

Preguntas para la comunidad internacional sobre la gobernanza

Alexander Betts

La Iniciativa Nansen destaca importantes cuestiones sobre cómo debería la comunidad internacional pensar de forma colectiva sobre el desplazamiento y otras cuestiones de movilidad relacionadas con los desastres naturales y el cambio climático, y cómo mejorar la gobernanza al respecto.

La Iniciativa Nansen se centró en un principio en los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres naturales y del cambio climático. En la práctica, sin embargo, ha evolucionado y ha ampliado su enfoque reconociendo que para tener en consideración el desplazamiento transfronterizo también es necesario reflejar el desplazamiento interno y las causas subyacentes de la movilidad, la prevención, la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres. Cada vez se reconoce más que existen complejos retos analíticos a la hora de definir la línea que separa el desplazamiento de la migración.

La Iniciativa ha promovido el conocimiento de las dinámicas regionales de desplazamiento medioambiental, dejando al descubierto ejemplos de desplazamiento transfronterizo de evolución rápida –se destacó, por ejemplo, el desplazamiento transfronterizo a raíz del terremoto haitiano– y ha ayudado a comprender mejor las complejas causas de los movimientos de evolución lenta. También ha tenido un impacto directo y medible sobre los procesos políticos. La Declaración de Brasil Cartagena +30 reconoció el impacto del cambio climático sobre los desplazamientos transfronterizos como consecuencia directa de la aportación del secretariado de la Iniciativa Nansen¹.

Un enfoque más amplio nos obliga a tomar la importante decisión acerca de cómo enmarcar la cuestión mientras seguimos adelante desde la Iniciativa Nansen. La ventaja de un enfoque más restringido sobre el desplazamiento transfronterizo es que la especificación del problema se mantiene clara. Muchos de los principales interesados en acciones humanitarias han argumentado que, desde el punto de vista de la protección, es más necesario mantener un debate abierto y franco acerca del derecho a la no devolución respecto a los siempre cambiantes detonantes del desplazamiento. Muchos incluso han sugerido que, dada la compleja causalidad múltiple asociada al desplazamiento

medioambiental de evolución lenta, el verdadero vacío institucional se encuentra en las nuevas herramientas, como las que tienen que ver con la protección provisional y los visados humanitarios.

La desventaja de un marco restringido respecto al desplazamiento transfronterizo es que el número de personas que cruzan las fronteras podría ser relativamente bajo. En la práctica, las consultas regionales revelan que muchos Estados receptores de migrantes estaban más interesados en debatir acerca de la prevención, de la reducción del riesgo de desastres y sobre la resiliencia que de la protección relacionada con el desplazamiento transfronterizo.

Aunque el marco restringido inicialmente sirvió con fines políticos y analíticos durante el principio de la Iniciativa, parece que cada vez se asume más que es necesario situar el desplazamiento transfronterizo dentro de un contexto institucional más amplio. La Iniciativa ha podido poner de relieve diversos campos relativos a las políticas y distintos contextos institucionales entre los que están el desarrollo, el cambio climático, el humanitarismo, la migración y los derechos humanos tanto a nivel local, regional y nacional como mundial. Aunque la Iniciativa resalta los vacíos que existen a nivel institucional y en la normativa particular, probablemente sería mejor avanzar dentro de un marco más amplio de movilidad humana en el contexto de los desastres naturales y del cambio climático.

¿Pueden las organizaciones ya existentes abordar la cuestión?

¿De qué manera podría o debería la comunidad internacional construir un trabajo de base para la Iniciativa? A medida que ha ido evolucionando el trabajo, se ha hecho hincapié en los tres retos más importantes en lo que respecta al marco: 1) la distinción entre interna y externa, 2) la distinción entre evolución rápida y evolución lenta y 3) la distinción entre desplazamiento y migración. En cada una de estas áreas, las

junio 2015

consultas de la Iniciativa y el enfoque global se han ido ampliando gradualmente. Por lo que nos seguimos preguntando: ¿qué será lo siguiente?

Un enfoque evidente sería preguntarse qué mandatos existen y en cuáles encajaría cada uno de los problemas emergentes. Dada la naturaleza de la cuestión, los dos candidatos más evidentes para acoger los aspectos del “Programa de Protección” de la Iniciativa Nansen (que serán desvelados durante su última conferencia a finales de 2015²) son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

ACNUR se encuentra bien posicionado para asumir la responsabilidad de proteger a las personas desplazadas en el contexto de los desastres naturales y del cambio climático. Lidera el Grupo Temático Mundial sobre Protección y a menudo proporciona protección a los “refugiados de facto” (además de haber lanzado sus Directrices sobre Protección Provisional para estos últimos³). Según el Alto Comisionado António Guterres, ACNUR ha pujado por conseguir un papel mayor en el contexto de los desastres naturales pero se ha encontrado con importantes retenciones por parte de los donantes y de los Gobiernos de acogida a la hora de formalizar una ampliación del mandato. Cada año remite un informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas y ahora está a la espera de que la Asamblea ratifique el visto bueno para su mandato de facto.

Algunos ven riesgos en el simple hecho de dejar la cuestión en manos de ACNUR. La primera retención es acerca de si este organismo sería capaz de asumir la responsabilidad y darle prioridad dentro de su organización. La segunda es que las personas desplazadas a través de las fronteras por causas medioambientales serán un tipo de población muy diferente de los refugiados; la mayoría de los desplazamientos se habrán producido a causa de carencias provocadas por detonantes de evolución lenta, para los que será muy difícil determinar una condición a título individual. Asumir un papel en este contexto exigirá que ACNUR vaya más allá de su modo de trabajar habitual.

Por otro lado, a pesar de que la OIM es un sistema ajeno a las Naciones Unidas, es la organización internacional más importante de todas las que trabajan en el campo de la migración. Dispone de sustanciales ventajas competitivas para trabajar en temas de movilidad más allá de la habitual

distinción entre migración y desplazamiento, y ha publicado amplios estudios sobre la materia. La OIM participa de forma activa en la protección de las poblaciones de personas desplazadas y lidera conjuntamente con ACNUR el Grupo Mundial de Coordinación y Gestión de Campos, y ha desarrollado el Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis Migratoria para crear alianzas con el fin de proteger a los vulnerables migrantes que se hallen inmersos en una crisis humanitaria. Recientemente también ha desarrollado una Matriz de Seguimiento de Desplazados y ahora dispone de un Marco para la gobernanza en el contexto de la migración que ofrece a los Gobiernos un conjunto de normativas y herramientas prácticas necesarias para permitir a los Estados responder de forma efectiva a los actuales retos de la movilidad humana⁴.

El trabajo de la OIM cubre casi todos los aspectos de la movilidad humana en el contexto de los desastres naturales y del cambio climático. Y como organización es muy flexible. La única reserva que manifestaron algunos comentaristas es que, aunque participe cada vez más en actividades relacionadas con la protección, su mandato sobre este aspecto está claramente menos definido que el de ACNUR, por ejemplo.

Aunque ACNUR y la OIM desempeñen los papeles más importantes en la respuesta al desplazamiento interno y transfronterizo en el contexto de los desastres naturales, otras organizaciones también tienen mucho que aportar. Muchos de sus mandatos y de su trabajo también son relevantes para el seguimiento de la Iniciativa Nansen. Los actores de desarrollo –entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– son importantes especialmente en lo que respecta a la prevención y a la resiliencia, y el PNUD incluyó hace poco el desplazamiento como un punto clave de su nueva estrategia. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y su jefe, el Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC, por sus siglas en inglés), tienen la responsabilidad de coordinar las respuestas tanto en entornos de conflicto como de desastres naturales. El ERC puede apelar a los representantes en los países de las Naciones Unidas y tiene acceso a una serie de mecanismos flexibles como el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) desempeña un papel



ACNUR/R. Rocamora

Aeropuerto de Tacloban tras el tifón Haiyan, Noviembre de 2013.

de vital importancia a la hora de facilitar el desarrollo del marco para la reducción del riesgo de desastres posterior a 2015. El borrador del texto para el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-20305 contiene múltiples referencias al desplazamiento y podría constituir un punto de encuentro para futuros esfuerzos de abordar el desplazamiento medioambiental como parte de las estrategias internacionales de adaptación para la reducción del riesgo de desastres y al cambio climático. El trabajo de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas fue y continúa siendo una importante plataforma para la Iniciativa Nansen a la hora de elevar la cuestión del desplazamiento medioambiental en el contexto del cambio climático. El plan de trabajo 2015-2016⁶ del Mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños de la Convención Marco sobre Cambio Climático hace referencia específicamente al desplazamiento medioambiental y a la necesidad de reforzar los estudios de investigación en este área.

Esto deja abierta la pregunta de si la cuestión estaría ya lista para ser asimilada completamente por el sistema de las Naciones Unidas. A pesar de las competencias de estos actores, una de las cosas que la Iniciativa Nansen había percibido como importantes era reconocer la importancia de las iniciativas regionales y de las lideradas por el Estado centradas en la organización, con una estructura de defensa de la causa ajena al sistema de las Naciones Unidas.

¿Un modelo de coordinación?

Más allá de la opción de asignar a una organización la responsabilidad de liderar, existen numerosas opciones para establecer mecanismos de coordinación en este área. La primera opción consistiría en mejorar la colaboración entre ACNUR y la OIM. La OIM dispone de una ventaja competitiva en el área de la migración y

en cuanto a operatividad mientras que ACNUR le supera en el área del desplazamiento y de la protección. Las relaciones entre la OIM y ACNUR han mejorado considerablemente en los últimos años y ambas organizaciones cooperaron de manera efectiva en contextos como el Programa de Evacuación Humanitaria de Libia que se lanzó en 2011. La segunda opción consistiría en un mecanismo interinstitucional más amplio sobre movilidad humana y desastres naturales, con una presidencia que fuese rotando y que incluyera posiblemente un pequeño secretariado. Las ventajas de este tipo de mecanismos serían que se podría mantener la cuestión sobre la mesa y garantizar que diversas organizaciones como el PNUD, UNISDR, UNFCCC, el Programa medioambiental de las Naciones Unidas y la OCAH, por ejemplo, siguieran comprometidas con ella. La tercera opción podría ser una Unidad de Apoyo Conjunto con un secretariado interinstitucional que rindiese cuentas directamente al liderazgo estatal. Este tipo de modelo se ha empleado en otros procesos como la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, donde un secretariado conjunto entre ACNUR y el PNUD trabajó a nivel regional desde San José para coordinar el hallazgo de soluciones duraderas para los refugiados centroamericanos tras la Guerra Fría.

Se suele reconocer que la cuestión todavía requiere de un "impulsor" que defienda la causa y conciencie a las organizaciones y a los Gobiernos regionales e internacionales. Esto puede ser importante debido al repentino número de actores, foros y áreas en las que sería necesario abordar la cuestión de la movilidad en el contexto del cambio climático.

Una de las lecciones que se desprende del éxito relativo del proceso de creación de un régimen para respaldar los derechos humanos de las personas desplazadas internas (IDP, por sus siglas

junio 2015

en inglés) es que lo que importa son las personas. Con el apoyo del Instituto Brookings y de un pequeño grupo de Estados, Roberta Cohen y Francis Deng resultaron de vital importancia a la hora de movilizar el conocimiento y la defensa en torno a este tema. Su defensa pública contribuyó bastante a la creación del Representante Especial del Secretario General (ahora Relator Especial) sobre los Derechos de los Desplazados Internos, y a la creación de un marco institucional para su protección. Dicho papel podría desempeñarse dentro de una organización, podría ser un nuevo papel o un aspecto de otro que ya exista.

Una posibilidad podría ser crear un procedimiento especial del Consejo de Derechos Humanos,⁷ relativo a los derechos humanos de las personas desplazadas en el contexto de los desastres naturales y del cambio climático (tal vez un Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas en el contexto de los desastres naturales y el cambio climático). No obstante los procedimientos especiales normalmente tienen una capacidad limitada a menos que cuenten con el apoyo de una institución fuerte o que puedan acceder a un secretariado. Esta cuestión también queda entre los mandatos de diversos procedimientos especiales: el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos (actualmente Chaloka Beyani), el Relator sobre los derechos humanos de los migrantes (François Crépeau) y el Experto Independiente sobre Medioambiente (John Knox). O también se podría ampliar un mandato que ya exista. Por ejemplo, el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos está a la espera de ser renovado en 2016. Es posible que la inclusión del concepto de “transfronterizo” atraiga reticencias y se corra el riesgo de sobrecargar el mandato.

Una segunda posibilidad podría ser crear un Representante Especial (o Asesor Especial) del Secretario General. La ventaja de salirse del marco de los procedimientos especiales es que eso permitiría que la cuestión se promoviera de forma más amplia que si se tratara de una cuestión de derechos humanos. Las ventajas de un Representante Especial del Secretario General son la legitimidad para trabajar en campos políticos e institucionales y el alto estatus de su papel en el mundo de la política. Las principales desventajas serían que la creación de un papel semejante dependería en gran medida del respaldo del Secretario-General y,

por extensión, de los Gobiernos más importantes del sistema de las Naciones Unidas, además de que ya existe un Representante Especial del Secretario General para las migraciones (en la actualidad, Peter Sutherland), cuyo mandato ya está más que consolidado y que a día de hoy se centra en áreas de trabajo relacionadas, como los migrantes en situaciones de crisis y la reflexión sobre el futuro de la gobernanza de la migración global en su conjunto.

Pensamientos finales

La Iniciativa Nansen ha incluido la cuestión del desplazamiento medioambiental en la agenda mundial y ha hecho que se entienda mejor la cuestión mediante sus consultas regionales y los estudios que ha encargado. Su resultado será un “Programa de Protección” que ofrecerá orientación acerca de cómo los Estados pueden responder mejor ante los retos emergentes. Pero seguimos teniendo preguntas importantes. Este área es muy compleja, no sólo por las lagunas de conocimiento sino también porque se encuentra a medio camino entre muchos campos políticos y niveles de gobernanza diferentes. Al nivel en que nos encontramos, el principal reto no sería tanto encontrar respuestas definitivas si no dar pie a estructuras flexibles para que se pueda seguir avanzando en cuanto a la comprensión y la inserción dentro de marcos de la cuestión al mismo tiempo que se garantiza que quienes necesitan protección internacional –con independencia del motivo– no se queden atrapados en los vacíos existentes entre los actuales mandatos institucionales.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk es director del Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

El presente artículo está basado en un estudio solicitado por los Gobiernos de Noruega y de Suiza, a quienes el autor les está agradecido. No obstante, los contenidos y las opiniones que se expresan en él pertenecen únicamente al autor.

1. Véase el artículo de Carlos Maldonado Castillo en la páginas 89-90

2. Borrador disponible en línea en www2.nanseninitiative.org/global-consultations/

3. Véase artículo de Volker Türk, páginas 40-41

4. Véase el artículo de Willam Lacy Swing, páginas 15-17

5. www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf

6. Área 6 <http://unfccc.int/resource/docs/2014/sb/eng/04.pdf>

7. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/