

CAPITULO 3: EVALUACION DE LAS NECESIDADES Y RESPUESTA INMEDIATA

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párra fo</u>		<u>Página</u>
3.1	1 - 5	<u>Introducción</u>	18
3.2		<u>Evaluación de las necesidades</u>	18
	1 - 6	Organización	18
	7	Número de personas, lugar, modo de llegada y características	19
	8	Estado de salud	19
	9	Condiciones materiales	20
	10	Características del emplazamiento	20
	11	Necesidades sociales	20
	12	Medidas espontáneas y asistencia prestada	21
	13	Medios para prestar asistencia	21
3.3		<u>Respuesta inmediata</u>	21
	1	Protección	21
	2	Consideraciones sobre la organización	21
	3 - 9	Asistencia material	22

EVALUACION DE LAS NECESIDADES Y RESPUESTA INMEDIATA

3.1. Introducción

1. Para ser eficaz, la ayuda de emergencia tiene que basarse en una evaluación correcta de las necesidades más inmediatas de los refugiados, y no hay dos situaciones de emergencia que sean iguales.

2. La evaluación inicial debe realizarse lo más rápidamente posible, para poder actuar de inmediato. A esta evaluación inicial deben seguir otras más detalladas a medida que la fase de emergencia dé paso a los programas a largo plazo. Las necesidades evolucionan en el curso de una operación de emergencia, de modo que la evaluación debe de ser permanente

3. En los capítulos 5 a 11 se dan directrices para la asistencia en sectores específicos. En este capítulo, la evaluación inicial de necesidades está ligada a la respuesta inmediata.

4. Diversas organizaciones pueden estar ya prestando ayuda de emergencia. Serán una valiosa fuente de información sobre la situación, y, al decidir la respuesta inmediata del ACNUR, debe tenerse en cuenta la ayuda que están prestando y la que piensa prestar dichas organizaciones. Puede haber otros programas, establecidos antes de la emergencia, de los que pueden también beneficiarse los refugiados.

5. Cuando la situación de emergencia afecte más a la protección inmediata de los refugiados que a sus necesidades de asistencia material, habrá que empezar por informarse sobre la situación real, la posición del gobierno o gobiernos y las posibilidades de solución. La presencia del ACNUR sobre el terreno será muy importante. Las medidas que deban tomarse en tales emergencias dependerán de las circunstancias, pero en este capítulo no nos ocuparemos de ellas. En el capítulo anterior se dan al respecto algunas directrices de carácter general.

3.2. Evaluación de las necesidades

Organización

1. En cuanto sea evidente que puede producirse una situación de emergencia con refugiados, debe procederse a una primera evaluación, sobre el terreno mismo, de la situación y de las necesidades. El gobierno debe también participar en esa evaluación. Naturalmente, el acceso al lugar en el que se encuentran los refugiados es una condición indispensable. Deben adoptarse rápidamente algunas medidas de orden práctico: enviar a algunos funcionarios al lugar donde se encuentran los refugiados, o cerca del mismo, con el fin de conseguir información de primera mano; entrevistarse con los refugiados; utilizar cualquier fuente disponible de información, tanto en la zona como en la capital, y movilizar los conocimientos técnicos y los recursos locales. En los primeros días de una situación de emergencia, la ayuda del exterior rara vez llega a tiempo de salvar la vida de las personas.

2. Si bien es necesario proceder de forma organizada, no debe perderse el tiempo aunque no se disponga inmediatamente del asesoramiento que sería de desear. La respuesta rápida a las necesidades más urgentes no debe nunca postergarse aunque todavía no se disponga de una evaluación completa.

3. Debe llevarse a cabo una evaluación detallada tan pronto como sea posible. Más adelante se dan algunas breves indicaciones de los diversos tipos de asesoramiento que puedan necesitarse, y en los capítulos siguientes se dan más detalles al respecto, sector por sector. En general, es mejor recurrir a la ayuda de expertos locales cuando ello es posible. Entre las diversas fuentes de asesoramiento puede incluirse a los departamentos del gobierno, al sistema de las Naciones Unidas, a agencias voluntarias y de ayuda bilateral, a Universidades y empresas de consulta del país. En caso necesario puede pedirse ayuda a la Sede.

4 Si el ACNUR no tiene aún Delegación en el país de que se trate, la misión de evaluación la organizará la Sede. Siempre que sea posible, el equipo de evaluación deberá incluir a las personas que van a encargarse sobre el terreno de la ejecución de la operación de emergencia. La participación de uno o más funcionarios que regresen después a la Sede con los resultados de la evaluación tiene ventajas evidentes, pero cuando el ACNUR está ya presente en el país, no deben postergarse las medidas iniciales aunque aún no haya llegado la misión enviada por la Sede.

5. En la evaluación de las necesidades, será extremadamente valiosa la participación de otras organizaciones o personas que vayan también a tomar parte en el programa de emergencia

6. Evaluar las necesidades materiales de los refugiados en una situación de emergencia significa estimar tan pronto y tan eficazmente como sea posible, su estado real y los recursos de que disponen, en comparación con los que se necesitan para su supervivencia y su bienestar inmediato. Por ello, deben establecerse normas para determinar cuáles son las necesidades. En la medida de lo posible, la evaluación de las necesidades debe responder ante todo a las preguntas enumeradas en los párrafos siguientes. Vistas desde el terreno, algunas de esas preguntas pueden parecer menos importantes que otras. No obstante, representan de hecho la información mínima requerida para emprender un programa de urgencia que incluya, entre otros aspectos vitales (aunque no relacionados con el terreno), la movilización de los posibles donantes. Esas respuestas constituirán también la base para los programas que se elaboren después sobre el terreno mismo.

Número de personas, lugar en que se encuentran modo en que llegaron y características.

7. (1) ¿Cuántos refugiados hay, aproximadamente?

(2) ¿Dónde se encuentran?

(3) ¿Siguen llegando más? ¿A dónde? ¿Cuántos? ¿Cuántos podrían llegar como máximo?

(4) ¿Llegan en grupos de personas dispersas o en grupos familiares, clanes, grupos tribales, étnicos, o de habitantes del mismo pueblo? ¿Qué medios de transporte utilizan?

(5) Los que ya han llegado ¿viajaron del mismo modo?

(6) ¿Cuál es la proporción aproximada de hombres, mujeres y niños (de 0 a 4 años, de 5 a 14 años, de 15 años en adelante)?

(7) ¿Cuál es su origen étnico y geográfico (urbano o rural)?

(8) ¿Son sedentarios o nómadas?

(9) ¿Cuáles son sus conocimientos prácticos y qué lengua o lenguas hablan?

(10) ¿Cuál es su dieta básica habitual?

(11) ¿Cuál es su tipo de alojamiento habitual?

(12) ¿Cuáles son sus prácticas higiénicas habituales?

Estado de salud (capítulos 7 y 8)

8. (1) ¿Hay muchas personas heridas o enfermas?

(2) ¿Hay síntomas de desnutrición grave?

(3) ¿Es elevada la tasa de mortalidad?

(4) ¿Hay grupos especialmente vulnerables?

— Evaluación de las necesidades y respuesta inmediata —

(5) ¿Cuál era su estado de salud antes de que surgiera la situación de emergencia?

La evaluación del estado de salud de los refugiados requiere experiencia; no obstante, es esencial realizar una primera evaluación y llegar a conclusiones preliminares tan pronto como sea posible.

Condiciones materiales

9. Es también necesario saber si los refugiados han traído consigo o tienen a su disposición.

- (1) Ropa, mantas, etc. en cantidad suficiente para responder a sus necesidades inmediatas.
- (2) Alimentos.
- (3) Maternal para alojamiento
- (4) Utensilios domésticos
- (5) Ganado.
- (6) Dinero („pueden cambiarlo con equidad por la moneda local“)
- (7) Otras posesiones (vehículos, etcétera).

Características del emplazamiento

10. Los criterios para seleccionar las características del emplazamiento se examinan en el capítulo 6. Una evaluación basada en los criterios que se exponen a continuación proporcionará la información sobre la cual poder basar la decisión de intentar trasladar a los refugiados si las condiciones del emplazamiento son verdaderamente insatisfactorias. Si esto no es necesario, la evaluación permitirá, de todas formas, conocer las ventajas e inconvenientes de varios lugares concretos e introducir las correcciones necesarias en el plan de acción de emergencia. Los criterios mencionados son los siguientes.

(1) Espacio;

(2) Seguridad;

(3) Facilidad de acceso (en cualquier época del año) y proximidad a las fuentes de suministros esenciales (materiales de construcción, combustible para cocinar, etc.);

(4) Condiciones ambientales y variaciones estacionales;

(5) Agua (capítulo 9);

(6) Topografía del terreno y drenaje del mismo;

(7) Vegetación;

(8) Derechos que puedan existir sobre el suelo y repercusiones sobre la población local.

(9) ¿Existen pastos y posibles áreas de cultivo?

Puede necesitarse el concurso de expertos en geología, planificación del entorno físico y técnicas de salud pública, especialmente en lo relacionado con el agua y el saneamiento.

Necesidades sociales (capítulo 11)

11. (1) ¿Existen personas o grupos con necesidades sociales específicas (por ejemplo, personas física o mentalmente disminuidas, niños no acompañados, familias en las que falta uno de los padres, enfermos y necesitados, o ancianos desamparados)?

(2) ¿Están siendo convenientemente satisfechas sus necesidades inmediatas, tanto materiales como emocionales, y, en caso contrario, qué ayuda exterior se necesita?

(3) ¿Hay muchos refugiados separados de otros miembros de su familia?

Medidas espontáneas y asistencia prestada

12. (1) ¿Qué medidas han adoptado ya los refugiados para satisfacer sus necesidades más inmediatas?
- (2) ¿Qué asistencia está prestando ya la población local, el gobierno y otras organizaciones?
- (3) ¿Puede esa asistencia proporcionar una base duradera para la supervivencia y el bienestar de los refugiados en su actual emplazamiento?
- (4) ¿La asistencia actual va a continuar tal cual, a aumentar o a disminuir?

Medios para prestar la asistencia

13. (1) ¿Pueden adoptarse rápidamente medidas prácticas y eficaces a nivel local? (capítulo 4)
- (2) En caso contrario ¿cuáles son las alternativas?
- (3) ¿Existe ya entre los refugiados algún jefe reconocido con el que pueda coordinarse la entrega de la asistencia?
- (4) ¿Cuáles son las necesidades logísticas y cómo pueden ser satisfechas? (capítulo 5)
- ¿De dónde llegarán los suministros necesarios?
 - ¿Cómo llegarán hasta los refugiados?
 - ¿Cuáles son las necesidades de almacenamiento? ¿Dónde y cuándo realizarlo?
 - ¿Hay algún artículo de primera necesidad que sólo pueda conseguirse fuera de la región y cuya

rápida obtención sea de primordial importancia (por ejemplo alimentos o camiones)?

- (5) ¿Qué medidas se requieren para coordinar el programa de emergencia con todos los que participan en él? (capítulo 12)
- (6) ¿Cuáles son las necesidades de expertos y de personal del ACNUR no previstas en las medidas de ejecución (capítulo 4)? ¿Cuáles son las necesidades de apoyo al programa del ACNUR (oficinas, vehículos, comunicaciones, equipamiento, etc.)?

3.3 Respuesta inmediata

Protección

1. No puede haber programa de asistencia a menos que el derecho de asilo de los refugiados esté asegurado. Las medidas tendientes a asegurarles ese derecho, así como su seguridad y los derechos humanos fundamentales –tal como se estableció en el capítulo 2–, serán absolutamente prioritarias. La importancia de la presencia del ACNUR allí donde se encuentren los refugiados ha sido puesta de manifiesto en el mismo capítulo. Es posible que haya que adoptar medidas concretas, por ejemplo, para satisfacer las necesidades especiales de protección de las personas vulnerables (niños no acompañados, jóvenes solteras, minorías, etc.), para proteger a los refugiados contra los actos arbitrarios de los extraños o contra algún grupo de entre ellos mismos que pudiera amenazar la seguridad de otros refugiados.

Consideraciones sobre la organización

2. Una vez evaluadas las necesidades, lo más urgente será entregar la asistencia vital allí donde se encuentren los refugiados. Sin embargo, también habrá que tomar decisiones clave, en el ámbito de la organización o de la planificación, que quizás determinen la futura configuración del conjunto de la operación. Esas decisiones están relacionadas, a

menudo, con los puntos enumerados más adelante, y deben considerarse como parte de la respuesta inmediata. Si esas decisiones no se toman, o son equivocadas, será muy difícil corregirlas después.

(1) Ubicación de los refugiados. Este factor tendrá una importancia considerable en todos los sectores de asistencia: Si los refugiados no están concentrados en asentamientos no se les debe llevar a ellos, a menos que haya razones perentorias para cambiar su sistema actual de asentamientos espontáneos e informales. Si ya están en asentamientos, y éstos no resultan satisfactorios según los criterios establecidos en 3.2.10, habrá que trasladarlos. La dificultad de trasladar a los refugiados de un lugar inapropiado aumenta considerablemente con el tiempo. Incluso si los que están ya instalados no pueden ser trasladados, los recién llegados deben ser encaminados a otros lugares

(2) Centros de acogida o de tránsito. Se recomienda la utilización de estos centros cuando se prevé que la afluencia de refugiados va a continuar.

(3) El control en los emplazamientos. Habrá que determinar por adelantado la población óptima de un emplazamiento y, por consiguiente, planificar la creación de otros nuevos. También habrá que controlar cuidadosamente la ocupación real del emplazamiento a medida que lleguen los refugiados, de tal modo que las secciones preparadas de antemano sean ocupadas de forma ordenada.

(4) El número de refugiados y el registro de los mismos. La estimación exacta del número de refugiados es un requisito previo para cualquier asistencia eficaz. Para ayudar a todos aquellos que lo necesiten será necesario, como mínimo, tener un registro de las familias y un sistema equitativo de distribución. Cuanto antes se adopten estas medidas, mucho mejor. (Véase el capítulo 12.6).

Asistencia material

3. Aunque, en general, ciertas necesidades materiales inmediatas serán evidentes, las modalidades específicas y la magnitud de la ayuda de emergencia dependerá de la normas establecidas para cada situación. En los capítulos siguientes se indican, por sectores de asistencia, las normas generales apropiadas. Dichas normas deben ajustarse teniendo en cuenta tres consideraciones principales: el estado general del conjunto de los refugiados (para ayudar a las personas en situación de extrema necesidad será necesario adoptar medidas extraordinarias), los recursos inmediatamente disponibles (quizá haya, por ejemplo, que recurrir a alimentos que no resultan familiares para los refugiados, si no se dispone de otros) y los hábitos y el nivel de vida al que están acostumbrados los refugiados y la población local. Las normas establecidas para una ayuda de emergencia deben estar de acuerdo con el objetivo de asegurar la supervivencia y el bienestar básico de los refugiados, deben aplicarse con equidad a todos los refugiados y ser respetadas por todos los interesados.

4. Una vez reunidas las informaciones enumeradas en los párrafos 7-13 de la sección anterior y establecidas las normas de asistencia, se podrá determinar qué necesidades inmediatas no han sido todavía satisfechas. Las acciones más urgentes deben llevarse a cabo con los recursos materiales y organizativos disponibles sobre el terreno, incluso si la información que se tiene a mano es incompleta. Los párrafos siguientes indican las medidas que probablemente serán más urgentes.

5. Asegurar la capacidad de acción. Será indispensable disponer de la capacidad organizativa requerida para satisfacer las necesidades de emergencia. Debe contarse con suficiente personal del ACNUR que tenga la capacidad y la experiencia adecuadas. Puede ser necesario poner en marcha procedimientos de emergencia para la asignación de fondos, la ejecución de las medidas, el abasteci-

miento de alimentos, las compras locales y el reclutamiento de personal. Además de la cooperación del gobierno, debe movilizarse, en el marco del plan de acción inmediata, a otras organizaciones de las Naciones Unidas (especialmente al PNUD, al UNICEFF, a la OMS y al PMA) y del sector de las ONG.

6 El ACNUR debe estar presente allí donde se encuentren los refugiados, establecer comunicaciones seguras con la oficina principal y desde allí con la Sede. La organización de la capacidad logística necesaria para prestar la asistencia será de suma importancia.

7. Deben satisfacerse las necesidades de supervivencia más urgentes: alimentación, agua, alojamiento de emergencia y atención sanitaria y saneamiento, asegurándose de que se distribuyan equitativamente.

(i) Debe hacerse participar a los refugiados y fomentar su autosuficiencia desde el principio. A menudo es difícil hacer participar a los refugiados en planes elaborados para su bienestar pero por personas extrañas. Pero si ésto no se consigue, la eficacia de la ayuda de emergencia se verá enormemente reducida y puede perderse desde el principio una oportunidad de ayudar a los refugiados a empezar a recobrar de los efectos psicológicos de las pruebas por las que hayan pasado

(ii) Alimentación Debe garantizarse al menos una ración alimenticia mínima; más adelante puede proporcionarse una ración completa. Si existen indicios claros de desnutrición se establecerán programas de alimentación. Se tomarán las medidas necesarias para el almacenamiento de los alimentos.

(iii) Agua. Se protegerán de la polución las fuentes de abastecimiento de agua existentes

y se creará la máxima capacidad de almacenamiento con los medios más simples disponibles. Si no puede conseguirse de otro modo, se transportará el agua hasta el emplazamiento.

(iv) Alojamiento de emergencia. Si es posible, se satisfarán las necesidades de techo y otros materiales con recursos locales. Solamente se recurrirá a suministros exteriores (tiendas, por ejemplo) si es absolutamente necesario.

(v) Atención sanitaria. Se proporcionará la asistencia necesaria, así como el personal sanitario, el equipo y los medicamentos básicos, en estrecho contacto con las autoridades sanitarias nacionales. Aunque las necesidades y las demandas inmediatas estén relacionadas con los cuidados curativos, no deben desatenderse las medidas sanitarias preventivas, y especialmente las ambientales.

(vi) Saneamiento. Deberán aislarse los excrementos humanos de las fuentes de abastecimiento de agua y de los alojamientos.

8 Deberán adoptarse medidas precisas para satisfacer las necesidades sociales y, si es necesario, para reunir a las familias. Quizá sea necesario hacer indagaciones para identificar a los que tienen alguna necesidad especial que a menudo no se dan a conocer por iniciativa propia. Puede ser necesario organizar la búsqueda de alguna persona. Si algunos grupos de refugiados han sido separados, habrá que volverlos a reunir. Debe concederse especial importancia a las medidas tendientes a asegurar el cuidado de los niños no acompañados.

9. Una vez tomadas éstas y otras medidas prioritarias, comienza el proceso de planificación más amplia.