

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

El Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno: ¿una visión de futuro sobre el cambio climático y los desastres?

Jerome Elie

El reciente informe del Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno delibera sobre el impacto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático sobre los desplazamientos internos, e insta a que se actúe de inmediato y a que se lleve a cabo una mejor planificación prospectiva. Algunos analistas, aunque reconocen el trabajo preliminar realizado por el Panel, se preguntan si el informe llega lo suficientemente lejos.

El **Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno** fue creado por el secretario general de la ONU en 2019 para determinar unas recomendaciones concretas sobre mejores métodos de prevenir, responder y alcanzar soluciones de cara a la crisis mundial de desplazamiento interno¹. Se le encomendó la tarea de ayudar a promover “la colaboración entre los actores humanitarios, de desarrollo y, en su caso, de adaptación al cambio climático, de reducción del riesgo de desastres y de paz”, y recibió aportaciones extraídas de las consultas sobre el desplazamiento por desastres en regiones específicas² y de organismos como la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD) y la Plataforma sobre Clima, Migración y Desplazamiento (CMDP, por sus siglas en inglés)³.

El 29 de septiembre de 2021, el Panel publicó su informe *Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future*⁴. En él se pone de manifiesto el devastador impacto de los desastres y el cambio climático, y se pretendía generar un impulso político y ofrecer directrices para abordar los retos del desplazamiento interno. En especial, subraya que “muchos de los países que corren más peligro de sufrir los efectos del cambio climático se encuentran entre los menos responsables de las emisiones que los provocan” (pág. 41). El Panel concluyó que la crisis mundial de desplazamiento interno se ve exacerbada por la crisis climática mundial coexistente, y que los desastres y las tendencias del cambio climático plantean a la comunidad internacional retos urgentes en materia de desplazamiento, y la necesidad apremiante de un plan para el futuro.

Recomendaciones: ¿prevención, soluciones o ambas?

Sin embargo, a pesar del doble reto de la urgencia inmediata y la planificación para el futuro, las recomendaciones específicas

del Panel se encuentran casi todas en el capítulo dedicado al Fortalecimiento de la Prevención. Aunque reconoce que el Panel se centró en las soluciones y que, por tanto, “no ha abordado la prevención tan en profundidad”, el informe estudia principalmente los efectos de los desastres y del cambio climático mediante el análisis de las medidas que deberían “adoptarse urgentemente para prevenir y mitigar los riesgos de desplazamiento” (pág. 41), en lugar de analizar cómo reunir soluciones para las situaciones existentes y, a veces, prolongadas, vinculadas a factores ambientales.

Este enfoque ha generado algunos reparos entre la sociedad civil y los expertos en contenidos. Aunque aplauden la labor del Panel, algunos consideran que el Informe no enmarca el tema como una cuestión de justicia climática, o que el cambio climático puede haber sido tratado de forma “superficial”⁵, lo que supone una oportunidad perdida de ayudar a subsanar las lagunas de protección. Otros han manifestado su preocupación por que este marco pudiera “reforzar la noción errónea de que [el desplazamiento por desastres] nunca o casi nunca es prolongado y que requiere menos voluntad política y menos inversiones sostenidas en soluciones duraderas que el desplazamiento provocado por el conflicto y la violencia”. También es posible que relegue la cuestión al ámbito de las soluciones técnicas en vez de poner de relieve la necesidad de integrarla mejor en unos planes nacionales más amplios, en los procesos políticos y en los marcos multilaterales⁶.

Conviene tener en cuenta que el Informe se construye en torno al concepto de interconexión y a la necesidad de trabajar simultáneamente hacia la prevención, la respuesta y las soluciones duraderas. Como tal, su enfoque en la prevención no implica necesariamente una estricta compartimentación y desatención de la

protección y las soluciones. El capítulo central sobre “El imperativo de las soluciones duraderas” incluye referencias a los desastres y al cambio climático, en concreto al tratar la necesidad de acciones más coherentes y coordinadas. El propio capítulo sobre la prevención también presta atención a la interconexión entre esta y las soluciones. Por ejemplo, señala las lagunas y la insuficiencia de la financiación climática (en relación con la cobertura, la cantidad, los mecanismos y las oportunidades) de forma que el Informe insta a destinar más fondos a las intervenciones para la adaptación al clima que tengan en cuenta los desplazamientos. Al denunciar la falta de financiación en prevención, el Panel pidió que se invirtiera más en herramientas preventivas con base empírica, como la financiación basada en pronósticos. Del mismo modo, al tiempo que debate sobre la necesidad de reforzar la inversión y el apoyo a los mecanismos de alerta temprana y de prevención basados en la comunidad, el informe destaca que cuando “no existan alternativas, los Estados deberían facilitar la migración fuera de las zonas de alto riesgo o emprender una reubicación planificada con el consentimiento y la participación de las comunidades afectadas” (págs. 44-46).

Completar el trabajo del Panel: catalizar la acción para alcanzar soluciones

No obstante, el informe podría haber examinado más atentamente las medidas programáticas necesarias a distintos niveles para ofrecer protección y soluciones duraderas en contextos de desplazamiento relacionados con los desastres y el cambio climático. Habría sido extremadamente útil un análisis más profundo de cómo las recomendaciones del Panel sobre las soluciones pueden relacionarse con las especificidades de las situaciones de desplazamiento vinculadas a los desastres y el cambio climático. De hecho, el Informe puede dar a entender de manera inadvertida que la programación de soluciones se refiere principalmente a situaciones relacionadas con el conflicto y la violencia, mientras que los recursos publicados recientemente señalan la necesidad de incluir consideraciones sobre el cambio climático y los desastres en la planificación de soluciones integrales para el desplazamiento. Por ejemplo, la Estrategia Nacional sobre Desplazamiento Interno de Bangladesh destaca cómo cada una de las

tres soluciones duraderas presenta conjuntos específicos de limitaciones, dinámicas, oportunidades y parámetros de planificación en situaciones de desplazamiento interno relacionadas con el cambio climático y los desastres. También ACNUR se enfrenta a este nivel de complejidad programática⁷.

Sin duda, se podría haber dicho mucho más sobre cómo los mecanismos propuestos por el Panel podrían tener un impacto positivo. Más evidente es que, teniendo en cuenta los comentarios anteriores, debería haberse establecido un vínculo más claro entre el Fondo Mundial para Soluciones a los Desplazamientos Internos recomendado y la financiación basada en pronósticos. Del mismo modo, el informe podría haber delimitado mejor el papel de la función del alto funcionario de la ONU propuesto cuando se trata de desplazamientos vinculados a los desastres y al cambio climático⁸. Lo mismo ocurre para la mayoría de las recomendaciones y principios esbozados en el capítulo principal del informe, como la necesidad de hallar nuevas formas de generar y mantener la voluntad política, tanto a nivel nacional como internacional, y la petición del Panel de aumentar sustancialmente las oportunidades de intercambio y aprendizaje entre pares (también mediante la mejora del intercambio de datos y pruebas) entre los Estados.

La planificación de soluciones en el contexto de los desplazamientos relacionados con los desastres y el clima podría ser una de las principales áreas temáticas en las que hay que seguir trabajando para presentar una “visión de futuro” que sea claramente adecuada para los objetivos y los retos que definen nuestra época. Sin embargo, es importante señalar que el informe y sus recomendaciones no pretenden dar todas las respuestas a la vez. Todavía hay margen para añadir recomendaciones, completar detalles e incorporar otras perspectivas. En concreto, tras su publicación, el secretario general de la ONU, António Guterres, puso en marcha un proceso para desarrollar un Plan de Acción sobre el Desplazamiento Interno⁹. En él se pretende detallar los compromisos de la ONU para prevenir y encontrar soluciones duraderas a los desplazamientos internos, garantizando al mismo tiempo la asistencia y la protección de los desplazados. Tomando como punto de partida el informe del Panel de Alto Nivel, dicho Programa de Acción

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

debería conectar también con las prioridades del Secretario General, sobre todo con su Programa Común. Este Programa de Acción prestaría más atención a las situaciones de desplazamiento relacionadas con el cambio climático y los desastres. Y también podría ayudar a aclarar el papel de las instituciones de la ONU y a desarrollar sus capacidades en este ámbito, al tiempo que enumera los compromisos concretos, las colaboraciones y la planificación para fomentar las soluciones. Como tal, el Plan de Acción también podría generar un impulso para el compromiso de otras partes interesadas en el desplazamiento relacionado con los desastres y el cambio climático; en concreto, el compromiso de los Estados y la sociedad civil.

Jerome Elie

jerome.elie@icvanetwork.org @ElieJee

Responsable de Migración Forzada, Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias

1. Mandato del Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno (2021) bit.ly/HLP-TOR
2. Véase, por ejemplo, Pacific Regional Consultation on Internal Displacement: Pacific perspectives and practices on climate change and disaster displacement, 11 de febrero de 2021 bit.ly/Pacific-regional-consultation-2021
3. Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (2020) *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate change: Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement* bit.ly/PDD-HLP-submission-2020; Plataforma sobre Clima, Migración y Desplazamiento (2020) *Addressing the Impact of Climate Change on Internally Displaced People: Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement* bit.ly/CMDDP-HLP-submission-2020
4. www.internaldisplacement-panel.org
5. Véase: Aycock B, Jacobs C y Mosneaga A (octubre 2021) "Justice or Charity? Climate Change in the UN High-Level Panel on Internal Displacement Report", Researching Internal Displacement bit.ly/Aycock-Jacobs-Mosneaga-justice-or-charity-2021; Tweet by Kayly Ober, Refugees International, 29 de septiembre de 2021 <https://twitter.com/KaylyOber/status/1443232318697709579?s=20>
6. Observatorio de Desplazamiento Interno (2021) *Building on the momentum: IDMC's commitment to carry forward recommendations by the UN Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement*, pág. 5 bit.ly/IDMC-momentum-2021

7. ACNUR (2021) *Practical Guidance for UNHCR Staff on IDP Protection in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change* www.unhcr.org/617170734.pdf

8. Aunque el informe del Panel había sugerido la creación de un Representante Especial del Secretario General (SRSG, por sus siglas en inglés), los acontecimientos posteriores sugieren, en cambio, el posible nombramiento de un Asesor Especial sobre Soluciones al Desplazamiento Interno.

9. bit.ly/SG-action-agenda-internal-displacement-draft

CC BY-NC-ND

El valor del aprendizaje

RMF se financia enteramente por donaciones, incluyendo donaciones de lectores particulares de RMF. ¿Consideraría ayudar a mantener RMF en marcha para que pueda continuar apoyando el aprendizaje mediante el intercambio de conocimientos y experiencias?

Incluso pequeñas donaciones ayudan. Para los particulares, sugerimos una contribución anual de 35 € / 40 US \$ / 30 £. Visite nuestra página de donaciones en línea en bit.ly/supportFMR

Opciones de acceso a RMF

- Lea cada edición en línea ya sea el número completo en pdf o artículos individuales en formato html o pdf: www.fmreview.org/es
- Solicite una copia impresa de la revista completa o de su correspondiente informe editorial (con enlaces web y códigos QR): www.fmreview.org/es/impres (Para aprovechar al máximo los escasos recursos, se prefiere enviar RMF a nombre de cargos en lugar de al nombre de las personas que los ostentan, pues estas puedan trasladarse.)

Por favor, difunda RMF entre sus colegas interesados/as.