gubernamentales en todos los niveles y con otras partes involucradas. Resultaría idóneo que una política adicional incorporara todos los aspectos abordados en esta guía, lo que incluye i) una revisión de las leyes y las políticas pertinentes; ii) el análisis de patrones de movilidad humana; iii) una asignación clara de papeles, responsabilidades y recursos con respecto al desplazamiento por desastres, la migración y la relocalización planificada; y iv) medidas operacionales tanto antes como después de un desastre, lo que involucra encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas. Un punto focal y/o un grupo de trabajo sobre desplazamiento por desastres podría estar a cargo del diseño y el seguimiento de tales políticas o programas bajo una estructura de coordinación de RDD (ver sección 2.3.3).

## CUADRO 8

### Minimizar el desplazamiento a través de leyes y políticas

#### La facilitación de la migración voluntaria en el Pacífico

El cambio climático tiene implicaciones significativas en las poblaciones insulares del Pacífico, muchas de las cuales habitan en zonas costeras y dependen de los recursos naturales para sus medios de subsistencia y bienestar. Los acuerdos bilaterales existentes entre los Estados insulares del Pacífico, entre otros, Kiribati, Nauru, Papa Nueva Guinea y Tuvalu, así como Nueva Zelanda y Australia proporcionan oportunidades de migración por trabajo estacional para los isleños mediante programas bien gestionados. Éstos ofrecen fuentes alternativas de ingresos, reducen la presión sobre el medio ambiente y facilitan la transferencia de conocimientos y competencias.

#### Medios de subsistencia y la creación de resiliencia para evitar el desplazamiento

Por lo general, la inversión en trabajos ecológicos busca aumentar la resiliencia de las infraestructuras públicas y privadas esenciales, de sistemas de riego mejorados, conservación del suelo y el agua, medidas de control de inundaciones, como sistemas de drenaje y protección de las cuencas de río, transporte rural, gestión forestal, así como otras medidas. Los trabajos ecológicos también ayudan a minimizar la movilidad humana provocada por desastres y ofrecer trabajos a las comunidades con índices más altos de riesgo de desastres. Por ejemplo, la asistencia para facilitar la transición a cultivos resistentes a la sal en zonas que enfrentan un aumento en salinización, ayuda a las personas que corren el riesgo de desplazamientos a adaptarse a las condiciones cambiantes y evitar tener que desplazarse.

## 2.4.2. POLÍTICAS INCLUYENTES Y REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA CONSEGUIR SOLUCIONES DURADERAS

Cuando es inevitable el desplazamiento, la inversión a largo plazo en medidas de RRD puede ayudar a fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas por medio de empoderamiento y ayuda a “las personas afectadas de manera desproporcionada por los desastres” a encontrar “soluciones duraderas en la fase posterior a los desastres”.<sup>31</sup> Para ello, además de las políticas incluyentes y de las redes de protección social, quizás también se necesite adoptar medidas selectivas para atender las necesidades específicas de las personas desplazadas.

Dichas medidas deben estar vinculadas con la asistencia ofrecida, como parte de la respuesta a los desastres, e integrarse en los planes de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (véase la sección 2.5.3). Sin embargo, para ser efectivas, se necesita que se realicen muchas de las actividades esenciales para conseguir soluciones duraderas en la fase de recuperación, como parte de inversiones más importantes para reducir el riesgo de desastres, entre otras:

- \* **garantizar acceso a asistencia médica, educación y servicios básicos a los no residentes**, lo que incluye a las personas desplazadas tanto dentro como fuera de las fronteras y las personas viviendo en asentamientos temporales, al crear disposiciones jurídicas y políticas;
- \* **facilitar el remplazo de documentos jurídicos perdidos o destruidos** mediante el establecimiento de medidas preventivas para reducir los obstáculos administrativos que los desplazados enfrentan para acceder a asistencia y servicios básicos, entrar al mercado laboral y recibir compensación por su propiedad dañada o destruida;
- \* **ajustar las asignaciones presupuestarias y los niveles de inversión para que reflejen a la población posterior a un desastre**, lo que incluye a las personas desplazadas, algo que se diferencia de las asignaciones pertinentes a la población regular de manera previa a un desastre, tales como la financiación para el desarrollo, el suministro de servicios y los programas de gestión del uso de la tierra.

## CUADRO 9

### Vincular las intervenciones con la recuperación tras un desastre para las personas desplazadas en Filipinas

El tifón Haiyan, conocido localmente como Yolanda, devastó grandes partes de Filipinas y desplazó a cuatro millones de personas en 2013, lo que requirió que el gobierno coordinara un esfuerzo de intervención y recuperación complejo y largo. Con el fin de fomentar la continuidad y evitar brechas en la asistencia durante la transición de las intervenciones, el gobierno adaptó el sistema de intervención humanitaria por grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), organizado por sectores, para coordinar el proceso de recuperación a largo plazo con agentes de desarrollo. De esta forma, también se garantizó que las funciones y responsabilidades estuvieran claramente designadas.

31 UNISDR, 'Marco de Sendai' (n 11) párrafo 30(j).

## CUADRO 10

### Aprovechar la función de las diásporas y los migrantes en la RRD y en el fortalecimiento de la resiliencia

Las diásporas y migrantes desempeñan una función importante en la RRD, la preparación y la recuperación a través del apoyo que envían de vuelta a sus comunidades. Tras el tsunami del Océano Índico, los gobiernos de los países afectados movilizaron importantes contribuciones financieras y en especies, entre otras, conocimientos técnicos, de las comunidades de la diáspora.

De igual modo, las organizaciones internacionales de solidaridad, dirigidas por comunidades de inmigrantes, desempeñaron un papel importante en el apoyo a la RRD y a los proyectos de preparación en sus países de origen (*Migration, Development and Natural Disasters: Insights from the Indian Ocean Tsunami*, OIM, 2007; *The Atlas of Environmental Migration*, 2016).

En Pakistán, un estudio sobre migración y adaptación llevado a cabo en 2017 confirmó que las remesas y transferencias de conocimiento y habilidades de los migrantes y diásporas, a sus familias y comunidades en zonas afectadas por desastres o en riesgo, contribuyeron a consolidar su capacidad de resistencia y adaptación (WWF-ICIMOD, 2017).

## CUADRO 11

### Marco para un Desarrollo Resiliente en el Pacífico: Un Enfoque Integrado para Abordar el Cambio Climático y la Gestión del Riesgo de Desastres (2017-2030)

En 2016, la región de las islas del Pacífico adoptó directrices voluntarias con el fin de apoyar los esfuerzos para aumentar la resiliencia al cambio climático y los desastres. El Marco reconoce que el desarrollo sostenible es fundamental para alcanzar esta meta y formula recomendaciones para abordar la movilidad humana, entre otras:

*integrar aspectos de movilidad humana, cuando proceda, como el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y las administraciones de proteger a las personas y comunidades vulnerables al cambio climático y al desplazamiento y la migración por desastres, a través de políticas y acciones nacionales específicas, como las políticas sobre traslados y migración laboral (p.15);*

*apoyar la protección de las personas y las comunidades más vulnerables al desplazamiento y migración por el cambio climático mediante políticas nacionales y regionales específicas y programas de migración laboral, si procede (p.17);*

*anticipar y prepararse para futuros desplazamientos mediante la integración de cuestiones sobre movilidad humana en los programas y acciones de preparación, intervención y recuperación (p.23).*

## 2.5. ATENDER LA PRIORIDAD 4: AUMENTAR LA PREPARACIÓN PARA CASOS DE DESASTRE A FIN DE DAR UNA RESPUESTA EFICAZ Y “RECONSTRUIR MEJOR” EN LOS ÁMBITOS DE LA RECUPERACIÓN, LA REHABILITACIÓN Y LA RECONSTRUCCIÓN PARA LOGRAR SOLUCIONES DURADERAS

La preparación a los desastres es clave para mitigar el impacto que puede tener el desplazamiento en las poblaciones afectadas cuando es inevitable. El Marco de Sendai hace hincapié en la importancia de realizar ejercicios periódicos de preparación, intervención y recuperación en materia de desastres, como simulacros de evacuación, capacitación y establecimiento de sistemas de apoyo por zonas, con el fin de asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desplazamientos, “incluido el acceso a refugios y a suministros esenciales de socorro alimenticios y no alimenticios, según las necesidades locales”.<sup>32</sup> Las medidas para aumentar la resiliencia de las personas desplazadas por desastres también contribuyen a su capacidad de conseguir soluciones duraderas durante la recuperación.



Mujeres trabajan para reconstruir un terraplén en una de las regiones afectadas por el ciclón Aila en Dacope, Khulna, Bangladesh.

OIM / Anita Wadud  
2010

32 *ibid* 33(h).

En la República Centroafricana, unos niños desplazados toman clase en una escuela improvisada.

OCHA / Otto Bakano 2015



### 2.5.1. AUMENTAR LOS CONOCIMIENTOS EN MATERIA DE RIESGOS, ASÍ COMO SOBRE LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA Y PLANES DE EVACUACIÓN

Las personas en situaciones de riesgo de desplazamiento necesitan tener conocimiento sobre las posibles amenazas que tendrán que enfrentar para poder tomar decisiones fundamentadas sobre cómo reducir su exposición y vulnerabilidad. La información sobre los riesgos y las alertas tempranas ayudan a las personas a evitar el desplazamiento. Durante los desastres de evolución lenta, como las sequías, por ejemplo, las alertas tempranas permiten que las personas tomen decisiones para mitigar las posibles pérdidas económicas por cosechas destruidas o pérdidas de ganado, lo que a su vez puede prevenir que se tengan que desplazar. El fomento de conocimientos sobre riesgos también contribuye a garantizar el cumplimiento de las alertas de evacuación cuando se emiten.

Las medidas de sensibilización en materia de riesgos, los sistemas de alerta temprana y los planes de evacuación deben:

- \* **hacer seguimiento del riesgo de desplazamiento**, garantizar que las alertas tempranas identifiquen la posibilidad de que éste ocurra y asegurarse de que se tenga en cuenta en los cuatro elementos de los sistemas de alerta temprana<sup>33</sup>;
- \* **garantizar que las poblaciones en riesgo estén plena y oportunamente informadas** y garantizar acceso a los sistemas de alerta temprana;
- \* **comunicar acciones prácticas** de información comunitaria para la concientización sobre riesgos a fin de reducir aquellos vinculados al desplazamiento, tales como la necesidad de cargar documentos jurídicos, proteger los bienes productivos que se dejan atrás y llevar medicamentos esenciales;
- \* **fomentar la capacidad de las autoridades locales** para evacuar a las personas,<sup>34</sup> en su papel de ser las primeras en intervenir cuando se desata un desastre y conocer el contexto local y las comunidades afectadas;
- \* **garantizar que los planes de evacuación** incluyan disposiciones para que las personas que puedan tener dificultades en trasladarse, como las personas de edad, personas con discapacidad o niños, puedan evacuar de manera segura, oportuna y digna;
- \* **incluir evaluaciones para determinar cuando es seguro el retorno** y planes de contingencia que incluyan a las personas desplazadas por largos periodos tras una evacuación y la eventualidad de que no puedan retornar debido a que las zonas donde se encuentran sus viviendas ya no se consideran habitables. En estos casos, las orientaciones sobre soluciones duraderas deben tener en cuenta la fase tras el desastre (véase las secciones 2.4.4 y 2.3.3).

<sup>33</sup> Estos incluyen: conocimiento sobre los riesgos de desastre; detección, vigilancia, análisis y predicción de los peligros y consecuencias posibles; difusión y comunicación de avisos y capacidades de preparación y respuesta. Véase 'Sistemas de Alerta Temprana Multirriesgos: Lista de verificación: Resultado de la primera Conferencia de Alerta Temprana Multirriesgos' <[https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=20378#.XNcBgtMzY\\_U](https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=20378#.XNcBgtMzY_U)> consultado el 18 de abril de 2019.

<sup>34</sup> UNISDR, 'Marco de Sendai' (n 11) párrafo 33(m).



## 2.5.2. ABORDAR EL DESPLAZAMIENTO EN LOS PLANES DE PREPARACIÓN, CONTINGENCIA Y RESPUESTA

---

Los planes de preparación y contingencia actualizados con regularidad son esenciales para reducir el riesgo y las consecuencias del desplazamiento por desastres, al igual que para garantizar una intervención efectiva (véase el cuadro 1, sección 1.2). Los planes deben:

- \* **incluir la participación** de las personas en riesgo de desplazamiento y las que fueron desplazadas previamente por desastres;
- \* **desarrollar planes de hipótesis** que anticipen una gran variedad de factores, como el cambio climático, el crecimiento de la población, el desarrollo urbano, la degradación ambiental, los conflictos y la pobreza en la movilidad humana provocada por desastres y sus implicaciones para los esfuerzos de intervención y recuperación;
- \* **utilizar sistemas de gestión de la información compatibles** para identificar y seguir los movimientos de las personas desplazadas por desastres y la evolución de sus necesidades y capacidades con el paso del tiempo;
- \* **proteger la tierra, la propiedad y otros bienes productivos** durante el desplazamiento por medio de **leyes y políticas pertinentes** (estas leyes pueden ser necesarias para proteger una tierra o propiedad contra el robo y la ocupación e impedir que se consideren abandonadas);
- \* **adjudicar tierras** para ser utilizadas como emplazamientos temporales para el desplazamiento y para una posible reubicación permanente si los lugares de origen ya no son habitables, por medio de **leyes y políticas pertinentes**;
- \* **tener en cuenta la posibilidad del desplazamiento transfronterizo**, entre otros, los flujos de personas que huyen de desastres hacia países vecinos y los flujos de entrada. Los planes deben reconocer que estos movimientos tienen implicaciones en la legislación sobre inmigración, y posiblemente en las leyes en materia de refugiados, y cubrir la cooperación con los países vecinos, incluso a nivel de gobierno local;
- \* **considerar la posibilidad de un desplazamiento prolongado**. La duración del desplazamiento tiene implicaciones en la necesidad de refugio transitorio, en la magnitud de apoyo para medios de subsistencia y en el acceso a asistencia médica, a la educación y al apoyo psicológico. El desplazamiento puede convertirse en prolongado porque:
  - el desastre ha convertido ciertas zonas inhabitables;
  - la reconstrucción y la recuperación pueden tomar muchos meses, o incluso años, en particular tras un desastre de gran magnitud;
  - las comunidades pueden estar separadas y los lazos rotos;
  - las personas desplazadas pueden encontrarse con trabas administrativas para acceder a asistencia;
  - algunos grupos, como las mujeres, las personas mayores, las mujeres solteras jefes del hogar, los migrantes, las personas con discapacidades y los grupos indígenas pueden requerir apoyo adicional para conseguir una solución duradera;
- \* **garantizar asistencia para las personas desplazadas** incluye un refugio seguro, suministros esenciales de socorro alimentarios y de otro tipo; acceso a servicios básicos; acceso a atención médica, entre otras, servicios de salud mental y apoyo psicológico; acceso a la educación; apoyo para los medios de subsistencia y asesoría y representación jurídica para resolver cuestiones de vivienda, tierra y propiedad, así como otros asuntos relacionados con su desplazamiento;

- \* **iniciar programas de empleo y medios de subsistencia** lo antes posible para evitar la dependencia a la ayuda y la erosión de la resiliencia de los desplazados, así como prevenir que el desplazamiento se convierta en prolongado. Estos programas deben adaptarse a cada lugar para cubrir tanto las necesidades inmediatas como las de a largo plazo;
- \* **garantizar que los programas y mecanismos** cubran las necesidades específicas de grupos particularmente vulnerables, como las personas de edad, mujeres, niños y jóvenes, cabezas de hogar solteras, personas con discapacidades, comunidades indígenas, migrantes, personas desplazadas previamente y otros grupos marginados;
- \* **garantizar que mecanismos de asistencia y distribución** no excluyan a personas desplazadas sin documentos como pasaportes, tarjetas de identidad, certificados de nacimiento y matrimonio, títulos de propiedad y certificados académicos que se hayan podido quedar atrás, perdido o destruido;
- \* **proporcionar asistencia específica** para las personas desplazadas fuera de los campamentos, las familias que las acogen y la comunidad afectada por el desplazamiento en general. Esta asistencia debería reconocer que acoger a personas desplazadas puede crear necesidades de asistencia humanitaria adicionales, y que puede ayudar a disipar posibles tensiones entre las personas desplazadas y las personas que las acogen;
- \* **coordinar estrechamente la ayuda de emergencia** con la programación de rehabilitación y desarrollo para garantizar que contribuye en la mayor medida posible a fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas. Por ejemplo, los programas de comida por trabajo, pueden estar vinculados a programas de desarrollo de medios de subsistencia a más largo plazo basándose en los análisis del mercado;
- \* **utilizar un enfoque de preparación anticipatoria**, como la financiación basada en pronósticos. La reducción de riesgos y la preparación financiera deben iniciarse temprano, sobre la base de umbrales predefinidos, para permitir que las autoridades gubernamentales pongan en marcha acciones específicas, en estrecha coordinación con las organizaciones humanitarias, con miras a reducir posibles desplazamientos y otros efectos negativos antes de que ocurra un desastre.

## CUADRO 12

### La planificación del uso de la tierra y la anticipación de un desplazamiento por desastres

**El Marco nacional de respuesta a desastres de Nepal de 2013** incluye la preparación y la conservación de espacio para su uso en caso de un desastre a fin de ofrecer refugio seguro a las personas desplazadas, una práctica conocida como banca de tierras. Estos espacios se utilizaron en la respuesta del gobierno a los terremotos de 2015 que desplazaron a 2,8 millones de personas (Estrategia de RRD de la OIM, p.16).

En 2015, un terremoto de magnitud 7.8, cerca de la capital nepalesa de Katmandú, destruyó medio millón de hogares en todo el país.

IFRC / Palani Mohan 2015



### 2.5.3. ABORDAR EL DESPLAZAMIENTO EN LOS PLANES DE RECUPERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Las medidas para ayudar a que las personas obtengan soluciones duraderas deben integrarse en los planes de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, reconociéndolas como un grupo afectado de manera desproporcionada, con necesidades específicas y quizás con dificultades para acceder a los servicios y beneficios de los programas de desarrollo y reconstrucción.

**El logro de una solución duradera al desplazamiento no puede asimilarse pura y simplemente al retorno a casa.** Más bien, se trata de un proceso en el que las personas desplazadas reconstruyen gradualmente sus vidas hasta ya no tener las necesidades relacionadas con su desplazamiento. Esto incluye volver a tener acceso a oportunidades de medios de subsistencia, vivienda, atención médica y educación que perdieron cuando fueron desplazadas, lo que, a su vez, fortalece su resiliencia a futuros desastres.

Los procesos que buscan conseguir soluciones duraderas son más exitosos cuando un grupo diverso de partes interesadas, representando a las personas desplazadas, familias de acogida y la comunidad afectada por el desplazamiento en general, participan en éstos de manera activa.

En cuanto al lugar, los desplazados internos tienen tres opciones de soluciones duraderas. Pueden optar por reconstruir sus vidas en su lugar de origen, en el lugar del desplazamiento o en cualquier otra parte del país. Esto se conoce como retorno, integración local o reasentamiento en otro lugar. Por ejemplo, para las personas que han atravesado fronteras por desastres, las soluciones duraderas se suelen conseguir en su país de origen, aunque en algunos casos puede ocurrir en el país a donde han huido o, excepcionalmente, en un tercer país.<sup>35</sup>

La mayoría de las personas desplazadas por desastres vuelven a sus hogares relativamente rápido, aunque no siempre es el caso, y nunca se debe exigir su retorno sin su consentimiento. Puede que el retorno no sea seguro debido al riesgo de desastres en curso o futuros, la falta de infraestructura y de servicios básicos. En estos casos, o cuando la perspectiva de un restablecimiento de sus vidas es mejor en otro lugar, las personas desplazadas pueden considerar la integración local o el reasentamiento en otro lugar como su opción más viable para conseguir una solución duradera. De igual modo, tal vez decidan retornar en una fecha posterior, cuando las condiciones hayan mejorado. Sus intenciones, en cuanto a soluciones duraderas, también pueden cambiar a lo largo de su desplazamiento.

Por lo tanto, tal vez se necesiten medidas específicas para garantizar que las personas desplazadas puedan acceder a vivienda segura, oportunidades de empleo y medios de subsistencia, atención médica, educación y otros servicios básicos en donde decidan buscar una solución duradera. **Las personas que no puedan, o que decidan, no volver durante un largo periodo de tiempo,** por ejemplo, pueden necesitar ayuda adaptada para conseguir trabajo o medios de subsistencia dado que quizás no cuentan con la capacidad necesaria o las redes sociales en su ubicación actual.

Las familias de acogida y comunidades vecinas también pueden estar afectadas de manera desproporcionada debido a la movilidad humana provocada por desastres, en particular las que acogen desplazados durante largos periodos y, por lo tanto, enfrentan gastos y dificultades adicionales. La presencia durante largos periodos de personas desplazadas también puede sobrecargar los servicios locales sociales y de otra índole e inundar el mercado laboral.

35 Iniciativa de Nansen (n 7) párrafo 70–71.

Aldeanos de Papua Nueva Guinea se vieron desplazados cuando una inundación arrasó con su localidad en 2007. Antes de que el agua llegara, unos cuantos aldeanos ayudaron a cortar esta casa en dos y quitarla del paso del diluvio. Los propietarios la reconstruyeron y siguen viviendo en ella.

OIM / Muse  
Mohammed 2016



Los planes y programas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción deben:

- \* **integrar estrategias globales** para conseguir soluciones duraderas, elaboradas en consulta con las poblaciones desplazadas y la comunidad afectada por los desplazamientos en general, incluyendo a representantes mujeres, a fin de garantizar que los procesos sean voluntarios y respeten las opciones e intenciones de las personas desplazadas (véase la sección 2.3.4);
- \* **utilizar enfoques por zonas** para desarrollar redes de protección social, proteger los medios de subsistencia y garantizar acceso a servicios médicos y educación de forma que respondan a las necesidades específicas de todas las personas afectadas por el desplazamiento, prestando especial atención a las personas y grupos vulnerables o marginados;
- \* **responder a las necesidades específicas de las familias de acogida** a través de apoyo adicional, entre otros, la asistencia humanitaria y medidas financieras como exenciones fiscales a manera de compensación e incentivo financiero por acoger a personas desplazadas;
- \* **incluir asentamientos temporales para las personas desplazadas** como parte de los esfuerzos para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia a corto, mediano y largo plazo,<sup>36</sup> reconociendo la posibilidad de que se convierta en un desplazamiento de duración prolongada;
- \* **establecer y fortalecer las asociaciones con el sector público y privado en favor del empleo** y ofrecer cursos técnicos y de idiomas en función del análisis del mercado para ayudar a que las capacidades de las personas desplazadas correspondan a las necesidades de los empleadores locales y facilitar su integración en el mercado laboral local. Esto puede ser necesario, por ejemplo, para los pastores, campesinos y trabajadores agrícolas desplazados a zonas urbanas, o para las personas desplazadas al interior del país que anteriormente dependían de la pesca;
- \* **desarrollar programas de inversión** e iniciativas de recuperación y desarrollo económico locales para las personas desplazadas con miras a impulsar su empleo, sus condiciones decentes de trabajo y su reintegración socioeconómica;
- \* **abordar los posibles efectos negativos** del desplazamiento en el medio ambiente y los recursos naturales para evitar la aparición de nuevos riesgos, por ejemplo, por medio de una planificación del uso de la tierra basada en la evaluación de riesgos.

<sup>36</sup> UNISDR, 'Marco de Sendai' (n 11) párrafo 33(j).

## 2.6. ACCIONES MUNDIALES Y REGIONALES PARA ABORDAR EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTOS POR DESASTRES

Las estructuras y protocolos de coordinación de RRD mundiales y regionales ofrecen oportunidades útiles para dar a conocer información sobre el riesgo de desplazamientos por desastres, así como prácticas eficaces y lecciones aprendidas sobre la preparación y la respuesta al desplazamiento por desastres en el plano nacional, incluido el desplazamiento transfronterizo. Dado que este último suele ocurrir dentro de las regiones, las respuestas deben coordinarse, idealmente, en toda la región afectada para garantizar un enfoque coherente.

### 2.6.1. ACOPIO DE DATOS Y ANÁLISIS A NIVEL MUNDIAL Y REGIONAL

Hay países con experiencias valiosas de acopio y análisis de datos de desplazamiento por desastres, evacuación, relocalización planificada y migración, algo que puede ser de utilidad a otros países para planificar o hacer una revisión de sus leyes, políticas y planes nacionales. Dado que el desplazamiento tiende a ocurrir dentro de las regiones, la información a nivel nacional también ayuda a fundamentar los análisis, las evaluaciones y los mapas de riesgo a fin de identificar áreas bajo **riesgo de desplazamientos transfronterizos**.

Las plataformas regionales y globales de RRD deberían facilitar:

- \* el desarrollo de **protocolos regionales o mundiales de acopio de datos** con metodologías estandarizadas y compatibles para identificar y registrar el desplazamiento por desastres histórico y en tiempo real, tanto interno como a través de fronteras;
- \* la **integración de datos y análisis** sobre el desplazamiento por desastres en los sistemas regionales y mundiales de alerta temprana, preparación e intervención, incluidas las operaciones de socorro.

Madagascar es uno de los países más afectados por el cambio climático, azotado por sequías, inundaciones y ciclones de una intensidad creciente. El distrito de Ambovombe, en la región de Androy, se ve afectado periódicamente por la sequía y la hambruna, lo que da lugar a una lucha diaria para encontrar alimento y agua.

OIM / Natalie Oren  
2017



## 2.6.2. ESTRATEGIAS Y MECANISMOS PARA HACER FRENTE AL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES A NIVEL MUNDIAL Y REGIONAL

Las estrategias y mecanismos de cooperación mundiales, regionales y subregionales de RRD son instrumentos de coordinación importantes para abordar los riesgos de desplazamiento por desastres a la vez nacionales y transfronterizos. Las estrategias, acuerdos de asistencia y mecanismos de cooperación regionales, subregionales y bilaterales pueden:

- \* **incluir planes específicos, leyes y políticas** para reducir el riesgo de desplazamiento transfronterizo provocado por desastres y colmar las necesidades de las personas desplazadas a través de las fronteras. Éstos deben estar alineados con una gama más amplia de instrumentos y herramientas, como políticas y acuerdos regionales sobre la libre circulación, los derechos de las personas desplazadas, el desarrollo sostenible, la RRD, el cambio climático, los derechos humanos y la labor humanitaria;
- \* **facilitar el intercambio de información**, compartir las buenas prácticas y desarrollar mecanismos de cooperación, protocolos y guías para crear resiliencia y reducir el riesgo del desplazamiento, tanto interno como transfronterizo, provocado por desastres, y responder ante lo inevitable;
- \* **coordinar planes de preparación y contingencia** para recibir y ayudar a las personas desplazadas a través de fronteras por desastres y encontrar soluciones duraderas para estas personas.

### CUADRO 13

#### Abordar las cuestiones relacionadas con la migración internacional asociada con desastres en América Central

En **América Central**, el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres (2014 - 2019), elaborado bajo la dirección del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), aborda los problemas que puedan enfrentar los “migrantes” internacionales a raíz de desastres. El término “migrantes” puede incluir a las personas desplazadas a través de fronteras por desastres que, normalmente, no estarían reconocidas como una categoría jurídica en las leyes nacionales, regionales o internacionales.

En la página 23 del plan se promueven “mecanismos que garanticen la protección internacional de migrantes en casos de desastres, así como atender sus necesidades, incluyendo el acceso a la asistencia humanitaria, la protección y su visibilidad en los registros y estadísticas; el derecho a la información y a la comunicación con los familiares, tomando en consideración lo suscrito en Convenios Internacionales existentes”.

Las lluvias torrenciales que comenzaron en enero de 2017 causaron graves inundaciones en comunidades y zonas urbanas de todo el Perú, con varios lugares devastados por deslizamientos de lodo y desprendimientos de rocas. Esto ha dejado 124,000 personas afectadas y 97 víctimas mortales, según el Gobierno.

### 2.6.3. INTERCAMBIO DE PRÁCTICAS PARA FOMENTAR LA RESILIENCIA Y REDUCIR EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES A NIVEL GLOBAL Y REGIONAL

---

Todas las actividades a nivel nacional para desarrollar resiliencia y reducir el riesgo de desplazamiento por desastres se deben promover y apoyar a nivel mundial y regional a través de:

- \* **el intercambio de prácticas efectivas** y la garantía de coherencia entre los sistemas, sectores y organizaciones en áreas como el desarrollo sostenible, la RRD, la adaptación al cambio climático, la gestión de la migración y los derechos humanos;
- \* **el desarrollo e intercambio de investigaciones** sobre el riesgo de desplazamiento por desastres;
- \* **la coordinación** del uso efectivo de instrumentos, sistemas y recursos regionales y subregionales para fortalecer la resiliencia de subregiones, países y comunidades en riesgo de desplazamiento interno o transfronterizo provocado por desastres.



## 2.6.4. LA PREPARACIÓN DE LA RESPUESTA Y LA RECUPERACIÓN FRENTE A LOS DESPLAZAMIENTOS POR DESASTRES A NIVEL MUNDIAL Y REGIONAL

El Marco de Sendai también alienta el desarrollo y fortalecimiento de “enfoques regionales y mecanismos operacionales coordinados a fin de prepararse para los desastres y asegurar una respuesta rápida y eficaz en las situaciones en que las capacidades de cada país para hacer frente a los desastres se vean superadas”.<sup>37</sup>

Las estructuras de coordinación de RRD mundiales y regionales tienen la capacidad de:

- \* **garantizar un enfoque coherente** en la realización de evaluaciones y la difusión de información sobre el riesgo de desplazamiento por desastres interno y transfronterizo para los sistemas de alerta temprana nacionales y regionales;
- \* **apoyar el intercambio de prácticas nacionales efectivas** y lecciones aprendidas en la respuesta a desplazamientos por desastres, incluido el transfronterizo, y adoptar medidas para armonizar las prácticas y acciones entre los países de la región;
- \* **promover el desarrollo de enfoques regionales** para el desplazamiento por desastres, incluido el transfronterizo, a través de planes de intervención, guías operativas, formación y simulacros.

En octubre de 2014, se llevó a cabo un simulacro transfronterizo entre Tayikistán y Kirguistán para poner a prueba su preparación en caso de un desastre de escala media.

KRCS / E.Bryabina  
2014



<sup>37</sup> ibid 34(a).



## CUADRO 14

### Ejemplos de colaboración regional en la preparación a desplazamientos por desastres y la intervención cuando éstos ocurren

#### AMÉRICA DEL NORTE Y CENTRAL:

Tras un taller auspiciado por la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en 2015 los países miembros participantes elaboraron una guía para compartir sus experiencias en materia de respuesta a las necesidades de los migrantes y las personas desplazadas a través de fronteras como resultado de desastres. La guía, titulada "Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres: Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM", se utilizó en agosto de 2017 como base para un ejercicio de simulación transfronterizo realizado por los gobiernos de Costa Rica y Panamá, con miras a prepararse para un posible desplazamiento a través de las fronteras provocado por desastres, y se acordaron las maneras de cooperar durante cualquier intervención.

#### EUROPA:

En 2013, se publicó la Herramienta de autoevaluación para aumentar la preparación de las naciones a las implicaciones transfronterizas de crisis de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En ésta se incluyen preguntas sobre "personas que han quedado desplazadas como resultado de un desastre" para ayudar a que los países determinen si están preparados de manera adecuada para recibir personas desplazadas por desastres en otros países y apoyar a las que han atravesado fronteras tras un desastre en su hogar.

#### COMUNIDAD DE ÁFRICA ORIENTAL:

La ley del 2013 sobre la reducción y gestión del riesgo de desastres de la Comunidad de África Oriental incluye disposiciones sobre cómo intervenir en caso de desplazamientos por desastres. El artículo 13 dice:

- \* 13(1) Las personas internamente desplazadas deberán tratarse de conformidad con los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de 1998 y la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos;
- \* 13(2) Los Estados miembros deberán otorgar entrada y residencia temporal a ciudadanos de otros Estados miembros que han sido afectados por desastres;
- \* 13(3) El Estado miembro afectado por el desastre tiene la responsabilidad de cooperar con el Estado miembro de acogida para el retorno de sus ciudadanos;
- \* 13(4) El Estado miembro deberá, en la medida de lo posible, facilitar la localización de familias y el restablecimiento de sus lazos.

## ANEXO I: REFERENCIAS AL DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES Y A LA MOVILIDAD HUMANA EN EL MARCO DE SENDAI

El Marco de Sendai cubre una serie de actividades para prepararse y poder responder a riesgos de desplazamiento por desastres, tanto a nivel nacional como a través de fronteras internacionales. El presente anexo destaca las referencias específicas al desplazamiento por desastres y la movilidad humana. El marco solamente menciona específicamente dos veces a **desplazados**, pero las Naciones Unidas los define como incluidos entre las personas **afectadas** o **afectadas de manera desproporcionada** por los desastres,<sup>38</sup> y como los migrantes, también son **partes interesadas pertinentes** en los mecanismos y procesos para la RRD.

### Referencias al desplazamiento por desastres y a la movilidad humana en el Marco de Sendai

**Pár. 4:** Además, entre 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron **desplazadas por desastres**.

**Pár. 7:** Si bien cabe reconocer la función de liderazgo, regulación y coordinación que desempeñan los gobiernos, estos deben interactuar con los agentes pertinentes, entre ellos las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, los pobres, los migrantes, los pueblos indígenas, los voluntarios, la comunidad de profesionales y las personas de edad, en el diseño y la aplicación de políticas, planes y normas.

**Pár. 18(b):** Reducir considerablemente el número de **personas afectadas** a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.

**Pár. 19(d):** La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las **personas afectadas** desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres.

**Pár. 27(h):** Facultar a las autoridades locales, como corresponda, por medios reguladores y financieros, para que trabajen y se coordinen con la sociedad civil, las comunidades y los pueblos indígenas y **migrantes** en la gestión del riesgo de desastres a nivel local.

**Pár. 27(k):** Formular políticas públicas, cuando corresponda, destinadas a abordar las cuestiones relacionadas con la **prevención o el traslado**, cuando sea posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres, con sujeción al derecho interno y los sistemas jurídicos nacionales.

**Pár. 28(d):** Promover la cooperación transfronteriza para facilitar las políticas y la planificación con miras a la aplicación de enfoques ecosistémicos en relación con los recursos compartidos, por ejemplo, en las cuencas fluviales y a lo largo de las costas, para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluido el riesgo de epidemias y **desplazamientos**.

38 La definición de "persona afectada" se entiende como "Las personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por un suceso peligroso. Se considera **directamente afectados** a aquellos que han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido **evacuados, desplazados, reubicados** o han padecido daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos, al cabo del tiempo debido a interrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias y psicológicas." (énfasis añadido) Asamblea General de las Naciones Unidas A/71/644 (V) 11.



En 2016 se produjo una inundación que casi derrumbó la casa de U Khin Maung Thein en Myanmar. Luego de unas semanas en un albergue con su esposa y sus nueve hijos, la familia volvió para reconstruir su hogar.  
NRC / 2016

**Pár. 30(j):** Fortalecer el diseño y la aplicación de políticas inclusivas y mecanismos de protección social, incluso mediante la implicación comunitaria, integrados con programas para mejorar los medios de vida, y el acceso a servicios sanitarios básicos, incluso de salud materna, neonatal e infantil, salud sexual y reproductiva, seguridad alimentaria y nutrición, vivienda y educación, con el fin de erradicar la pobreza, encontrar **soluciones duraderas** en la fase posterior a los desastres y empoderar y ayudar a las **personas afectadas** de manera desproporcionada por los desastres.

**Pár. 30(l):** Alentar la adopción de políticas y programas que aborden la **movilidad humana** producida por desastres para reforzar la resiliencia de las **personas afectadas** y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales.

**Pár. 33(a):** Preparar o examinar y actualizar periódicamente los planes, políticas y programas de preparación y contingencia para casos de desastre con la participación de las instituciones pertinentes, teniendo en cuenta las hipótesis de cambio climático y sus efectos en el riesgo de desastres, y facilitando, como corresponda, la participación de todos los sectores y de los **actores pertinentes**.

**Pár. 33(h):** Promover la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres, incluidos simulacros de evacuación, la capacitación y el establecimiento de sistemas de apoyo por zonas, con el fin de asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los **desplazamientos** conexos, incluido el acceso a refugios y a suministros esenciales de socorro alimenticios y no alimenticios, según las necesidades locales.

**Pár. 33(i):** Promover la cooperación de diversas instituciones, múltiples autoridades y agentes pertinentes a todos los niveles, incluidas las **comunidades y empresas afectadas**, habida cuenta de la naturaleza compleja y costosa de la reconstrucción después de los desastres, bajo la coordinación de las autoridades nacionales.

**Pár. 33(j):** Promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, facilitar los vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias, conocimientos, exámenes después de los desastres y enseñanzas extraídas, e integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas. Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de **personas desplazadas** por los desastres.

**Pár. 33(m):** Reforzar la capacidad de las autoridades locales para **evacuar a las personas** que vivan en zonas propensas a los desastres.

**Pár. 36(a)(vi):** Los **migrantes** contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades y sus conocimientos, aptitudes y capacidades pueden ser de utilidad en el diseño y la aplicación de las medidas de reducción del riesgo de desastres.

## ANEXO II: PRINCIPALES RECURSOS

Recursos sobre desplazamiento por desastres y formas relacionadas de movilidad humana

**Abordando el desplazamiento interno: Marco de responsabilidad nacional** – Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, abril de 2005

**Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático** – la Iniciativa Nansen, 2015

**Asistencia a las familias y comunidades de acogida tras crisis y desastres naturales: una guía paso a paso** – Federación Internacional de la CRCR, 2012

**Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome** – OCHA, 2017 (disponible únicamente en inglés)

**Caja de herramientas: Relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental** – Georgetown, OIM y ACNUR, 2017

**Compendio de la OIM sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia** – OIM 2013

**Conjunto de Herramientas para la Gestión de Campamentos** – Clúster Mundial de Coordinación y Administración de Campamentos, 2015

**Directrices Operacionales sobre la protección de personas en situaciones de desastres naturales** – IASC, 2011

**Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales** – MICIC, 2016

**El riesgo vinculado a desastres: La medición del riesgo y el enfrentamiento de sus causas** – IDMC/NRC, 2015

**Estrategias conjuntas para respaldar las soluciones duraderas para desplazados internos y refugiados que vuelven a su país de origen** – Grupo Temático Mundial sobre la Recuperación Temprana, 2016

**Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental** – Brookings, Georgetown y ACNUR, 2015

**Guidance for Profiling Urban Displacement** – JIPS, 2014 (disponible únicamente en inglés)

**Indicadores de soluciones duraderas** – Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y JIPS, en curso

**Informe Mundial sobre desplazamiento interno** – Informe Anual del IDMC

**Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo** – Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, 2013

**JIPS Essential Toolkit** (disponible únicamente en inglés)

**Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres: Informe multinacional** – el PNUD y la Federación Internacional, 2014

**Manual para la protección de los desplazados internos** – Grupo Sectorial Global de Protección, 2010

**Marco conceptual del IASC sobre soluciones duraderas para desplazados internos** – IASC, 2010

**Matriz de Rastreo de Desplazamientos** – Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

**The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters** (versión piloto disponible solamente en inglés) – Clúster Mundial de Coordinación y Administración de Campamentos, 2014

**Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusion** – MICIC, 2017 (disponible únicamente en inglés)

**Multi-hazard Business Continuity Management: Guide for small and medium enterprises** – OIT, 2011 (disponible en inglés)

**Principios Rectores de los Desplazamientos Internos** – ONU, 1998

**Principios rectores sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo** – OIT, 2016

**Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres: Guía de prácticas eficaces para los países miembro de la CRM** – CRM, 2016

**Protegiendo a las personas internamente desplazadas: un manual para legisladores y formuladores de política** – Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2008

**Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en**

**caso de desastres** – Comisión de Derecho Internacional de la ONU, 2016

***The Progressive Resolution of Displacement Situations Framework*** – OIM, 2016 (disponible únicamente en inglés)

## ANEXO III: TERMINOLOGÍA

**AYUDA HUMANITARIA:** “Ayuda que tiene como fin salvar vidas y aminorar el sufrimiento de una población afectada por una crisis. La ayuda humanitaria debe brindarse de conformidad con los principios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Además, las Naciones Unidas procuran proveer ayuda humanitaria en total respeto de la soberanía de los Estados. La ayuda puede dividirse en tres categorías: ayuda directa, ayuda indirecta y apoyo a infraestructura, con grados decrecientes de contacto con la población afectada.”<sup>39</sup>

**COMUNIDADES AFECTADAS POR EL DESPLAZAMIENTO:** Las comunidades que soportan las consecuencias negativas del desplazamiento. Esto incluye, además de los desplazados internos, a las comunidades de acogida, las comunidades en áreas de retorno y aquellas en las que los desplazados internos se integran.<sup>40</sup>

**COMUNIDAD DE ACOGIDA:** Una comunidad que acoge a grupos grandes de... personas desplazadas, típicamente en campos o directamente de manera integrada en los hogares.”<sup>41</sup>

**DESASTRE:** “Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.”<sup>42</sup>

**DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES:** “situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en

una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los efectos de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento.”<sup>43</sup>

Esta definición de la Agenda para la protección de la Iniciativa Nansen se limita a desastres naturales, pero “también puede aplicarse, mutatis mutandis, en situaciones de desastres provocados por el hombre tales como los accidentes industriales a gran escala.”<sup>44</sup>

**DESPLAZAMIENTO PROLONGADO:** Situaciones “en que las personas desplazadas no tienen permitido o no están en condiciones de tomar medidas por periodos importantes para reducir su vulnerabilidad, empobrecimiento y marginación, y encontrar una solución duradera”.<sup>45</sup>

**ESTABLECIMIENTO DE PERFILES:** Un “proceso de recopilación de información que genera datos desglosados y comparativos sobre situaciones de desplazamiento. Los resultados del establecimiento de perfiles pueden i) generar información para la programación conjunta; ii) utilizarse para la defensa y la recaudación de financiación a fin de lograr una mejor respuesta; iii) generar información de forma efectiva para el desarrollo de políticas; y iv) generar información para soluciones a largo plazo para las personas desplazadas. Dependiendo de las necesidades operacionales, el establecimiento de perfiles genera datos de la población desglosados por edad, sexo, ubicación y diversidad. También puede generar un análisis informativo temático por medio de la captura y procesamiento tanto de datos cuantitativos como cualitativos”.<sup>46</sup>

39 Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección 506.

40 Adaptado de Nina Schrepfer, Barbara McCallin y Christophe Beau, *Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo* ( Observatorio de Desplazamiento Interno, Consejo Noruego para Refugiados- Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, 2013) 66.

41 Adaptado del original. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, ‘Manual para la protección de los desplazados internos’ (ACNUR 2010).

42 Asamblea General de las Naciones Unidas A/71/644 (V) 13.

43 Iniciativa de Nansen (n 7), párrafo 16.

44 ibid 52.

45 Walter Kälin y Hannah Entwisle Chapuisat, ‘Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome’ (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2017) 4.

46 Joint IDP Profiling Service, ‘Folleto del JIPS: Quiénes somos y qué hacemos’ 2 <<https://www.jips.org/uploads/2019/03/JIPS-Brochure-Feb2019-ES.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

**EVACUACIÓN:** Una forma de desplazamiento por desastres definido como: “Traslado temporal de personas y bienes a lugares más seguros antes, durante o después de un suceso peligroso con el fin de protegerlos.

*Comentario: Los planes de evacuación se refieren a las disposiciones establecidas de antemano para permitir el traslado temporal de personas y bienes a lugares más seguros antes, durante o después de producirse un suceso peligroso. Los planes de evacuación pueden incluir planes para el regreso de los evacuados y opciones de alojamiento en el lugar.”*<sup>47</sup>

“La evacuación es la retirada acelerada de personas de una amenaza inmediata o del impacto de un desastre hacia un sitio más seguro. Comúnmente, se caracteriza por ser a corto plazo, desde ciertas horas a semanas, plazo durante el cual los procedimientos de emergencia tienen que activarse a fin de salvar vidas y minimizar la exposición a daños. Las evacuaciones pueden ser obligatorias, sugeridas y espontáneas.”<sup>48</sup>

**MIGRACIÓN:** Movimientos humanos “que son predominantemente voluntarios en tanto que las personas, aunque no necesariamente tengan la capacidad de decidir con total libertad, sí tienen la posibilidad de elegir entre diferentes alternativas realistas.”<sup>49</sup>

**MIGRACIÓN COMO ADAPTACIÓN:** Una decisión para migrar “tomada para enfrentar cambios en el ambiente externo a fin de sobrevivir a estas repercusiones con el menor daño posible y mejorar las condiciones de vida en un hábitat determinado”.<sup>50</sup>

**MOVILIDAD HUMANA:** El Marco de adaptación de Cancún de la CMCCNU de 2011 identifica el “desplazamiento, la migración y la relocalización planificada como consecuencia del cambio climático.<sup>51</sup> En esta guía el término se utiliza como referencia también a fenómenos no relacionados con el cambio climático.

**16. RIESGO DE DESASTRES:** “Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como

una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.”<sup>52</sup>

**PERSONAS DESPLAZADAS POR DESASTRES:** “Personas que, por diversas razones o circunstancias de riesgo o desastre, tienen que abandonar su lugar de residencia.”<sup>53</sup>

**PROTECCIÓN:** cualquier “acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados”.<sup>54</sup>

**RELOCALIZACIÓN PLANIFICADA (TAMBIÉN CONOCIDO COMO TRASLADO PLANIFICADO):** Puede o no ser una forma de desplazamiento por desastres, dependiendo de si el movimiento fue voluntario. Es “un proceso planificado en el que personas o grupos de personas se trasladan, o son asistidos para trasladarse de sus hogares o lugares de residencia temporal, asentarse en un nuevo lugar, y se les brindan las condiciones para la reconstrucción de sus vidas. La Relocalización Planificada se realiza bajo la autoridad del Estado, dentro de las fronteras nacionales, y se lleva a cabo para proteger a las personas de los riesgos e impactos relacionados con los desastres y el cambio ambiental, incluyendo los efectos del cambio climático. La Relocalización Planificada puede llevarse a cabo a nivel individual, familiar y / o comunitario”.<sup>55</sup>

**RESILIENCIA:** “Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.”<sup>56</sup>

**RESPUESTA:** “Medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el

47 Asamblea General de las Naciones Unidas A/71/644 (V) 18.

48 Global Camp Coordination and Camp Management (CCCCM) Cluster, ‘The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters (Pilot Version)’ 16–17 <[http://www.globalccmcluster.org/system/files/publications/MEND\\_download.pdf](http://www.globalccmcluster.org/system/files/publications/MEND_download.pdf)>.

49 Iniciativa de Nansen (n 7) para 20.

50 Dina Ionesco y Mariam Traore Chazalnoel, ‘Migration as an Adaptation Strategy to Climate Change | Newsdesk’ (IOM, 30 de noviembre de 2015) <<http://weblog.iom.int/migration-adaptation-strategy-climate-change>> consultado el 18 de abril de 2019.

51 Conferencia de las Partes, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (n 8) para 14(f). Ver también Iniciativa de Nansen (n 7) párrafo 22.

52 Asamblea General de las Naciones Unidas A/71/644 (V) 14.

53 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, ‘Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review’ 14 <[http://www.preventionweb.net/files/45462\\_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf](http://www.preventionweb.net/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf)>.

54 Iniciativa de Nansen (n 7) párrafo 14.

55 Universidad de Georgetown, ACNUR y Brookings Institution (n 28) párrafo 2.

56 Asamblea General de las Naciones Unidas A/71/644 (V) 22.

fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.”<sup>57</sup>

**RIESGO DE DESPLAZAMIENTO:** “Como sucede con el riesgo de desastres, el riesgo de desplazamiento puede expresarse en relación con las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad:

- ✱ La probabilidad, severidad y naturaleza de una amenaza o la combinación de varias con el paso del tiempo. De acuerdo con las pruebas científicas más fehacientes, se espera que el cambio climático altere la variabilidad normal del clima y ciertas amenazas se vuelvan más severas y frecuentes.
- ✱ La exposición de las personas y sus hogares, su propiedad y sus medios de vida a amenazas antes de un desastre y tanto durante como después de que suceda el desplazamiento, a medida que se trasladan de un sitio a otro.
- ✱ La vulnerabilidad preexistente y evolutiva de las personas al impacto de amenazas antes, durante y después de su desplazamiento.”<sup>58</sup>

**SOLUCIONES DURADERAS:** “Una situación en la que los desplazados internos ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por motivos de su desplazamiento. Tal situación puede lograrse mediante: (i) La reintegración sostenible en el lugar de origen (en adelante, el “retorno”); (ii) La integración local en áreas donde los desplazados internos toman refugio (integración local); o (iii) La integración sostenible en otra parte del país (asentamiento en cualquier otro lugar del país).”<sup>59</sup>

**VULNERABILIDAD:** “Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.”<sup>60</sup>

El ciclón Pam dañó o destruyó 18,000 casas en Vanuatu. Las organizaciones internacionales apoyaron al Gobierno para brindar equipos, herramientas, lonas y mantas para los refugios.

UNICEF Pacífico / 2015



57 *ibid.*

58 Observatorio de Desplazamiento Interno, ‘Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters’ (Internal Displacement Monitoring Centre/ Norwegian Refugee Council 2015) 14 <<http://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters>> consultado el 18 de abril 2019.

59 IASC (n 7).

60 Asamblea General de las Naciones Unidas A/71/644 (V) 24.

## ANEXO IV: PERTINENCIA CON OTRAS GUÍAS “DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN”

Esta sección destaca las actividades de otras guías que son pertinentes para reducir el riesgo de desplazamiento por desastres y que fortalecen la resiliencia de las personas desplazadas por desastres, aunque es posible que las guías hagan escasas referencias directas al desplazamiento por desastres.

### **EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DE DESASTRES**

Para capturar el riesgo de desplazamiento, las evaluaciones integrales deben incluir datos históricos de desplazamiento; pautas de movilidad no vinculada a desastres, incluidos los movimientos a través de fronteras internacionales; evaluaciones del uso de la tierra para determinar áreas de riesgo; proyecciones para movilidad humana asociados al cambio climático, la urbanización, la pobreza, el crecimiento demográfico y el deterioro ambiental; y evaluaciones de grupos propensos a enfrentar un riesgo alto de desplazamiento, tales como los que viven en la pobreza o en asentamientos informales, así como la gente que ya ha sido desplazada y los migrantes.

### **GUÍA CONCISA SOBRE EL DISEÑO Y LA PUESTA EN MARCHA DE EJERCICIOS DE SIMULACIÓN**

Los ejercicios de simulación son una herramienta útil para garantizar que las actividades de intervención se preparen de manera adecuada para enfrentar la variedad de escenarios de desplazamiento por desastres, lo que incluye la necesidad de evacuación, los movimientos transfronterizos y las situaciones en que las personas desplazadas no puedan volver a sus hogares por periodos prolongados. La guía podrá utilizarse para el desarrollo de simulacros nacionales, bilaterales o regionales.

### **GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA ABORDAR LOS DESASTRES RELATIVOS AL AGUA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

El Marco de Sendai, en su pár. 28(d), subraya de manera específica la necesidad de abordar el riesgo de desplazamiento como parte de los esfuerzos de cooperación transfronteriza a fin de desarrollar resiliencia y reducir el riesgo de desastres. Las estrategias transfronterizas para abordar el riesgo de desplazamientos entre fronteras derivados de desastres pueden incluir el desarrollo de políticas para un sistema coherente de alerta temprana sobre cruces fronterizos; la inclusión de partes de RRD no convencionales, tales como funcionarios de migración y administración fronteriza, en los procesos de planificación; el establecimiento de acuerdos de trashumancia; y la focalización de las medidas de desarrollo de resiliencia, como el apoyo a la diversificación de los medios de subsistencia entre personas que enfrentan un riesgo alto de desplazamiento. Las comunidades que están en un riesgo alto de desplazamiento transfronterizo deberían considerarse partes fundamentales del proceso de planificación.

### **GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS LOCALES DE REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES Y RESILIENCIA**

Las autoridades y los miembros de las comunidades locales conocen sus entornos mejor y son los primeros en responder ante un desastre. A través de una consulta cercana con las personas que viven bajo un mayor riesgo de desplazamiento y con otras partes pertinentes, las estrategias locales deben dar prioridad a medidas de resiliencia para las personas que enfrenten los riesgos más altos de desplazamiento. Esto incluye disposiciones para desplazamiento tanto a corto como a largo plazo y un plan de medidas de apoyo a las personas desplazadas a fin de que encuentren soluciones duraderas. En particular, las estrategias locales deberán garantizar que los funcionarios pertinentes tengan la autoridad necesaria así como los recursos financieros y humanos disponibles para responder con efectividad a las necesidades de las personas desplazadas en su jurisdicción.

### **MEJORAMIENTO DE LA PREPARACIÓN A LOS DESASTRES PARA UNA INTERVENCIÓN EFECTIVA**

Por medio de una planificación anticipada y los sistemas adecuados en marcha, los mecanismos de preparación contra desastres pueden ayudar a evitar o reducir muchas de las vulnerabilidades y desafíos específicos que las personas desplazadas por desastres y las comunidades de acogida tienden a encontrar durante las fases de respuesta inmediata y posterior al desastre. Los análisis de impacto y vulnerabilidad, ejercicios de perfil y las intervenciones para las comunidades afectadas por desplazamientos contribuyen a una respuesta más efectiva y esfuerzos a más largo plazo para lograr soluciones durables durante la recuperación.

### **PUNTOS FOCALES NACIONALES, PLATAFORMAS NACIONALES Y LOCALES PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

En todos los niveles, las plataformas de RRD deberán considerar la inclusión de puntos focales sobre desplazamiento por desastres, grupos de trabajo y comunidades afectadas por desplazamientos. Asimismo, son mecanismos importantes para designar papeles, responsabilidades y recursos a fin de facilitar respuestas integrales al desplazamiento por desastres, incluso a través de fronteras, que promuevan la cohesión entre una gama amplia de marcos jurídicos y establecer



mecanismos de coordinación con agentes gubernamentales en el plano nacional, por ejemplo, funcionarios de migración y derechos humanos.

### **RIESGOS PROVOCADOS POR EL SER HUMANO Y POR LA TECNOLOGÍA**

Los desplazamientos pueden ocurrir en el contexto de cualquier desastre y deberán tratarse de conformidad con la presente guía. En el caso de riesgos provocados por el ser humano y por la tecnología, los planes de RRD deberán reconocer en particular que los desplazamientos pueden durar periodos prolongados. Si las personas desplazadas no pueden volver a las áreas afectadas por declararse inhabitables, podría ser necesario planear su relocalización o brindarles apoyo para integrarse en las áreas en que buscaron resguardo.

### **VOLVER A 'RECONSTRUIR MEJOR' EN LA RECUPERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN**

A fin de fortalecer la resiliencia de las personas desplazadas por desastres en la fase posterior al desastre y reducir el riesgo futuro de desplazamiento, deberá integrarse puntos focales sobre desplazamiento por desastres y las comunidades afectadas por ellos en los planes de reconstrucción. Su inclusión en los procesos de reconstrucción y desarrollo promueve respuestas mejor dirigidas y más efectivas que abordan las necesidades específicas de las personas desplazadas por desastres y las comunidades de acogida.

## **ANEXO V: PERTINENCIA PARA OTRAS POLÍTICAS Y PROCESOS A NIVEL MUNDIAL**

El Marco de Sendai reconoce el papel de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales de RRD como “mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas”.<sup>61</sup> Esta sección destaca las referencias al desplazamiento por desastres y la importancia del desplazamiento por desastres y la movilidad humana en las políticas y los procesos internacionales clave implementados en cada país.

### **Procesos y políticas a nivel mundial y su vínculo al riesgo de desplazamiento por desastres**

#### **AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas reconoce que la creciente frecuencia e intensidad de los desastres y las crisis humanitarias y los desplazamientos inherentes a ellos amenazan con revertir los logros de desarrollo, aunado al cambio climático, que presenta desafíos aún mayores para el futuro. Asimismo, reconoce que los desplazados internos y los migrantes son especialmente vulnerables y deberán empoderarse, especialmente los que viven en zonas afectadas por emergencias complejas.

La Agenda 2030 también reconoce las contribuciones positivas de los migrantes al desarrollo y la necesidad de velar por el trato humano, tanto de ellos como de las personas desplazadas. Los ODS 1.5, 11.5 y 13.1, que abordan el desarrollo de resiliencia para reducir el impacto de los desastres y el cambio climático en el desarrollo, incluyen indicadores por 100 000 habitantes

para el número de personas afectadas por desastres, incluidas las personas evacuadas, desplazadas o reubicadas.<sup>62</sup> ([sustainabledevelopment.un.org](https://sustainabledevelopment.un.org))

#### **AGENDA PARA LA HUMANIDAD**

La Agenda para la Humanidad se adoptó en 2016 durante la Cumbre Humanitaria Mundial de la ONU. Es un plan de cinco puntos que define los cambios necesarios para aminorar el sufrimiento, reducir riesgos y atenuar la vulnerabilidad a nivel mundial. La responsabilidad central 3, no dejar a nadie detrás, incluye compromisos específicos por parte de los Estados y otros agentes para abordar el desplazamiento y la migración. Lo anterior incluye la reducción del desplazamiento interno un 50% hasta 2030 y la prevención y preparación para el desplazamiento transfronterizo asociado a desastres y cambio climático por medio de la promoción y la implementación de la Agenda para la Protección de la Iniciativa de Nansen.

61 UNISDR, 'Marco de Sendai' (n 11) 5.

62 Objetivo 1.5: „De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.” Objetivo 11.5: „De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.” Objetivo 13.3: „Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.” 'Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible' (Naciones Unidas 2015) A/RES/70/1 <[https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Los Estados también se comprometieron a involucrarse en esfuerzos para apoyar una migración segura, ordenada y en regla. (agendaforhumanity.org)

### **CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (CDH)**

Una resolución de 2017 del CDH afirma “la necesidad de continuar con la aplicación del Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres en 2015–2030, adoptada durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la reducción de riesgo de desastres y sus referencias a los derechos humanos”, particularmente con respecto a los derechos de los “migrantes y las personas desplazadas a través de fronteras internacionales en el contexto de las repercusiones adversas del cambio climático”.

La necesidad de proteger los derechos humanos de las personas desplazadas internamente por causa de desastres también se ha abordado de manera consistente bajo el mandato del representante especial de la ONU sobre los desplazados internos, quien presenta informes a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) y al Consejo de Derechos Humanos (CDH), respectivamente. Asimismo, se han publicado varios informes y directrices operativas sobre el desplazamiento por desastres y se han realizado visitas de campo bajo dicho mandato con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos (OACDH). (A/HRC/35/L.32: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G17/167/92/PDF/G1716792.pdf?OpenElement>)

### **CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)**

La Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP) ha reconocido el impacto del cambio climático en la movilidad humana. En 2010, durante la COP 16, se hizo un llamado a tomar “medidas para mejorar la comprensión, la coordinación y la cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la relocalización planificada inducidos por el cambio climático” (para. 14[f]). En 2015, la COP21 estableció un grupo de tareas sobre desplazamiento bajo el Mecanismo Internacional de Varsovia para “desarrollar recomendaciones de enfoques integrales a fin de evitar, minimizar y abordar el desplazamiento relativo a las repercusiones adversas del cambio climático. El grupo de tareas complementa, utiliza como base y cuenta, cuando procede, con la labor de los órganos existentes y grupos de expertos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como organizaciones y órganos de expertos fuera de la Convención. ([https://unfccc.int/sites/default/files/tor\\_task\\_force.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/tor_task_force.pdf))

### **INICIATIVA MIGRANTES EN PAÍSES EN SITUACIONES DE CRISIS (MICIC)**

MICIC ha desarrollado Directrices, voluntarias y no vinculantes, para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales. Las directrices incluyen prácticas efectivas para que los Estados, entre otros, aborden las vulnerabilidades, necesidades y contribuciones de los migrantes cuando gestionan el riesgo de desplazamiento por desastres y cuando desarrollan políticas y programas sobre la movilidad humana provocada por desastres. Además, MICIC tiene herramientas de capacitación para los países que reciben y acogen migrantes afectados por desastres. (micinitiative.iom.int)

### **NUEVA AGENDA URBANA**

La Nueva Agenda Urbana de la ONU, de 2016, establece normas mundiales para un desarrollo urbano sostenible con miras a alcanzar los ODS y hacer frente al cambio climático. En ésta, se reconoce la necesidad de respetar los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos para que puedan realizar contribuciones positivas a la sociedad por medio de medidas tales como garantizar oportunidades de empleo y de medios de vida decentes. De igual modo, fomenta el desarrollo de políticas para prevenir expulsiones forzadas y desplazamientos asociados a programas de mejorar barrios marginales y asentamientos informales. (habitat3.org/the-new-urban-agenda)

### **PACTOS MUNDIALES SOBRE REFUGIADOS Y MIGRANTES**

Como parte de su Declaración de Nueva York en 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aceptó desarrollar dos pactos mundiales, mismos que los Estados se comprometieron a adoptar en 2018. Estos pactos tienen como fin proteger los derechos humanos de los refugiados y los migrantes y apoyar a los países a rescatar, recibir y albergar a un gran número de éstos. La Declaración de Nueva York reconoce que el cambio climático, los desastres y otros factores ambientales instan a la gente a desplazarse; y la necesidad de ayudar a las personas vulnerables entre ellos.

El proceso también generó llamados para promover “la integración de la migración en la implementación de marcos internacionales, así como en los planes y las estrategias regionales, nacionales y locales sobre reducción de riesgo de desastres, resiliencia, preparación, mitigación y adaptación” y para fomentar la migración como una estrategia de adaptación.<sup>63</sup>

En diciembre de 2018, los Estados aprobaron el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que incluye un conjunto integral de acciones para abordar la migración

63 Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas, “Second Informal Thematic Session on “Addressing Drivers of Migration, Including the Adverse Effects of Climate Change, Natural Disasters and Human-Made Crises, through Protection and Assistance, Sustainable Development and Poverty Eradication, Conflict Prevention and Resolution” (Sede de las Naciones Unidas, 2017) Resumen 7 de cofacilitadores <[https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/ts2\\_cofacilitators\\_summary.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/ts2_cofacilitators_summary.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

asociada a los “desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental”. Lo último abarca los desastres naturales tanto repentinos como paulatinos.<sup>64</sup>

El Pacto Mundial sobre Refugiados hace referencias limitadas al cambio climático y al desplazamiento en su texto definitivo, en el estipula que “si bien no son en sí mismos causas de movimientos de refugiados, el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales interactúan cada vez más con los factores que impulsan los movimientos de refugiados”.<sup>65</sup> ([refugeesmigrants.un.org/](http://refugeesmigrants.un.org/))

#### **PLATAFORMA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES (PDD)**

La PDD apoya la implementación de la Agenda no vinculante de protección, como parte de la Iniciativa de Nansen, aprobada por más de 100 gobiernos en 2015. La Agenda ofrece a los Estados una caja de herramientas que responde al desplazamiento transfronterizo por desastres al brindar ejemplos de prácticas efectivas para responder cuando ello sea inevitable, así como medidas para gestionar el riesgo en

los países de origen. La PDD también contribuye al desarrollo y la implementación de procesos internacionales y regionales que abordan el desplazamiento por desastres; apoyan el desarrollo de directrices y ejercicios de simulacro; y actúan como plataforma para el intercambio de conocimiento y el cabildeo. ([disasterdisplacement.org](http://disasterdisplacement.org))

#### **PROCESOS REGIONALES DE CONSULTA SOBRE MIGRACIÓN (PCR)**

Los PCR reúnen a Estados, organizaciones internacionales y, en algunos casos, a organizaciones no gubernamentales para entablar un diálogo informal y un intercambio de información sobre asuntos migratorios de interés y preocupación comunes. Se han utilizado para someter a discusión temas relativos al desplazamiento transfronterizo por desastres y la migración vinculada a éstos; cursos de capacitación y talleres; y el desarrollo de orientación no vinculante. Los PCR están presentes casi en todas las regiones y reciben el apoyo de la OIM, la ACNUR y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias ([iom.int/regional-consultative-processes-migration](http://iom.int/regional-consultative-processes-migration))

## **ANEXO VI: RECURSOS CITADOS**

Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Parte II Pacto mundial sobre los refugiados’ A/73/12 <[https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_Spanish.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres’ A/71/644 <[https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportspanish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular’ <[https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Clúster Mundial de Coordinación y Administración de Campamentos (CCCCM), ‘The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters (Pilot Version)’ <<http://www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/mend-guide>> consultado el 18 de abril de 2019.

Conferencia de las Partes, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ‘Decisión 1/CP.16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención’ <<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ‘Task Force on Displacement’ <<https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD>> consultado el 18 de abril de 2019.

64 Asamblea General, ‘Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular’ <[https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

65 Asamblea General, ‘Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Parte II Pacto mundial sobre los refugiados’ A/73/12 <[https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_Spanish.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 'Principios Rectores de los desplazamientos internos' 1998 [UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2], <<https://undocs.org/es/E/CN.4/1998/53/Add.2>> consultado el 18 de abril 2019.

Ginnetti J, 'Disaster-Related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing Its Drivers' (Observatorio de Desplazamiento Interno/Consejo Noruego para Refugiados 2015) <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/20150312-global-disaster-related-displacement-risk-en.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 'Manual para la protección de los desplazados internos (ACNUR 2010) <<https://www.acnur.org/5c6c3ae24.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, 'Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático' (Cambridge University Press 2012) <<https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>> consultado el 18 de abril de 2019.

—, 'Resumen para responsables de políticas: Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático' <[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC\\_SREX\\_ES\\_web-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

IASC, 'IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons' <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_durable\\_solutions.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_durable_solutions.pdf)>

Iniciativa de Nansen, Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (2015) <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>>

Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC), "Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusion" (Organización Internacional para las Migraciones (OIM) & Consejo de Europa 2017.) <[https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migrants\\_in\\_drr.pdf](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migrants_in_drr.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Ionesco D y Traore Chazalnoel M, 'Migration as an Adaptation Strategy to Climate Change | Newsdesk' (IOM, 30 November 2015) <<http://weblog.iom.int/migration-adaptation-strategy-climate-change>> consultado el 18 de abril de 2019.

Joint IDP Profiling Service, 'Folleto del JIPS: Quiénes somos y qué hacemos' <<https://www.jips.org/uploads/2019/03/JIPS-Brochure-Feb2019-ES.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

Kälin W y Entwisle Chapuisat H, 'Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome' (Naciones Unidas, OCHA 2017).

Observatorio de Desplazamiento Interno, 'Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters' (Observatorio de Desplazamiento Interno/Consejo Noruego para Refugiados 2015) <<http://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters>> consultado el 18 de abril 2019.

—, 'Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2017' (Observatorio de Desplazamiento Interno/Consejo Noruego para Refugiados 2017) <<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/#download>> consultado el 18 de abril 2019.

Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas, 'Second Informal Thematic Session on "Addressing Drivers of Migration, Including the Adverse Effects of Climate Change, Natural Disasters and Human-Made Crises, through Protection and Assistance, Sustainable Development and Poverty Eradication, Conflict Prevention and Resolution"' (Sede de las Naciones Unidas 2017) Resumen de cofacilitadores <[https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/ts2\\_cofacilitators\\_summary.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/ts2_cofacilitators_summary.pdf)> consultado el 18 de abril 2019.

Red Internacional de Sistemas de Alerta Temprana Multirriesgos 'Sistemas de Alerta Temprana Multirriesgos: Lista de verificación: Resultado de la primera Conferencia de Alerta Temprana Multirriesgos' (OMM 2018) <[https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=20378#.XNcBgtMzY\\_U](https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=20378#.XNcBgtMzY_U)> consultado el 18 de abril de 2019.

En la región de Udaipur, en Nepal, la deforestación y las lluvias torrenciales han incrementado la sedimentación en los ríos y, como resultado, éstos se han vuelto menos profundos y más anchos. Las crecientes inundaciones han desembocado en la destrucción tanto de hogares como de medios de vida.

OIM / Amanda Martínez Nero 2016



Schrepfer N, McCallin B y Beau C, Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo (Observatorio de Desplazamiento Interno/Consejo Noruego para Refugiados, Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno 2013)

Secretaría de Hábitat III, 'Nueva Agenda Urbana' (Naciones Unidas, 2017) A/RES/71/256 <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>> consultado el 18 de abril de 2019.

UNISDR, 'Chair's Summary: 2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction' (UNISDR 2017) <[http://www.unisdr.org/files/53989\\_chairsummaryofthe2017globalplatfor.pdf](http://www.unisdr.org/files/53989_chairsummaryofthe2017globalplatfor.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

—, 'Knowledge Base' <<https://www.preventionweb.net/english/professional/>> consultado el 18 de abril de 2019.

—, 'Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres' (2005) <[https://www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](https://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

—, 'Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030' <[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

—, 'Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review' <[http://www.preventionweb.net/files/45462\\_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf](http://www.preventionweb.net/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

—, 'Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030' <[http://www.preventionweb.net/files/46694\\_readingsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.preventionweb.net/files/46694_readingsendaiframeworkfordisasterri.pdf)> consultado el 18 de abril de 2019.

Universidad de Georgetown, ACNUR y Brookings Institution, 'Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental' <<https://georgetown.app.box.com/s/6uhtgnybnbsafos68dt7e8b94rjl2tef>> consultado el 18 de abril de 2019.

This guide is available in Arabic, English, French, and Spanish at  
<https://www.preventionweb.net/publications/view/58821>

ىلع عةي ناب سإل او ،ةي زي لجنإل او ،ةي س نرفل او ،ةي برع لة ل ل ا ب ح ا ت م ل ل د ل ا ا ذ ه  
ي ل ا ت ل ا ط ب ا ر ل ا

<https://www.preventionweb.net/publications/view/58821>

Ce guide est disponible en anglais, arabe, espagnol, et en français ici:  
<https://www.preventionweb.net/publications/view/58821>

Esta guía esta disponible en árabe, español, francés, e inglés en  
<https://www.preventionweb.net/publications/view/58821>

# DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES:  
CÓMO REDUCIR EL RIESGO, HACER FRENTE A SUS  
EFECTOS Y FORTALECER LA RESILIENCIA

Para más información sobre De las palabras a la acción, ponerse en contacto con:

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)  
9-11 Rue de Varembé  
CH - 1202 Ginebra, Suiza  
Teléfono: +41(0)22 917 89 07-8  
Correo electrónico: [isdr@un.org](mailto:isdr@un.org)  
Página web: <http://www.undrr.org>