



Unidad 3

El Enfoque de Protección en los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres

3

Módulo 1: Enfoque de Inclusión en la Gestión del Riesgo de Desastres



Iván Duque Márquez

Presidente de la República de Colombia

Eduardo José González Angulo

Director General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Gerardo Jaramillo Montenegro

Subdirector General

Lina Dorado

Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

Guillermo Velandia

Subdirector para la Reducción del Riesgo

Fernando Carvajal Calderón

Secretario General

María Alejandra Payán Madriñán

Coordinadora de Talento Humano

Autores Unidad 3**Juanita Jaramillo Jaramillo**

Consultora

Humanity & Inclusion

Nini Johanna Marin

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Universidad de Manizales**Lina Andrea Zambrano Hernández**

Directora Observatorio Psicosocial para la Gestión del Riesgo de Desastres

Jaime Alberto Pineda Muñoz

Docente

William Oswaldo Gaviria Gutierrez

Docente

Accesibilidad Digital

Cesar Patiño A. fundacionsamuelpatino@gmail.com

©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, agosto de 2021



Foto: Banco de imágenes Humanity & Inclusion

Este documento abarca las actividades de ayuda humanitaria realizadas con la asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones en él no deben interpretarse de modo alguno como la opinión oficial de la Unión Europea. La Comisión Europea no se hace responsable del uso que se pueda hacer de la información contenida en el documento.

Este módulo es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y de Humanity & Inclusion y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, agosto de 2021



Maria Giovanna Delusso

Asistente del programa Echo

“Formarlos sobre temas de protección permite tener un link con las comunidades, una relación directa, también permite dar una acción, a una asistencia más adecuada, también nos permite identificar población con necesidades que tal vez podría quedar invisibilizada porque son recién llegados, porque no tienen redes sociales o conocimiento de donde se puede dar la asistencia”.

Fragmento entrevista.

Tabla de Contenido

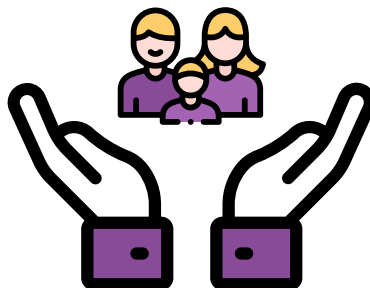
- 0. Introducción..... 6
- 1. ¿Qué es el Enfoque de Protección?
 - 1. ¿Qué es el Enfoque de Protección?..... 8
- 2. ¿Por qué es importante este enfoque en la gestión del riesgo de desastres?
 - 2. ¿Por qué es importante este enfoque en la gestión del riesgo de desastres? 13
- 3. ¿Cómo se relaciona el enfoque de protección con nuestro trabajo como entidad coordinadora del Sistema Nacional de la Gestión de Riesgos y Desastres?
 - 3. ¿Cómo se relaciona el enfoque de protección con nuestro trabajo como entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo y Desastres? 17
 - 3.1. Algunas acciones afirmativas bajo el enfoque de protección en Gestión de Riesgo y Desastres .. 19
 - 3.2. Diagnósticos diferenciados y estadísticas desagregadas 20

0. Introducción

La posibilidad de tejer procesos para la gestión del riesgo de desastres implica reconocer nuestras capacidades y limitaciones. De tal manera que desde lo común las primeras puedan ser potenciadas y las segundas abordadas. Así, el enfoque de protección nos convoca a indagar sobre los elementos necesarios para que todos y todas, en igualdad de oportunidades, podamos tejer de forma conjunta.

Los hilos que vamos elaborando para el conocimiento del riesgo, la reducción del mismo, así como el manejo de emergencias y desastres se enmarcan en texturas donde el bienestar físico, psicológico y social se ven, no sólo como un resultado del tejido, sino que se van construyendo a medida que vamos entrelazando fibras.

Para esa construcción conjunta es indispensable asistir al proceso de tejer, por tal razón, la presente unidad nos invita a tener presentes aspectos prácticos tales como horarios accesibles para los encuentros, jornadas de dialogo y acción que respeten nuestras prácticas culturales, atención diferenciada a nuestras necesidades y capacidades, todo ello en un marco de transparencia, respeto y cuidado.



1. ¿Qué es el Enfoque de Protección?

1. ¿Qué es el Enfoque de Protección?

El enfoque de protección es un modo de actuación y de análisis centrado en las personas que busca garantizar el respeto por los derechos humanos en situaciones de desastres y otras crisis humanitarias, como fundamento para una vida digna y libre de violencias.

Cuando hablamos de protección nos referimos a las acciones, medidas, instrumentos e instancias disponibles para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en todo momento y lugar, incluidas las situaciones de emergencia y desastre.



Pensamiento

“La protección trata de asegurar los derechos humanos. Para hacer de esta idea abstracta algo más tangible, es útil basarse en la experiencia de que los principales desafíos en materia de protección consisten normalmente en situaciones en las que las personas sufren daños o son olvidadas, cuando el acceso a los bienes humanitarios disponibles es restringido, cuando las personas cuyos derechos son ignorados o han sido violados, no tienen la posibilidad de ejercer estos derechos y cuando enfrentan discriminación”²

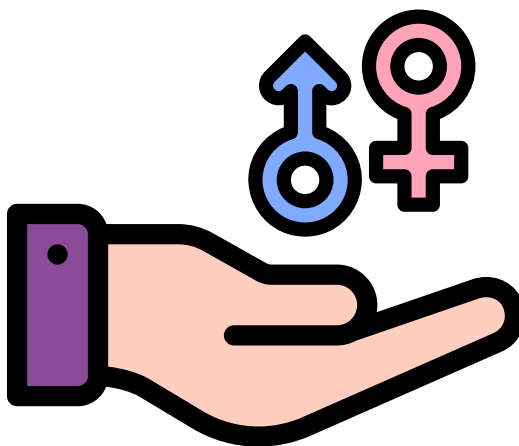
A nivel nacional e internacional se han logrado avances importantes para la garantía de los derechos de grupos poblacionales que históricamente han estado al margen o con menores posibilidades de acceso a recursos y servicios. Estos instrumentos son la base para el empoderamiento y la protección de las personas con discapacidad, las mujeres, los grupos étnicos, adultos mayores, niños y niñas, la población migrante y desplazada.

2.Directrices operacionales del IASC para la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. 2011.

Los instrumentos jurídicos los exploraremos en cada unidad temática. Por ahora veamos de qué manera estos grupos poblacionales son más vulnerables y cómo la protección de sus derechos aporta a una mayor capacidad frente al riesgo de desastres.

Las mujeres, niñas y personas con discapacidad enfrentan mayores riesgos de violencia en situaciones de emergencia y desastre, especialmente violencia sexual. En sociedades patriarcales, las mujeres y las niñas tienen menos posibilidades de incidir en la toma de decisiones de la comunidad y a menudo se ven marginadas incluso de las decisiones sobre su propio cuerpo, exponiéndolas a violencia sexual y abusos que terminan siendo normalizados, manteniéndolas al margen de la vida social, política y económica de su comunidad. Como una cadena, esta posición las margina también de los procesos educativos y del acceso a recursos para emprender o generar medios de vida.

Bajo el enfoque de protección, las acciones de gestión del riesgo de desastres (conocimiento, reducción, preparación, respuesta y recuperación) deben velar porque mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades de acceder al conocimiento sobre los riesgos a los que están expuestos, participar en la planificación y toma de decisiones para reducirlos, recibir formación y desarrollar capacidades para la respuesta, recibir asistencia humanitaria de acuerdo con sus necesidades y condiciones particulares, y hacer parte de los procesos de reconstrucción y recuperación sobre una base de autonomía.





Deberán tomarse medidas adicionales para equiparar las condiciones de las mujeres y las personas con discapacidad para acceder a estos procesos y recursos, por ejemplo, haciendo convocatorias específicas, identificando y removiendo las barreras que puedan tener para participar (que pueden ir desde temas simples como los horarios y lugares de encuentro hasta asuntos más estructurales como la aprobación comunitaria para que estas personas puedan ser parte del proceso), asegurando la accesibilidad, incidiendo en tomadores de decisiones para ampliar la representación directa de mujeres y de personas con discapacidad en las instancias comunitarias y gubernamentales de planificación y decisión frente al riesgo de desastres.

Las barreras que impiden el acceso y uso de la información sobre el riesgo de desastres también aumentan la vulnerabilidad y limitan las capacidades para hacerle frente a situaciones de emergencia y desastres. Los grupos étnicos y las personas con discapacidades sensoriales (visual y auditiva) a menudo están excluidos en las estrategias de comunicación del riesgo y en los sistemas de alerta temprana. Si los mensajes no están estructurados en lenguajes comprensibles para ellos o si los medios utilizados no tienen cobertura en sus ámbitos de vida, estas personas no pueden participar en las acciones de reducción, preparación para la respuesta, respuesta y recuperación de manera efectiva y por tanto su vida y su integridad (derechos fundamentales) se ven doblemente amenazados ante un desastre.

Centrar la mirada en las personas a lo largo de todos los procesos de gestión del riesgo de desastres implica poner nombre y rostro a las cifras, a los documentos, a los materiales que utilizamos, y preguntarnos a quiénes están dirigidos, a quiénes afecta o beneficia, qué efectos tendrá sobre la vida de personas concretas y si estas personas están lo suficientemente representadas en el proceso.

El enfoque de protección está recogido en los principales instrumentos que orientan actualmente la gestión del riesgo de desastres a nivel mundial.

El Marco de Acción de Sendai refiere en sus principios rectores que “La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación”²

El Comité Permanente Interagencial (IASC) desarrolló directrices operacionales sobre la protección de personas en situaciones de desastres. En ellas plantea que “Los derechos humanos no desaparecen en el momento en que ocurre un terremoto, un huracán o un tsunami. Después del tsunami en el Océano Índico, el terremoto en Haití y en muchas otras situaciones de desastre, hemos observado que durante los esfuerzos de socorro y recuperación, la protección de los derechos humanos gana importancia, ya que puede salvaguardar la dignidad de las personas afectadas”³

El Manual Esfera, uno de los instrumentos orientadores de la acción humanitaria utilizados por actores humanitarios y gobiernos alrededor del mundo, se orienta bajo la convicción de que “Las personas afectadas por un desastre o un conflicto tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia”⁴. En este manual se recogen 4 principios de protección:

1. Mejorar la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas, y evitar exponerlas a daños
2. Velar porque las personas tengan acceso a la asistencia de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación
3. Ayudar a las personas a recuperarse de los efectos físicos y psicológicos de la violencia real o la amenaza de violencia, la coerción o la privación deliberada
4. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos

2. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

3. Directrices operacionales del IASC para la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. 2011.

4. Manual Esfera 2018.

2. ¿Por qué es importante este enfoque en la gestión del riesgo de desastres?

2. ¿Por qué es importante este enfoque en la gestión del riesgo de desastres?

Incorporar el enfoque de protección en la gestión del riesgo de desastres permite comprender como el riesgo se construye socialmente y de qué manera interactúan elementos de vulnerabilidad social y de capacidad con la configuración de escenarios de riesgo incluso derivados de procesos de respuesta, recuperación y reconstrucción.

Ya que aceptamos que el riesgo es una construcción social, su abordaje también debe darse en este ámbito. En este sentido, el enfoque de protección pone de relieve lo humano en relación con el riesgo de desastres. Es así como la pobreza, la violencia, la desigualdad y la corrupción se combinan con la pertenencia étnica, la discapacidad, el género y la edad potenciando el riesgo. La gestión entonces debe enmarcarse en la garantía de condiciones mínimas en materia de salud, educación, servicios básicos, participación, protección, como derechos fundamentales y como necesidades prioritarias que al estar cubiertas reducirán la vulnerabilidad frente a desastres y harán posible el desarrollo de capacidades para hacer frente y recuperarse.

Aunque se habla de los derechos humanos como universales, esta condición no niega la necesidad de realizar ajustes razonables para igualar las oportunidades de poblaciones históricamente marginadas y por tanto en mayor riesgo frente a los desastres como son las personas con discapacidad, los grupos étnicos, las mujeres y las niñas, los adultos mayores. Esta acción positiva no niega el principio de igualdad, por el contrario, lo asegura.

Las Directrices IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales plantean la necesidad de este enfoque desde antes de la ocurrencia de un desastre e incluso en la etapa de recuperación.

“Una perspectiva de protección puede dar una dimensión estratégica a los programas de asistencia humanitaria, a saber, promover y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. La experiencia demuestra que simplemente no puede asumirse que la asistencia será una actividad neutral que afecta a todos de modo igual y de forma positiva. La manera en que se suministra, utiliza y adjudica la asistencia, así como el contexto en el que se está brindando la misma, tiene repercusiones importantes en cuanto a si se respetan o no los derechos humanos de las personas afectadas. Un enfoque basado en los derechos humanos proporciona el marco y la normativa necesaria para las actividades de asistencia humanitaria. Sienta las bases para la acción humanitaria en principios universales, como la dignidad humana y la no discriminación, así como un conjunto de derechos humanos universalmente aceptados. Las personas afectadas por los desastres se convierten en sí mismos titulares de derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones, en vez de simplemente convertirse en meros beneficiarios pasivos de la asistencia.



Foto: Banco de imágenes Humanity & Inclusion

Nota 1:

Además, un enfoque basado en los derechos humanos puede mejorar el valor de protección de las actividades de asistencia: Si, por ejemplo, las autoridades proporcionan a las mujeres y niños los suficientes alimentos y vivienda adecuada en un entorno seguro sin discriminación, estas personas corren menos riesgos de ser objeto de explotación sexual, trabajo infantil y violencia que los que correrían si no recibieran tal asistencia.

Si la asistencia humanitaria no se basa en un marco de derechos humanos, se corre el riesgo de que su enfoque sea demasiado limitado y que no se puedan integrar todas las necesidades básicas de las víctimas en un proceso de planificación y suministro integral. También se corre el riesgo de pasar por alto factores que más adelante serán importantes para la etapa de recuperación. Además, las personas afectadas por los desastres naturales no viven en un vacío legal. Pertenecen a la población de países que han ratificado instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y han promulgado constituciones, leyes, reglamentos e instituciones que deberían proteger esos derechos. Por lo tanto, los Estados son directamente responsables del respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos de sus ciudadanos y toda otra persona bajo su jurisdicción.

Por consiguiente, los derechos humanos siguen siendo importantes como normas subyacentes al trabajo humanitario en los desastres naturales. A pesar de la existencia de leyes nacionales sobre la gestión de desastres en muchos países, y ciertas disposiciones internacionales sobre aspectos específicos de la respuesta en casos de desastre, el derecho de derechos humanos proporciona un marco jurídico internacional importante e integral que sirve de guía para las actividades de respuesta humanitaria.²

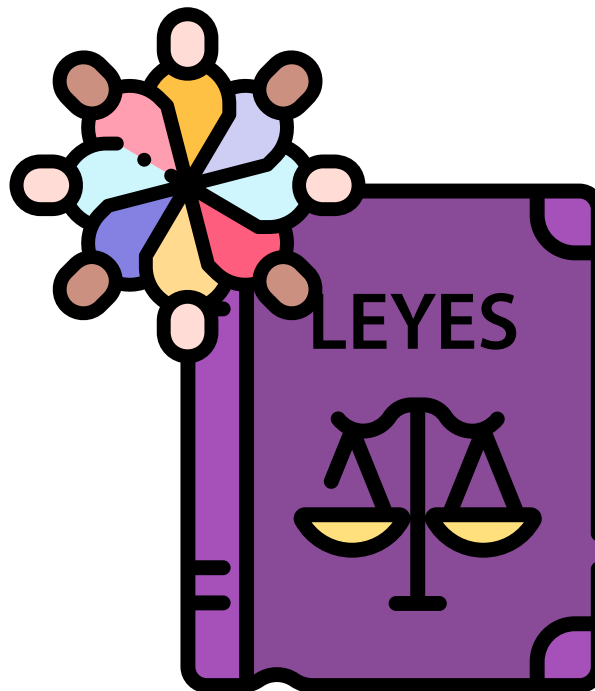
5. Directrices operacionales del IASC para la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. 2011.

3. ¿Cómo se relaciona el enfoque de protección con nuestro trabajo como entidad coordinadora del Sistema Nacional de la Gestión de Riesgos y Desastres?

3. ¿Cómo se relaciona el enfoque de protección con nuestro trabajo como entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo y Desastres?

Los gobiernos son los principales garantes de los derechos humanos. En su actuación debe recogerse la protección como principio ético y jurídico. En la Ley 1523 de 2012 establece que el propósito explícito de la gestión del riesgo de desastres es “contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible”² e incorpora entre otros principios el de protección:

“Principio de protección. Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”³



6. ART. 1. Ley 1523 de 2012.

7. ART. 3. Ley 15 23 de 2012

“El enfoque diferencial tiene un doble significado: es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población.

Siendo así las cosas, el enfoque diferencial juega un papel importante como herramienta que debe manejar todo funcionario público, y en especial aquellas instituciones cuya obligación está en velar por el bienestar y el goce de los derechos de los ciudadanos, como es el caso de las personerías. Si nos preguntamos por la razón de ello encontramos que el enfoque diferencial permite:

- Visibilizar el recrudecimiento de la violencia y violación de los derechos humanos en forma sistemática a poblaciones y grupos considerados histórica y culturalmente con criterios discriminatorios.
- Evidenciar la ausencia de políticas públicas con enfoque de derechos.
- Señalar las dificultades y resistencias para reconocer las asimetrías, desigualdades, vulnerabilidad y necesidades de las poblaciones consideradas como diferentes.
- Mostrar la invisibilización y visión limitada sobre las características de dichas poblaciones.

También es conveniente recordar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es enfático en reconocer que ciertos pueblos y grupos tienen necesidades de protección diferenciada basada en situaciones específicas de vulnerabilidad manifiesta o de inequidades y asimetrías de las sociedades históricamente constituidas a las que pertenecen.”²

3.1. Algunas acciones afirmativas bajo el enfoque de protección en Gestión de Riesgo y Desastres

Bajo el enfoque de protección e inclusión pueden adelantarse acciones de gestión del riesgo desde el diseño de los programas o acciones, durante su implementación, en la evaluación y en etapas posteriores de monitoreo sobre el impacto. Estas acciones deben:

1. Priorizar la seguridad y la dignidad de las personas
2. Evitar causar daño
3. Promover el acceso efectivo para todas las personas
4. Rendición de cuentas
5. Garantizar la participación efectiva
6. Empoderar y desarrollar capacidades



Foto: Banco de imágenes Humanity & Inclusion

3.2. Diagnósticos diferenciados y estadísticas desagregadas

Un punto de partida para incorporar el enfoque de protección en la Gestión de Riesgo y Desastre es contar con información diferenciada y datos desagregados por grupos poblacionales, de tal manera que se puedan realizar análisis de vulnerabilidad, capacidad y exposición centrados en personas.

“Para reducir considerablemente la desigualdad social en la región, es necesario identificar los ejes que la estructuran y la reproducen, así como sus efectos en los diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo. Eso supone contar con diagnósticos basados en datos estadísticos confiables y sistemáticos, que permitan conocer la desigualdad en todas sus dimensiones y diseñar políticas públicas de calidad basadas en una agenda de derechos y en un enfoque de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2016a, 2018a y 2019a); es decir, políticas orientadas a hacer realidad el principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales fundamentales para la garantía de los derechos y, al mismo tiempo, emprender acciones



Bibliografía

Asociación Esfera. (2018). El Manual Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. Disponible en: https://handbook.spherestandards.org/es#ch001_002

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión”, Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020.

IASC, Comité permanente entre organismos. (2011). Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. Publicado por: Proyecto de Brookings – Bern sobre Desplazamiento Interno. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_60.pdf

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. En: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del alto comisionado. 2021. En: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

República de Colombia. Ley 1523 de 2012, Por lo cual se crea la política nacional para la gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.