

Defensoría del Pueblo de Ecuador

Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

Rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) con relación a las personas desplazadas en contextos de desastres naturales

Organismo solicitante: Relator Especial para las Personas Internamente Desplazadas

Elaborado por: María Fernanda Álvarez

Revisado por:

Sebastián Insuasti, Director Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

Cristhian Bahamonde, Director General de Política Pública

Aprobado por: Patricio Benalcázar, Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Fecha de envío: Julio 2017.

Revisión editorial: Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia.

Oficina Matriz: Av. de La Prensa N 54-97 y Jorge Piedra

Quito, Ecuador

www.dpe.gob.ec

Rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) con relación a las personas desplazadas en contextos de desastres naturales

En atención al requerimiento de la relatora especial para las Personas Desplazadas, sobre el rol de las INDH en la protección de las personas internamente desplazadas se emite el siguiente documento:

La asistencia humanitaria (en el marco del derecho humanitario), se configura como un derecho de la población civil, con base en el principio de inviolabilidad que está tanto en el Derecho Internacional Humanitario como en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 46/182 “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas” que entre otras cosas plantea los principios básicos que rigen la asistencia humanitaria:

- Las personas afectadas por situaciones de emergencia dependen, en primera instancia, de sus respectivos Estados.
- Los Estados que necesiten asistencia humanitaria deben facilitar el trabajo de las organizaciones participantes.
- La asistencia humanitaria se asienta sobre una serie de principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad (el cuarto principio, relativo a la independencia se añadió posteriormente).

La Defensoría del Pueblo vincula su accionar dentro de estos procesos de asistencia humanitaria, vigilando la protección de derechos en crisis ante desastres naturales. Con estos antecedentes, a partir de 2016 dado el terremoto del 16 de abril que afectó a las provincias de Manabí y Esmeraldas, incorporó como nuevo eje estratégico la Protección de derechos en crisis humanitarias.

En virtud del terremoto, la institución, con el apoyo de ACNUR, elaboró una estrategia que consistió en la realización de brigadas a las zonas afectadas, con la finalidad de levantar información sobre las principales situaciones que podrían generar riesgos para el respeto y garantía de los derechos de las personas en las zonas de impacto del terremoto. La metodología utilizada consistió en la observación de los lugares visitados, entrevistas realizadas a la población afectada y,

finalmente, reuniones mantenidas con representantes de las distintas entidades locales y nacionales que se encontraban trabajando en el territorio.

Existen dos momentos fundamentales con relación al desastre natural, el primero consistió la atención inmediata luego del desastre, y el segundo, la etapa de reconstrucción.

Respuesta inmediata:

El trabajo inició con la elaboración de protocolos, fichas y directrices que ayudaron a funcionarias y funcionarios para levantar la información en terreno y realizar la incidencia a nivel local. Posteriormente, desde el 13 de julio de 2016 al 30 de septiembre de 2016 se realizaron las brigadas en la provincia de Esmeraldas, cubriendo el territorio en su totalidad y en la provincia de Manabí, donde se cubrió el territorio entre Manta-Portoviejo y Pedernales-Jama-Cojimíes.

La función principal realizada en el territorio, en un primer momento, fue la de verificar las condiciones en las que se encontraban los albergues oficiales y los refugios o asentamientos no informales, así como el funcionamiento y administración de los mismos. Toda la información recabada durante las brigadas se plasmó a través de informes, los mismos que contienen una descripción de las actividades realizadas, un análisis de los hechos encontrados, conclusiones y recomendaciones a las distintas instituciones involucradas.

Detalle de albergues y refugios visitados:

Provincia de Esmeraldas

Albergues Oficiales visitados:

- Albergue Esmeraldas 1
- Albergue de Tachina
- Albergue Muisne 1
- Albergue Muisne 2
- Albergue Muisne 3
- Albergue de Mompiche
- Albergue oficial de la parroquia de Portete
- Albergue Limones
- Albergue de Chamanga 1
- Albergue de Chamanga 2

Número de Refugios No Oficiales/asentamientos informales visitados:

- Refugio/Albergue “30 de enero”
- Refugio “Portete”
- Parroquia de San Gregorio
- Recinto Lagarto
- Refugio “Bellavista”
- Dalia Perdomo

- Refugio “Bendición de Dios”
- Parroquia Rural Daule
- Comunidad “Estero del Plátano”
- Asentamiento “Nueva Aurora 1”
- Refugio “Escuela 3 de octubre”
- Refugio “Voluntad de Dios”
- Recinto “Bolívar”

Provincia de Manabí

Albergues Oficiales visitados:

- Albergue Pedernales 1/Divino Niño
- Albergue de Pedernales 2/Llanos de Pedernales
- Albergue Pedernales 3
- Albergue El Matal
- Albergue Don Juan
- Albergue Ex Aeropuerto de Portoviejo
- Albergue de Bahía de Caráquez
- Albergue de Jama
- Albergue de Cojimés
- Albergue de Canoa
- Albergue Fuerza Sucre
- Albergue San Vicente
- Albergue Jaramijó
- Albergue Esteros 1
- Albergue Esteros 2
- Albergue Colisa
- Albergue Bellavista

Número de Refugios No Oficiales/asentamientos informales visitados:

- María Luisa
- Brisas del Norte (etapa 5)
- Lotización San Vicente
- San Antonio
- Refugio los Tamarindos – Parque Jazmines
- Refugio Parque Mamey
- Refugio Bahía de Caráquez
- Refugio Nuevo Briceño
- Refugio Cayambe
- Refugio del Parque Sucre
- Alrededores del Albergue “El Matal”
- Brisas del Pacífico
- 25 de Diciembre
- Torres Molino
- Refugio Rutas Ecuatorianas
- Refugio Crucita en Rocafuerte
- Parroquia rural San Plácido
- Parroquia 10 de Agosto
- Comunidad Coaque
- Junta Parroquial de Pueblo Nuevo del cantón Portoviejo.
- Comunidad “Chibunga”
- Refugio “Playita Mia”
- Cantón “Flavio Alfaro” (Novillo y Zapallo)

- Junta Parroquial de San Lorenzo - Chone
- Refugio “Deja tu Huella” – Canoa
- Vía a Jama
- Nuevo Pedernales
- Vía al Carmen
- La Jerónima
- Punta del Mico

Etapa de reconstrucción

En un segundo momento, el trabajo se enfocó no solo en visitar albergues y refugios, sino también en identificar las problemáticas de diferentes zonas (urbanas y rurales) en lo que tiene que ver con el reasentamiento y reubicación de las personas que fueron damnificadas por el terremoto. También se levantó información en lo concerniente a los diferentes bonos a los que la población afectada podía acceder. En ese sentido, se programaron reuniones con distintas instituciones locales, para que se informe sobre los planes y proyectos que se tienen en relación a esta temática y el relacionamiento que se tendría con la comunidad, de manera que como Defensoría se pueda hacer la incidencia a nivel nacional en los casos que así corresponda.

El trabajo de la Defensoría se realiza a través de tres acciones principales: tutela, incidencia y educación.

Tutela

Los equipos misionales acompañaron las acciones de gestión humanitaria desplegadas en las zonas de desastre, con el propósito de levantar información respecto de albergues y sitios de refugio de las personas afectadas por el terremoto. Se elaboraron informes con los datos obtenidos para poner en conocimiento de las autoridades competentes, como insumos a ser considerados en la toma de decisiones y la ejecución de acciones

Incidencia en políticas públicas

Se pueden destacar las siguientes acciones implementadas:

- Participación en las reuniones del Cluster de protección de las personas afectadas por el terremoto, dirigido por Acnur y conformado por agencias de Naciones Unidas, entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil.
- Participación en el Subgrupo de Vivienda, Tierra y Propiedad, en el que forman parte entidades estatales y de Naciones Unidas (Cruz Roja, Acnur y DPE) de la mesa de

protección, donde realiza observaciones sobre las condiciones del derecho de vivienda, su restitución y manejo de la crisis humanitaria.

- Creación de fichas-nudos críticos donde se evidencian las problemáticas identificadas, con base en la vulneración de derechos humanos identificada por las brigadas que visitaron los albergues y refugios.
- Revisión y elaboración de observaciones a varios documentos¹ y herramientas para el levantamiento y procesamiento de información en albergues:
 - Protocolo nacional de protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes, afectados por el terremoto.
 - Formulario Kobo 22 sobre información del refugio/albergue.
 - Normas, principios y reglas de conducta para servidores y servidoras públicas responsables de la atención y respuesta integral para la reconstrucción y restablecimiento de derechos a la población damnificada en casos de emergencia.
 - Reglamento para la Recuperación Habitacional, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 022-16 del Miduvi, cuyo objeto es el de establecer condiciones, requisitos y procedimientos que permitirán aplicar los instrumentos para la construcción, reconstrucción, reparación y recuperación de vivienda que serán entregados como donación o asignación económica no reembolsable por el Estado a través del Miduvi a las personas damnificadas del terremoto del 16 de abril de 2016.
- Reuniones interinstitucionales con los ejecutores de política pública en los sectores de la salud, educación, vivienda, inclusión, GAD locales y provinciales, en las cuales se presentaron los nudos críticos identificados durante las visitas realizadas.

Educación

Se planificaron procesos educativos diferenciados dirigidos a víctimas del desastre natural, equipos de las juntas cantonales de protección de derechos de las zonas afectadas, personas voluntarias y personal de la Institución, según se detalla a continuación:

¹ Acerca de las dos últimas normas que se señalan, la Defensoría del Pueblo de Ecuador elaboró sendos informes de análisis normativo.

² Herramienta informática para el levantamiento de información de las brigadas de la DPE en las zonas afectadas por el terremoto.

Tabla 1. Participantes en procesos educativos en el eje Protección de Derechos Humanos en Crisis Humanitarias

| No. | Temáticas | Población objetivo | Lugar | Total participantes |
|-------|--|---|---|---------------------|
| 1. | Protección de derechos de personas y grupos de atención prioritaria en situaciones de crisis humanitaria (albergues) | Víctimas del desastre natural que se encuentran en albergues | Tachina | 18 |
| | | | Portete | 11 |
| | | | Muisne | 47 |
| | | | Chamanga | 27 |
| 2. | Protección de derechos humanos desde las juntas cantonales de protección de derechos | Equipos de las juntas cantonales de protección de derechos | Cantones Jama y Pedernales, provincia de Manabí | 14 |
| 3. | Apoyo a la asistencia humanitaria en situación de emergencia | Personas voluntarias que trabajarían en zonas afectadas por el terremoto | Quito | 107 |
| | | | Esmeraldas | 61 |
| | | | Pedernales | 89 |
| 4. | Obligaciones del Estado en situaciones de crisis humanitaria | Personas servidoras públicas de la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política | Quito | 18 |
| 5. | Introducción a los derechos humanos y al derecho a una vida libre de violencias | Líderes y lideresas de comunidades | Manabí | 21 |
| 6. | Defensoría del Pueblo: protección de derechos y acceso sin discriminación en situación de crisis humanitaria | Personas servidoras públicas de la DPE | A nivel nacional | 130 |
| Total | | | | 543 |

Fuente: Defensoría del Pueblo de Ecuador, Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación, 2016.

Estas acciones educativas se desarrollaron en coordinación con organismos internacionales e instituciones nacionales. Así, por ejemplo, los procesos de capacitación dirigidos a personas voluntarias se ejecutaron en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, encargada de la mesa interinstitucional de voluntariado; mientras que las capacitaciones dirigidas al personal de la Defensoría se desarrollaron junto al equipo del Cluster de protección de las personas afectadas por el terremoto, liderado por Acnur.

Se elaboró un documento conceptual “Defensoría del Pueblo: Protección de derechos y acceso sin discriminación en situación de crisis humanitaria”, documento base para el desarrollo de las

capacitaciones dirigidas a servidores y servidoras de la DPE, tanto en zonas afectadas, como en zonas no afectadas, con el apoyo del sector de protección de Naciones Unidas.

Conclusiones:

- En contextos de desastres naturales, la función de la INDH consiste en colaborar con las instituciones estatales competentes para identificar riesgos de protección de derechos así como los casos concretos de posibles vulneraciones. Proveer información de campo, tanto respecto a los albergues oficiales como a los asentamientos informales originados a raíz del desastre natural, así como obtener información oficial respecto a los proyectos y programas del Gobierno para transmitirla a las personas damnificadas.
- Si bien las INDH no son instituciones rectoras o ejecutoras de política pública, durante la emergencia deben colaborar estrechamente con las instituciones que sí lo son, para garantizar que las actuaciones estatales se den en el marco del derecho internacional de los derechos humanos
- Especial atención merecen los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, quienes pueden encontrarse en situaciones de doble o múltiple vulnerabilidad. En términos generales, la actuación de la INDH debe observar que la situación de las personas afectadas debido al desastre natural no implique una vulneración a sus derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.
- Adicionalmente, la pérdida de documentos durante el desastre puede poner en riesgo el ejercicio del derecho a la identidad, en este sentido, la labor de la INDH radica en colaborar con las instituciones competentes para verificar que se garantice el derecho a la identidad de todas las personas.
- Durante el proceso de reconstrucción se puede dar el riesgo de que las personas desplazadas no participen en los programas de reconstrucción, por lo que la labor de la INDH es precautelar que la reconstrucción se dé respetando el derecho de acceso a la información y participación de las personas afectadas.