

OFDA. *Field Operations Guide*. Office for Disaster Assistance, USAID. Puede obtenerse en el sitio web de OFDA.

PMA/ACNUR (1997), *Memorandum of understanding*. PMA/ACNUR, Ginebra.

PMA/ACNUR (diciembre de 1997), *Joint WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies*. PMA/ACNUR, Roma/Ginebra.

Riley, F. y col. (1995), *IMPACT Food Security Indicators and Framework for Use in the Monitoring and Evaluation of Food Aid Programs*. Proyecto apoyado por USAID. Contrato nº DAN-5110-Q-00-0013-00, Orden de expedición 16. Orden de entrega 803. (Puede solicitarse a USAID/Food for Peace).

Telford, J. (1997), Good Practice Review 5: *Counting and Identification of Beneficiary Populations in Emergency Operations: Registration and its Alternatives*. Relief and Rehabilitation Network/ Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

WCRWC/UNICEF (1998), *The Gender Dimensions of Internal Displacement*. Women's Commission for Refugee Women and Children, Nueva York.

Young, H. (1992), *Food Scarcity and Famine. Assessment and Response*. Oxfam Practical Health Guide No 7. Oxfam, Oxford.

Otros recursos

PMA, *Catálogo de instituciones especializadas en la ayuda alimentaria*. Puede consultarse en el sitio web del PMA:
http://wfp.org/studies/catalog_fa/index.htm

PMA, *Vulnerability and Analysis Mapping*. Sitio web:
<http://www.wfp.it/vam/vahmhome/htm>



Normas Mínimas en Materia de Refugios y Planificación de Emplazamientos

Normas Mínimas en Materia de Refugios y Planificación de Emplazamientos

Índice

Introducción	175
1. Análisis	179
2. Vivienda (Refugios)	189
3. Vestido	193
4. Enseres Domésticos	195
5. Selección y Planificación de Emplazamientos	198
6. Capacidad en Materia de Recursos Humanos y Formación	209
Apéndice 1: Bibliografía Seleccionada	212

En los anexos 1 y 2 al final de la obra pueden consultarse, respectivamente, el glosario general y una lista de siglas.

Normas Mínimas en Materia de Refugios y Planificación de Emplazamientos

Introducción

Las Normas Mínimas en materia de refugios y planificación de emplazamientos son una expresión práctica de los principios y derechos enunciados en la Carta Humanitaria. La Carta centra la atención en las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos, según se consigna en el corpus del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Esta es la base sobre la que los organismos humanitarios ofrecen sus servicios. Estos organismos se comprometen a actuar de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y con los demás principios establecidos en el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales. La Carta Humanitaria reafirma la importancia fundamental de tres principios clave:

- el derecho a vivir con dignidad
- la distinción entre combatientes y no combatientes
- el principio de no devolución

Las Normas mínimas se dividen en dos grandes categorías: las relacionadas directamente con los derechos de las personas, y las relacionadas con las actuaciones de los organismos que ayudan a lograr que las personas gocen de esos derechos. Algunas de las normas mínimas combinan las dos categorías.

1. Importancia de los refugios y la planificación del emplazamiento en situaciones de emergencia

Junto con el abastecimiento de agua, el saneamiento, la nutrición, los alimentos y la atención de salud, el refugio es un determinante decisivo de la supervivencia en la fase inicial de una emergencia. Además de la supervivencia, el refugio es necesario para aumentar la resistencia a las enfermedades y proporcionar protección contra las condiciones ambientales. También es importante para la dignidad humana y para sustentar tanto como sea posible la vida de la familia y la comunidad en circunstancias difíciles.

La finalidad de las intervenciones referentes a los refugios y la selección y planificación de emplazamientos es satisfacer la necesidad física y la necesidad social elemental de las personas, las familias y las comunidades de disponer de un espacio protegido, seguro y confortable para vivir; incorporando al proceso, en la mayor medida de lo posible, la autosuficiencia y la autogestión.

Las intervenciones se deben diseñar y realizar de modo que se reduzca al mínimo todo efecto negativo en la población anfitriona o el medio ambiente.

Tres posibles escenarios indican las necesidades básicas de las personas directamente afectadas por un desastre en relación con el refugio. Estos escenarios están determinados por el tipo de desastre, el número de damnificados, el contexto político y la capacidad de la comunidad para hacer frente a la situación.

Escenario A. Las personas permanecen en sus casas

No siempre ocurre que en un caso de desastre las personas resulten desplazadas de sus casas. Los miembros de comunidades afectadas directamente por un desastre natural casi siempre prefieren quedarse en sus casas o en las proximidades. Aunque las casas hayan sido destruidas o dañadas, la asistencia a las personas "allí donde se encuentran" es mucho más sostenible y ayuda a restablecer la normalidad más rápidamente que la asistencia que las obliga a alejarse en busca de un refugio temporal. La ayuda canalizada hacia el lugar donde las personas viven y se conocen entre sí las ayuda a mantener en pie las estructuras sociales y les permite seguir viviendo lo más normalmente posible.

Escenario B. Las personas se ven obligadas a desplazarse y se instalan en comunidades que les dan acogida

Durante un conflicto armado, y después de ciertos desastres naturales como las grandes inundaciones, comunidades enteras pueden verse obligadas a abandonar sus hogares y su zona de residencia. Cuando esto ocurre, las personas desplazadas pueden quedarse en la comunidad de acogida local, con otros parientes u otras personas con quienes comparten lazos históricos, religiosos o de otra índole. En estas situaciones, la asistencia comprende el prestar atención a los derechos y necesidades de la población damnificada así como de quienes resulten indirectamente afectados por el desastre.

Escenario C: Las personas se ven obligadas a desplazarse y vivir en grupos

Los asentamientos temporales para refugiados o poblaciones desplazadas son necesarios cuando por las circunstancias del desastre natural o el conflicto, las personas tienen que abandonar sus hogares y su región e instalarse en otras partes. En estos casos, las poblaciones desplazadas viven en grupos, a menudo muy grandes, durante períodos de tiempo indeterminados. La asistencia requiere que se atienda a las necesidades tanto de las personas instaladas en asentamientos espontáneos como en emplazamientos seleccionados.

En este capítulo se tratan en primer lugar las normas necesarias para la provisión de refugio, ropa, enseres domésticos, que son comunes a los tres escenarios. Luego se consideran las normas relativas a la selección y planificación de emplazamientos, que sólo son pertinentes en el caso del tercer escenario.

La participación de las mujeres en los programas relativos a refugios y emplazamientos puede contribuir a que ellas mismas y todos los miembros de la población damnificada tengan acceso equitativo y seguro a los refugios, la ropa, los materiales de construcción, el equipo de producción de alimentos y otros suministros esenciales. Se debe consultar a las mujeres acerca de una serie de asuntos como seguridad e intimidad, fuentes y medios de recogida de combustible para cocinar y calefacción, sobre la manera de lograr un acceso equitativo a la vivienda y los suministros. Será preciso poner particular atención en prevenir la violencia basada en el género y la explotación sexual así como en hacer frente a esos comportamientos. Por ejemplo, el mejoramiento del alumbrado y las patrullas de seguridad pueden ayudar a que el emplazamiento sea seguro y accesible para toda la población, y particularmente para los grupos que probablemente corren peligro de sufrir actos de violencia. Es importante, pues, alentar la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de los programas relativos a refugios y emplazamientos siempre que sea posible.

2 Guía del presente capítulo

El capítulo se divide en seis secciones (análisis, vivienda, vestido etc.), cada una de las cuales comprende lo siguiente:

- **Las normas mínimas**, en las que se especifican los niveles mínimos que deben alcanzarse en cada área considerada.
- **Indicadores clave**, que son "señales" que permiten verificar si se ha cumplido la norma. Constituyen un medio de medir y dar a conocer los efectos o los resultados de los programas así como la eficacia de los procedimientos y métodos utilizados. Pueden ser de índole cualitativa o cuantitativa.
- **Notas de orientación**, que incluyen referencias a cuestiones específicas que es preciso considerar al aplicar la norma y los indicadores en diferentes situaciones; orientaciones acerca del mejor modo de resolver dificultades de orden práctico, y asesoramiento sobre cuestiones de carácter prioritario. También pueden incluir comentarios sobre cuestiones de especial importancia referentes a la norma o los indicadores, y señalar problemas, controversias o lagunas en los conocimientos en determinada materia. Al llenar esas lagunas se ayudará a mejorar las normas mínimas en materia de refugios y planificación de emplazamientos en el futuro.

En el apéndice 1 se presenta una bibliografía seleccionada.

Se hace referencia a las normas técnicas de otros sectores cuando es pertinente para subrayar la estrecha vinculación del trabajo en un sector con el trabajo en otros sectores y señalar que el progreso en un área depende del alcanzado en otras.

Las Normas Mínimas

1 Análisis

Todo programa destinado a satisfacer las necesidades de poblaciones afectadas por desastres debe basarse en una cabal comprensión de la situación, incluidos los factores políticos y los relativos a la seguridad, así como en la evolución prevista. Los damnificados, los organismos humanitarios, los donantes y las autoridades locales necesitan saber que las intervenciones son apropiadas y eficaces. Por eso, es primordial proceder al análisis de los efectos del desastre y del impacto del propio programa de refugios y emplazamientos. Si la determinación de los problemas y su comprensión no son correctas, será difícil llevar a cabo una acción acertada.

La aplicación de métodos de análisis uniformes en todos los sectores considerados es de gran utilidad para determinar rápidamente las necesidades humanitarias más sobresalientes y lograr la movilización de recursos destinados a remediarlas. En esta sección se presentan normas e indicadores acordados para la recolección y el análisis de información con objeto de determinar las necesidades, diseñar los programas, vigilar y evaluar su eficacia, y conseguir la participación de la población afectada.

Las normas relativas al análisis se aplican antes de iniciar cualquier programa y a lo largo de todo el ciclo del programa. El análisis comienza con una evaluación inicial inmediata que permite determinar la magnitud del desastre y qué conviene hacer en caso de que se decida intervenir. Prosigue con la vigilancia, que permite conocer en qué medida el programa contribuye a la satisfacción de las necesidades y determinar los cambios que se requieran. Se realiza luego una evaluación posterior a fin de determinar el grado de eficacia global del programa y extraer enseñanzas para el futuro.

Para tener un conocimiento cabal de los problemas y lograr que la asistencia humanitaria se preste de manera coordinada es fundamental que todos los interesados compartan la información y los conocimientos pertinentes. Registrar y difundir la información originada en el proceso de

análisis contribuye a que se comprendan mejor las consecuencias adversas para la salud pública y la subsistencia de la población; también aporta elementos gracias a los cuales pueden idearse mejores estrategias para la prevención de desastres y la atenuación de sus consecuencias.

Las normas relativas al análisis se aplican a los diversos tipos de necesidades en materia de refugio que se indican en la introducción del presente capítulo, así como a las normas relativas a refugios, ropa, enseres domésticos, selección de emplazamientos, y planificación de emplazamientos que figuran más adelante.

Norma 1 relativa al análisis: evaluación inicial

Toda decisión de carácter programático debe basarse en una comprensión cabal de la situación de emergencia de que se trata y fundarse en un análisis preciso de los riesgos y las necesidades de la población en materia de refugio, vestido y enseres domésticos.

Indicadores clave

- Se procede de inmediato a una evaluación inicial, conforme a procedimientos internacionalmente aceptados; la labor está a cargo de personal con la debida experiencia.
- La evaluación inicial se realiza en cooperación con un equipo multisectorial (agua y saneamiento, nutrición, alimentos, refugios y emplazamientos, y salud), las autoridades locales, mujeres y hombres de la población afectada y organismos humanitarios que se proponen brindar su asistencia.
- La información se recoge y se presenta de modo tal que permita que el proceso de adopción de decisiones sea coherente y transparente.
- Los datos se desglosan por sexo y por edad cuando es factible.
- La información recogida sirve para determinar las necesidades en materia de refugio, vestido y enseres domésticos, y proporcionan datos básicos para la vigilancia y la evaluación posterior. En la evaluación inicial se toman en consideración: el perfil y la situación de la población desplazada; la información física; los recursos locales naturales, materiales e infraestructurales, y el uso de la tierra.
- En la evaluación inicial se consideran las normas nacionales relativas a refugios del país donde ha ocurrido el desastre o las del país donde se presta la asistencia humanitaria, si es distinto.

- Se formulan recomendaciones acerca de la necesidad de asistencia externa. Si se requiere esa asistencia, se añaden recomendaciones sobre las prioridades, una estrategia de intervención y los recursos necesarios. Se elabora un informe de evaluación inicial en el que se consignan las áreas clave y recomendaciones apropiadas.
- En la estructura de las intervenciones en materia de refugios y emplazamientos se tienen en cuenta las amenazas generales a la seguridad de las personas y las amenazas concretas con que se enfrentan los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y las adolescentes.
- Las conclusiones de la evaluación inicial se comparten con otros sectores, las autoridades nacionales y locales, los organismos humanitarios participantes, y representantes de ambos sexos de la población afectada.

Notas de orientación

1. **Procedimientos de evaluación inicial internacionalmente aceptados:** véase, por ejemplo, Davis, J. y Lambert, R. (1995), Telford, J. (1997), ACNUR (1982), y ONUSIDA (1994).
2. **Para mayores detalles sobre los requisitos de la evaluación inicial en relación con la selección y la planificación de emplazamientos:** véase la norma 1 relativa al emplazamiento: selección del emplazamiento. En las notas de orientación referentes a esta norma se proporcionan detalles acerca de la información necesaria para realizar las evaluaciones física y ambiental.
3. **El perfil de la población damnificada debe incluir:**
 - Características demográficas (por sexo, edad y grupos sociales).
 - Medios de subsistencia tradicionales y origen rural o urbano de las personas.
 - Modo de vida tradicional, según se refleja en la utilización pública o privada del espacio, los hábitos culinarios y el almacenamiento de los alimentos, el cuidado de los niños y las prácticas de higiene.
 - Conocimientos y métodos de construcción tradicionales.
 - Bienes que las personas han traído consigo.
 - Tipo de refugio adoptado por la población desplazada, cuando sea pertinente.
 - Necesidades de los grupos expuestos a mayores riesgos.

- Amenazas reales o potenciales, externas e internas, a la seguridad de la población desplazada, incluidas las amenazas concretas con que se enfrentan los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y las adolescentes.

4. **Las evaluaciones de la infraestructura y los recursos locales deben incluir:**

- Grado y condiciones de acceso, incluidos caminos, potenciales campos de aterrizaje para aviones de abastecimiento, terminales ferroviarias y puertos.
- Cantidad de madera necesaria para leña y para la construcción, y cantidad de agua que se puede extraer de manera sostenible.
- Equipo pesado ya existente en la zona, como palas mecánicas y aplanadoras, para la construcción de caminos y la preparación de emplazamientos.

5. **La información física debe incluir:**

- Topografía de la zona disponible y adecuada para el asentamiento humano y la agricultura.
- Variedad y protección de las posibles fuentes de agua. (Véase el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento).
- Zonas del medio ambiente que sean vulnerables.
- Variaciones climáticas estacionales incluidas lluvias, nevadas, variaciones de temperatura, fuertes vientos, inundaciones.
- Enfermedades, vectores y plagas endémicos. (Véase el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento, y el capítulo 5, Servicios de salud).

6. **Utilización de la información del sistema de alerta temprana y preparación para emergencias:** se debe prestar apoyo a estas actividades siempre que sea posible ya que pueden ayudar a la evaluación inicial. La preparación comprende el adiestramiento de personal y el acopio de suministros, como materiales para refugios, en lugares estratégicos. Si se recibe un aviso temprano acerca de un probable movimiento de población, es preciso recoger de inmediato la información pertinente y analizarla: se deberá hacer un inventario

de la capacidad de respuesta de las autoridades locales, el sistema de las Naciones Unidas y los organismos presentes en el terreno; se deberá conocer de qué personal experimentado se dispone, cuáles son los planes de desarrollo y qué suministros y equipo pueden ser asignados a la emergencia hasta que se disponga de los de reemplazo.

7. **Puntualidad:** la puntualidad es un aspecto esencial de la evaluación inicial, que hay que llevar a cabo lo antes posible después de producirse el desastre. De ser necesario, se debe atender de inmediato y simultáneamente a las necesidades más apremiantes. Por regla general, debiera elaborarse un informe dentro de la semana siguiente a la llegada al lugar del desastre, aunque esto depende de las circunstancias del caso de que se trate y de la situación general.
8. **Participantes en la evaluación inicial:** en esta tarea debería incluirse a personas capaces de obtener información de todos los grupos de la población afectada de manera culturalmente aceptable, especialmente por lo que respecta al análisis de género y las competencias lingüísticas. Lo ideal sería que participara un número equilibrado de hombres y mujeres. De ser posible, el equipo debería contar con un especialista en refugios y construcción.
9. **Procedimiento de evaluación:** antes de comenzar el trabajo sobre el terreno, todos los participantes deberían acordar el procedimiento para realizar la evaluación inicial y se deberían asignar en consonancia las tareas específicas a ese respecto.
10. **Obtención de información:** hay muchas técnicas diferentes para obtener información, por lo que es preciso escogerlas cuidadosamente, seleccionando las que convengan a la situación y al tipo de información requerida. Por regla general, conviene recoger información con más frecuencia cuando la situación evoluciona más rápidamente, y cuando se producen acontecimientos de especial importancia, como nuevos movimientos de población o un brote epidémico de diarrea. Aunque toda evaluación inicial tal vez deba hacerse con rapidez y sin demasiado refinamiento, el análisis mejorará a medida que se disponga de más tiempo y más datos. Las listas de verificación son un medio útil de cerciorarse de que se han examinado todas las cuestiones fundamentales.

11. **Fuentes de información:** puede compilarse información para el informe de evaluación inicial a partir de publicaciones disponibles, material histórico pertinente, datos relativos a la situación anterior a la emergencia y también de discusiones con personas idóneas, bien informadas, incluidos los donantes, personal de organismos humanitarios y de la administración pública nacional, especialistas locales, dirigentes de la comunidad de ambos sexos, ancianos, personal de salud participante, maestros, comerciantes, etc. Los planes nacionales o regionales de preparación para casos de desastre pueden ser también una fuente de gran utilidad. Tanto los métodos empleados para obtener información como los límites de su fiabilidad se deben comunicar con claridad.
12. **Cuestiones implícitas:** el conocimiento de los derechos de las personas afectadas por desastres, conforme al derecho internacional, debe servir de base a la evaluación inicial. Tanto ésta como el análisis ulterior deben revelar un conocimiento apropiado de los problemas estructurales, políticos, de seguridad, económicos, demográficos y ambientales subyacentes que inciden en la vida de la zona. Es imperativo tomar en cuenta la experiencia previa y las opiniones de los damnificados al analizar la dinámica y el impacto de la nueva emergencia. Por ello, es preciso contar con la competencia técnica y los conocimientos locales tanto en la recogida de datos como en el análisis de los recursos, capacidades, vulnerabilidades y necesidades. También deberán considerarse las condiciones de vida de la población desplazada y no desplazada de la zona antes de la emergencia e inmediatamente después.
13. **Grupos expuestos a mayores riesgos:** se deben tener en cuenta las necesidades de los grupos expuestos a daños adicionales, entre los que cabe mencionar a las mujeres, los adolescentes, los menores no acompañados, los niños, los ancianos y las personas con discapacidades. Por ejemplo, cuando ya no se dispone de sistemas de apoyo colectivos para la protección de las viudas, las mujeres solas y las adolescentes no acompañadas, es importante saber cuáles son las amenazas reales o potenciales a la seguridad de las mujeres en los recintos cerrados en que viven. También habrá que determinar los papeles y funciones que incumben a las personas de uno y otro sexo en el sistema social.
14. **Recuperación:** en la evaluación inicial deberían recogerse ideas y análisis en relación con el período de recuperación posterior al desastre, de manera que las intervenciones destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas sirvan para favorecer la recuperación de la población damnificada.

Norma 2 relativa al análisis: vigilancia y evaluación

Deben estar sujetos a vigilancia y evaluación el funcionamiento y la eficacia del programa de refugios y emplazamientos así como los cambios de la situación.

Indicadores clave

- La información que se reúne con fines de vigilancia y evaluación es útil y oportuna; se registra y analiza de manera precisa, lógica, coherente y transparente.
- Se han establecido procedimientos que posibilitan la recolección sistemática de información sobre la incidencia (positiva o negativa) de la intervención en las necesidades en materia de refugio, vestido y enseres domésticos, y en el medio ambiente.
- Se vigila el uso dado, especialmente por las mujeres, a los enseres y productos domésticos.
- Mujeres, hombres y niños de la población afectada participan en las actividades de vigilancia.
- Se preparan con regularidad informes analíticos sobre la repercusión del programa de refugios y emplazamientos en la población damnificada. También se presentan informes sobre todo cambio de circunstancias y otros factores que puedan justificar la modificación del programa.
- Las actividades de vigilancia proporcionan información sobre la eficacia del programa para satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de la población afectada.
- Se han establecido sistemas que posibilitan una corriente de información entre el programa, otros sectores, la población afectada, las autoridades locales competentes, los donantes y otros interesados, cuando es preciso.
- El programa se evalúa con referencia a objetivos enunciados y normas mínimas acordadas a fin de medir su eficacia y su repercusión globales en la población afectada.

Notas de orientación

1. **Utilización de la información procedente de la vigilancia:** toda emergencia es inestable y dinámica por definición. Por eso, es indispensable disponer regularmente de información actualizada para cerciorarse de que los programas siguen siendo pertinentes. La información obtenida gracias a la vigilancia continua debe incorporarse a los exámenes y evaluaciones. En ciertas circunstancias, puede ser necesario modificar la estrategia para hacer frente a cambios importantes de la situación o de las necesidades. La evaluación de la situación en materia de refugios al cabo de unos seis meses permite decidir si hay que continuar con el programa, y de qué forma. Sobre la base de esta información, es posible planificar actividades sostenibles y la participación a largo plazo de los organismos humanitarios, así como abordar cuestiones relacionadas con el retorno y la reintegración.
2. **Cooperación con otros sectores:** la información generada por el proceso de evaluación inicial se utiliza para la vigilancia y la evaluación posterior del programa de refugios y planificación emplazamientos. También puede contribuir al establecimiento de la base inicial del sistema de información sanitaria. Esas actividades requieren una estrecha cooperación con otros sectores
3. **Utilización y difusión de la información:** la información que se recoge debe estar directamente relacionada con el programa, en otras palabras, debe ser provechosa y utilizable. Además, ha de ponerse a disposición, según sea necesario, de otros sectores y organismos así como de las poblaciones afectadas. Los medios de comunicación empleados (método de difusión, idioma, etc.) serán adecuados a la audiencia a la que esa información se destine.
4. **Seguridad:** la vigilancia de los programas de refugios y emplazamientos es muy importante para velar por la seguridad de los grupos expuestos a riesgos de agresión, así como para determinar las áreas en las que ocurre la violencia y hacer frente a la situación.
5. **Personas que participan en la vigilancia:** cuando la vigilancia requiere consultas, debería incluirse en la tarea a personas capaces de obtener información de todos los grupos de la población afectada de manera culturalmente aceptable, especialmente por lo que respecta al género y las competencias lingüísticas. Se alentará la participación de las mujeres.

6. **Evaluación:** la evaluación es importante porque sirve para medir la eficacia de la acción, sacar enseñanzas para futuras actividades de preparación para casos de desastre y asistencia humanitaria y fomentar la responsabilidad. La evaluación a que se hace referencia aquí comprende dos procesos interrelacionados:
 - a) la evaluación interna del programa, que normalmente realiza el personal como parte del análisis y el examen sistemáticos de la información procedente de la vigilancia. El organismo humanitario también debe evaluar la eficacia de todos sus programas relacionados con una situación de desastre determinada o comparar sus programas referentes a diferentes situaciones.
 - b) la evaluación externa, en cambio, puede formar parte de una actividad de evaluación más amplia realizada por los organismos y los donantes, y puede tener lugar, por ejemplo, una vez que ha terminado la fase crítica de la situación de emergencia. Al realizar las evaluaciones, es importante que las técnicas y los recursos utilizados sean compatibles con la escala y la naturaleza del programa, y que en el informe se describan la metodología empleada y los procedimientos seguidos para sacar las conclusiones. Los resultados de las evaluaciones deben comunicarse a todos los agentes de asistencia humanitaria, incluida la población afectada.

Norma 3 relativa al análisis: participación

La población afectada por un desastre debe tener la oportunidad de participar en la formulación y ejecución del programa de asistencia.

Indicadores clave

- Se consulta y se hace participar en la toma de decisiones relacionadas con la evaluación inicial de las necesidades y la formulación y ejecución del programa a miembros de uno y otro sexo de la población afectada.
- Las mujeres y los hombres de la población afectada por el desastre reciben información acerca del programa de asistencia y tienen la oportunidad de formular observaciones al respecto al organismo de asistencia pertinente.

Notas de orientación

1. **Equidad:** la participación de la población afectada por el desastre en la adopción de decisiones y la formulación y ejecución de los programas contribuye a que éstos sean equitativos y eficaces. Debe ponerse especial cuidado en lograr la participación de las mujeres así como una representación equilibrada de ambos sexos en el programa de asistencia. La participación en el programa de refugios y planificación de emplazamientos también puede servir para reforzar el sentido de dignidad y valor de las personas en momentos de crisis. Esa participación genera un sentido de comunidad y pertenencia que puede contribuir a la seguridad de quienes reciben asistencia así como a la de los encargados de su prestación.
2. **La población puede participar en la provisión de refugios, vestido y enseres domésticos de diferentes maneras:** por ejemplo, interviniendo en los equipos de evaluación inicial; participando en la adopción de decisiones (por ej., utilización pública/privada del espacio); difundiendo información sobre almacenamiento de alimentos, construcción tradicional; ayudando a determinar amenazas a la seguridad y amenazas especiales para las mujeres y grupos vulnerables; suministrando listas de familias.
3. **Comités de coordinación:** los comités de coordinación contribuyen a promover la participación de la población en el programa de asistencia. Se debe velar por que sean verdaderamente representativos de la población afectada, para lo cual se tendrán en cuenta en su composición factores tales como el género, la edad, la etnicidad, y la situación socioeconómica. También tendrán que estar representados dirigentes políticos destacados, dirigentes comunitarios de ambos sexos y líderes religiosos. Al establecerse un comité, se deberán acordar sus funciones.
4. **Recabar opiniones:** la participación también puede lograrse mediante la organización sistemática de consultas de opinión y discusiones, que podrán celebrarse durante la distribución de raciones, en visitas a los hogares o en el curso de entrevistas sobre problemas o preocupaciones individuales. Las discusiones en grupo con miembros de la comunidad afectada pueden proporcionar información útil sobre creencias y prácticas culturales.

2 Vivienda (Refugios)

La finalidad de las intervenciones en materia de refugios es ayudar a reparar las viviendas, la construcción de refugios provisionales o el asentamiento de las personas desplazadas en comunidades existentes, según sea la situación.

Norma 1 relativa a la vivienda: condiciones de vivienda

Las personas deben disponer de suficiente espacio cubierto para protegerse de las inclemencias del clima. Deben gozar de condiciones adecuadas de abrigo, ventilación, seguridad e intimidad para asegurar su dignidad, salud y bienestar.

Indicadores clave

- La superficie cubierta disponible por persona es de 3,5-4,5 m² en promedio.
- En climas cálidos y húmedos, los refugios permiten una ventilación óptima y proporcionan protección contra la luz solar directa.
- En climas cálidos y secos, el material de los refugios es lo suficientemente pesado como para permitir una alta capacidad térmica. Si sólo se dispone de láminas de material plástico o tiendas de campaña, se considera la posibilidad de facilitar un sobretecho o una capa aislante.
- En climas fríos, el material utilizado y la construcción de los refugios permiten un aislamiento óptimo. Se consigue una temperatura agradable para los ocupantes gracias a la aislación del refugio combinada con una cantidad suficiente de ropa de abrigo, ropa de cama y mantas, una calefacción adecuada del local y una ingesta rica en calorías.
- Si se suministran láminas de material plástico para el refugio, este material se ajusta a las especificaciones definidas por el ACNUR.

Notas de orientación

1. **Conexión con abastecimiento de agua y saneamiento:** por lo que respecta a los indicadores de distancias mínimas y máximas a las fuentes de agua y las letrinas y del número de éstas, véanse las normas relativas a la evacuación de excretas en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento.
2. **Las normas aplicables a los refugios dependen del clima y el tamaño del grupo familiar:** en climas fríos, las personas necesitan más espacio cubierto, dado que pasan más tiempo en el interior de las viviendas que cuando el clima es cálido. Los ancianos, las mujeres y los niños pequeños suelen pasar más tiempo dentro del área cubierta.
3. **En climas cálidos y húmedos:** los refugios deben concebirse y ordenarse de modo que tengan la mayor ventilación posible y queden protegidos de la luz solar directa; por ello, conviene que la puerta y las ventanas estén orientadas al norte y al sur. El techo debe tener buena pendiente para que corra el agua de lluvia, y aleros grandes. La construcción debe ser liviana, pues se requiere una capacidad térmica baja. La orientación apropiada es importante para maximizar la circulación del aire, que no debe ser obstruida, por ejemplo, por refugios vecinos. Se recomienda que haya un espacio en el exterior del refugio con sombra para cocinar y secar al aire los utensilios de cocina. Se deben tener en cuenta las frecuentes estaciones de monzones y el escurrimiento de las aguas superficiales es sumamente importante. (Véanse las normas relativas al avenamiento en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento.)
4. **En climas cálidos y secos:** la construcción debe ser suficientemente pesada como para conseguir una capacidad térmica alta, de modo que los cambios de temperatura entre la noche y el día permitan refrescar y calentar alternativamente el interior. Las ventanas deben ser pequeñas. Si sólo se dispone de láminas de material plástico o tiendas de campaña, se debe pensar en un techo doble que permita la ventilación entre las capas para evitar así la transferencia de calor radiante. Otra posibilidad es fomentar la utilización de material aislante. En una estructura liviana, la ventilación máxima no es un objetivo, pero debe ser de fácil control (por ejemplo, abriendo puertas opuestas), para evitar el

recalentamiento producido por los vientos cálidos y la radiación de la tierra circundante, e impedir la entrada de arena en el refugio. Se puede obtener sombra de los refugios o los árboles circundantes.

5. **En climas fríos:** es indispensable proporcionar refugios bien aislados. Sin embargo, no basta con refugios de buena calidad para conseguir una temperatura adecuada para el organismo, la que depende de una combinación de factores. Los factores clave son: la temperatura exterior, el viento, el grado de aislamiento térmico del refugio, los dispositivos de calefacción, las ropas de que se dispongan y la ingesta calórica.

El factor de enfriamiento se puede reducir al mínimo manteniendo la circulación de aire en el refugio en el mínimo necesario para el confort personal y la seguridad y para evitar problemas respiratorios causados por los aparatos de calefacción o el fuego de la cocina. En todo caso, debe haber una ventilación mínima. Las puertas deben hacerse de modo que reduzcan al mínimo las corrientes de aire.

Es indispensable que en los refugios haya caloríferos adecuados. Una condición óptima es que las cocinas y los calefactores de ambiente estén provistos de tubos para la toma de aire y la expulsión de los gases de combustión.

La conductividad del piso de los refugios es un problema importante al que es preciso prestar atención para que los moradores no pierdan demasiado calor corporal durante la noche. Para evitarlo, se puede aislar el piso (y todo el refugio) y proveer colchonetas y/o colchones.

6. **Suministro de láminas y otros materiales:** en la fase inicial de la emergencia se suelen suministrar láminas de polietileno reforzado y ocasionalmente sogas y materiales de sostén, como postes de madera local, acero galvanizado, aluminio, o papel de alta densidad. Habrá que prever asistencia para el aprovisionamiento de materiales así como para la compra local de materiales. Si se prevé que el aprovisionamiento de materiales entrañará daños para la economía local o el medio ambiente, se considerará la posibilidad de facilitar todos los elementos necesarios para construir los refugios.

Cada familia media, compuesta de cinco personas, debe recibir por lo menos una hoja de plástico de 4 metros por 6 metros. Para facilitar el transporte, el almacenamiento y la distribución, conviene importar ese

material en rollos de 4 metros x 60 metros suficientes para diez familias. Sin embargo, con hojas de 4 metros x 7 metros por familia se puede conseguir una mayor altura de paso. (Véase Davis J. y Lambert R. (1995), PNUD (1995) y MSF, Bélgica (1997).

7. **Láminas de material plástico:** las láminas de plástico que se provean para armar refugios deben ajustarse a las especificaciones definidas por el ACNUR. Las láminas para construcciones de abrigo dañadas deben ajustarse a especificaciones técnicas diferentes.
8. **Alojamiento compartido:** el alojamiento compartido no es una solución conveniente para los problemas en materia de refugios. Cuando deba recurrirse a ella, se pondrá especial cuidado en preservar al máximo la intimidad de las personas
9. **Viviendas dañadas:** las personas desplazadas que vuelven a sus casas dañadas por la guerra o por desastres naturales deben recibir apoyo adecuado. En los climas fríos, es preferible ayudarlas a poner en condiciones de habitabilidad un cuarto de la casa en lugar de facilitarles un alojamiento colectivo. A las víctimas de terremotos se les debe persuadir a dejar de vivir en los edificios dañados si hay riesgos importantes de repetición de las sacudidas o de nuevos terremotos.
10. **Lucha antivectorial:** pueden ser necesarias medidas de lucha en los refugios, tanto de clima cálido como de clima frío, para evitar la infestación por vectores tales como mosquitos, ratas y moscas, y plagas como serpientes y escorpiones (véanse las normas relativas a la lucha antivectorial en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento). Los programas de refugios y las ulteriores medidas de lucha deben reflejar una comprensión de las prácticas locales de construcción, las pautas que sigue la población desplazada en relación con los refugios, y la selección de materiales.
11. **Impacto ambiental:** es preciso adoptar medidas apropiadas para reducir al mínimo el impacto ambiental del programa de refugios, entre ellas:
 - Suministrar materiales de construcción para evitar el agotamiento de los recursos naturales locales.
 - Proteger la vegetación indispensable para controlar la erosión y/o las inundaciones.
 - Salvaguardar el bosque agrícola y productivo.

3 Vestido

Norma relativa al vestido

Las personas afectadas por el desastre deben tener ropa y mantas en cantidad suficiente para protegerse de las inclemencias del clima y asegurar su dignidad, seguridad y bienestar.

Indicadores clave

- Las personas tienen acceso a suficiente cantidad de mantas.
- Los niños de hasta 2 años de edad disponen de al menos un juego completo de ropa y enseres de higiene apropiado a la cultura, la estación y el clima de la zona.
- Las mujeres, los hombres y los adolescentes de ambos sexos disponen de al menos un juego completo de ropa de talla conveniente y apropiada a la cultura, la estación y el clima. Además, las mujeres y los adolescentes disponen de un suministro regular de artículos de protección higiénica.
- Cuando es necesario, se dispone de mortajas adecuadas a las pautas culturales.

Notas de orientación

1. **Conveniencia de los suministros:** en el informe de evaluación inicial se deben señalar los factores climáticos y culturales para que las mantas y la ropa que se proporcionen sean apropiadas para los hombres, las mujeres y los niños y convengan a la edad. Esos suministros no deben entregarse todos juntos en fardos, sino separadamente por destinatario.
2. **Necesidades de las mujeres:** las mujeres necesitan ropa especial por motivos de higiene y de dignidad personal. También deben recibir material apropiado para su regla mensual. Es importante que ese material sea apropiado y discreto, pues de lo contrario las mujeres no

lo utilizarán. Dado lo delicado de esta cuestión, las mujeres deben participar en la toma de decisiones acerca del material que se suministre. (Véase Evacuación de excretas, en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento.)

3. **Aislamiento:** la capacidad aislante de las mantas y la ropa disminuye significativamente cuando están mojadas (10 a 15 veces) y el organismo pierde más energía térmica. Muchas capas de ropa o de mantas no abrigan necesariamente más, porque cuanto mayor es el peso de la ropa menos calor se siente. Es, pues, más eficaz en función del costo invertir en la compra de mantas de mejor calidad que mantengan bien abrigadas a las personas que una cantidad mayor de mantas más baratas de inferior calidad.
4. **Cuestiones relativas a la resistencia térmica y el clima:** para mayor orientación, véase PNUD (1995).

4 Enseres Domésticos

Las personas desplazadas de sus hogares suelen llegar a los asentamientos con sólo las cosas que pueden transportar. Al establecerse en un nuevo lugar, las familias necesitan ciertos suministros básicos, que habrá que determinar por medio de la evaluación inicial.

Norma 1 relativa a los enseres domésticos: artículos de uso doméstico y apoyo a la subsistencia

Las familias deben tener acceso a utensilios de uso doméstico, jabón para la higiene personal y herramientas de trabajo para asegurar su dignidad y bienestar.

Indicadores clave

- Las personas tienen enseres domésticos apropiados: una olla con tapa que cierra bien, una palangana, un cuchillo de cocina, dos cucharas de madera, dos recipientes para recoger agua de 1 a 20 litros de capacidad, y recipientes de 20 litros para su almacenamiento.
- Cada persona tiene un plato, una cuchara de metal y un jarro.
- Cada persona tiene acceso a 250 gramos de jabón por mes.
- Está prevista la sustitución de los artículos no perecederos cuando proceda.
- Lo antes posible, cada familia tiene acceso a herramientas y materiales apropiados para emprender actividades de subsistencia.
- Las herramientas y materiales suministrados son apropiados, la población está familiarizada con ellos, y son de un nivel tecnológico similar al que las personas estaban habituadas antes del desastre.
- Los damnificados conocen sus derechos en relación con el programa de asistencia.

Notas de orientación

1. **Conexión con Abastecimiento de agua y saneamiento:** véanse también en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento, la norma 3 relativa al abastecimiento de agua: instalaciones y enseres para el consumo de agua, por lo que respecta a indicadores referentes al almacenamiento de agua, el jabón y los recipientes para lavar; y la norma 2 relativa a la gestión de los desechos sólidos: contenedores y pozos para desechos sólidos, por lo que respecta a los contenedores de residuos.
2. **Oportunidades de autosuficiencia:** tan pronto como sea posible, se debe dar a mujeres y hombres la oportunidad de desarrollar su autosuficiencia presente y futura por medio de la producción de alimentos, la formación u otras actividades que favorezcan sus condiciones generales de salud y bienestar. Este aspecto debe considerarse al planificar el espacio de que dispondrá cada familia.
3. **Abastecimiento y compra:** los suministros técnicos pueden pagarse en efectivo, con trabajo, o mediante un préstamo. En la medida de lo posible, el abastecimiento y la compra de materiales deben hacerse localmente, de preferencia por los propios interesados de cada grupo familiar. Es importante velar por que las familias a cargo de una mujer o una adolescente así como las mujeres solas y las viudas gocen de un acceso equitativo a los suministros, los subsidios, los programas de trabajo remunerados y la formación.

Norma 2 relativa a los enseres domésticos: consideraciones ambientales

Se facilitarán cocinas y utensilios de cocina que permitan ahorrar combustible, y se fomentará su utilización.

Indicadores clave

- La población tiene acceso a cocinas de leña económicas que producen poco humo (de fabricación local si es posible), a cocinas de gas o de queroseno, y a ollas con tapas que cierran bien, y hace uso de ellas.

- De ser necesario, mediante programas de educación de la comunidad, se fomenta el uso de dispositivos que permiten ahorrar combustible y se hace hincapié en sus ventajas.
- La población está al corriente de las ventajas que entraña el uso de dispositivos que permiten ahorrar combustible.
- Se consulta a las mujeres acerca de la ubicación y los medios de obtención del combustible para cocina y calefacción.

5 Selección y Planificación de Emplazamientos

Esta sección se aplica al tercer escenario, descrito al comienzo del presente capítulo, en el cual el único medio disponible para proveer de refugio a una población desplazada es planificar un asentamiento temporal.

Un asentamiento temporal bien situado y bien planificado ofrece a los damnificados un entorno salubre en el que pueden vivir con dignidad y en paz, y llevar una vida de familia lo más sostenible posible. El cumplimiento de las normas mínimas a este respecto debe apuntar a generar las mejores condiciones de vida posibles en las circunstancias del caso, con el mínimo daño al medio ambiente.

Las normas relativas a la selección y planificación de emplazamientos están estructuradas en torno al proceso de evaluación y las medidas subsiguientes que se deben adoptar para establecer el tipo y la forma de asentamiento adecuados a las necesidades de la población desplazada. La selección del emplazamiento se hace con referencia a cuatro tipos de asentamiento temporal (centros de acogida o de tránsito, campamentos de asentamientos espontáneos, asentamientos temporales planificados, ampliación de asentamientos temporales). Una vez determinada la opción pertinente, la información procedente de la evaluación del medio físico se utiliza para decidir si tal opción es viable y, en caso negativo, qué soluciones de transacción cabe adoptar.

Norma 1 relativa a los emplazamientos: selección

El emplazamiento debe ser apropiado para albergar el número de personas de que se trate.

Indicadores clave

Estos indicadores se combinan para describir un proceso cuyos detalles se amplían en las notas de orientación.

- El tamaño apropiado de la población de un asentamiento temporal se define tras las evaluaciones socioeconómicas de la población desplazada y de la población huésped, y evaluaciones de la capacidad de sustentación de la región y el emplazamiento.
- Se ha determinado cuál es el tipo apropiado de asentamiento temporal que se requiere: centro de acogida o de tránsito; campamento de asentamiento espontáneo; asentamiento temporal planificado, o ampliación de un asentamiento temporal.
- Los requisitos en cuanto a la forma que ha de adoptar el asentamiento se determinan habida cuenta de:
 - La información generada del medio físico.
 - Las amenazas reales o potenciales a la seguridad de la población damnificada. Esto es particularmente importante cuando se trata de poblaciones de refugiados y es siempre primordial en el caso de mujeres solas, viudas y adolescentes no acompañadas.
 - La duración máxima estimada del asentamiento.
 - La densidad de población preferida en el asentamiento.
 - El grado de integración de la población desplazada en la población huésped.
- Los requisitos en cuanto a la forma del asentamiento se cotejan con las limitaciones físicas de cada posible emplazamiento. El emplazamiento reúne los requisitos siguientes, independientemente de las variaciones estacionales:
 - Está situado a distancia prudencial de posibles amenazas a la seguridad física, generalmente no menos de 50 km.
 - Es posible llegar a él con vehículos pesados por un camino transitable cualesquiera sean las condiciones meteorológicas. Si es necesario construir un camino, el tipo de suelo y el terreno deben ser aptos para ese tráfico. A las instalaciones colectivas se puede llegar con vehículos ligeros.
 - Cuando procede, está cerca de instalaciones y servicios sociales y económicos existentes.
 - Se dispone de agua en cantidades suficientes para bebida, cocina, higiene personal y saneamiento.
 - Está situado a no menos de tres metros sobre el nivel previsto de la capa freática en la estación lluviosa.

- La cuestión de los derechos a abastecerse de agua y otros recursos naturales como madera, piedra y arena, se resuelve antes de elegirse el emplazamiento o en el momento de elegirse el emplazamiento.
- Los derechos relativos a la tierra se establecen antes de su ocupación y de ser necesario se negocia el uso permitido.
- El tipo de suelo es apto para cavar y para la infiltración del agua.
- Hay pastos, arbustos y árboles suficientes para tener sombra y evitar la erosión del suelo.
- Se dispone de recursos sostenibles suficientes para utilizar como combustible y materiales de construcción.
- Se dispone de tierra suficiente y apropiada para los niveles requeridos de agricultura y cría de animales. Se comprende el impacto de estas actividades, y se negocia el uso de la tierra cuando es necesario.
- El emplazamiento no es propenso a enfermedades endémicas que podrían afectar a los habitantes o a su ganado, al estancamiento de agua ni a las inundaciones; no está situado en un terreno que corra peligro de deslizamientos ni está próximo a un volcán en erupción.

Notas de orientación

En estas notas se describe un proceso mediante el cual se determinan los requisitos que debe reunir un asentamiento y se examinan las características fundamentales de los emplazamientos.

1. **Determinación del tipo de asentamiento:** las evaluaciones proporcionan información que guía la selección del tipo de asentamiento (la presente nota) y de la forma que éste adopta (nota 2). Hay cuatro tipos básicos de asentamiento temporal:
 - a) **Centros de acogida o de tránsito,** en los que las personas desplazadas o los refugiados permanecen durante cortos períodos. Tales centros deben asimilarse a la condición de asentamientos planificados (véase el apartado más abajo) si 1) son grandes, con una población de más de 2.000 personas, o si 2) se prevé que funcionarán durante mucho tiempo. Los recursos ambientales

- deberán ser objeto de una gestión cuidadosa para que la población tanto desplazada como local tenga suficiente agua, combustible y material de construcción, y para que la economía y el medio ambiente locales no sufran detrimento. Si un campamento de tránsito recibe muchos grupos por breves lapsos durante un largo período de tiempo, tendrá repercusiones sociales y económicas en la población local similares a las de un asentamiento planificado.
- b) **Campamentos de asentamiento espontáneo,** en los que las personas se han instalado espontáneamente, no obstante lo cual se requiere una reubicación parcial así como la provisión de infraestructura y recursos naturales sostenibles.
 - c) **Asentamientos temporales planificados,** es decir los construidos y provistos de servicios por planificadores del medio físico antes de la llegada de las personas desplazadas (por ejemplo, provenientes de centros de acogida o de tránsito).
 - d) **Ampliaciones de asentamientos temporales** que se realizan cuando es preciso ampliar el asentamiento (para dar cabida a nuevas personas, por ejemplo, procedentes de centros de acogida o de tránsito).
2. **Decidir la forma del asentamiento:** una vez determinado el tipo de asentamiento, el paso siguiente es decidir qué forma debe adoptar. Para ello es necesario tener en cuenta la información de evaluación socioeconómica y los siguientes elementos:
 - a) **La seguridad de la población desplazada:** eventuales amenazas procedentes de la propia población desplazada, de la comunidad huésped, o de cualquier otra parte.
 - b) **La duración máxima prevista del asentamiento.**
 - c) **La interacción con la población, la economía y medio ambiente locales.**
 3. **Evaluación de las características físicas del emplazamiento:** una vez determinados el tipo y la forma preferidos del asentamiento, habrá que utilizar la información procedente de la evaluación del medio físico para decidir si la opción elegida es viable y, en caso de que no lo sea, qué soluciones de transacción deben adoptarse. En esta etapa puede ser necesario el asesoramiento de especialistas. La evaluación de las características físicas del emplazamiento debe comprender lo siguiente:

a) Acceso

- Proximidad y estado de la infraestructura vial local.
- Proximidad de la infraestructura de servicios de la comunidad huésped y eventuales efectos positivos o negativos a este respecto de la instalación del asentamiento.
- Proximidad de pistas de aterrizaje, terminales ferroviarias o puertos.
- Dificultades de acceso de carácter estacional y vulnerabilidad de las vías de acceso.

b) Condiciones del emplazamiento

- La topografía y los gradientes del emplazamiento deben permitir un buen drenaje y la habitabilidad del lugar teniendo en cuenta la densidad de ocupación prevista. El gradiente máximo apropiado depende de las condiciones del suelo, la vegetación y las posibles medidas en materia de avenamiento y control de la erosión, que deben tenerse en cuenta para evitar inundaciones y deslizamientos de barro. El gradiente ideal oscila entre el 2% y el 4%.
- Peligros naturales, (en particular terremotos, actividad volcánica, corrimiento de tierras o inundaciones).
- Permeabilidad del suelo. Por ejemplo, la roca fisurada contribuirá a la amplia dispersión de los desechos de las letrinas; la roca volcánica dificulta la construcción de letrinas (Véase en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento, evacuación de excretas.)
- Condiciones microclimáticas.

c) Agua (Véase el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento)

- Disponibilidad de agua suficiente a una distancia apropiada durante todo el año para las personas desplazadas, la comunidad huésped, la agricultura y la ganadería.
- Separación de abrevaderos y puntos de abastecimiento de agua.
- Eventual existencia de más de una fuente de agua, para reducir la vulnerabilidad del abastecimiento de agua.
- Altura de la capa freática, eventuales riesgos de contaminación por el saneamiento o inundaciones, y variaciones estacionales.

d) Espacio

- Disponibilidad de espacio suficiente para la densidad de población deseada y la repartición de esa población entre el número de asentamientos necesarios.
- Disponibilidad de espacio para ampliar el o los asentamientos en caso de aumento de población.
- Uso que se hace de la tierra en ese momento y repercusiones previstas del asentamiento en la tierra.
- Niveles y tipos de agricultura y ganadería que es posible sostener.

e) Medio ambiente

- Temperaturas, vientos y lluvia previstos por lo que respecta a su influencia en la planificación, la agricultura y la ganadería.
- Existencia de áreas ambientalmente vulnerables o valiosas en las cercanías.
- Disponibilidad de suficiente madera para leña y construcción que permita una utilización sostenible, tanto para la población desplazada como para la población huésped.
- Tipo y cantidad de la cubierta vegetal por lo que respecta a su influencia en las condiciones microclimáticas, la velocidad del viento y la erosión del suelo.
- Enfermedades endémicas, plagas y riesgos de enfermedad (véase en el capítulo 5, Servicios de salud, la norma 3: lucha contra las enfermedades transmisibles; y en el capítulo 1, Abastecimiento de agua y saneamiento, la norma 4: lucha antivectorial.)

A lo largo de todo este proceso es indispensable que la selección del emplazamiento esté guiada en primer lugar por las necesidades de la población afectada antes que por consideraciones puramente técnicas o el establecimiento de mecanismos de asistencia.

4. **Para un método alternativo de selección de emplazamientos, desde una perspectiva técnica**, véase la matriz de selección de emplazamientos en Davis, J. y Lambert, R. (1995)
5. **Reducción de las repercusiones negativas**: cuando una población desplazada se asienta próxima a una comunidad huésped mayor, puede

beneficiarse del acceso a los servicios de infraestructura y las oportunidades de subsistencia localmente disponibles. La población desplazada puede ser más numerosa que las comunidades huéspedes. Esto puede imponer exigencias a la infraestructura, la economía y el medio ambiente locales, que acarrear el riesgo de crear animosidad entre las dos comunidades. Por ello, la selección y planificación cuidadosas del emplazamiento son indispensables para lograr la eficacia del programa de asistencia humanitaria y la seguridad de las mujeres, los hombres y los niños de las poblaciones damnificadas.

6. Véase **también** la norma 1 relativa al análisis: evaluación.

Norma 2 relativa a los emplazamientos: planificación

En la planificación del emplazamiento se debe asignar espacio suficiente a las zonas donde se albergan las familias y favorecer la seguridad y el bienestar de las personas. Asimismo, se debe prever el suministro efectivo y eficaz de servicios y el acceso interno.

Indicadores clave

- El emplazamiento proporciona un espacio de 45 m² por persona. Esto incluye la infraestructura (por ejemplo, caminos, saneamiento, escuelas, oficinas, sistemas de abastecimiento de agua, puestos de seguridad, cortafuegos, mercados, depósitos, ubicaciones de los refugios), pero no las tierras para cultivo y cría de ganado.
- Se establece en conglomerados de áreas habitables o agrupaciones comunitarias.
- Se determinan las tierras desocupadas para una posible ampliación futura.
- Hay previstas instalaciones sociales como mercados, locales de culto, cementerios, instalaciones para servicios de salud y para evacuación de desechos sólidos, puntos de abastecimiento de agua, centros comunitarios y de nutrición, lotes para madera y áreas de recreo.
- Están previstas las instalaciones que necesitarán los organismos humanitarios, como oficinas para la administración, locales de almacenamiento y alojamiento para el personal.
- Hay cortafuegos adecuados de por lo menos 2 metros entre las viviendas, 6 metros entre los grupos de viviendas, y 15 metros entre los bloques de grupos.

- Hay un cementerio para cada grupo de población, en una ubicación apropiada.
- Se establecen campamentos de cuarentena, o se determinan y preparan sus emplazamientos, aislados de las zonas de residencia generales, a fin de reducir al mínimo la propagación de cualquier epidemia.
- El gradiente del emplazamiento no es superior al 7%, a menos que se hayan tomado amplias medidas en materia de avenamiento y control de la erosión.

Notas de orientación

1. **Factores sociales:** siempre que sea posible, la estructura social de la población desplazada y las funciones asignadas en ella a cada sexo deben reflejarse en la planificación del asentamiento, en la que se deben tener en cuenta las necesidades de mercados, lugares de reunión, zonas de recreo, etc. Estas instalaciones son indispensables para apoyar el nuevo establecimiento de las comunidades desplazadas. También deben apoyarse las formas de representación social existentes dada la importancia de las consultas con las personas desplazadas, particularmente las mujeres, y de su participación en las intervenciones humanitarias.

Norma 3 relativa a los emplazamientos: seguridad

La selección y planificación de un emplazamiento deben permitir que toda la población afectada disfrute de un grado suficiente de libertad y seguridad personal.

Indicadores clave

- El emplazamiento está situado a una distancia prudencial de las posibles amenazas externas a la seguridad física de la población.
- En la planificación del emplazamiento se prevén áreas habitables integradas seguras para los grupos expuestos a mayores riesgos.
- Las instalaciones sociales, de salud, de saneamiento y otras instalaciones esenciales son de acceso seguro y están iluminadas por la noche si es necesario.
- La planificación de conglomerados se utiliza en apoyo de la autovigilancia que ejerce la población desplazada.

- El tamaño de la población total del asentamiento no supera un nivel más allá del cual las medidas internas y externas de seguridad y protección resultan ineficaces.
- Las autoridades huéspedes y/o el organismo pertinente de las Naciones Unidas llevan a cabo actividades internas y externas en materia de seguridad y protección.
- El organismo al que compete la coordinación general presta asistencia en lo tocante a la seguridad interna de los grupos expuestos a mayores riesgos.
- Se han establecido sistemas para evitar la violencia sexual y la violencia basada en el género, y hacer frente a sus consecuencias.
- Las mujeres y las adolescentes están enteradas de la existencia de servicios de salud para las víctimas de la violencia sexual.
- Se toman medidas razonables para evitar que el personal corra riesgos. Cuando se trata de zonas inseguras, entre todos los organismos se acuerda un plan de evacuación.

Notas de orientación

1. **La seguridad de todos los damnificados y del personal en el terreno reviste decisiva importancia:** una planificación cuidadosa del emplazamiento, en la medida en que se tengan en cuenta los riesgos internos y externos, es de particular importancia cuando se presta asistencia a poblaciones de refugiados o de personas internamente desplazadas que se sienten igualmente amenazadas. Conocer las necesidades en materia de seguridad de grupos determinados, especialmente las mujeres, ayudará a reforzar las medidas de seguridad adoptadas por las autoridades huéspedes y los organismos de las Naciones Unidas. Es importante que las mujeres y otros grupos que se considere expuestos a daños no vivan en zonas aisladas, en las que puedan ser víctimas fáciles de agresiones o violaciones.
2. **Medidas de seguridad:** el organismo coordinador debe velar por que haya alumbrado nocturno en zonas estratégicas y por que las familias encabezadas por una mujer o una adolescente y las mujeres solas estén albergadas en zonas protegidas cerca de los servicios, sin que ello dé lugar a la creación de "guetos". Es importante trabajar con la población afectada para establecer medidas de seguridad, entre ellas, instalaciones protegidas y grupos de vigilancia vecinales. Entre las

medidas para prevenir la violencia sexual cabe señalar: la planificación del emplazamiento en consulta con mujeres y hombres de la población afectada; la presencia de personal de protección y de salud así como de intérpretes de sexo femenino; el examen de las cuestiones de violencia sexual en las reuniones de coordinación.

Norma 4 relativa a los emplazamientos: consideraciones ambientales

El emplazamiento se debe planificar y administrar de modo tal que se reduzcan al mínimo los daños al medio ambiente.

Indicadores clave

- En la planificación de los asentamientos temporales se tienen en cuenta la densidad y la dispersión de la población desplazada:
 - Cuando el medio es frágil, la población desplazada se concentra a fin de contener la presión no sostenible sobre el medio ambiente.
 - Cuando el medio es más robusto, la población desplazada se dispersa en varios asentamientos pequeños, ya que es probable que éstos causen menos daños ambientales que los grandes asentamientos.
- Durante la planificación del asentamiento se respetan los árboles y otra clase de vegetación tanto como sea posible. Los caminos y redes de drenaje se planifican de modo tal que sigan las líneas de nivel a fin de evitar la erosión y las inundaciones.

Notas de orientación

1. **Requisitos de espacio:** las directrices del ACNUR (inéditas al redactarse la presente obra) recomiendan un espacio de 45 m² por persona, incluido un pequeño espacio para huerta. Lo ideal es que la población desplazada mantenga la misma densidad que en su región/país de origen, o tenga la misma densidad que la población huésped, según sea más apropiado para la situación. En la planificación se deben tener en cuenta la evolución dinámica y el crecimiento de los

campamentos. El crecimiento demográfico y la llegada de más personas pueden provocar una expansión de hasta el 4,5% anual, como ya ha ocurrido en anteriores ocasiones. Hay que planificar asimismo la repatriación o reintegración temprana.

2. **Cortafuegos:** se debe tener cuidado en evitar que los cortafuegos se transformen en “túneles de viento”. Es preciso adiestrar equipos de bomberos, equiparlos y someterlos a prueba periódicamente.
3. **Cementerios:** los cementerios y fosas comunes deben situarse a 30 metros como mínimo de las fuentes de agua subterránea utilizadas para extraer agua para beber (y a más distancia en el caso de formaciones rocosas fracturadas); y la parte inferior de cualquier fosa debe estar a 1,5 m por encima de la capa freática. El agua superficial proveniente de los cementerios no debe llegar al asentamiento. Deben tenerse en cuenta las costumbres de la población tanto desplazada como local.
4. **Consumo de leña:** cualquiera sea la extensión de tierra para cultivo y habitación que se asigne a cada familia, las personas acudirán a las áreas colectivas a recoger leña si no hay otras fuentes de combustible. Para una utilización sostenible, se supone que por cada 500 personas debe haber 1 km² de bosque inexplorado para satisfacer sus necesidades de consumo de leña anual estimadas en 600-900 kg por persona. Ahora bien, en el supuesto de que sólo el 20% del bosque esté sin explotar, únicamente 100 personas podrían tener acceso a la tierra.

6 Capacidad en Materia de Recursos Humanos y Formación

En todos sus aspectos, la asistencia humanitaria depende de las calificaciones, los conocimientos y la dedicación del personal y los voluntarios, que trabajan en condiciones difíciles y a veces inseguras. Las exigencias a que están sometidos pueden ser considerables, y para que puedan realizar su trabajo de modo tal que se logre la aplicación de las normas mínimas, es indispensable que tengan una experiencia y una formación apropiadas y que sean dirigidos y apoyados adecuadamente por el organismo al que pertenecen.

Norma 1 relativa a la capacidad: competencia

Las intervenciones en materia de refugios y emplazamientos estarán a cargo de personal con calificaciones y experiencia apropiadas para el cumplimiento de las tareas pertinentes, que debe ser dirigido y apoyado de manera adecuada.

Indicadores clave

- Todos los miembros del personal al servicio de un programa de refugios y emplazamientos están informados de la finalidad de las actividades que se les encomienda y de los métodos para realizarlas.
- Las evaluaciones, la formulación de los programas y la adopción de las decisiones principales de carácter técnico están a cargo de personal que posee las calificaciones técnicas pertinentes y experiencia en situaciones de emergencia.
- El personal y los voluntarios conocen las cuestiones de género relativas a la población afectada. Saben cómo notificar los incidentes de violencia sexual.

- El personal que desempeña funciones técnicas y de dirección cuenta con apoyo para fundamentar las decisiones clave y verificar su cumplimiento.
- El personal responsable de la planificación de emplazamientos recibe formación y es objeto de una supervisión sistemática.
- El personal y los voluntarios que participan en la recogida de información son supervisados en forma detallada y sistemática por una persona con experiencia.
- El personal y los voluntarios que se ocupan de obras de construcción y otras actividades manuales están adiestrados, supervisados y equipados adecuadamente para que su trabajo se realice con eficacia y en condiciones seguras.

Norma 2 relativa a la capacidad: capacidad local

En los programas de refugios y emplazamientos se deben utilizar y mejorar la capacidad y las competencias locales.

Indicadores clave

- En la planificación, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas en materia de refugios, participan miembros de ambos sexos de la población damnificada.
- El personal comprende la importancia de fortalecer las capacidades locales con miras a obtener beneficios a largo plazo.
- En el curso del programa de asistencia humanitaria se aprovecha y fortalece la base de conocimientos especializados de los colaboradores y las instituciones locales y de la población local.

Notas de orientación

1. **Véase:** Instituto de Desarrollo de Ultramar/People In Aid (1998), *Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel*.
2. **Dotación de personal:** el personal y los voluntarios deben ser idóneos para cumplir sus tareas respectivas. Además, deben conocer los aspectos fundamentales de los convenios relativos a los derechos

humanos, el derecho internacional humanitario y los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (véase la Carta Humanitaria).

Es importante proporcionar formación y apoyo como parte de la preparación para casos de emergencia si se quiere contar con personal calificado que preste servicios de calidad. Como muchos países no están preparados para casos de emergencia, los organismos humanitarios deben seleccionar personal calificado y competente y prepararlo convenientemente antes de asignarlo para una situación de emergencia.

Al asignar personal y voluntarios, los organismos deben procurar que el número de mujeres y de hombres en los equipos de emergencia sea equilibrado.

Apéndice 1

Bibliografía Seleccionada

ACNUR (1982), *Manual de Emergencias. Parte Uno: Operaciones en el terreno*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1991), *Directrices para la protección de la mujer refugiada*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1993), *First International Workshop on Improved Shelter Response and Environment for Refugees*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1994), *People-Oriented Planning at Work: Using POP to Improve UNHCR Programming*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1994), *Shelter and Infrastructure - Camp Planning*. Sección de Programas y Apoyo Técnico, Ginebra.

ACNUR (1995), *Sexual Violence Against Refugees*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1996), *Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR Partners*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1997), *Environmental Guidelines. Domestic Energy Needs in Refugee Situations*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1998), *Refugee Operations and Environmental Management: Key Principles of Decision-Making*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR, *Manual de Servicios Sociales*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR, *Planning Rural Settlements for Refugees*. ACNUR, Ginebra.

Chalinder, A. (1998), *Good Practice Review 6: Temporary Human Settlement Planning for Displaced Populations in Emergencies*. Instituto de Desarrollo de Ultramar/Relief and Rehabilitation Network, Londres.

Davis, J. y Lambert, R. (1995), *Engineering in Emergencies: A Practical Guide for Relief Workers*. RedR/IT Publications, Londres.

FLM (1997), *Environmental Guidelines for Programme Implementation*. Federación Luterana Mundial y Departamento de Servicio Mundial, Ginebra.

Instituto de Desarrollo de Ultramar/People In Aid (1998), *Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel*. Instituto de Desarrollo de Ultramar/People In Aid. Londres.

Jendritzky, G., Kalkstein, L. S., y Maunder W. J. (1996), *Climate and Human Health*. (OMI-Nº 843). Organización Meteorológica Mundial, Ginebra.

MSF (1997), *Guide of Kits and Emergency Items. Decision-maker guide*. 4ª edición en inglés. Médecins Sans Frontières, Bélgica.

PNUD (1995), *Emergency Relief Items, Compendium of Generic Specifications*. Vol 1, Telecommunications, Shelter and Housing, Water Supply, Food, Sanitation and Hygiene, Materials Handling, Power Supply. Instituto de Servicios interinstitucionales, UNDP, Copenhague.

Telford, J. (1997), *Good Practice Review 5: Counting and Identification of Beneficiary Populations: Registration and its Alternatives*. Instituto de Desarrollo de Ultramar/Relief and Rehabilitation Network, Londres.

USAID (1994), *Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response*. Office of Foreign Disaster Assistance, USAID.

WCRWC/UNICEF (1998), *The Gender Dimensions of Internal Displacement*. Women's Commission for Refugee Women and Children, Nueva York.