



Inundación del Río Ozama en Santo Domingo tras el paso del Huracán Matthew en el 2016. Crédito fotográfico: Tatiana Fernández / Oxfam en República Dominicana

# INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Estudio de caso de la República Dominicana

**ANDREA VERDEJA**

Debido a su ubicación geográfica, la República Dominicana se encuentra en alto riesgo de ser impactada por amenazas naturales, que, en combinación con factores subyacentes de alta desigualdad y pobreza, terminan ocasionando desastres de forma recurrente. Como resultado, el país se enfrenta periódicamente a desplazamientos poblacionales internos de gran escala. Abordar la protección humanitaria como un elemento clave de la reducción de riesgo de desastres – tanto a nivel nacional, provincial, municipal, como comunitario – es un imperativo en la búsqueda de salvaguardar los derechos humanos en contextos de emergencia.



Funded by  
European Union  
Civil Protection and  
Humanitarian Aid



**OXFAM**

# 1 INTRODUCCIÓN

## CONTEXTO

Según las últimas estimaciones del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), un promedio de 26.4 millones de personas en 100 países han sido desplazadas por desastres causados por fenómenos naturales cada año durante el período 2008-2015.<sup>1</sup> Entre estos países, los pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS) se encuentran desproporcionalmente afectados por desplazamientos internos, experimentando, en proporción a su población total, un nivel de desplazamiento tres veces mayor que el promedio global durante este mismo período.<sup>2</sup>

Uno de estos países es la República Dominicana, altamente expuesta debido a su ubicación geográfica no solo al impacto de huracanes, tormentas tropicales, inundaciones y sequías, sino también a un alto nivel de riesgo sísmico. De manera periódica, el país se ve impactado por eventos meteorológicos de gran y pequeña escala (riesgo intensivo e extensivo), que, en combinación con factores subyacentes de desigualdad extrema, pobreza generalizada y una carencia de políticas adecuadas de ordenamiento territorial, terminan ocasionando desastres y desplazamientos internos de forma frecuente.

## IMPACTO DE LOS DESASTRES

Con un promedio estimado de 24,543 personas desplazadas internamente por desastres cada año, la República Dominicana tiene el cuarto nivel más alto de desplazamientos causados por desastres en la región.<sup>3</sup> Entre los ejemplos recientes más significativos se encuentra el Huracán George de categoría tres, que dejó a 85,000 desplazados internos y a 350 fallecidos. En el 2004, la tragedia de las inundaciones súbitas en Jimaní dejó a 688 fallecidos, borrando a varias comunidades del mapa y dejando a más de 1,000 familias desplazadas.<sup>4</sup> En el 2007, las tormentas tropicales Noel y Olga dejaron a más de 140,000 desplazados internos y entre 120-300 millones de dólares en daños.<sup>5</sup> En el 2016, el Huracán Matthew de categoría cuatro dejó a 37,809 personas desplazadas y daños significativos en 16 provincias. En el 2017, los huracanes Irma y María dejaron a un total de 50,000 personas desplazadas y a más de 10,000 viviendas afectadas.<sup>6</sup>



<http://www.worldmap1.com/maps-dominican-republic>

Año	Tormentas tropicales y/o huracanes
2003	Mindy, Odette
2004	Ivan, Jeanne
2005	Alpha
2006	Chris, Ernesto
2007	Dean, Noel, Olga
2008	Fay, Gustav, Hanna
2009	Ana
2010	Tomas
2011	Emily, Irene
2012	Sandy, Isaac
2013	Chantal, Gabrielle
2014	Bertha, Gonzalo
2015	Erika
2016	Matthew
2017	Irma, María

## Desplazamiento interno prolongado

A pesar de que estos eventos meteorológicos y las emergencias resultantes reciben la atención de los actores estatales de respuesta, normalmente el nivel de atención disminuye drásticamente pasadas las primeras etapas de respuesta inmediata y de recuperación temprana. Como resultado, a menudo existe muy poco o en ocasiones una carencia de seguimiento por parte de las autoridades y los medios de comunicación hacia las poblaciones damnificadas e internamente desplazadas, resultando en una alarmante – aunque poco identificada o reconocida – problemática de desplazamiento interno prolongado a través del país.

Permaneciendo casi invisibles sin ningún tipo de registro o censo existente, miles de familias desplazadas por estos eventos continúan viviendo hoy en día en los ‘refugios temporales’ donde fueron reubicadas por las autoridades, esperando tras años, a veces inclusive décadas, poder regresar a sus lugares de origen. En realidad, estos ‘refugios’ no son más que *barracones* – moradas improvisadas hechas a base de planchas de zinc, cartones, lonas o tierra – generalmente ubicadas en zonas de alto riesgo sin ningún tipo de acceso a servicios básicos, gran hacinamiento y condiciones deplorables.

## Riesgos de protección

En estos contextos recurrentes y generalmente frágiles de emergencia, las problemáticas sociales preexistentes suelen casi siempre exacerbarse. Como resultado, antes de que las comunidades afectadas se tengan que enfrentar a las problemáticas de desplazamiento interno prolongado o que sus derechos a la vivienda se vean vulnerados, estas personas están por lo general también expuestas a una gran gama de violaciones de derechos humanos y riesgos de protección durante y después de las emergencias.

Por ejemplo, muchos/as dominicanos/as que viven en zonas de alto riesgo se niegan a ser evacuados y enviados a los albergues estatales, pues consideran que éstos son peligrosos debido a la prevalencia de casos de abuso y explotación sexual cometidos por algunos actores de respuesta (en especial por el personal militar) que se aprovechan de la situación de vulnerabilidad de las personas bajo su cargo.<sup>7</sup> De forma concreta, el acceso a la alimentación y a la atención médica es en ocasiones retenida o negada de forma deliberada por algunos actores de respuesta, quienes exigen sexo transaccional o ‘favores’ sexuales a cambio de la provisión de ayuda humanitaria.<sup>8</sup>

Este abuso de poder se manifiesta también en casos de corrupción, coerción, y privación deliberada de servicios basados en afiliación política, estatus socioeconómico o etnicidad. Éste último afecta mayormente a migrantes haitianos/as o dominicanos/as de ascendencia haitiana, a quienes se les niega acceso a ayuda o servicios básicos de manera frecuente y en algunos casos se les prohíbe su admisión a los albergues.<sup>9</sup> También se han reportado casos de tráfico sexual y prostitución forzada, al igual que trabajo y abuso infantil en estos contextos, particularmente en áreas urbanas y/o fronterizas.<sup>10</sup>

# INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN

## Un cambio de enfoque

Desde inicios de los años 2000, el sector de la protección humanitaria ha logrado grandes avances en cuanto a identificar y responder a los riesgos que enfrentan las poblaciones afectadas durante emergencias, ya sean ocasionadas por situaciones de conflicto o de desastre. A pesar de que en los últimos años se ha generado una gran riqueza de conocimientos, experiencias y literatura sobre la protección humanitaria en estos contextos, se ha prestado menos atención a sopesar la protección a través de un enfoque de prevención y reducción de riesgo ante desastres. Es decir, en contextos de desastre, las medidas y actividades de protección son generalmente

implementadas durante la fase de respuesta, pero no son tan frecuentemente consideradas de forma significativa como una parte integral de los esfuerzos de prevención y la reducción de riesgo ante desastres (RRD).

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades de prevención y respuesta ante desastres de los estados y la institucionalización de mecanismos de protección como parte de sus políticas de RRD – antes del impacto de un desastre – es una labor crucial en cualquier intento por salvaguardar los derechos humanos de las poblaciones afectadas durante una emergencia. Esto incluye la institucionalización de protocolos de protección que toman en cuenta las necesidades específicas de distintos segmentos de la población de acuerdo a consideraciones de género, edad, discapacidad y condición física y de salud, velando particularmente por la protección de los grupos expuestos a mayor riesgo como las mujeres, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas viviendo con VIH/SIDA u otras enfermedades crónicas, al igual que migrantes haitianos/as y dominicanos/as de ascendencia haitiana.

## **Marco de protección en Oxfam**

Tras la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS) del 2016, Oxfam se ha comprometido a la centralidad de la protección en todos sus programas humanitarios a nivel global, tomando acciones concretas para reducir las situaciones de violencia y de abuso al igual que garantizar la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por emergencias. Este compromiso responde al objetivo de Oxfam de afrontar de forma específica la violencia basada en género e incrementar su inversión en programas de protección basadas en la comunidad – una labor que ha sido asumida y llevada a cabo por Oxfam en República Dominicana mediante su reciente programa piloto de integración de la protección dentro de la RRD.

## **Integrando la protección en la reducción de riesgo de desastres**

Como parte del Programa de Preparación ante Desastres de ECHO (DIPECHO) en América Latina y el Caribe 2015-2016, un consorcio de organizaciones conformado por Oxfam, Plan Internacional y Hábitat para la Humanidad en la República Dominicana se propuso abordar la protección humanitaria como un foco central de su intervención – una iniciativa piloto que oficialmente abordaba la protección como un eje programático principal, en vez de un componente transversal, por primera vez en el país. Con el objetivo central de introducir e institucionalizar la protección en todos los niveles de la gestión de riesgos, el proyecto trabajó simultáneamente a tres niveles, impulsando distintas iniciativas a nivel nacional, provincial/municipal y comunitario.

# 2 NIVEL NACIONAL

## EQUIPO CONSULTIVO DE PROTECCIÓN, GÉNERO Y EDAD (EC-PGE)

### Reduciendo la brecha

Tras el fatal impacto del Huracán George en 1998, y enfrentado con la necesidad de abordar el riesgo permanente de desastre de una forma más proactiva y exhaustiva, el gobierno dominicano creó en el 2002 el primer Sistema Nacional de Gestión de Riesgos mediante la Ley 147-02. Desde entonces, el país ha hecho importantes avances en comprometer esfuerzos hacia la reducción de riesgo ante desastres, asistido en gran medida por una inversión importante de la cooperación internacional.

Sin embargo, a pesar de los avances notables que ha hecho el país en los últimos 15 años, la dimensión social y humana de los desastres se ha mayormente pasado por alto. De forma concreta, la protección de los derechos humanos de las poblaciones afectadas y desplazadas por desastres no había sido reconocida por las entidades y dirigentes del Estado, resultando en su ausencia dentro de las políticas de gestión de riesgos y procesos de toma de decisión. Como respuesta directa a la falta de información sobre estas problemáticas, una serie de estudios y evaluaciones en los últimos años han buscado traer a la luz las continuas violaciones de derechos que se dan en estos recurrentes contextos de desastre, y la manera en que ciertos segmentos de la población se ven afectados de forma desproporcional.<sup>11</sup>

Los hallazgos arrojados han ayudado a evidenciar la prevalencia de una amplia gama de abusos de derechos humanos que ocurren durante estas situaciones de emergencia. Éstos incluyen la incidencia de casos de abuso y explotación sexual cometidos por el personal de respuesta dentro de los albergues estatales, casos de corrupción, coerción, y abuso de poder cometidos por los mismos, al igual que abuso infantil, tráfico humano, y privación deliberada de acceso a servicios y ayuda a migrantes haitianos/as y dominicanos/as de ascendencia haitiana.<sup>12</sup>

### Creación del EC-PGE

En este marco, el consorcio Oxfam-Plan International-Hábitat para la Humanidad ha procurado trabajar directamente con el gobierno central para resaltar la urgente necesidad de abordar estas violaciones de derechos humanos y riesgos de protección en contextos de emergencia de forma concreta. Tras una estrategia de incidencia que capitalizó las estipulaciones existentes de la Ley 147-02, que permiten la creación de plataformas expertas de asesoría, el gobierno dominicano accedió a la creación del Equipo Consultivo de Protección, Género y Edad (EC-PGE) dentro de la Comisión Nacional de Emergencias.

Creado en febrero del 2016, el EC-PGE es una plataforma interinstitucional y multisectorial con función asesora, consagrada de manera oficial dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo ante Desastres. Su objetivo principal es asegurar la protección de las personas afectadas y desplazadas por desastres al igual que salvaguardar los derechos humanos en emergencias mediante la sistematización, coordinación y operacionalización de mediadas y mecanismos de protección entre actores e instituciones relevantes.

El EC-PGE está compuesto por 44 instituciones, reuniendo por primera vez en el país a instituciones estatales de respuesta a emergencias y de protección social, agencias de las Naciones Unidas, ONG internacionales, y organizaciones líderes de la sociedad civil que se especializan en materia de protección de niños y niñas, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, personas con VIH/SIDA u otras enfermedades crónicas, y población migrante.

### Instituciones Integrantes del EC-PGE\*

Población	Instituciones Estatales de Respuesta y/o de Protección Social	Naciones Unidas y Donantes	ONG Internacionales	Organizaciones de la Sociedad Civil
 General / Respuesta	Defensa Civil Cruz Roja Dominicana Policía Nacional Cuerpo de Bomberos INESPRE Ministerio de Medio Ambiente Ministerio de la Presidencia SIUBEN Ayuntamiento del Distrito Nacional	AECID PNUD PMA OCHA RedHum FAO	Oxfam IDDI	FLACSO Foro de Gestión de Riesgos
 Mujeres & niñas	Ministerio de la Mujer	UNFPA ONU Mujeres		INSALUD
 Niños, niñas & adolescentes	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) Ministerio de Educación	UNICEF	Plan International World Vision	Cáritas Dominicana
 Adultos mayores	Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE)			
 Personas con discapacidad	Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS)			Círculo de Mujeres con Discapacidad (CIMUDIS) Fundación ProBien Red Iberoamericana
 Personas con VIH/SIDA o enfermedades crónicas	Consejo Nacional para el VIH/SIDA (CONAVIHSIDA) Ministerio de Salud Pública (MSP)	OPS/OMS UNAIDS	Médicos del Mundo	
 Población migrante	Instituto Nacional de Migración (INM)	ACNUR OIM		MUDHA MOSCHTA

\*Algunas de las instituciones y/o ONG trabajan con más de un grupo poblacional, y su clasificación en una categoría no les excluye de su trabajo o experiencia en otras áreas.

Siendo una plataforma oficial del Estado dominicano, el EC-PGE está encabezado por el actor central de respuesta a emergencias del Estado, la Defensa Civil, al igual que las ocho instituciones estatales rectoras en materia de protección: Ministerio de la Mujer, Ministerio de Educación, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONANI), Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), Consejo Nacional para el VIH/SIDA, Instituto Nacional de Migración, y el departamento de derechos humanos de la Procuraduría General de la República.

Teniendo en cuenta que algunas de las instituciones integrantes ya han llevado a cabo labores de protección en el pasado – aunque no haya sido de forma coordinada o estructurada – la primera tarea de la plataforma fue establecer una línea de base para identificar políticas existentes y

brechas operacionales en el sistema actual. Tras este primer proceso, los actores especializados en cada sub-grupo poblacional priorizaron y acordaron una serie de acciones puntuales en las cuales enfocarse en el año a venir. Además del plan de acción de cada sub-sector, el EC-PGE también trabaja como un grupo general, decidiendo abordar primero en conjunto las necesidades actuales más urgentes:

- ① Asegurar que el personal de respuesta a emergencias en terreno rinda cuentas por sus acciones
- ② Establecer estándares de protección a nivel nacional para la prevención y respuesta a violaciones de derechos humanos
- ③ Capacitar al personal de terreno y de respuesta a emergencias en medidas operacionales de protección

## **Directrices de Protección Humanitaria para el Personal de Respuesta a Emergencias**

Para abordar estas necesidades, el EC-PGE previó la creación de unas directrices oficiales de protección a ser usadas como normas a nivel nacional, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos de referencia y rutas críticas de prevención y respuesta a distintos tipos de violaciones de derechos, que pudieran contribuir a la mejora de la rendición de cuentas por parte del personal estatal de respuesta. Como resultado, en septiembre 2016, el EC-PGE finalizó su primer producto, las *Directrices Nacionales de Protección y Trato Digno en Contextos de Emergencia para el Personal de Respuesta*<sup>13</sup>, actualmente siendo socializadas y diseminadas con el personal de respuesta y de protección social a nivel provincial y municipal a través del país.

Las directrices han sido adoptadas e incorporadas dentro del currículo oficial de la Escuela Nacional de Gestión de Riesgos ante Desastres, contribuyendo así a asegurar su impacto a futuro y su sostenibilidad. Como paso siguiente, el EC-PGE tiene previsto adaptar las Directrices de Protección a diversos formatos amigables que puedan ser diseminados y utilizados a nivel comunitario, incluyendo su uso generalizado por parte de voluntarios de la Defensa Civil y la Cruz Roja Dominicana. El equipo también prevé la creación de letreros infográficos de protección y de rutas críticas de referencia a ser utilizados en todos los albergues estatales del país, para empoderar a las poblaciones a exigir sus derechos y asegurar un mayor nivel de rendición de cuentas por parte del personal de respuesta a emergencias.

## **Planes de GdR para instituciones estatales rectoras en protección**

Además de la creación de las Directrices de Protección y el establecimiento de una norma a nivel nacional, dentro de los objetivos principales del EC-PGE también está la elaboración de los planes institucionales de gestión de riesgos de cada institución estatal rectora en materia de protección. Liderando la iniciativa, el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) fue la primera de estas instituciones en finalizar exitosamente su proceso en agosto 2016, creando el primer plan de GdR en el país enfocado a abordar las necesidades específicas, la protección de los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad. El plan incluye un protocolo a nivel nacional para su oficina central al igual que un protocolo a nivel provincial/municipal para todos los enlaces regionales de CONADIS en el país.

## **Mecanismos de prevención y respuesta a la VBG**

Como parte de las labores del EC-PGE, el Ministerio de la Mujer se ha comprometido a elaborar su propio plan institucional de GdR y capacitar a todo su personal tanto de sede como de terreno en medidas de protección en situaciones de emergencia. Esto incluirá el fortalecimiento y la estandarización de los mecanismos de respuesta a la VBG a nivel nacional, con la integración de su personal provincial y municipal en los equipos locales de respuesta a emergencias. Mediante esta participación, el personal del Ministerio de la Mujer podrá asumir un papel crucial de prevención y respuesta a la VBG apoyando a la Defensa Civil en la gestión de los albergues y garantizando la difusión de la línea directa contra la VBG a través de todos los actores de GdR y albergues.

## **Logros y obstáculos**

La institucionalización de estos esfuerzos a través de estructuras estatales existentes, el empoderamiento y fortalecimiento de instituciones estatales rectoras en materia de protección, al igual que la apropiación de este proceso por parte del gobierno central, han sido todos elementos clave que han impulsado el éxito del EC-PGE. Durante la Plataforma Global de Reducción de Riesgo ante Desastres 2017 de la UNISRD, las autoridades dominicanas presentaron oficialmente al EC-PGE y sus Directrices de Protección como uno de los avances principales del país en relación a la implementación del Marco de Acción de Sendai para la RRD.<sup>14</sup> Igualmente, durante la misma conferencia, ECHO presentó al EC-PGE y su trabajo actual como una de las mejores prácticas resultando de sus programas DIPECHO en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, pese al notable progreso y los logros del equipo hasta la fecha, el EC-PGE aún enfrenta retos importantes en su porvenir, especialmente con relación a su sostenibilidad a largo plazo cuando se toma en cuenta su ambicioso objetivo al igual que el número elevado y carácter diverso de sus miembros. Continuar apoyando el proceso de fortalecimiento institucional de las instituciones integrantes, al igual que gestionar y facilitar los procesos de coordinación dentro de la plataforma, será una labor vital para asegurar la viabilidad de esta iniciativa en los años a venir.



# 3 NIVEL PROVINCIAL Y MUNICIPAL

## FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LAS AUTORIDADES LOCALES

### Abordando la reducción de riesgo de desastres en contextos urbanos

Además de su estrategia a nivel nacional, el proyecto DIPECHO 2015-2016 también fue diseñado con un fuerte componente de terreno implementado en la ciudad de San Cristóbal, una de las áreas urbanas más grandes del país, caracterizada por construcciones informales y altos niveles de hacinamiento. Elegido como lugar de intervención debido a su alto riesgo sísmico y exposición a inundaciones recurrentes, San Cristóbal se enfrenta a grandes desplazamientos poblacionales de forma periódica debido a que una gran parte de su población vive en barrios urbanos ubicados en las zonas de inundación del Río Nigua.

Como parte de la intervención, el proyecto procuró trabajar de forma específica en el fortalecimiento y capacitación de las autoridades locales y las estructuras de GdR. Por estipulación de la Ley 147-02, cada provincia y municipio tiene un *Comité de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres* (CPMR), encargados de la gestión de riesgo en sus áreas de jurisdicción. Los Comités PMR están presididos por el gobernador o alcalde de cada localidad, y están conformados por los actores locales de respuesta – la Defensa Civil, Cruz Roja, Policía Nacional y Cuerpo de Bomberos – al igual que representantes locales de diversos ministerios e instituciones que fungen un rol en la GdR. El proyecto trabajó directamente en fortalecer las capacidades de dos Comités de PMR, el de la provincia de San Cristóbal y el del municipio de Cambita.

### Integración de la protección en las estructuras locales de GdR

A pesar de que el fortalecimiento de las estructuras estatales de GdR a nivel local es un componente tradicional de los programas de RRD a través del mundo, el proyecto procuró integrar la protección humanitaria desde sus inicios como un eje principal de intervención por primera vez en el país. En este sentido, el objetivo principal del proyecto fue implementar una experiencia piloto que pudiera ser replicada por el gobierno central en todas sus provincias y municipios en el futuro.

La estrategia para introducir e institucionalizar la protección dentro de la estructura de los CPMR consistió en los siguientes cuatro elementos clave:

- 1 Integración de las autoridades de protección y organizaciones líderes de la sociedad civil relacionadas con el tema en los Comités provinciales y municipales de PMR
- 2 Capacitación de todos los integrantes de los Comités PMR en principios y medidas operacionales de protección
- 3 Establecimiento de un protocolo específico de protección dentro de los planes de GdR y respuesta a emergencia de los Comités PMR
- 4 Fortalecimiento de las rutas críticas y sistemas de referencia existentes y establecimiento de enlaces comunitarios

Como resultado del proceso, los/las representantes locales del Ministerio de la Mujer, Consejo Nacional de Discapacidad, Ministerio de Educación y la Fiscalía fueron integrados de manera oficial al Comité provincial de PMR de San Cristóbal. De igual forma, se integraron también al Comité municipal de Cambita organizaciones líderes de la sociedad civil que trabajan con temas de protección social, incluyendo asociaciones de personas con discapacidad, estudiantes universitarios, y colectivas de mujeres campesinas.

Durante la elaboración de los planes de GdR de los Comités PMR, se estableció un protocolo específico de protección que incluye medidas operacionales concretas a ser implementadas por los equipos de evacuación y gestión de albergues. Además, en coordinación con las autoridades locales de protección social que ahora forman parte de los Comités PMR, se integraron las rutas críticas de referencia para distintos tipos de violaciones de derechos como parte de los planes provinciales y municipales de respuesta a emergencias. Esto incluye protocolos de respuesta a la VBG, separación, abandono y/o abuso de niños y niñas, tráfico humano, y asistencia específica para personas con discapacidad. Se hizo también énfasis especial en crear un listado de las brigadas comunitarias de protección como parte del protocolo para garantizar la coordinación entre los actores estatales de respuesta y los/las líderes comunitarios/as. (*Ver abajo*)

El proceso de empoderamiento y fortalecimiento de las instituciones integrantes de los CPMR fue también uno de los principales logros de esta experiencia piloto, al igual que un factor clave para garantizar la sostenibilidad del trabajo realizado. Por ejemplo, por iniciativa propia, el Departamento Provincial de Salud del Ministerio de Salud Pública decidió capacitar a todo su personal médico y administrativo en la reducción de riesgo de desastres y medidas de protección en emergencias. Esto incluyó la capacitación del personal en protocolos de gestión de casos individuales para situaciones de violencia y/o abuso recibidas en hospitales y centros de salud, en coordinación con la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y la Fiscalía.

# 4 NIVEL COMUNITARIO

## BRIGADAS COMUNITARIAS DE PROTECCIÓN

### Comunidades locales como actores de primera respuesta

En muchos países, durante o inmediatamente después de un desastre, los actores estatales de respuesta tienen a menudo dificultades para poder llegar a las poblaciones y áreas afectadas durante largos períodos de tiempo, o carecen a veces de las capacidades o recursos necesarios para poder ayudar a la población en la medida requerida. Como resultado, en muchas ocasiones son las comunidades mismas, y no los actores garantes de derecho, las que proveen la asistencia de primera respuesta y llevan a cabo medidas inmediatas para salvar vidas en contextos de desastre. En este sentido, las comunidades juegan un rol crucial en su propia protección y, con los recursos adecuados, pueden implementar de forma efectiva medidas de prevención y respuesta a diversas situaciones de daño y/o abuso que ocurren con frecuencia en contextos de emergencia. Como actores clave, las comunidades pueden – y deben – tener un rol decisivo en la protección y defensa de sus propios derechos.

Es en este contexto que el consorcio Oxfam-Plan International-Hábitat para la Humanidad procuró trabajar a nivel comunitario con 10 barrios urbanos aledaños al río con alto riesgo de desplazamiento por desastre en la ciudad de San Cristóbal, donde una combinación de pobreza y carencia de políticas adecuadas de ordenamiento territorial ha resultado en miles de familias viviendo en las zonas de inundación del Río Nigua. Tal como ocurrió en el 2007 durante las tormentas tropicales Noel y Olga, estas comunidades están en alto riesgo de ser arrastradas por el río cuando la zona sea impactada por el próximo huracán, tormenta tropical o inundación súbita. El programa piloto de un año del consorcio, finalizado en septiembre 2016, buscó formar brigadas comunitarias de protección dentro de las estructuras ya existentes para poder abordar las violaciones de derechos que enfrentan las personas de manera recurrente.

### Redes Comunitarias de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres

A nivel comunitario, el proyecto DIPECHO se enfocó en capacitar y organizar a las comunidades urbanas aledañas al río en San Cristóbal en materia de reducción de riesgo ante desastres a través de la creación de *Redes Comunitarias de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres* (RC-PMR) en cada barrio. Cada red está conformada por 25-30 miembros de la comunidad, seleccionados de forma específica para asegurar un balance adecuado de género y de edad, con la participación de mujeres y hombres, desde jóvenes a adultos mayores. La selección incluyó también la integración de personas en la comunidad normalmente dejadas al margen de los espacios colectivos de toma de decisión, como las personas con discapacidad, migrantes haitianos/as y dominicanos/as de ascendencia haitiana.

Estas redes comunitarias están estructuradas en sub-unidades temáticas de 6-10 miembros, cada una recibiendo varios meses de capacitación en un aspecto distinto de la respuesta a emergencias: evacuación y rescate, agua, higiene y saneamiento (WASH), comunicación, y gestión de albergues. A pesar de que estas temáticas forman parte de los roles tradicionales llevados a cabo por las redes comunitarias de RRD a través del mundo, el proyecto procuró capacitar de manera específica a los integrantes de la unidad de gestión de albergues para formar una brigada especializada en protección, una iniciativa piloto que, de ser exitosa, pudiera ser replicada tanto dentro como fuera de la República Dominicana.

## Brigadas de protección

Como parte del objetivo de integrar la protección dentro de la RRD a nivel comunitario, todas las personas integrantes de la red fueron capacitados en medidas y principios de protección, incluyendo cómo proveer asistencia adaptada a las necesidades específicas de mujeres, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas viviendo con VIH/SIDA o enfermedades crónicas, y población migrante (mayormente haitiana). Las brigadas de protección, por su parte, eran responsables de poner estos principios y medidas en práctica de forma concreta.

*“Creo que ahora la mayoría de nosotros vemos las emergencias de una forma distinta. Antes, pensábamos que los desastres nos afectaban a todos de forma igual, pero no es verdad. Los envejecientes, los niños, las personas con discapacidad, todos tienen necesidades diferentes y requieren de atención especial. Es nuestra responsabilidad como comunidad protegernos los unos a los otros, y asegurarnos de que nadie sea abusado ni le hagan daño. Es una cuestión de proteger nuestra dignidad como seres humanos.” – Juana, 29, líder comunitaria de Las Flores, San Cristóbal*

Tras una formación más concreta en prevención de abuso y explotación sexual, al igual que de protección de la niñez, estas brigadas comunitarias de protección también funcionan como mecanismos de monitoreo, prevención y respuesta dentro de los albergues estatales para hacer frente a los casos recurrentes de violencia sexual y otros tipos de abuso de poder. Esto incluye garantizar el acceso a mecanismos de quejas y de referencia en situaciones de violación de derechos, asegurando que las víctimas sean escuchadas y reciban el cuidado necesario a través de los canales apropiados, y ofreciendo acompañamiento durante el proceso.

## Coordinación con actores estatales de protección y sistemas de referencia

Mientras que las redes comunitarias de PMR están integradas en el Sistema Nacional de GdR bajo la supervisión de la Defensa Civil, las brigadas de protección también se benefician de trabajar directamente con las agencias estatales de protección social, un elemento crucial para garantizar su eficacia y sostenibilidad. En este sentido, se seleccionaron uno o dos puntos focales en cada equipo para hacer de enlace oficial entre la población afectada y las autoridades locales de protección, concretamente la Fiscalía, representantes provinciales del Ministerio de la Mujer, el Consejo Nacional de Discapacidad, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, y el Ministerio de Salud Pública.

Con el objetivo de consolidar esta coordinación, se establecieron protocolos de protección específicos conjuntamente con las agencias estatales de protección y los Comités PMR, quienes hasta el momento tenían poco acceso y conocimiento sobre los casos de abuso que ocurrían en lugares bajo su jurisdicción en situaciones de emergencia. Mediante el establecimiento de un mecanismo de coordinación oficial entre las agencias estatales de protección a nivel provincial/municipal y las brigadas de protección en las comunidades, se espera que un mayor número de casos en contextos de desastre sean respondidos y canalizados de forma adecuada a través de los sistemas judiciales y de protección del Estado.

## Respuesta comunitaria

Además de trabajar con las redes comunitarias de PMR, el proyecto también trabajó con la comunidad en general en 11 barrios de intervención en San Cristóbal. Un total de 430 multiplicadores de mensajes, 250 voluntarios comunitarios de la Defensa Civil y la Cruz Roja, miembros de una residencia de personas mayores y asociaciones locales de personas con discapacidad, fueron capacitados en RRD incluyendo medidas de protección como parte integral de la formación. Estos módulos de protección hacían hincapié en los derechos de las personas, asistencia adaptada, al igual que medidas operacionales y rutas de referencia para prevenir y responder a posibles situaciones de abuso en contextos de emergencia. A lo largo del proyecto, estos módulos fueron de gran impacto, haciendo un llamado a la reflexión y al debate:

*“No sabíamos que las personas damnificadas por un desastre no pierden sus derechos, aunque te encuentres desplazado por una inundación y estés en un albergue. Tampoco sabíamos que podíamos exigirles a las autoridades que respeten nuestros derechos y que podemos denunciarlos cuando tratan de aprovecharse de uno. Ahora, ya sabemos cómo defendernos y a todas las personas que nos rodean y necesitan ayuda.” – Genita, líder comunitaria de 5 de Abril, San Cristóbal*

# 5 CONCLUSIONES

## IMPACTO PRELIMINAR

El impacto del Huracán Matthew de categoría 4 en la República Dominicana en octubre 2016 proporcionó la primera situación de desastre en el cual los resultados del proyecto se pudieron poner a prueba. Durante la emergencia, las agencias estatales de protección social que habían sido fortalecidas durante el proyecto, incluyendo el Ministerio de la Mujer y el Consejo Nacional de Discapacidad, movilizaron a sus enlaces provinciales y municipales para apoyar las labores de respuesta de la Defensa Civil en las zonas afectadas. Los miembros del EC-PGE monitorearon y coordinaron acciones con el personal de respuesta. Se activaron también de manera exitosa los Comités PMR de San Cristóbal y Cambita, respondiendo a las necesidades de las familias desplazadas por las inundaciones del Río Nigua, en coordinación y con el apoyo de las redes comunitarias de PMR de cada barrio. Por otra parte, los representantes de las agencias estatales de protección social a nivel local y las organizaciones de la sociedad civil formaron parte activa de los operativos de respuesta de los Comités PMR.

Igualmente, durante el impacto del Huracán Irma en septiembre 2017, los integrantes del EC-PGE y las agencias estatales de protección social formaron parte de los espacios de toma de decisión del Centro de Operaciones y Emergencias (COE) a nivel nacional, incluyendo las mesas sectoriales de respuesta de asistencia social y gestión de albergues. El Consejo Nacional de Discapacidad llevó a cabo una campaña de comunicación accesible en preparación al impacto del huracán, y por primera vez en el país, las comunicaciones oficiales del COE a nivel nacional fueron televisadas con un intérprete de lenguaje de señas.

Sin embargo, a pesar de estos resultados positivos, cabe resaltar que tanto el huracán Matthew como el Irma no ocasionaron desastres de escala nacional, sino que produjeron daños contenidos en provincias específicas. En este sentido, aún queda por ver si estos actores y estructuras en los tres niveles de intervención (nacional, provincial/municipal y comunitario) podrán responder de forma efectiva a un desastre de gran escala.

## APRENDIZAJES

Tras la experiencia y los resultados de esta iniciativa piloto, Oxfam en República Dominicana ha decidido integrar de manera oficial la protección como un eje principal de su programa humanitario. Al hacerlo, se espera que pueda servir como un modelo a seguir para otros países en la región que tienen el potencial de llevar a cabo una iniciativa similar. Algunos de los aprendizajes clave y conclusiones de este proceso piloto han sido:

### General

- La protección humanitaria se debe incorporar como una **parte integral de la reducción de riesgos de desastres**, y no solamente en las fases de respuesta
- Existe un **potencial para gran impacto** en abordar la protección como un eje principal de la RRD, en vez de un componente transversal
- Es posible ir más allá del marco conceptual de la protección dentro de la RRD, y **operacionalizar** medidas concretas y tangibles en todos los niveles de intervención – nacional, provincial/municipal y comunitario
- Se debe proporcionar **seguimiento** durante futuras situaciones de emergencia para evaluar la eficiencia y/o viabilidad de la intervención piloto en los tres niveles

## Nivel nacional

- Ha habido un gran valor añadido al contribuir a **cerrar la brecha** entre los actores estatales de respuesta (quienes carecían de conocimiento en materia de protección) y las agencias y organizaciones de protección social (quienes no formaban parte del Sistema Nacional de GdR) a través de una plataforma interinstitucional y multisectorial como el EC-PGE
- Los logros del EC-PGE se han obtenido en gran medida gracias al **empoderamiento** y fortalecimiento de instituciones estatales clave garantes de derecho al igual que la **apropiación** de este proceso por parte del gobierno central
- La creación del EC-PGE como parte de una **estructura estatal legal existente** ha sido un elemento clave que ha propiciado su viabilidad y legitimidad, agregando un valor añadido al proceso e institucionalizando la iniciativa de manera eficaz

## Nivel provincial & municipal

- El empoderamiento de las **autoridades locales** en medidas de protección puede proporcionar resultados efectivos y de gran alcance, al tener ellas la habilidad de implementar y operacionalizar estas medidas en una escala tangible
- Integrar a las autoridades locales de protección y organizaciones líderes de la sociedad civil que trabajan en la materia dentro de los Comités PMR ha fortalecido sustancialmente el **ámbito de trabajo** de esta estructura y producido buenos resultados
- Contribuir al establecimiento y/o fortalecimiento de **mecanismos concretos de protección** a través de las autoridades y estructuras locales tiene el potencial de producir gran impacto

## Nivel comunitario

- Las comunidades asumen frecuentemente el rol de **actores de primera respuesta** en contextos de emergencia, y como tal, ellas pueden – y deben – ser participantes activas en abogar y velar por el cumplimiento y protección de sus propios derechos
- Incorporar las **brigadas de protección** como parte de las redes comunitarias de PMR existentes (en vez de crear estructuras adicionales separadas) ha sido un elemento clave para su sostenibilidad
- El establecimiento de **mecanismos de coordinación** y un enlace adecuado entre las brigadas de protección y los actores estatales de respuesta, como la Defensa Civil, y las agencias estatales de protección social, es un factor indispensable para poder implementar de manera efectiva las medidas de protección y canalizar los casos de manera adecuada a través de los sistemas de referencia indicados.

En efecto, todos los países en la región, en especial los pequeños estados insulares en desarrollo en el Caribe, se enfrentan al impacto de un desastre tarde o temprano. Garantizar que se aborden medidas y mecanismos de protección como un elemento clave de la gestión de riesgos ante desastres en todos los niveles – nacional, provincial, municipal y comunitario – puede hacer mucho por asegurar y proteger los derechos humanos de las personas afectadas cuando y donde ocurra la próxima emergencia.

# NOTAS

- 1 Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, 2015 , pg. 8 <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>
- 2 Ibid., pg. 9
- 3 Internal Displacement Monitoring Centre, *Technical Paper: The Risk of Disaster-Induced Displacement in Central America and the Caribbean*, 2013, pg. 7 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201312-am-risk-of-disaster-induced-displacement-en.pdf>
- 4 EM-DAT Country Profile, República Dominicana, [http://emdat.be/emdat\\_db/](http://emdat.be/emdat_db/)
- 5 Ibid.
- 6 Oxfam en República Dominicana, *Evaluación de necesidades del impacto de los huracanes Irma y María*, 23-24 septiembre 2017
- 7 Oxfam-Plan International-Hábitat para la Humanidad, DIPECHO 2015-2016 *Evaluación de Necesidades en la GdR*, 2014
- 8 Ibid.
- 9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en la República Dominicana*, 2015 <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10265.pdf>  
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Dominicana*, Ginebra 2016, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/DOM/CO/4](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/DOM/CO/4)  
Oxfam-Plan International-Hábitat para la Humanidad, *Evaluación de Necesidades en la GdR*, 2014  
Oxfam y Plan International, *Mujeres y Niñas en Contextos de Desastre: Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidades y Capacidades en la República Dominicana*, 2013. <http://dipecholac.net/docs/files/caribe/mujeres-y-ninas-contexto-desastres-16.pdf>.  
Amnistía Internacional, *Investigación No. AMR 27/2755/2015*, 2015 <https://www.amnesty.org/es/documents/amr27/2755/2015/es/>
- 10 Oxfam y Plan International, *Mujeres y Niñas en Contextos de Desastre*, 2013
- 11 Ibid.  
Oxfam-Plan International-Hábitat para la Humanidad, *Evaluación de Necesidades en la GdR*, 2014  
Ministerio de Salud Pública y UNFPA, *Guía de atención en salud sexual y salud reproductiva en situaciones de emergencia, contingencias y desastres*, 2015 <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/GuiadeAtencion-Salud-1.pdf>
- 12 Ibid.
- 13 Equipo Consultivo de Protección, Género y Edad de la República Dominicana, *Directrices de Protección y Trato Digno en Contextos de Emergencia para el Personal de Respuesta*, 2016 [http://www.redhum.org/documento\\_detail/20782](http://www.redhum.org/documento_detail/20782)
- 14 Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030 [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)





© Oxfam Internacional, noviembre de 2017

Este documento ha sido escrito por Andrea Verdeja. Oxfam agradece la colaboración de Carlos Arenas en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con

[andrea.verdeja@oxfamnovib.nl](mailto:andrea.verdeja@oxfamnovib.nl)

[carenas@oxfamintermon.org](mailto:carenas@oxfamintermon.org)

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org](mailto:policyandpractice@oxfam.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-094-0 en noviembre de 2017.

DOI: 10.21201/2017.0933

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



Funded by  
European Union  
Civil Protection and  
Humanitarian Aid



**OXFAM**