

Crisis climática y desplazamiento: del compromiso a la acción

Alexandra Bilak y Walter Kälin

Se ha avanzado mucho en concentrar la atención internacional en la necesidad de abordar los desplazamientos en el contexto de las catástrofes y los efectos adversos del cambio climático. Sin embargo, a pesar del amplio abanico de marcos normativos globales, el impacto de las acciones que se están llevando a cabo no es lo suficientemente profundo ni cuenta con la suficiente envergadura.

Los desplazamientos asociados a fenómenos climáticos y meteorológicos han alcanzado niveles sin precedentes en los tiempos modernos. La intensidad y la frecuencia de los fenómenos que pueden desencadenar desplazamientos son cada vez más, erosionan medios de vida y ecosistemas frágiles, agravan la vulnerabilidad existente y menoscaban la capacidad de resiliencia. Desde 2008, se ha registrado una media de 24,5 millones de nuevos desplazamientos internos anuales relacionados con las catástrofes en todo el mundo, y casi el 90 % de ellos están relacionados con fenómenos meteorológicos como inundaciones, tormentas y sequías¹.

Aunque el grueso de la movilidad humana en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático se produce dentro de las fronteras nacionales, las personas también suelen cruzar las fronteras y partir al extranjero en busca de seguridad. En 2021, por ejemplo, la población angoleña que huía de la sequía hallaron refugio en Namibia, donde —a petición del Gobierno— la Sociedad de la Cruz Roja de dicho país les proporcionó asistencia². Pero otras personas que se desplazan por un peligro pueden llegar a encontrarse en un lugar en el que no se protejan ni reconozcan sus derechos, y pueden quedar potencialmente atrapadas en su nueva ubicación, sin asistencia ni ayuda para volver a casa o para comenzar una nueva vida en el nuevo lugar.

Marcos normativos globales

A pesar de la emergencia, hace más bien poco que los desplazamientos asociados al cambio climático han conseguido hacerse un hueco en la agenda internacional. Aunque los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 hacen referencia a los desastres, no se menciona el cambio climático. El párrafo 14(f) del Marco de Adaptación de Cancún (adoptado en 2010 en la COP16)

reconocía que “el desplazamiento inducido por el cambio climático, la migración y la reubicación planificada” eran importantes retos para la adaptación y comprometía a los Estados a mejorar la coordinación y la cooperación, pero el seguimiento seguía siendo extremadamente limitado.

Se avanzó en 2015 cuando, tras arduos debates, los Gobiernos que negociaban el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 aceptaron varias disposiciones sobre movilidad humana. El Marco reconoce el desplazamiento como un devastador efecto de los desastres y promueve la cooperación mundial y regional para reducir el riesgo de que se produzcan (incluido el riesgo de desplazamiento), mejorar el nivel de preparación y la capacidad de respuesta, e incorporar las necesidades de las personas desplazadas por desastres al proceso de reconstrucción posterior. En octubre, 109 Estados respaldaron la Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen, que presenta una serie de herramientas para gestionar y reducir los riesgos de desplazamiento y para proteger a los desplazados³. Por último, la COP21 celebrada en París en diciembre de 2015 encargó al Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático (MIV) que estableciera un grupo de trabajo que elaborara recomendaciones sobre enfoques integrados para prevenir, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. En diciembre de 2015, también se adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 — adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos— es relevante para los desplazamientos relacionados con el cambio climático a pesar de que no aborda directamente la cuestión.

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre los Desplazamientos del MIV fueron aprobadas por unanimidad por la COP24 en diciembre de 2018. Ese mismo mes, la ONU adoptaría el Pacto Mundial para la Migración (GCM, por sus siglas en inglés), que detalla las recomendaciones y compromisos pertinentes para prevenir y abordar el desplazamiento relacionado con el cambio climático.

Aunque ninguno de estos instrumentos sea legalmente vinculante, todos ellos cuentan con gran legitimidad. Muchos Gobiernos y algunas organizaciones regionales han empezado a cumplir sus compromisos y están surgiendo muchas prácticas positivas. También resulta alentador el grado de coherencia entre las distintas áreas temáticas de las que se componen la reducción del riesgo de desastres (RRD), la política sobre el cambio climático y la migración. Pero a pesar de los numerosos ejemplos de buenas prácticas, la acción sigue siendo insuficiente por la magnitud de los retos.

Compromisos internacionales

Entre los compromisos asumidos por los Estados y los numerosos ejemplos de buenas prácticas emergentes, destacan cuatro.

La inversión en la mejora de los datos y los conocimientos. En comparación con lo que pasaba hace unos años, hoy en día se entiende mejor la confluencia entre cambio climático y desplazamiento. Sin embargo, aún necesitamos profundizar en nuestro entendimiento no solo de los detonantes, las vulnerabilidades y los riesgos que llevan al desplazamiento, sino también de qué podemos hacer en concreto al respecto. El compromiso de los Estados de invertir en la mejora de los datos y de los conocimientos ya se aborda en el párrafo 14(f) del Marco de Adaptación de Cancún, aunque de forma muy general. El Marco de Sendái, la Agenda para la Protección de Nansen y el GCM proporcionan unas directrices más detalladas. El Marco de Sendái (párrafo 24) destaca la importancia de recopilar, analizar, gestionar y utilizar los datos pertinentes sobre los riesgos de desastre y la vulnerabilidad, capacidad y exposición de poblaciones y ubicaciones específicas, y promueve la difusión y la accesibilidad de dichos datos. También insiste en la importancia de integrar los datos y las evaluaciones del riesgo de desastre en los planes de desarrollo locales (párrafo 30).

La Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen y otros documentos relevantes, en particular el Informe 2021 del Grupo de Alto Nivel (HLP, por sus siglas en inglés) del secretario general de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno, destacan la necesidad de contar con datos desglosados por género, edad y diversidad. El informe del HLP concluyó que la voluntad y la capacidad de actuación de los Gobiernos mejoran si estos poseen los datos pertinentes y la capacidad de analizarlos. Sin embargo, la titularidad gubernamental no debe significar que los datos sean monopolizados por las autoridades. Por ello, el GCM insiste (párrafo 18h) en la necesidad de reforzar el análisis conjunto y el intercambio de información entre las partes interesadas con el fin de trazar el mapa de los movimientos migratorios, entenderlos, predecirlos y abordarlos.

Ayudar a las personas a permanecer. Los riesgos de desplazamiento se pueden mitigar reduciendo los riesgos de desastre, respaldando la adaptación y reforzando la capacidad de recuperación individual y de la comunidad. El Marco de Sendái se centra en invertir en medidas estructurales y no estructurales que reduzcan los riesgos de desastre y sus repercusiones. Con ayuda de la guía De las palabras a la acción de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres⁴, los Gobiernos de todo el mundo han comenzado a incluir el desplazamiento por esta razón en las políticas y planes nacionales de reducción del riesgo de desastres (RRD). De los 46 países incluidos en el Índice de Desplazamiento Interno 2021 del IDMC, la mayoría reconoce el desplazamiento a causa de desastres en sus estrategias de RRD.

Pero solo 27 políticas climáticas y planes de adaptación nacionales reconocen el vínculo entre el desplazamiento y el cambio climático, lo que contrasta con las recomendaciones del GCM⁵. Entre estas recomendaciones se incluye el minimizar los detonantes que obligan a las personas a abandonar su país y a buscarse la vida en otro lugar mediante la migración irregular. El GCM también pide explícitamente a los Estados que desarrollen estrategias de adaptación y resiliencia en relación con los desastres y el cambio climático. A un nivel más general, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relativos a la erradicación de la pobreza, a alcanzar la seguridad alimentaria y a la lucha contra el cambio

climático destacan la necesidad de fomentar la capacidad de adaptación de los ecosistemas y las comunidades. Los indicadores para medir el progreso en la consecución de estos objetivos incluyen el número de países que han adoptado e implementado estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres conformes al Marco de Sendái⁶. Según el Banco Mundial, una acción climática concreta y una actuación de desarrollo más inclusiva podrían reducir sustancialmente los niveles de desplazamiento. Por tanto, si se combinara con la plena implementación del Acuerdo de París, alcanzar los ODS sería una de las formas más eficaces de prevenir los desplazamientos y la migración relacionados con el clima.

Ayudar a las personas a alejarse del peligro. Una forma de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático es abandonar los lugares en los que la vida se ha vuelto o se va a volver imposible como, por ejemplo, cuando la subida del nivel del mar haga inhabitables las islas que se encuentren a baja altitud o las planicies costeras. La reubicación planificada, preventiva o reactiva ha cobrado fuerza últimamente como medida de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático. Fiyi desarrolló, en 2018, unas directrices nacionales para la reubicación planificada que ahora se están traduciendo en procedimientos operativos estándar. Ese mismo año, Vanuatu publicó una política nacional sobre el cambio climático y los desplazamientos inducidos por desastres, en la que se aborda la cuestión de la reubicación planificada. Estudios recientes de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres y de la Organización Internacional para las Migraciones han identificado cientos de casos de proyectos de reubicación relacionados con los desastres y el clima, lo que indica que se están realizando esfuerzos en todos los continentes.

Uno de los objetivos explícitos a los que se comprometieron los Estados cuando adoptaron el GCM (Objetivo 5) fue el aumento de la disponibilidad y la flexibilidad de las vías para la migración regular a través de las fronteras. Los programas de visado humanitario y de protección temporal, o los permisos de trabajo temporales, podrían utilizarse para admitir a las personas afectadas por desastres repentinos en situaciones en las que la adaptación en su país de origen o el retorno a este sean posibles en una fase posterior,

mientras que las opciones de visado para la residencia permanente serían herramientas para situaciones en las que el país de origen se hubiera vuelto inhabitable. En el contexto de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración, se está trabajando para trazar el mapa del seguimiento y la implementación del GCM por parte de los países en sus políticas y prácticas nacionales. Los acuerdos sobre la libre circulación de personas tienen un potencial especialmente interesante a nivel regional y subregional. La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), por ejemplo, ha adoptado recientemente un protocolo que incluye de forma explícita la libre circulación en la región del Cuerno de África para las personas afectadas por desastres cuando entre en vigor. En Sudamérica y Centroamérica, los Gobiernos ya han adoptado unas directrices y guías sobre prácticas eficaces para armonizar las leyes de inmigración con el fin de que las prácticas nacionales sean más coherentes y predecibles. Mientras tanto, en la región del Pacífico Sur se ha empezado a debatir sobre el desarrollo de un marco regional de movilidad humana.

Proteger a los desplazados. Los Estados siguen reconociendo de forma unánime los Principios Rectores de la ONU como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos, y el número de países que los incorporan a sus leyes y políticas nacionales va en aumento. La Convención de Kampala de 2009 para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África, que es legalmente vinculante, incluye explícitamente a las personas desplazadas internas en el contexto del cambio climático. Pero, en general, el informe de 2021 del HLP concluyó que “se ha registrado un fracaso colectivo para prevenir, abordar y solucionar el desplazamiento interno”⁷. Esto es especialmente cierto en el caso de los desplazados a causa de desastres por cuestiones meteorológicas y climáticas, ya que la atención internacional tiende a centrarse en los desplazamientos relacionados con los conflictos armados.

En gran medida, siguen faltando compromisos internacionales para que, a través de las fronteras, se conceda a las personas desplazadas (en el contexto de los desastres y el cambio climático) el derecho a ser admitidas y no devueltas—y para garantizar su derecho a los medios de vida, a acceder a los servicios

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

y a otras condiciones necesarias para una vida digna—, y las perspectivas de progreso en un futuro próximo son escasas. Por el momento, esto deja la tarea de mejorar esta protección en manos de los tribunales y de los mecanismos de derechos humanos. La sentencia de 2019 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso de Teitiota contra Nueva Zelanda abrió unas perspectivas interesantes. Aunque concluyó que las condiciones relacionadas con el clima aún no amenazan la vida en Kiribati, el Comité reconoció que el derecho a la vida podría prohibir la deportación de personas a países donde los efectos adversos del cambio climático sí creen unas condiciones que supongan una amenaza para la existencia. La creación de un mandato para un Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático por parte del Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2021 pone aún más de manifiesto la importancia de los derechos humanos para las personas afectadas por los efectos del calentamiento global.

Condiciones para una acción efectiva a gran escala

Según esta panorámica y los artículos que la acompañan en este número de la Revista de Migraciones Forzadas, está claro que no hemos llegado a una fase en la que la acción tenga un impacto lo suficientemente profundo y de envergadura. En cuanto a las soluciones para los desplazados internos, el Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno ha identificado una serie de elementos que deberían estar presentes para lograr un progreso a gran escala:

En primer lugar, una acción dirigida por el país. Los Gobiernos deben asumir su responsabilidad principal de prevenir el desplazamiento, proteger y asistir a los desplazados internos y de encontrar soluciones para ponerle fin. Esto solo puede hacerse eficazmente si los Gobiernos integran el desplazamiento en la planificación del desarrollo nacional y local, e institucionalizan un enfoque desde la perspectiva de la Administración en su conjunto para garantizar una acción global y coordinada por parte de todas las autoridades pertinentes. Al mismo



Las inundaciones han dañado y destruido viviendas en el distrito de Satkhira (Bangladesh) y sus alrededores.

tiempo, la comunidad internacional debe crear mecanismos que garanticen un apoyo técnico y financiero previsible, y ofrezcan oportunidades de aprendizaje entre pares.

En segundo lugar, un enfoque de toda la sociedad. Las comunidades en riesgo de desplazamiento, así como los desplazados internos y las comunidades que los acogen, deben ser vistos como personas con derechos, autonomía y competencias. Su implicación debe ir más allá de ser consultada. La planificación y la acción comunitarias, así como la participación sistemática de la sociedad civil local y las competencias del sector privado, son la clave del éxito; y aquí se debería incluir el aprovechamiento de los conocimientos tradicionales.

En tercer lugar, un sistema de las Naciones Unidas que se ajuste a su finalidad. Para aumentar la efectividad de la ayuda internacional, es fundamental pasar de un enfoque predominantemente humanitario del desplazamiento interno a otro orientado principalmente al desarrollo. Para ello, cabe aclarar cuáles son las responsabilidades de los agentes de desarrollo y fomentar la responsabilidad general dentro del sistema de la ONU. Es necesario que los coordinadores residentes ejerzan un fuerte liderazgo para superar la competencia entre los organismos de la ONU y garantizar una acción colaborativa por su parte

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

mayo 2022

para ayudar a los Gobiernos a prevenir, gestionar y solventar los desplazamientos.

Por último, una financiación previsible y accesible. Es necesario aumentar significativamente el apoyo financiero para la acción climática que atiende al desplazamiento, también a través de un mejor acceso de los países afectados al Fondo Verde del Clima y otros mecanismos de financiación similares.

Estas condiciones para una acción efectiva a gran escala son relevantes más allá de la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos. También son esenciales para reducir el riesgo de desplazamiento y reforzar la capacidad de recuperación y de adaptación de las comunidades afectadas. Establecen una agenda que permite a las partes interesadas pasar de los compromisos internacionales para prevenir, gestionar y solventar los desplazamientos internos y transfronterizos a acciones concretas que sean relevantes para los millones de personas en riesgo o ya desplazadas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático.

Alexandra Bilak alexandra.bilak@idmc.ch

Directora, Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC)

Walter Kälin info@disasterdisplacement.org

Enviado del presidente de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres

1. IDMC (2021) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno*, págs. 78 y 88
www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/spanish.html
2. IFRC (2021) *Displacement in a Changing Climate: Localized humanitarian action at the forefront of the climate crisis*, págs. 30-31
www.ifrc.org/document/displacement-in-a-changing-climate
3. Nansen Initiative (2015) *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change – Volume I* <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/nipa-esp>
4. UNDRR (2018) *Words into Action: Disaster Displacement: How to reduce risk, address impacts and strengthen resilience*
www.preventionweb.net/files/58821_disasterdisplacementspanish.pdf
5. IDMC (2021) *Índice de Desplazamiento Interno*
www.internal-displacement.org/idi2021/spanish.html
6. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Doc. de la ONU A/RES/71/313 (2017).
7. *Un foco sobre los desplazamientos internos: Perspectivas de futuro*, pág. 4 bit.ly/HLP-report-2021-es

