

# MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 69  
mayo 2022

## Crisis climática y desplazamiento: *del compromiso a la acción*



## La Revista Migraciones Forzadas

(RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados.

### Personal

Alice Philip, Marion Couldrey  
et Olivia Berthon (Editoras)  
Maureen Schoenfeld (Asistente  
de Promoción y Financiación)  
Sharon Ellis (Asistente)

### Forced Migration Review

Refugee Studies Centre  
Oxford Department of  
International Development,  
University of Oxford,  
3 Mansfield Road,  
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Tel: +44 (0)1865 281700

[www.fmreview.org/es](http://www.fmreview.org/es)

### Renuncia de responsabilidad:

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan las editoras o del RSC.



ISSN 1460-9819

### Diseñado por:

Art24 [www.art24.co.uk](http://www.art24.co.uk)

### Impresora

BCQ Group



## De las editoras

Con el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático lanzando las advertencias más fuertes hasta la fecha, este número de RMF insta a todos los actores a colaborar en la monumental tarea de hacer frente a los efectos de la crisis climática en la movilidad humana.

En los últimos años, se han asumido numerosos compromisos y se han establecido marcos de actuación pero, como dice uno de nuestros autores principales, “aún no hemos cambiado el rumbo”. Todos sabemos que es necesario actuar urgentemente, y este número incluye muchos ejemplos de cómo pasar del compromiso a la acción. La relación entre el cambio climático y el desplazamiento ha sido el tema central de varios números anteriores de RMF (RMF 31, 49 y 64) que puede leer en nuestro sitio web [www.fmreview.org/es/issues](http://www.fmreview.org/es/issues).

Este número también incluye tres artículos “generales” sobre otros temas: el Índice de las mujeres, la paz y la seguridad; las transferencias de efectivo para los sirios en Turquía; y la necesidad de un enfoque fundamentado en el trauma para la provisión de centros de alojamiento para los solicitantes de asilo en el Reino Unido.

Esta revista y el *Informe editorial* que la acompaña (que ofrece un resumen del contenido del número, además de una lista de artículos con enlaces web) están disponibles en línea en [www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica). Le rogamos que la comparta todo lo que pueda, incluidas las ediciones en árabe, francés y español. Siganos en las redes sociales (Twitter, Facebook y LinkedIn) para que le avisemos cuando estén disponibles las ediciones en otros idiomas.

**Nos gustaría dar las gracias** a los siguientes donantes que han respaldado este número en concreto: Ministerio de Asuntos Exteriores alemán • Observatorio de Desplazamiento Interno con el apoyo de la Unión Europea bajo el proyecto Respuesta del Pacífico para el Desplazamiento por Desastres • Organización Internacional para las Migraciones • Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres • Rosa Luxemburg Stiftung • Oficina del Asesor Especial de ACNUR sobre Acción Climática y División de Protección Internacional. **También queremos dar las gracias a los siguientes asesores** para este número, como Alice Baillat, Sarah Koeltzow, Atle Solberg y a nuestros asesores internacionales.

Nuestro número de julio de 2022 incluirá una sección principal sobre **Conocimiento, voz y poder**, además de otro más breve sobre **La cohesión social en el desplazamiento prolongado**. Para recibir información actualizada sobre este y futuros números, suscríbese a las alertas de correo electrónico en [www.fmreview.org/es/solicitar/alertas](http://www.fmreview.org/es/solicitar/alertas).

Esta es la última vez de Marion como coautora de “De las editoras”, ya que a finales de marzo deja RMF después de 28 años. Lea su mensaje de despedida en la página 84. Damos una calurosa bienvenida al equipo a Olivia Berthon como editora adjunta.

Saludos cordiales,

Marion Couldrey y Alice Philip  
Editoras, Revista Migraciones Forzadas

**Portada:** Badsha Mia utiliza un megáfono para llamar a las personas afectadas por las inundaciones, incluidas aquellas con discapacidad que necesitan ayuda para ser evacuadas a un lugar seguro. Badsha Mia, que utiliza una silla de ruedas, es miembro de un Comité de Barrio de Gestión Comunitaria de Desastres y de un grupo de autoayuda para personas con discapacidad. El bote de rescate accesible se construyó para su uso en operaciones de búsqueda y salvamento. Gaibandha, Bangladesh. Véase el artículo de las págs. 32-35. CDD y CBM



**Crisis climática y desplazamiento: del compromiso a la acción**

- 4 Prólogo**  
**Proteger a las personas y al planeta: del compromiso a la acción**  
Embajadora Nazhat Shameem Khan
- 6 Crisis climática y desplazamiento: del compromiso a la acción**  
Alexandra Bilak y Walter Kälin
- 10 Un llamamiento a la acción: un enfoque integral de la movilidad humana en el contexto de la crisis climática**  
António Vitorino
- 14 Abordar la política de la vinculación entre el clima, la migración y el conflicto**  
Rachel Furlow
- 17 ¿Adónde iremos si este lago se seca? Un estudio de caso del Sahel**  
Maria Stavropoulou y Andrew Harper
- 19 Lecciones de la respuesta a la sequía en Afganistán**  
Shahrzad Amoli y Evan Jones
- 22 El conflicto, el cambio climático y la reducción del espacio de movilidad en el Sahel Central**  
Giulio Morello y Joelle Rizk
- 25 Desarrollo de alianzas en la región de la IGAD**  
Lena Brenn, Noora Mäkelä, Eleonora Panizza, Ahmed Amdihun y Roberto Rudari
- 28 La ayuda en caso de desastre y desplazamiento: en busca de la coherencia de las políticas**  
David James Cantor
- 32 Prácticas prometedoras para la inclusión de la discapacidad en el abordaje de los desplazamientos por desastres**  
Yusra Uzair, Louisa Yasukawa y Nazmul Bari
- 35 Las estrategias de desplazamiento y reducción del riesgo de desastres en la región de la IGAD**  
Nicodemus Nyandiko
- 37 Obligaciones de adaptación y movilidad adaptativa**  
Lauren Nishimura
- 41 La resiliencia frente al clima en Ruanda: evaluación de la vulnerabilidad al riesgo de los refugiados y las poblaciones de acogida**  
Nfamara K Dampaha, Colette Salemi, Wendy Rappeport, Stephen Polasky y Amare Gebreegziabher
- 44 La cuantificación de los desplazamientos en contextos de desastres urbanos**  
Nando Lewis y Nikki Herwanger
- 47 Puesta en práctica de los principios: las lecciones de Fiyi sobre las reubicaciones planificadas**  
Liam Moore
- 50 Las evacuaciones: ¿una forma de desplazamiento por desastre?**  
Jane McAdam
- 52 La movilidad humana, los derechos y la protección internacional: respuesta a la crisis climática**  
Madeline Garlick e Isabelle Michal
- 57 El papel de los acuerdos de libre circulación para abordar la movilidad climática**  
Tamara Wood
- 60 El cambio climático como una cuestión de derechos humanos: el papel de las investigaciones nacionales en Filipinas**  
Reinna S Bermudez y Tamara Ligaya J Damary
- 62 La aplicación del derecho de los refugiados en África y América Latina: desastres, cambio climático y orden público**  
Cleo Hansen-Lohrey
- 65 El Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno: ¿una visión de futuro sobre el cambio climático y los desastres?**  
Jerome Elie
- 68 Mensaje de despedida de Marion Couldrey**

**¡Gracias!**

RMF depende de la financiación externa para todos los aspectos de su labor. Algunas fuentes de financiación nos aportan los recursos básicos sobre los que se sustenta nuestro trabajo; otras sirven para sufragar números específicos de la revista; y otras son más de tipo individual: lectores y autores que quieren apoyar la labor de RMF.

**Nos gustaría dar las gracias** a los siguientes donantes que han respaldado este número en concreto: Ministerio de Asuntos Exteriores alemán • Observatorio de Desplazamiento Interno con el apoyo de la Unión Europea bajo el proyecto Respuesta del Pacífico para el Desplazamiento por Desastres • Organización Internacional para las Migraciones • Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres • Rosa Luxemburg Stiftung • Oficina del Asesor Especial de ACNUR sobre Acción Climática y División de Protección Internacional.

**También nos gustaría dar las gracias a:** ADRA International • Danish Refugee Council • Durham University, FORMAS grant #2017-01941 • EU Horizon 2020 research and innovation programme, grant no 822453 • European Research Council (ERC Starting Grant 2019, grant number No 851121) • International Committee of the Red Cross • International Organization for Migration • IOM's Global Migration Data Analysis Centre • International Rescue Committee • Ryerson University • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • UNICEF • Women's Refugee Commission • World Bank–UNHCR Joint Data Center on Forced Displacement

## Prólogo

# Proteger a las personas y al planeta: del compromiso a la acción

Embajadora Nazhat Shameem Khan

### ¡Bula vinaka! ¡Saludos!

Esta edición especial de Revista Migraciones Forzadas, centrada en el desplazamiento y la reubicación planificada en el contexto del cambio climático, no podría llegar en un momento más oportuno. Necesitamos urgentemente traducir nuestros compromisos en acciones significativas. A lo largo de la COP26 en Glasgow, el Gobierno de Fiyi hizo un llamamiento a todos los países para que muestren un mayor compromiso —de voluntad política y de financiación— de cara a una acción colectiva y ambiciosa que refuerce un acuerdo para mantener vivo el objetivo de 1,5 grados.

Se trata de un importante llamamiento a la acción. En Fiyi hemos sido testigos de primera mano de los efectos del cambio climático, con un aumento del número de ciclones tropicales que afectan a nuestro país y con la subida del nivel del mar que empieza a inundar algunas de nuestras islas y comunidades costeras. Como consecuencia, las comunidades están siendo desplazadas o reubicadas mientras usted lee esto.

El Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2021 del Observatorio de Desplazamiento Interno estima que solo

en 2020 se registraron alrededor de 40,5 millones de nuevos desplazamientos. Los desastres provocaron más de tres veces más desplazamientos que los conflictos y la violencia. Esto es un duro recordatorio de por qué hay que tomarse en serio la amenaza inminente del cambio climático. Si no se controla, debemos prever que el panorama mundial de los desplazamientos internos y también el de los transfronterizos seguirá empeorando y será cada vez más difícil para los Estados abordar esa tendencia.

### La lucha por la supervivencia

Fiyi dejó claro en las negociaciones internacionales sobre el clima que la intención del Pacífico es “luchar por la supervivencia”. Consideramos que el cambio climático es una amenaza existencial por su impacto sobre nuestra cultura y modo de vida tradicional, su impacto sobre nuestro océano y sus recursos y ecosistemas marinos, y su impacto sobre nuestras tierras y sobre la seguridad alimentaria y del agua y, lo más importante, sobre el entorno natural sobre el que se sustenta toda la vida humana en este planeta.

Para los Estados insulares de baja altitud que se enfrentan a la realidad de la inmersión si el nivel del mar sigue subiendo, significaría una amenaza a la territorialidad y quizá a la soberanía, además de amenazar sus vidas y sus medios de vida. Para las zonas afectadas por la desertificación, podría significar una posible hambruna y sequía. Para aquellas asoladas por frecuentes incendios forestales, supondría la pérdida de hogares y de vidas de familiares y amigos. Los Estados, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y demás partes interesadas pertinentes deben deliberar sobre qué medidas tomar —y hacerlo con urgencia— para promover y proteger los derechos humanos frente a estas amenazas existenciales.



En 2016, el ciclón Winston dejó una estela de destrucción que afectó a unas 350 000 personas —más de un tercio de la población de Fiyi.

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

Es muy importante entender la dimensión de los derechos humanos. En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU de octubre de 2021, se adoptó una resolución por la que se creaba un Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Fiyi formó parte del grupo central que presentó esta resolución para su adopción, ya que reconoce que el cambio climático es una amenaza existencial con consecuencias interregionales y polifacéticas.

Como actual presidencia del Foro de las Islas del Pacífico, entendemos perfectamente que la consecuencia más grave es la posible extinción de nuestras islas. Esto respalda nuestra necesidad de comprender los desafíos en torno a los desplazamientos relacionados con los desastres y la movilidad humana inducida por el clima en la región del Pacífico. Habrá que seguir debatiendo en el Foro de las Islas de Pacífico el vínculo intrínseco entre las repercusiones del cambio climático, la seguridad regional y la movilidad humana de origen climático.

### Más allá de las fronteras políticas y los intereses locales

El trabajo sobre los desplazamientos internos es importante y resuena en la implicación de Fiyi en la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, a través de la cual trabajamos con otros para entender el desplazamiento y la movilidad humana en el contexto de los desastres y el cambio climático, y para examinar qué acciones son necesarias para abordar esta cuestión. Juntos tenemos que ponernos de acuerdo sobre lo que podemos hacer a nivel colectivo, a modo de intercambio de conocimientos, para asegurarnos de transformar nuestros compromisos en acciones más concretas y tangibles, y de respaldar la implementación de enfoques integrados y regionales, aunando así la acción contra el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y los esfuerzos en favor del desarrollo.

Nuestras conversaciones sobre cómo abordar los retos que plantean los desplazamientos a causa de desastres deben ir más allá de las fronteras políticas. En Fiyi, hemos desarrollado unas directrices específicas para abordar los dos procesos distintos de reubicación planificada y desplazamiento inducido por el clima. En

cuanto a la reubicación planificada, Fiyi ha completado la de cinco comunidades que se vieron gravemente afectadas tanto por fenómenos climáticos de evolución lenta como repentinos. En respuesta a los efectos del ciclón tropical Yasa en 2020, estamos trabajando en la reubicación de dos comunidades (Nabavatu y Cogeá) situadas en la provincia de Bua, en la segunda isla más grande de Fiyi, que se vio gravemente afectada por los desprendimientos de tierras a raíz de las fuertes lluvias e inundaciones.

Para asegurarnos de reforzar nuestra labor en lo que respecta a la reubicación planificada y el desplazamiento, la nueva Ley de Cambio Climático de Fiyi, aprobada en 2021, sirve de marco jurídico para nuestro enfoque basado en la perspectiva de la Administración en su conjunto para abordar estas cuestiones. Una parte integral de él es nuestro compromiso de garantizar que nuestros sistemas y procesos sean transparentes e inclusivos, de modo que el Estado defienda y proteja los derechos humanos de todas las personas afectadas y que no se deje a nadie atrás.

Esperamos que esta edición especial de Revista Migraciones Forzadas continúe esta conversación. Es importante ampliar nuestros conocimientos sobre los desplazamientos inducidos por el clima y otras formas de movilidad humana. A la hora de atender a un mundo cambiante en un clima cambiante, y de abordar los retos que esto supone, resulta de vital importancia entender los retos y necesidades de protección específicas de las personas afectadas si queremos contar con los sistemas jurídicos y con los procesos institucionales necesarios para ofrecer protección a todos. Hacemos un llamamiento a todos los Gobiernos y a las partes interesadas para que se unan a nosotros en nuestro afán urgente y entusiasta de implementar e intensificar nuestros compromisos comunes. Dado que la crisis climática ya está teniendo un impacto significativo en la vida de las personas, no puede haber mayor imperativo.

### Embajadora Nazhat Shameem Khan

Representante Permanente de Fiyi ante las Naciones Unidas en Ginebra; negociadora jefe de la Presidencia de Fiyi en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP23). Si desea más información, le rogamos que escriba a [mission@fijiprunog.ch](mailto:mission@fijiprunog.ch) o [aleweniqila@fijiprunog.ch](mailto:aleweniqila@fijiprunog.ch)

## Crisis climática y desplazamiento: del compromiso a la acción

Alexandra Bilak y Walter Kälin

**Se ha avanzado mucho encontrar 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 sequías<sup>1</sup>.

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 asistencia<sup>2</sup>. 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 desplazados<sup>3</sup>. 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 Desastres<sup>4</sup>, 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 GCM<sup>5</sup>. 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 Sendái<sup>6</sup>. 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”<sup>7</sup>. 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

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](mailto:alexandra.bilak@idmc.ch)  
Directora, Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC)

**Walter Kälin** [info@disasterdisplacement.org](mailto: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](http://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](http://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](http://www.preventionweb.net/files/58821_disasterdisplacementspanish.pdf)

5. IDMC (2021) *Índice de Desplazamiento Interno*  
[www.internal-displacement.org/idi2021/spanish.html](http://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](http://bit.ly/HLP-report-2021-es)

## Un llamamiento a la acción: un enfoque integral de la movilidad humana en el contexto de la crisis climática

António Vitorino

**Nos acercamos a unos hitos mundiales clave en el desafío que tenemos por delante para abordar las implicaciones de la crisis climática en la movilidad humana, con unos plazos que nos está costando cumplir. Tenemos que actuar de forma urgente, colectiva, inclusiva y ambiciosa.**

A medida que aumenta la temperatura de nuestro planeta, los ecosistemas se están destruyendo, hay especies que están desapareciendo y estamos siendo testigos de un número creciente de devastadores desastres. Ninguna sociedad, ninguna comunidad saldrá ilesa: se están agotando los medios de vida, la seguridad alimentaria y del agua están mermando, mientras que la desigualdad, la pobreza y las privaciones se magnifican. Nos dirigimos hacia un mundo en el que alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hace cada vez más lejano, difícil y costoso, y todavía no hemos cambiado el rumbo.

La crisis medioambiental tiene profundas implicaciones para la movilidad humana. Cada vez son más las personas que se verán

obligadas a desplazarse, muchas de ellas forzadas a abandonar sus hogares para siempre; otras no tendrán más remedio que quedarse en lugares que se volverán cada vez más peligrosos y frágiles; las rutas y sistemas migratorios asentados se verán alterados. Resulta imperativo que la migración, el desplazamiento y la inmovilidad se conviertan en una parte integral de la acción climática.

Se trata de una empresa compleja que requiere de soluciones integrales que preserven y promuevan el bienestar, la seguridad y la capacidad de recuperación de las personas en tránsito y sus comunidades. También hará falta que trabajemos todos juntos. La comunidad internacional se comprometió en el Pacto Mundial para la Migración Segura,

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés) a abordar los elementos impulsores adversos que obligan a las personas a abandonar sus hogares, y al mismo tiempo a facilitar vías para la migración regular y la promoción de la cohesión social y el acceso a los servicios para los migrantes. Ha llegado el momento de actuar para que estos compromisos sean una prioridad en nuestros esfuerzos por promover el desarrollo sostenible y abordar el cambio climático.

Garantizar que las personas puedan trasladarse de forma segura y digna

Las personas seguirán moviéndose —como siempre lo han hecho— para sobrevivir, hacer frente a la adversidad y prosperar. A lo largo de la historia de la humanidad, los movimientos demográficos han sustentado la prosperidad de las naciones y de las comunidades; hoy en día, es imposible imaginar el éxito de la adaptación al cambio climático sin la migración y la movilidad, la transferencia y la inversión de remesas de dinero, y la circulación de destrezas e ideas. Asegurarse de que quienes se enfrentan a las peores consecuencias de la crisis climática puedan desplazarse de forma segura y digna será clave para preservar su capacidad de adaptación<sup>1</sup>.

Los escenarios apocalípticos que sugieren éxodos a gran escala de la población hacia los países de renta alta no reflejan la realidad actual, ni las perspectivas futuras. Los movimientos demográficos relacionados con los factores ambientales son, y seguirán siendo, principalmente de corta distancia e internos. Sin embargo, las consecuencias del cambio medioambiental se traducirán en decisiones migratorias más difíciles, trayectos más peligrosos y situaciones más precarias para las personas en tránsito.

La OIM está trabajando con sus Estados miembros e instituciones multilaterales para ayudar a garantizar que los sistemas por los que se rige la migración puedan abordar eficazmente estas situaciones emergentes. Los marcos y protocolos que permiten los movimientos transfronterizos (desarrollados principalmente para gestionar la migración por motivos laborales) son fundamentales para facilitar la migración en el contexto del cambio climático y contribuir a la adaptación y la capacidad de recuperación. Las comunidades económicas regionales de África, Europa y Latinoamérica son excelentes ejemplos de estos acuerdos flexibles. Los marcos que

facilitan la libre circulación de personas, como los de las regiones de la CEDEAO y la IGAD, ayudan a preservar la capacidad de recuperación de las poblaciones móviles, que se verán especialmente afectados por el cambio climático debido a su dependencia de los recursos naturales. A las personas que atraviesen las fronteras a causa de los desastres y el cambio climático se les puede conceder acceso a las categorías de inmigración existentes, mientras que las políticas de visados y los planes éticos de migración por motivos laborales pueden utilizarse para contribuir a la adaptación, la reducción del riesgo de desastres (RRD) y la recuperación tras los mismos.

Dado que la migración, más que transfronteriza, es principalmente interna, debemos permanecer alerta a sus implicaciones locales. La migración climática será ante todo una cuestión de planificación y prestación de servicios, principalmente urbanos, y debemos apoyar a las autoridades locales para que integren las dimensiones climática y migratoria en su labor. Es a través del trabajo a nivel local, en particular en las ciudades, como construiremos sociedades que sean inclusivas con los migrantes y promoveremos el bienestar colectivo y la capacidad de recuperación<sup>2</sup>. En Senegal y Costa de Marfil, por ejemplo, la OIM hace que los migrantes se impliquen en el diseño y la implementación de soluciones basadas en la naturaleza para el riesgo de inundaciones y la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas y periurbanas. Estas iniciativas promueven el reconocimiento de las aptitudes y la protección de los derechos de los trabajadores migratorios en el sector agrícola, al tiempo que fomentan la capacidad de recuperación de sus comunidades.

Ampliar y difundir la experiencia obtenida de enfoques localizados puede ser un reto, pero ya hay formas efectivas de intercambiar información, aprender lecciones comunes y movilizar a los socios y los recursos. La Red de las Naciones Unidas sobre Migración, el Consejo de Alcaldes para la Migración, el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres y los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración son algunos ejemplos de redes y foros a tener en cuenta.

**Reducir el riesgo climático y de desastres**  
El Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres y el Acuerdo de París



En 2012 el tifón Bopha dejó a decenas de miles de personas sin hogar en Filipinas.

establecen unos planes claros para reducir los riesgos actuales y futuros relacionados con el clima. La reducción de los riesgos y la adaptación son fundamentales para todas las cuestiones humanitarias, de desarrollo y de paz, incluso en lo que respecta a la gestión pública de la migración y a la gestión de los desplazamientos. Los principales marcos sobre la movilidad humana, como el GCM o las políticas regionales y nacionales sobre migración y desplazamiento, han reconocido la necesidad de reducir el impacto de estos fenómenos. Hoy en día, es apremiante contar con enfoques coordinados y que incluyan a toda la sociedad que reúnan a los actores encargados de la gestión de riesgos de desastres, la adaptación al cambio climático y la movilidad humana, además de a las propias comunidades afectadas.

Ya existen excelentes ejemplos de este tipo de trabajos. El Grupo de Trabajo de Asia y el Pacífico sobre Desplazamientos por Desastres reúne periódicamente a instituciones encargadas de la gestión de desplazamientos y desastres para que compartan lo aprendido e impulsen acciones. Incluir a los profesionales de la movilidad humana en los órganos nacionales de coordinación, como la Plataforma Nacional de Burundi, ha facilitado la integración de las cuestiones de movilidad en la planificación de la RRD. Países como Vanuatu y Mozambique están institucionalizando este enfoque mediante la integración de políticas y enfoques relacionados con los desastres y la

movilidad humana. La OIM, junto con sus socios de la Iniciativa sobre la Capacidad de Reducción de los Desastres (CADRI, por sus siglas en inglés), también respalda estos procesos proporcionando a los Gobiernos evaluaciones de la capacidad en materia de RRD que tienen en cuenta específicamente las cuestiones de migración, desplazamiento y reubicación planificada, y que puedan ayudar a priorizar las acciones de seguimiento<sup>3</sup>.

### Ayudar y proteger a las personas en tránsito

Las crisis de los últimos años nos han demostrado que debemos prepararnos para un mundo con mayores necesidades humanitarias, ya que comunidades por todo el globo experimentan desastres más frecuentes, más intensos y que se solapan, que van erosionando progresivamente la resiliencia de las personas y dejan un espacio limitado para la recuperación. Sabemos que anticiparse y responder a los daños y perjuicios en un clima cambiante también significará prepararse para la migración y los desplazamientos forzados, y abordarlos. Los movimientos internos y transfronterizos —aunque son clave para lidiar con la situación y, en algunos casos, para sobrevivir— pueden colocar a las personas en situaciones indignas que amenazan sus vidas, menoscaban sus recursos y su capacidad de recuperación y aumentan sus probabilidades de sufrir violencia e inseguridad y de verse afectadas por más amenazas en el futuro.

Será fundamental prepararse para los desplazamientos, así como abordarlos y solventarlos para reducir una de las principales repercusiones de los fenómenos meteorológicos y del cambio climático. También para evitar los daños y perjuicios indirectos que los desastres y el cambio climático producen a través del desplazamiento y la migración: empobrecimiento, perturbación de la vida de la comunidad, tensiones e inestabilidad, y degradación ambiental. A tal efecto, es necesario que todas las actividades de preparación, respuesta y recuperación ante desastres integren la gestión del desplazamiento y la migración, la protección y las soluciones duraderas<sup>4</sup>.

También hará falta un cambio colectivo hacia enfoques preventivos, mediante evaluaciones de riesgos, el seguimiento de los fenómenos y los sistemas de alerta temprana sobre los que se fundamentan la preparación y la acción temprana. En su papel de organismo

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

coordinador (en el Enfoque Sectorial) para ayudar a las personas desplazadas internas a causa de desastres por riesgos naturales, la OIM ha estado respaldando los esfuerzos encaminados a prevenir y realizar un seguimiento de los desplazamientos a causa de desastres en el Pacífico, reforzar los sistemas de alerta y las infraestructuras en Nepal y Filipinas, y fomentar la capacidad (y promover la inclusión de las personas desplazadas) en la reducción de los riesgos en Sudán del Sur, Bangladesh y Haití, y en África Occidental, Meridional y Central.

Hemos de seguir tendiendo puentes entre dos conjuntos de actores que con demasiada frecuencia han trabajado aisladamente: los que se ocupan de la reducción de riesgos de desastres y los planes de emergencia, y los que se encargan de la gestión de la migración y los desplazamientos. Y necesitamos proponer nuevos enfoques colectivos que complementen las intervenciones para buscar soluciones duraderas y humanitarias tradicionales con una mayor previsión, coordinación y desarrollo de la capacidad.

### Un llamamiento colectivo a la acción

Nos acercamos a unos hitos globales clave y a unos plazos que todavía tenemos que cumplir. Hemos establecido unos objetivos de desarrollo claros, también de mitigación del cambio climático y objetivos de reducción del riesgo de desastres, y unos compromisos humanitarios ambiciosos. Ya hemos definido las funciones, las responsabilidades y los plazos de implementación. Ahora debemos actuar, y hacerlo urgentemente. El coste de la inacción climática y medioambiental se cierne sobre nuestro bienestar colectivo.

Como se subrayó recientemente en la COP26 de Glasgow, necesitamos inversiones para descarbonizar nuestras economías y evitar más emisiones de gases de efecto invernadero, además de reducir nuestra huella sobre los ecosistemas y la biodiversidad. Necesitamos una financiación y una ayuda previsible, adecuadas y sostenibles para reducir el riesgo de desastres y adaptarnos a las consecuencias negativas del cambio climático. Necesitamos unos compromisos claros para abordar los daños y perjuicios provocados por el cambio climático debido a la influencia del ser humano, para ayudar a las comunidades más vulnerables y a las personas más afectadas. Y necesitamos garantizar que

todos estos esfuerzos contribuyan a la creación de unas sociedades más inclusivas y justas.

Garantizar que la migración y el desplazamiento se tengan del todo en cuenta en este abanico de cuestiones y acciones complejas puede ser un reto, pero es esencial para alcanzar cualquier progreso. El próximo Foro Internacional de Revisión de la Migración (IMRF, por sus siglas en inglés), que se celebrará en mayo de 2022, ofrece a los Estados la oportunidad de situar la migración en el centro de nuestras reflexiones y acciones. Gracias al IMRF podremos movilizar a diversos actores en todas las facetas de este diálogo, y escuchar las opiniones de las personas migrantes y desplazadas, tan olvidadas en los debates políticos mundiales. Eso nos permitirá reflexionar sobre los progresos que hemos realizado con respecto a los objetivos del GCM, y destacar en qué medida estos esfuerzos sirven de apoyo a nuestro trabajo para alcanzar los objetivos humanitarios y de desarrollo de los muchos otros marcos con los que nos hemos comprometido, lo que nos animará a renovar nuestros compromisos y a emprender nuevas acciones sobre estos temas. Con el fin de encauzar sus propios esfuerzos, la OIM, por ejemplo, ha desarrollado una estrategia a 10 años para abordar el nexo entre la migración, el medio ambiente y el cambio climático, centrándose en soluciones para las personas que se queden, se desplacen y reciban protección y ayuda las que ya se encuentran en tránsito<sup>5</sup>.

A medida que nos adentramos en esta década crucial para nuestro futuro común, será necesario que permanezcamos alerta ante la complejidad de estas cuestiones y promovamos unas respuestas adecuadas. Tenemos que garantizar que la migración sea segura y digna; cuando los migrantes cuentan con oportunidades y con un adecuado acceso a los servicios, pueden movilizar recursos para contribuir al desarrollo y la capacidad de recuperación en todas las comunidades y sociedades. Debemos anticiparnos a la movilidad que conllevan los desastres y la degradación ambiental; resulta fundamental contar con planes de preparación y reconocer de antemano las implicaciones de la migración y el desplazamiento en el contexto de un clima cambiante, de modo que podamos reducir los efectos medioambientales negativos y proteger el desarrollo. Quizá, más que nada,

necesitemos una nueva narrativa común: una que no esté paralizada por el temor a las personas en tránsito, sino que reconozca plenamente los derechos, las capacidades y las contribuciones de los más afectados por el cambio climático y que busque soluciones efectivas que ofrezcan la posibilidad de elegir entre quedarse o trasladarse.

**António Vitorino** [avitorino@iom.int](mailto:avitorino@iom.int) @IOMchief  
 Director general, Organización Internacional para las Migraciones

1. Oakes R, Banerjee S y Warner K (2020) "Human mobility and adaptation to environmental change", en *OIM Informe sobre las migraciones en el mundo 2020* [bit.ly/IOM-WMR2020-Chap9](https://bit.ly/IOM-WMR2020-Chap9)
2. OIM (2015) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015 - Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad* [bit.ly/IOM-WMR2015-es](https://bit.ly/IOM-WMR2015-es)
3. [www.cadri.net/](http://www.cadri.net/)
4. UNSG HLP-IDP (2021) *Un foco sobre los desplazamientos internos: Perspectivas de futuro* [bit.ly/HLP-report-2021](https://bit.ly/HLP-report-2021)
5. OIM (2021) *Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030* [bit.ly/IOM-2021-30-climate-strategy](https://bit.ly/IOM-2021-30-climate-strategy)

## Abordar la política de la vinculación entre el clima, la migración y el conflicto

Rachel Furlow

**Entender el papel de los Gobiernos nacionales es fundamental para diseñar unas intervenciones políticas y programáticas más eficaces que aborden las causas de la escasez de recursos y los desplazamientos.**

Los investigadores y los encargados de la formulación de políticas llevan mucho tiempo reivindicando que existe una vinculación directa entre el cambio climático, la migración y los conflictos. Sin embargo, las estrategias políticas y programáticas basadas en este vínculo han dejado de lado el importante papel de los Gobiernos nacionales en la creación de unas condiciones de escasez de recursos naturales que se ven exacerbadas por el cambio climático<sup>1</sup>. Tanto en el caso de Yemen como en el de Darfur, donde los cambios medioambientales se han citado como factores de expulsión clave que se encuentran detrás de la migración y el conflicto, el cambio climático fue una condición necesaria, pero no suficiente, para explicar el desplazamiento forzado y el conflicto. Más bien, fueron las políticas y acciones —o inacciones— del Gobierno yemení y del sudanés los factores decisivos para crear las condiciones de escasez que condujeron al desplazamiento prolongado.

El cambio climático se presenta a menudo como un factor "de expulsión" o un multiplicador de la amenaza de que aumenten la migración y los conflictos. Una destacada teoría que vincula los cambios medioambientales con la migración y los conflictos postula que existe una reserva de recursos naturales en constante disminución para una población que va en aumento y que las crisis ambientales provocadas

por el cambio climático podrían crear inestabilidad y desencadenar la migración o la competencia a nivel local por los recursos. Esto crea unas vulnerabilidades particulares para los segmentos de la población que dependen directamente de los recursos para subsistir, pero también para aquellos que los utilizan de forma indirecta para generar medios de vida. En relación con esto, algunos investigadores y encargados de la formulación de políticas alegan que los flujos migratorios provocados por los cambios medioambientales también pueden exacerbar las tensiones y desencadenar conflictos entre los "migrantes por cuestiones climáticas" y las poblaciones de acogida por cuestiones políticas, sociales o ideológicas, además de por la supuesta competencia por los recursos.

Sin embargo, estas teorías a menudo se simplifican hasta el punto de borrar la dimensión política de cómo el cambio climático puede afectar a la migración y los conflictos. La literatura reciente ha demostrado que el tipo de instituciones gubernamentales y su fuerza suelen ser más importantes que el nivel de recursos naturales de un país o la vulnerabilidad a las crisis climáticas a la hora de entender los desplazamientos y los conflictos relacionados con los recursos<sup>2</sup>. Este artículo toma los ejemplos de Yemen y Darfur para ilustrar cómo el papel del Gobierno nacional es fundamental para

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

mitigar —o exacerbar— la migración y los conflictos relacionados con el clima.

### Yemen

Más de la mitad de la población de Yemen no tenía acceso a agua limpia ni siquiera antes del conflicto actual, y las aguas subterráneas, fundamentales para mantener los medios de vida agrícolas, se están agotando más rápido de lo que se reponen. La prolongada desertificación ha llevado a grandes segmentos de la población rural a emigrar a zonas urbanas, lo que ha duplicado la población de las ciudades en los últimos 15 años. Actualmente, entre el 70 y el 80 % de los conflictos rurales en Yemen son por la tierra o el agua. En las zonas urbanas, la competencia por la tierra entre los desplazados internos y la comunidad de acogida ha hecho que las divisiones políticas en la actual guerra civil sean más profundas, ya que muchos desplazados internos migran del norte al sur, por lo que ha aumentado la percepción de que los nortños se apropian de los recursos del sur. Sin embargo, aunque el cambio climático fue un requisito para que se desencadenaran la migración y el conflicto, la debilidad del Gobierno central en combinación con el acaparamiento de los recursos por parte de las élites fue lo que exacerbo la escasez de recursos y dejó a la población en riesgo de sufrir un conflicto por cuestiones climáticas.

En la década de 1990, el Gobierno nacional de Yemen —con la ayuda del PNUD— creó el Alto Consejo del Agua para abordar la escasez de este recurso, pero no funcionó debido a las rivalidades con otros ministerios y a la incapacidad del Gobierno central para hacer cumplir la normativa más allá de los centros urbanos<sup>3</sup>. Los posteriores intentos, como la Autoridad Nacional de Recursos Hídricos y el Programa de Inversión en la Estrategia Nacional del Sector del Agua (ambos promovidos y financiados por el Banco Mundial y otros donantes internacionales), también se centraron principalmente en soluciones tecnocráticas y no consiguieron abordar los aspectos políticos de la gestión de recursos. El Gobierno nacional también ha estado plagado de intereses políticos contrapuestos que impedían la correcta aplicación de las políticas para la mitigación del cambio climático. Por ejemplo, desde 1990 hasta el estallido de la guerra civil, el Gobierno de Yemen dependía en gran

medida del clientelismo de sus bases, parte de las cuales estaban compuestas por grandes terratenientes agrícolas que se oponían a la mayoría de las políticas de conservación de los recursos y de uso de la tierra, lo que dio lugar a la sobreexplotación de los terrenos agrícolas con cultivos de alto consumo de agua.

La combinación del escaso poder de ejecución del Gobierno central y los intereses políticos contrapuestos de las élites hizo que las políticas destinadas a mitigar los efectos del cambio climático mediante la gestión de los recursos no funcionaran. Esto llevó a gran parte de la población a sufrir escasez y dio lugar a las condiciones para que se produjera la vulnerabilidad ante muchos de los choques climáticos que tienen lugar en la actualidad.

### Darfur

Antaño, los alegatos sobre la relación directa entre el clima, la migración y el conflicto en Darfur hacían hincapié en la disminución de las precipitaciones y la desertificación antes de 2003, que impulsaron el aumento de la migración y desencadenaron el conflicto por la tierra y los recursos<sup>4</sup>. Según estos, la sequía provocó la migración en masa de segmentos de la población que dependían de la agricultura o de sectores adyacentes para su subsistencia hacia el sur de Darfur, donde esta había sido menos grave, lo que aumentó las tensiones sociales entre los grupos. Esto supuso un aumento de los conflictos localizados y poco intensos entre las comunidades por los recursos, que acabaron convirtiéndose en una guerra civil.

Desde entonces, las investigaciones han puesto de relieve el papel de la gobernanza y la política en torno a los recursos para hacer frente a esta vinculación directa entre clima, migración y conflicto. Debido en gran parte a los cimientos coloniales de este Estado, Sudán mantuvo unas profundas divisiones sociales que determinaron gran parte de la asignación de recursos y crearon tensiones a largo plazo entre Jartum (como “centro” de Sudán) y Darfur (como parte de la “periferia”). Desde entonces, el Gobierno central ha conseguido lealtad política a través de la distribución de unas tierras y recursos que casi nunca han ido a parar a Darfur. El Gobierno central y sus élites políticas y económicas también procuraron controlar los recursos agrícolas y minerales para mantener sus patrones de gasto, lo que se tradujo en una dependencia excesiva

de prácticas insostenibles en torno al uso de la tierra y —con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial— de grandes explotaciones agrícolas que aumentaron directamente su vulnerabilidad ante los cambios medioambientales<sup>5</sup>. Esto exacerbó los flujos de migración fuera de las zonas agrícolas inutilizables y avivó las tensiones étnicas, concretamente entre colectivos árabes y no árabes. Además, cuando se produjeron disputas localizadas por los recursos como consecuencia de la sequía y la hambruna, no se contó con los mecanismos tradicionales de resolución de controversias en Darfur debido a la reestructuración deliberada de la administración local por parte del Estado central, que supuso la eliminación de sus instituciones de gobernanza tradicionales. Conflictos que normalmente se habrían resuelto con facilidad siguen enconándose.

### Aplicar lo aprendido

¿Qué significan estas conclusiones para los responsables de la formulación de políticas y para los profesionales que tratan de abordar los flujos de migración y los conflictos relacionados con el clima? Al considerar la migración por cuestiones climáticas y los conflictos una consecuencia de la acción —o inacción— de las políticas de los Gobiernos, más que como un resultado exclusivo del cambio climático, resulta fundamental centrarse en la economía política de la mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, iniciativas como el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres siguen centrándose en cómo las coaliciones internacionales entre Estados y los propios Estados deben ser los principales actores a la hora de abordar los efectos del cambio climático, haciendo hincapié en la necesidad de “crear capacidad nacional” para mitigarlo y adaptarse a él. Como se ha demostrado tanto en Darfur como en Yemen, este enfoque suele ser ineficaz cuando son los propios Estados los que crean las condiciones de vulnerabilidad a los choques climáticos. El Banco Mundial, el FMI y numerosos donantes estatales internacionales ya han implementado con anterioridad programas de desarrollo de capacidad para respaldar la adaptación al clima tanto en Sudán como en Yemen, y todos han fracasado porque no han tenido en cuenta ni los intereses políticos ni la estructura del país.

En vez de eso, los donantes deberían centrar sus programas en estrategias “de segundo orden” de resiliencia frente al clima, como reforzar los mecanismos de resolución de conflictos y el desarrollo de políticas locales de uso del suelo. Restablecer los mecanismos locales de resolución de conflictos que han sido erosionados por el Gobierno central es fundamental para distender las tensiones como consecuencia del aumento de la migración y de los conflictos por los recursos o del incremento de las rivalidades por cuestiones identitarias. También se puede contribuir a esto trabajando con los líderes comunitarios locales en el desarrollo de unas estrategias de uso del suelo que puedan adaptarse al contexto local. En Tanzania, por ejemplo, donde los cambios medioambientales y las deficientes prácticas de gestión de las tierras han provocado migraciones y conflictos, el Sustainable Rangelands Management Project (Proyecto de Gestión Sostenible de los Pastizales) ha trabajado con las aldeas para desarrollar derechos territoriales sobre las tierras de pastoreo compartidas, lo que ha reducido los conflictos<sup>6</sup>.

En el caso de los marcos internacionales que sí se centran en el Estado como actor principal para mitigar el cambio climático y adaptarse a él, es fundamental realizar un análisis del país donde se estudie cómo influyen los intereses políticos en los ministerios, cuál es la base política de apoyo del Gobierno y el nivel de influencia del Gobierno central sobre las autoridades locales. Además, los donantes deben estar dispuestos a ser creativos en lo que respecta a qué organismos gubernamentales serían los principales ejecutores de la respuesta al cambio climático. Aunque los ministerios de medio ambiente o de recursos puedan parecer los organismos más competentes, a menudo pueden estar muy influenciados por determinados agentes económicos o políticos, como se ha visto en Yemen.

Estas recomendaciones ofrecen un punto de partida sobre cómo abordar la mitigación y la adaptación al cambio climático en contextos en los que es el Gobierno nacional quien crea activamente las condiciones para la vulnerabilidad en este contexto. La respuesta requiere, en última instancia, que se cuente de manera significativa con las estrategias tradicionales de desarrollo y de consolidación de la paz para hacer frente a las consecuencias,

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

además de una estrecha coordinación con los encargados de la formulación de políticas y los organismos internacionales para demostrar a los Gobiernos nacionales que la mitigación efectiva del cambio climático forma parte, de hecho, de sus intereses políticos.

Rachel Furlow

[rachel.furlow@gmail.com](mailto:rachel.furlow@gmail.com) @RachelFurlow

Estudiante de posgrado, Escuela de Servicio Exterior Edmund A. Walsh, Universidad de Georgetown

1. Para consultar estudios sobre la materia, véase, por ejemplo, Daoudy M (2020) *The Origins of the Syrian Conflict: Climate Change and Human Security*

2. Véase, por ejemplo, Fearon J (2005) "Primary Commodities and Civil War", *Journal of Conflict Resolution* número 49; Mehlum H, Moene K y Torvik R (2006) "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal* número 116 (1).

3. Si desea consultar más investigaciones al respecto, vea Helen Lackner (Ed) *Why Yemen Matters: A Society in Transition*

4. Véase, por ejemplo, Ki-moon B (2007) "What I Saw in Darfur", UNSG [bit.ly/KiMoon-2007-Darfur](https://bit.ly/KiMoon-2007-Darfur); Popovski V (2017) "Foresight African viewpoint: Does climate change cause conflict?" Brookings Institution <https://brook.gs/3sKZhWT>

5. Oxfam (2014) *We No Longer Share the Land: Agricultural Change, Land, and Violence in Darfur* [bit.ly/Oxfam-Darfur-2014](https://bit.ly/Oxfam-Darfur-2014)

6. Blocher J y Kileli E O (2020) "In Relatively Peaceful Tanzania, Climate Change and Migration Can Spur Conflict", Instituto de Políticas de Migración [bit.ly/MPI-Tanzania-Nov2020](https://bit.ly/MPI-Tanzania-Nov2020)

## ¿Adónde iremos si este lago se seca? Un estudio de caso del Sahel

Maria Stavropoulou y Andrew Harper

**Prácticamente igual que sus vecinos sahelianos, Mauritania se enfrenta a una abrumadora variedad de retos provocados por los efectos del cambio climático. Es mucho lo que se podría conseguir si las partes interesadas se comprometieran a responder con rapidez y de forma integral.**

La crisis climática en el Sahel es real. El aumento de las temperaturas, las lluvias imprevisibles, las inundaciones, la sequía y la desertificación amenazan cada vez más a países y comunidades ya de por sí vulnerables. Y estos cambios están alimentando las tensiones intercomunitarias.

Por ejemplo, las personas cuya subsistencia dependía de la pesca en el lago Faguibine, en Mali, tuvieron que abandonar sus tierras y sus medios de vida hace unos años porque el lago se secó. Se desplazaron hacia el sur, pero se encontraron con la hostilidad de las comunidades de pastores que ya tenían problemas para acceder a un agua y con unos pastos cada vez más escasos para su ganado. En estas zonas remotas del país, el Estado apenas está presente; es incapaz de ayudar a mediar entre las comunidades que se encuentran tensionadas y mantener la paz. El conflicto intercomunitario se ha recrudecido y el aumento de la presencia de grupos armados no estatales ha aumentado la creciente inseguridad.

*"Me preocupa que el lago se seque pronto. No sé qué haremos". Yahya Koronio Kona<sup>1</sup>.*

Muchos pescadores malienses solían cruzar la frontera hacia la región de Hodh

Chargui, en Mauritania, durante varios meses al año, y lo venían haciendo desde hacía décadas. En los últimos años, se han ido instalando paulatinamente en nuevos hogares cerca de los lagos, y no tienen intención de regresar a Mali en un futuro inmediato. Pero esto también preocupa a las comunidades locales para las que el lago es una fuente de agua vital para su ganado. A medida que han aumentado las tensiones, las autoridades regionales y locales han acabado interviniendo y llevado a cabo esfuerzos de mediación, con lo que han conseguido restablecer —al menos temporalmente— la convivencia pacífica entre las poblaciones. Pero la falta de lluvia está exacerbando la situación. Los lugareños temen que el lago se quede sin peces. La sobrepesca ya ha dado lugar a la pérdida de la mayoría de las aves migratorias que solían visitar el lugar. El ecosistema está peligrosamente desequilibrado.

Mauritania es un país generoso con los refugiados a los que acoge y lo ha sido durante décadas. Sin embargo, la combinación de la presión sobre los recursos naturales relacionada con el cambio climático, la constante inseguridad en el vecino Mali y el impacto de las nuevas llegadas sobre los ya frágiles ecosistemas está tensando la capacidad de afrontamiento local.

## Abordar los efectos ambientales y las necesidades

Solo se encontrarán soluciones si todo el mundo reconoce lo mucho que está en juego, no solo en este rincón de Mauritania, sino también en la región en general. Los enfoques propuestos aquí para Mauritania son sin duda pertinentes para muchos otros contextos y países.

El aumento de la sensibilización y el respeto de las ordenanzas municipales que promuevan unas prácticas pesqueras sostenibles tendrá que ir acompañado del apoyo a los refugiados y a las comunidades de acogida para que desarrollen unos medios de vida adicionales o alternativos. Las comunidades locales y los refugiados deberán trabajar juntos para abordar y conciliar sus preocupaciones y para proteger las tierras, el lago y unos medios de vida de los que todos dependen. Las autoridades regionales y locales también necesitan apoyo y una mayor capacidad para mantener la paz y la seguridad e impulsar el desarrollo económico, y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Mauritania requerirá más capacidad para implementar plenamente sus iniciativas para la conservación y recuperación de los lagos.

Parte de la solución puede estar en la iniciativa de la Gran Muralla Verde, dirigida por la Unión Africana<sup>2</sup>, que se centra en la recuperación y gestión sostenible de las tierras en todo el cinturón saheliano. Como proyecto integrado de desarrollo sostenible —que incluye la plantación de árboles, aunque va mucho más allá—, promete contribuir a mejorar la vida de miles de personas.

Tanto las comunidades desplazadas como las de acogida deben reforzar su cooperación para proteger el medio ambiente mediante el cuidado y la gobernanza compartidos de sus valiosos recursos. Además de desarrollar y mantener los cinturones verdes, habrá que centrarse en la reforestación y en el desarrollo de zonas especiales para satisfacer la necesidad de madera de la población, en la energía sostenible y en las alternativas energéticas al carbón vegetal para limitar la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero, y en la adaptación de las rutas para los trashumantes y su ganado.

Para reforzar la seguridad alimentaria de las comunidades, será necesario apoyar la producción productiva y sostenible de la pesca, la agricultura y la ganadería; ello debería incluir la mejora del acceso a los

servicios veterinarios, a los expertos en pesca y a la gestión de plagas, así como el fomento de la horticultura. La gestión del agua es cada vez más crítica y requiere la mejora de los sistemas de almacenamiento, acuerdos sobre el acceso a las fuentes de agua y la promoción de técnicas de riego eficientes. Y también habrá que mejorar la capacidad de las comunidades para comercializar sus productos, por ejemplo, mediante la creación de cooperativas y la formación en educación financiera y gestión empresarial.

Además, habría que crear y mantener unos mecanismos de gobernanza compartida y desarrollar mecanismos de mediación; el sentimiento de que existe un propósito en común puede ofrecer unos dividendos de paz que van mucho más allá de la gobernanza compartida de los recursos naturales. La formación de los escolares en materia de medio ambiente sería fundamental para que las generaciones futuras entiendan los problemas que están en juego.

Sin embargo, un apoyo más intenso y accesible —que incluya financiación adicional, asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales y nacionales— por parte de la comunidad internacional será un precursor necesario para ese progreso en los países y comunidades más vulnerables al clima. La programación conjunta de la ayuda plurianual por parte de los donantes y socios debe basarse en la escucha activa de las necesidades de las personas que se encuentran a la vanguardia de la crisis climática, junto con la voluntad de ajustar y reasignar las contribuciones en consecuencia. Esto no debería ser un ejercicio de “ecoimpostura” de los préstamos y compromisos anteriores. Los desplazados y las comunidades de acogida, con el apoyo de las autoridades regionales y locales, ya están desempeñando un papel fundamental, pero esta acción local debe ser facultada y apoyada urgentemente. No hay tiempo que perder.

**Maria Stavropoulou**

*stavropo@unhcr.org @MariaSt\_UNHCR*

Exrepresentante de ACNUR en Mauritania

**Andrew Harper** *harper@unhcr.org @And\_Harper*

Asesor Especial del Alto Comisionado para la Acción Climática

1. [bit.ly/UNHCR-Mali-Mauritania-Oct2021](https://bit.ly/UNHCR-Mali-Mauritania-Oct2021)

2. [www.greatgreenwall.org](http://www.greatgreenwall.org)

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

## Lecciones de la respuesta a la sequía en Afganistán

Shahrazad Amoli y Evan Jones

**La incapacidad de anticiparse a la sequía y de coordinar una respuesta efectiva y centrada en la recuperación contribuyó al desplazamiento prolongado de cientos de miles de personas en Afganistán. Ante los efectos de la crisis climática, será clave garantizar la preparación y la acción temprana.**

En 2018, Afganistán sufrió una grave sequía que impactó directamente sobre más de dos tercios de la población del país, de 38 millones de personas. La sequía provocó que las cosechas no salieran adelante, vació las reservas de aguas subterráneas e hizo que aumentara la inseguridad alimentaria en 22 de las 34 provincias<sup>1</sup>. Posteriormente, provocó los desplazamientos internos en masa de aproximadamente 371 000 afganos, que se vieron obligados a abandonar sus hogares y buscar refugio en otras partes del país. Solo en la región occidental de Afganistán, la sequía provocó el desplazamiento de más de 170 000 personas<sup>2</sup>.

Cuatro años después, y en medio de una segunda sequía, muchas de estas personas desplazadas internas siguen sin poder acceder a “soluciones duraderas”, aún no pueden regresar a sus lugares de origen ni integrarse en las comunidades locales. En lugares como Shahrak-e-Sabz, un asentamiento informal en las afueras de la ciudad de Herat, más de 12 000 familias siguen desplazadas, y muchas de ellas todavía necesitan urgentemente asistencia básica porque no pueden acceder a unos medios de vida sostenibles y, por tanto, no pueden mejorar su capacidad de recuperación<sup>3</sup>. Obligados a huir de sus hogares a causa de la sequía (y de otras amenazas como el conflicto y el acceso limitado a los centros médicos), tienen pocas perspectivas de poder regresar a sus hogares en un futuro próximo. Cuestiones como el acceso a los medios de vida y al agua, la disponibilidad de terrenos agrícolas seguros y cultivables, y la inseguridad siguen planteando retos y hacen que decenas de miles de desplazados internos vivan indefinidamente en un limbo. En algunos casos, recurren a mecanismos negativos para hacer frente a la situación, como la venta de objetos personales e incluso la venta de sus hijos, normalmente niñas. Los asentamientos informales de Herat son un duro recordatorio de la necesidad de que las partes interesadas en el desarrollo y en la ayuda humanitaria trabajen mano a mano en todas las etapas del

desplazamiento provocado por el clima si se quieren alcanzar soluciones a largo plazo.

Aprender de las emergencias climáticas en países como Afganistán es fundamental para consolidar las respuestas tanto allí como en otros lugares. Para 2040, se calcula que 700 millones de personas en todo el mundo experimentarán sequías durante seis meses o más<sup>5</sup>, lo que dará lugar a unas duras condiciones que sin duda contribuirán al desplazamiento forzoso de personas, ya sea dentro o fuera de las fronteras nacionales. Si no se entiende lo que ha funcionado (y lo que no) en diferentes contextos, las comunidades desplazadas por cuestiones climáticas seguirán sin soluciones duraderas.

**La necesidad de una acción temprana integral**  
Antes de que Afganistán declarara oficialmente la sequía en abril de 2018, el país ya llevaba 18 meses sufriendola. Sin embargo, los actores pertinentes (en concreto la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres, ANDMA) no comunicaron a tiempo las señales de alerta temprana a pesar de los fuertes indicadores de que este periodo seco evolucionaría hacia una sequía en toda regla. Sin una estrategia clara sobre cómo paliar las condiciones de sequía de evolución lenta, la respuesta de la ANDMA no logró catalizar la acción temprana del Gobierno y de otros actores humanitarios clave.

En cambio, la Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna y la ONG iMMAP sí elaboraron una serie de informes detallados al principio de la sequía. Pero su difusión fue limitada y los informes no se tradujeron ni al dari ni al pastún. El grueso de la comunidad humanitaria no pudo entender del todo la inminente sequía y sus potenciales consecuencias humanitarias —incluidos los desplazamientos a gran escala—, por lo que no se vio la necesidad de adoptar medidas de preparación<sup>4</sup>. Esto dio pie a que los responsables de la toma de decisiones y los actores humanitarios no llevaran a cabo al inicio de la sequía unas intervenciones en materia de desarrollo y



Consejo Danés para el Refugiado Aveli Kerimi

Shahrak Sabz, un asentamiento informal para los afganos desplazados internamente por el conflicto y la sequía.

resiliencia colaborativas y cohesionadas. En resumidas cuentas, la comunidad humanitaria perdió una oportunidad única de prestar una ayuda crucial en las zonas afectadas por la sequía, lo que provocó que la población acabara viéndose obligada a marcharse.

Otro fallo fue la lentitud con la que se publicó el Plan de Respuesta Humanitaria (PRH) revisado del país. Este documento es fundamental a la hora de abordar las necesidades humanitarias, especialmente en el ámbito del intercambio de información, la planificación de las ONG y la movilización de recursos. A pesar de que llevaban más de un año en periodo de sequía, no fue hasta mayo de 2018 —un mes después de que se declarara oficialmente— cuando se revisó el PRH de Afganistán para reflejar sus necesidades humanitarias. Pero a esas alturas era ya demasiado tarde para abordar adecuadamente esas necesidades urgentes y buscar el apoyo financiero necesario. Esto provocó carencias en la prestación de servicios humanitarios y exacerbó aún más los factores de expulsión de los desplazamientos.

En efecto, el PRH pudo abordar una serie de necesidades humanitarias básicas para cientos de miles de personas afectadas por la sequía. Sin embargo, como los presupuestos ya estaban establecidos y los donantes no fueron muy flexibles, no pudo utilizarse con éxito como herramienta para crear

las medidas de recuperación y resiliencia necesarias para reducir la dependencia de la ayuda humanitaria, ni fue capaz de llegar a todas las comunidades en riesgo. Como consecuencia, la capacidad de recuperación de la comunidad se vio menoscabada, el apoyo humanitario fue, en general, insuficiente y un gran número de personas se encontró en la tesitura de no tener más remedio que abandonar su hogar.

Es indudable que la respuesta de Afganistán a la sequía de 2018 podría haber sido más efectiva. Cuando comenzó en 2018, con independencia de que el Gobierno no la hubiera declarado oficialmente, la comunidad humanitaria podría haber evaluado y articulado mejor las necesidades, y podría haber buscado un mayor

compromiso a través de la comunidad de donantes. Por ejemplo, unas intervenciones más tempranas relacionadas con la resiliencia, como la distribución de forraje y plantones resistentes a la sequía o apoyar unos medios de vida alternativos, podrían haber producido unos resultados significativos.

### **El nexo entre la acción humanitaria, la ayuda para el desarrollo y la consolidación de la paz**

En el contexto de Afganistán, existen multitud de organismos internacionales y de ONG nacionales e internacionales que están implementando diversos programas humanitarios y de desarrollo. Sin embargo, a pesar de que el nexo entre la acción humanitaria, la ayuda para el desarrollo y la consolidación de la paz —un enfoque que defiende la coherencia entre los actores de desarrollo, humanitarios y de paz— ha sido un principio operativo fundamental para los donantes, las ONG y los Estados afectados por las crisis desde la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, las partes interesadas implicadas en la respuesta a la sequía de Afganistán no aprovecharon las ventajas que ofrece una respuesta estratégica basada en dicho nexo.

A la respuesta a la sequía de 2018 se le atribuye haber salvado más de 3,5 millones de vidas mediante la prestación de ayuda vital urgente<sup>5</sup>. Sin embargo, esa misma

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

respuesta humanitaria no logró crear soluciones duraderas para las comunidades desplazadas, lo que perpetuó la dependencia de los servicios humanitarios. Además, la respuesta tampoco consiguió integrar las iniciativas de consolidación de la paz, entre ellas las relacionadas con cuestiones como la gestión de los recursos hídricos, y otros conflictos relacionados con los recursos. Esto refleja la falta generalizada de coherencia y conexión entre los actores humanitarios, de desarrollo y de paz en Afganistán durante las etapas iniciales de la crisis.

Si echamos la vista atrás está claro que, en las primeras etapas de la respuesta a la sequía, la comunidad humanitaria centró sus esfuerzos en la asistencia inmediata a las poblaciones afectadas que habían sido desplazadas. Se reconocía la necesidad de unas intervenciones a largo plazo para la recuperación, pero no era una prioridad inmediata para las partes interesadas, ni se disponía de fondos para respaldarlas. Esta brecha fundamental fue el resultado de la falta de claridad en la toma de decisiones y en la comunicación entre los organismos de la ONU y las ONG internacionales durante las reuniones iniciales, así como en las reuniones del Equipo de Coordinación Intergrupos (ICCT, por sus siglas en inglés) y del Equipo Humanitario en el País (HCT, por sus siglas en inglés) en cuanto a la mejor manera de coordinar los distintos sectores y mandatos. Además, la respuesta también puso de manifiesto una falta de integración más general de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y de las disposiciones relacionadas con el cambio climático dentro del propio sistema humanitario. En el futuro, tanto el ICCT como el HCT saldrán beneficiados si se aseguran de que se incluye una reflexión y las acciones relacionadas con la resiliencia en los grupos temáticos y en sus respectivas estrategias. Esto no solo supondría el reconocimiento oficial de la importancia de las intervenciones a largo plazo, sino que también respaldaría la integración de unos indicadores de rendimiento específicos y claves para el desarrollo que reflejen y sirvan de apoyo a los programas de resiliencia.

En julio de 2018, tras un aumento significativo del número de personas desplazadas en la región occidental de Afganistán, ocho ONG internacionales emitieron un comunicado de prensa conjunto

en el que destacaban la necesidad de una recuperación temprana y del aumento de la resiliencia en los lugares de origen<sup>6</sup>. Aunque encomiable, la medida llegó con varios meses de retraso, cuando ya era tarde, puesto que los desplazamientos a gran escala ya habían comenzado y llegados a este punto, no se podían parar. Tal vez la demora de este enfoque fue la razón por la que los Gobiernos donantes tampoco contribuyeron con la tan necesaria financiación para la transición de las intervenciones humanitarias a las de desarrollo.

La respuesta a la sequía en Afganistán ofrece numerosas lecciones para otros Estados. Es importante señalar que, independientemente del contexto político del país o de la arquitectura humanitaria existente, la ayuda humanitaria no puede prestarse de forma aislada. El Gobierno, el sector privado y la sociedad civil deben emplear respuestas que abarquen el nexo entre la acción humanitaria, la ayuda para el desarrollo y la consolidación de la paz. Solo mediante la prestación de ayuda vital urgente junto con programas de desarrollo a largo plazo (que incluyan medidas preventivas), los países podrán dar lugar a cambios que ayuden a las personas a salir de la pobreza y a encontrar una solución a largo plazo para su desplazamiento.

Debido a la topografía de Afganistán, a que su sociedad se basa principalmente en la agricultura y ante su susceptibilidad a las actuales crisis climáticas, como la sequía y las inundaciones, es fundamental que el cambio climático siga estando firmemente presente en la agenda de los Gobiernos, la sociedad civil y los actores internacionales. En el contexto de la aguda y deteriorada situación humanitaria dentro del país y dada la actual capacidad de gobierno y su impredecible y frágil infraestructura, los fenómenos climáticos como la sequía no harán más que agravar los retos y vulnerabilidades existentes. Todos los actores deben colaborar para garantizar el refuerzo de las respuestas humanitarias y de desarrollo ante los desastres, tanto de emergencia como de evolución lenta. Esto es especialmente importante por la actual situación política en Afganistán, donde el compromiso de los donantes se encuentra en una encrucijada con respecto a la asignación de recursos. Sin el apoyo financiero y técnico necesario, existe un riesgo muy real de que decenas de millones de afganos sigan

sufriendo y no les quede ni la esperanza de optar a unas soluciones a largo plazo.

**Shahrzad Amoli**

[shahrzad.amoli@gmail.com](mailto:shahrzad.amoli@gmail.com) @ShahrzadAm  
Especialista en Información, Consejo Danés para los Refugiados, Afganistán

**Evan Jones** [Evan.Jones@adsp.ngo](mailto:Evan.Jones@adsp.ngo) @AsiaDSP

Director, Asia Displacement Solutions Platform

1. Banco Mundial *Hunger before the drought: food insecurity in Afghanistan* [bit.ly/WorldBank-Hunger-before-drought](https://bit.ly/WorldBank-Hunger-before-drought)

2. Asia Displacement Solutions Platform (2020) *Re-imagining the drought response*, p1 <https://adsp.ngo/wp-content/uploads/2021/01/LessonsLearned.pdf>

3. Consejo Danés para los Refugiados (2021) "Natural disasters and decades of conflict have left internally displaced in Afghanistan impoverished and vulnerable" [bit.ly/DRC-naturaldisasters-Afghanistan-May2021](https://bit.ly/DRC-naturaldisasters-Afghanistan-May2021)

4. Véase la nota final nº 2, pág. 31.

5. Véase la nota final nº 2, pág. 2.

6. Declaración entre varios organismos "REACHING OUT - Implementing a Comprehensive Response to Drought in Afghanistan", 18 de julio de 2018 [bit.ly/Afghanistan-drought-statement-18072018](https://bit.ly/Afghanistan-drought-statement-18072018)

## El conflicto, el cambio climático y la reducción del espacio de movilidad en el Sahel Central

Giulio Morello y Joelle Rizk

**Los riesgos climáticos, los conflictos y unos marcos normativos cada vez más desfavorables han perturbado las estrategias para la recuperación basadas en el Sahel Central y han limitado los beneficios de los compromisos regionales y mundiales en materia de migración, desplazamiento climático y reducción del riesgo de desastres.**

El Sahel Central es una de las regiones de África más afectadas por el conflicto y una de las más vulnerables del mundo a los riesgos climáticos<sup>1</sup>. Se caracteriza por la porosidad de sus fronteras, la migración internacional y estacional, las comunidades que comparten zonas fronterizas y las grandes áreas y zonas de la periferia gobernadas por actores no estatales. La región cuenta con una larga tradición de movilidad interna y transfronteriza. En el Sahel Central, la movilidad en forma de migración estacional y trashumancia ha sido históricamente una estrategia clave para hacer frente a un medio natural duro, que ha permitido a las personas diversificar sus medios de vida y ser más resilientes.

Las poblaciones locales tienen una capacidad limitada para hacer frente a un aumento de las temperaturas que supera la media mundial, a la variación de las precipitaciones extremas, a los catastróficos ciclos de sequía e inundaciones y a un deterioro estimado del 65 % de las tierras cultivables en toda la región<sup>2</sup>. Sus medios de vida dependen en gran medida del acceso directo al agua, los pastos y otros recursos naturales, y de la agricultura de secano. El conflicto y la inseguridad han hecho que disminuyan aún más las capacidades locales para recurrir a las estrategias tradicionales

para la recuperación (incluida la movilidad) y han desencadenado desplazamientos a gran escala. Esto es especialmente visible en Burkina Faso, donde el número de personas desplazadas internas se ha multiplicado por más de diez entre 2018 y 2021, hasta superar el millón, lo que convierte su crisis planteada por los desplazamientos en una de las que más rápido está creciendo en el mundo. Las personas que dependen de la movilidad, como los desplazados internos, los refugiados, los migrantes en tránsito y los pastores trashumantes, se han visto directamente afectadas o han sido objeto de la violencia y los ataques. El peligro de secuestro, extorsión, saqueo y violencia física y sexual ha hecho que los corredores migratorios y los trashumantes a menudo sean demasiado peligrosos.

Las estrategias para la recuperación basadas en la movilidad pueden dejar de ser posibles para las comunidades afectadas por los riesgos climáticos y los conflictos armados. Por ejemplo, la militarización de las fronteras y los conflictos podrían limitar las opciones de movilidad a lo largo de las rutas para la trashumancia o a las tradicionales zonas de migración estacional o por motivos laborales, y el deterioro de las tierras y la mala gestión de los recursos naturales dificultarían el acceso a los medios de vida tradicionales. En estos casos, la movilidad

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

ya no es la piedra angular de la capacidad de recuperación de las comunidades locales, sino un mecanismo reactivo para preservar su funcionamiento a corto plazo. En los casos más extremos, el desplazamiento forzado se convierte en la principal forma de movilidad.

Además, las estrategias para la recuperación basadas en la movilidad dependen en gran medida de la posibilidad de mantener, reforzar o establecer vínculos de capital social en los lugares de acogida y las zonas de destino. Por ello, las narrativas políticas que refuerzan la securización, la escasez de recursos naturales, la estigmatización de los grupos de población móviles y la contención de los traslados contribuyen inevitablemente a debilitar el capital social y a aumentar las tensiones en las comunidades de acogida. La cohesión social es una parte importante de estos vínculos. Esto explica por qué, siempre que pueden, los desplazados internos y los migrantes en el Sahel Central tienden a agruparse por comunidades de origen. Cuando las relaciones sociales e intercomunitarias se rompen, las personas desplazadas y los migrantes son incapaces de acceder a los servicios y oportunidades en las zonas de destino/acogida, pueden verse obligados a vivir en “guetos” periurbanos y es posible que surjan tensiones por los recursos naturales, las tierras y otros bienes y servicios. Colectivos específicos podrían ser atacados o discriminados. En el peor de los casos, las opciones de movilidad podrían reducirse o desaparecer, ya que las relaciones intercomunitarias se deteriorarían hasta el punto de que trasladarse a otro lugar sería demasiado arriesgado.

### Un marco normativo fracturado

El marco normativo en el Sahel Central a menudo ha oscilado entre la promoción de los derechos de movilidad y la protección de las fronteras y la agricultura sedentaria. En la última década, la región ha adoptado prácticas de gestión de las fronteras más estrictas para frenar la migración irregular y securizar las regiones fronterizas. Estas tendencias crean fracturas que dificultan la materialización de los compromisos mundiales sobre el desplazamiento climático. Las políticas de securización introducidas, por ejemplo, obstaculizan la aplicación de los marcos de libre tránsito establecidos por la Comunidad Económica de Estados de África

Occidental (CEDEAO), incluida su capacidad para proporcionar formas limitadas de protección en situaciones de desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres.

En el Sahel Central, los marcos climáticos y de movilidad siguen estando mal integrados y dejan a un gran número de poblaciones desplazadas y migrantes sin protección más allá de la que ofrece el derecho de los derechos humanos. Por ejemplo, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, solo Burkina Faso y Mali han incluido un debate sobre la movilidad en sus Programas nacionales de acción para la adaptación (PNA). Y, aunque existe una creciente convergencia entre los marcos del desplazamiento interno y de la reducción del riesgo de desastres, aún hay margen para reforzarla más. La Convención de Kampala obliga a los Estados a “adoptar medidas para proteger y ayudar a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, incluyendo el cambio climático”; también establece disposiciones específicas sobre mecanismos de alerta temprana y de reparación, y abarca situaciones de desplazamiento preventivo. Sin embargo, los Estados del Sahel Central están demostrando ser lentos a la hora de implementar sus obligaciones tras la ratificación, lo que deja sin abordar las lagunas de protección<sup>3</sup>.

En general, parece haber una desconexión entre los enfoques progresistas basados en los derechos que están surgiendo a nivel continental y regional, especialmente tras la Resolución de la Unión Africana sobre el cambio climático y los derechos humanos adoptada en 2009, y las políticas nacionales adoptadas por los Estados a título individual, que tienden a priorizar la necesidad de reafirmar el control estatal sobre unas fronteras porosas. Estas fracturas hacen que sea difícil que los marcos normativos nacionales lleven a la práctica los objetivos y principios emergentes sobre la movilidad relacionada con el clima que establecen los nuevos instrumentos, como es el caso de los dos Pactos Mundiales<sup>4</sup>.

### La región fronteriza de Liptako-Gourma: de la trashumancia al desplazamiento

El triángulo de Liptako-Gourma se extiende por las fronteras de Mali, Burkina Faso y Níger. En esta región, la movilidad trashumante se ha visto visiblemente afectada por los

efectos combinados de los conflictos y el cambio climático, y por un marco normativo desfavorable. Los movimientos de los pastores se ven limitados por los altos niveles de inseguridad, la usurpación de los corredores trashumantes y las tierras de pastoreo, la degradación ambiental y un sesgo normativo que favorece a las comunidades sedentarias.

A medida que los pastores recorren distancias más largas para acceder a agua y a unos pastos cada vez más escasos, entran en contacto con poblaciones sedentarias con las que no comparten un historial de mediación e intercambio, lo que desencadena tensiones por el acceso a los recursos naturales. Además, las rutas para la trashumancia también se están volviendo más peligrosas debido a los conflictos y la militarización de las fronteras. La seguridad se ha convertido actualmente en el principal, cuando no el único, criterio para elegir las rutas para la trashumancia. Por tanto, la movilidad trashumante —la principal estrategia para la recuperación en el duro entorno del Sahel Central— podría dejar de ser viable. Un informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) mostraba cómo la inseguridad obligaba a los pastores malienses a reunirse en torno a unos pocos puntos de abastecimiento de agua, donde tenían que competir con otros colectivos por el acceso a los recursos y, por tanto, entraban en una espiral de vulnerabilidad que les llevaba a malvender su ganado y, finalmente, a acabar desplazados en zonas urbanas<sup>5</sup>.

Los pastores trashumantes también se ven amenazados por un entorno normativo desfavorable. En Burkina Faso, Mali y Níger, la protección jurídica de los pastores se ha visto mermada por los procesos de descentralización y la fragilidad del Estado, lo que ha desencadenado tensiones intercomunitarias entre los trashumantes nómadas y los agricultores asentados. Estas tensiones suelen resolverse a favor de las comunidades sedentarias, ya que las leyes parlamentarias, las autoridades consuetudinarias y las estructuras de gobernanza local (como los consejos de desarrollo de las aldeas) se inclinan a favor de los intereses agrícolas y tienden a percibir a los pastores como si fueran forasteros.

Incluso cuando los marcos jurídicos protegen el acceso de los pastores a los recursos naturales, este suele estar sujeto a los requisitos agrícolas. Por ejemplo, en Burkina Faso, la actividad de los pastores trashumantes fue

regulada por la Ley 2009-034 y se consagró como derecho fundamental por primera vez en la historia del país. Sin embargo, los retos para su implementación, la introducción de certificados de trashumancia obligatorios y el confinamiento de los movimientos de los rebaños a espacios predeterminados han limitado la movilidad de los pastores. En Mali, el Estatuto del Ganadero Trashumante (2001) otorgó derechos prioritarios a las comunidades sedentarias sobre los trashumantes de otras zonas en lo que respecta al acceso a los recursos naturales y al agua, lo que hace que sea difícil para los pastores nómadas mantener sus medios de vida. Níger ha adoptado unas políticas decididamente más favorables que protegen la movilidad de los pastores como un derecho fundamental y conceden a los trashumantes acceso prioritario a los recursos en las zonas de origen (Ordenanza n.º 2010-029, Código de Aguas de 2010 y Código Rural de 1993). Sin embargo, su implementación ha sido lenta e inefectiva; las autoridades locales y las entidades del sector privado suelen infringir la Ordenanza, y las capacidades institucionales son débiles.

### Proteger el espacio de movilidad

En el contexto actual, resulta esencial respaldar la capacidad de las personas y las comunidades de recurrir a la movilidad como medio para hacer frente a los efectos combinados del cambio climático. Para ello, extraemos las siguientes conclusiones y recomendaciones.

La actual desconexión en el marco normativo que afecta al espacio de movilidad en el Sahel Central dificulta la puesta en marcha de los compromisos mundiales por parte de los Estados y las instituciones regionales. El ejemplo de la movilidad trashumante muestra cómo la incoherencia de los compromisos políticos y las prácticas pueden aumentar la vulnerabilidad de unas poblaciones móviles que se enfrentan a conflictos y riesgos climáticos. Los Estados deberían tomar medidas urgentes para evitar que se sigan entorpeciendo las estrategias para la recuperación y la adaptación basadas en la movilidad.

Dado que la securización de las fronteras y la militarización en el Sahel Central están reduciendo cada vez más el espacio de movilidad, las poblaciones que dependen de la movilidad transfronteriza están expuestas a riesgos para su protección y amenazas

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

a sus derechos fundamentales. Resulta fundamental que los Estados y otros actores implicados en la gestión de las fronteras integren un enfoque basado en derechos y adopten prácticas más procesables que reflejen las realidades de la movilidad transfronteriza en la región y garanticen la protección del espacio de movilidad.

Teniendo en cuenta la escasa presencia de los Estados, especialmente en las zonas fronterizas, y los retos que existen para implementar los objetivos políticos y los compromisos mundiales, es importante que los donantes y los actores ejecutivos refuercen los modelos de adaptación basados en la comunidad en los ámbitos de la gestión de los recursos naturales y los mecanismos tradicionales por los que se rige el acceso a los recursos naturales y la solución de conflictos.

Giulio Morello [giulio.morello@samuelhall.org](mailto:giulio.morello@samuelhall.org)  
Director de investigación, Samuel Hall

Joelle Rizk [jrizk@icrc.org](mailto:jrizk@icrc.org)

Asesora del CICR en materia de migración en África

Ambos autores han redactado este artículo a título personal.

1. A efectos de este artículo, el “Sahel Central” comprende Burkina Faso, Mali y Níger. Todos estos países forman parte del G5 del Sahel y de los Estados miembros de la CEDEAO.
2. ACNUDH (2018) *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants* [bit.ly/OHCHR-slow-onset-2018](https://bit.ly/OHCHR-slow-onset-2018)
3. Weerasinghe S (2021) *Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia*, OIM/ACNUR [www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Bridging-the-Divide-SYNTHESIS-REPORT-with-ANNEXES-2021.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Bridging-the-Divide-SYNTHESIS-REPORT-with-ANNEXES-2021.pdf)
4. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados.
5. CICR (2020) *When Rain Turns to Dust: Understanding And Responding To The Combined Impact Of Armed Conflicts And The Climate And Environment Crisis On People's Lives* <https://shop.icrc.org/when-rain-turns-to-dust-pdf-en.html>

## Desarrollo de alianzas en la región de la IGAD

Lena Brenn, Noora Mäkelä, Eleonora Panizza, Ahmed Amdihun y Roberto Rudari

**¿Cómo pueden las alianzas y los enfoques innovadores mejorar la coherencia de las políticas y su efectividad en la región de la IGAD en el contexto de los desastres y el cambio climático?**

En todo el continente africano, los efectos adversos del cambio climático han intensificado la frecuencia y la gravedad tanto de los fenómenos de evolución lenta como de los repentinos. En concreto, la región de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)<sup>1</sup> se considera una de las más vulnerables ante la variabilidad y el cambio climático. Alberga a más de 230 millones de personas cuyos medios de vida e ingresos están vinculados principalmente a la agricultura, y más de dos tercios de la región son áridos o semiáridos. La región de la IGAD es una de las más diversas del mundo porque incluye, por un lado, zonas de crecimiento económico e inversión y, por otro, zonas propensas a los conflictos, la inestabilidad política, las crisis humanitarias y los desastres. Con regularidad se enfrenta a un amplio abanico de amenazas naturales que dan lugar a diversas formas de movilidad humana.

Tal y como se reconoce en el Pacto Mundial para la Migración (GCM, por sus siglas en inglés), ningún país (ni tampoco ningún

sector político) puede abordar los retos y las oportunidades de la movilidad humana por sí solo. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta la diversidad y la complejidad que subyace al éxodo de personas en contextos de desastres y cambio climático. Los riesgos y las necesidades de protección a los que se enfrentan estos colectivos pueden abordarse a través de una serie de medidas y herramientas, entre las que se incluyen vías regulares para la migración, enfoques integrados para la reducción del riesgo de desastres (RRD), la adaptación al cambio climático y el fomento de la resiliencia, así como medidas para respaldar el trabajo y los medios de vida dignos, y la migración como estrategia de adaptación.

Para ello, varios organismos de la ONU y sus socios establecieron un Programa Conjunto<sup>2</sup> en febrero de 2021 (financiado por el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Migración<sup>3</sup>) con el objetivo de mejorar la gobernanza de la migración a nivel regional y nacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y la degradación

ambiental. Esta alianza tenía como objetivo contribuir a la implementación de los instrumentos internacionales pertinentes<sup>4</sup> y representa una oportunidad única para reunir los conocimientos y la experiencia compartidos de diferentes actores estatales y no estatales de la región de la IGAD.

### **Trabajar más allá del hermetismo: alianzas y colaboración**

Existe un amplio abanico de instrumentos y políticas a nivel regional y nacional que son relevantes para la movilidad humana y el cambio climático. Entre ellos, las políticas regionales y nacionales sobre migración, cambio climático, RRD, ayuda y protección humanitaria, derechos humanos, desarrollo, trabajo y urbanismo<sup>5</sup>. Es evidente que es necesario facilitar la coherencia de las políticas, los diálogos políticos y las acciones concretas en estos diferentes ámbitos políticos, incluso a través de un adecuado apoyo financiero, técnico y de mejora de la capacidad. El enfoque multipartito del Programa aborda todos estos objetivos y las vías para alcanzarlos.

El Programa lleva a cabo intervenciones dentro de las estructuras existentes de la IGAD6 a nivel regional, nacional y local. Los socios colaboran estrechamente con los Gobiernos nacionales y locales, y cuentan con la participación de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales afectadas por los desastres, la degradación ambiental y el cambio climático, o en riesgo de serlo. El objetivo es perseguir enfoques centrados en las personas desde la perspectiva de la Administración y de la sociedad en su conjunto. El Programa también complementa otras iniciativas relacionadas con la movilidad humana en contextos de desastres y cambio climático en la región.

El Programa tiene cuatro esferas de interés interrelacionadas que están vinculadas a cuatro necesidades regionales específicas<sup>7</sup>. Uno de los aspectos de la labor del Programa es el apoyo de la inclusión de consideraciones en materia de movilidad humana en diferentes áreas políticas, basándose en los hallazgos y recomendaciones de un análisis<sup>8</sup> sobre cómo se aborda actualmente la movilidad humana en las políticas regionales y nacionales sobre RRD, cambio climático y desarrollo. Los hallazgos se debatieron en una reunión regional en septiembre de 2021, y el debate continuará a nivel

local en Kenia y Somalia para garantizar que las recomendaciones sean factibles, realistas y se asuman por la comunidad.

El Protocolo de la IGAD sobre la Libre Circulación de las Personas (adoptado en junio de 2021 por el Consejo de ministros) refleja otra esfera de interés que también ha tenido un éxito temprano. El artículo 16 del Protocolo insta a los Estados miembros a que faciliten la entrada y la estancia de las personas que se trasladen en previsión de un desastre, durante el mismo o a raíz de él. Es la primera vez que un Protocolo de Libre Circulación aborda específicamente las necesidades de las personas afectadas por desastres. Y ofrece una importante oportunidad porque no solo facilita la entrada y la estancia de quienes se trasladan durante un desastre o después de que se produzca, sino que también permite hacerlo de forma preventiva. Además, su estancia se ampliará mientras el regreso al país de origen no sea posible o razonable.

Para avanzar en la aplicación del Protocolo y, en concreto, del artículo 16, el Programa respalda la capacidad de preparación de los Estados miembros, la respuesta operativa y la cooperación regional y bilateral en materia de desplazamiento transfronterizo a causa de desastres. Esto se llevará a cabo mediante el desarrollo de Procedimientos Operativos Estándar (POE) que se pondrán a prueba en las zonas transfronterizas potencialmente afectadas por los desplazamientos por desastres.

Además, las soluciones locales ofrecidas por el Programa promueven la movilidad de la mano de obra y el desarrollo de los mercados laborales locales en las zonas propensas a sufrir los efectos del cambio climático y los desastres. También aumentan los conocimientos sobre los movimientos transfronterizos, la protección internacional y los derechos de los migrantes, y contribuyen a hacer posible el desarrollo sostenible, la economía verde y las vías para la migración regular.

### **Enfoques innovadores: la modelización del riesgo**

Para respaldar los procesos de formulación de políticas, las evidencias son claves. El Programa Conjunto está desarrollando soluciones innovadoras para abordar las carencias de datos, y una de ellas es la modelización del riesgo. Un reto fundamental

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

aquí es captar la compleja relación entre la vulnerabilidad a los desastres y a los desplazamientos, que sigue estando poco representada en los estudios académicos a pesar de la creciente atención que se le presta en los círculos políticos. El Programa pretende abordar esta complejidad ampliando el enfoque para evaluar el nivel de riesgo de desplazamiento por desastres.

Por lo general, la evaluación tiene en cuenta el tipo de fenómeno (por ejemplo, inundaciones o ciclones), la exposición al mismo y el nivel de vulnerabilidad de las personas (que está vinculado principalmente a las características físicas del sector de la vivienda). A través del Programa, los socios técnicos están aplicando ahora una nueva metodología en cuanto al modelo de riesgo que capta características adicionales, como los medios de vida, para ofrecer una imagen más precisa de las realidades sobre el terreno. Una representación más integral de la vulnerabilidad, que incluyera elementos socioeconómicos, ayudaría a identificar estrategias efectivas para reducir la vulnerabilidad y, por extensión, para reducir el número de personas en riesgo de convertirse en desplazadas forzadas.

Por ejemplo, las personas que dependen del sector primario de la economía (agricultura, ganadería, pesca, etc.) — especialmente para subsistir— corren un mayor riesgo de desplazamiento en caso de desastres repentinos, debido al impacto relativamente mayor sobre sus medios de vida. Esta diversidad propia de la vulnerabilidad no suele estar representada en los modelos de predicción actuales, sobre todo por la falta de claridad conceptual acerca de cómo puede plasmarse la “vulnerabilidad”, pero también por falta de datos desglosados y locales. Las intervenciones en este ámbito suelen centrarse en la reducción de los efectos de los fenómenos sobre las infraestructuras físicas (como la protección de las viviendas contra los desastres) e ignoran, en gran medida, las intervenciones en otros ámbitos políticos, como el acceso a los mercados laborales y las vías de migración regular.

La nueva metodología de modelización del riesgo pretende ofrecer una evaluación más integral de la vulnerabilidad, teniendo en cuenta tres componentes interrelacionados a la hora de evaluar los efectos de los desastres:

1) El impacto directo sobre los inmuebles

y las personas, 2) el impacto directo sobre los medios de vida y 3) el impacto indirecto sobre las instalaciones, los servicios y los medios de vida fundamentales. El primer elemento, ya incluido en los modelos tradicionales del riesgo de desplazamientos por desastres, ofrece una estimación del número de personas que necesitan abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, desglosado por edad, sexo e ingresos. El segundo elemento va más allá de los modelos de riesgo tradicionales. Mide el impacto directo de un desastre sobre las fuentes de subsistencia de la población en lo que respecta a pérdidas físicas y económicas (por ejemplo, el número de hectáreas dañadas y de animales perdidos). En tercer lugar, se tienen en cuenta los impactos indirectos (por ejemplo, las repercusiones a largo plazo de la prolongada falta de acceso a los servicios esenciales), ya que la decisión de migrar también depende de si se va a tener acceso a suficientes alimentos, agua potable y centros educativos y sanitarios.

Los resultados de esta evaluación más exhaustiva se integran en los perfiles de riesgo de desplazamientos por desastres y se incorporan a la elaboración de políticas con el fin de definir estrategias específicas, localizadas y efectivas para reducir la vulnerabilidad de las personas.

### Primeras lecciones y buenas prácticas

Al reunir la experiencia y la capacidad compartidas de los distintos socios bajo una misma estructura de gobierno, el Programa Conjunto puede aliviar los retos comunes relativos a la coordinación y mejorar la calidad de las intervenciones. Aunque la implicación de los diferentes socios es muy beneficiosa, hay que reconocer que la planificación y los esfuerzos preparatorios requieren más tiempo. Pero esto puede paliarse mediante una planificación cuidadosa y desarrollando procesos eficientes a lo largo de la implementación. El equipo ha establecido un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje, y sigue de cerca el proceso para garantizar que las actividades sean pertinentes, oportunas y den lugar a los resultados y el éxito previstos. Por último, habría señalar que muchos de los componentes del Programa podrían replicarse o reproducirse fácilmente en otros lugares que se enfrenten a retos similares, teniendo

en cuenta que todas las intervenciones deben adaptarse al contexto y las realidades locales.

**Lena Brenn** [Lena.Brenn@igad.int](mailto:Lena.Brenn@igad.int)

Asesora en Desplazamientos por desastres, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)

**Noora Mäkelä** [nkmakela@iom.int](mailto:nkmakela@iom.int)

Coordinadora de Programas, Organización Internacional para las Migraciones

**Eleonora Panizza**

[eleonora.panizza@cimafoundation.org](mailto:eleonora.panizza@cimafoundation.org)

Doctoranda, Fundación CIMA, Universidad de Génova

**Ahmed Amdihun** [aamdihun@icpac.net](mailto:aamdihun@icpac.net)

Coordinador de Programas de Gestión del Riesgo de Desastres, Centro de Predicción y de Aplicaciones Climáticas de la IGAD (ICPAC)

**Roberto Rudari**

[roberto.rudari@cimafoundation.org](mailto:roberto.rudari@cimafoundation.org)

Director de Programa, Fundación CIMA

1. La IGAD es una de las ocho Comunidades Económicas Regionales (CER) de la Unión Africana, formada por Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.

2. Joint Programme: Addressing Drivers and Facilitating Safe, Orderly and Regular Migration in the Context of Disasters and Climate Change in the IGAD Region

bit.ly/Joint-Programme-IGAD Entre los socios se encuentran la OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD), ACNUR y la Secretaría de la IGAD, incluido el Centro de Predicción y de Aplicaciones Climáticas de la IGAD.

3. El Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples es el primer y único instrumento de financiación interinstitucional de la ONU centrado en la migración. Fue exigido por los Estados miembros mediante la adopción del GCM (A/RES/73/195) en 2019. Más información en [www.migrationnetwork.un.org](http://www.migrationnetwork.un.org) y <https://imptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>

4. En particular, el GCM, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático en el marco de la CMNUCC y el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030. También lleva adelante el Plan de Acción a 3 años de la Unión Africana para la implementación del GCM en África 2020-2022 y el Protocolo de la IGAD sobre la libre circulación de personas adoptado por sus Estados miembros en junio de 2021.

5. Véase OIM (2014) *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change* bit.ly/IOM-MECC-outlook-2014; e Iniciativa Nansen (2015) *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático. Volume I* <https://disasterdisplacement.org/the-platform/the-context>

6. Como el Sistema de Coordinación Nacional sobre Migración (NCM, por sus siglas en inglés), el Proceso Consultivo Regional sobre Migración (RCP, por sus siglas en inglés), el Foro sobre la Evolución Probable del Clima en el Gran Cuerno de África (GHACOF) y los Grupos de trabajo técnico sobre RRD y Cambio Climático.

7. 1) Generar datos para trazar el mapa, entender, predecir y abordar mejor los movimientos migratorios y el riesgo de desplazamiento; 2) incluir los desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental en las políticas nacionales y regionales de migración y movilidad, como parte de las estrategias de preparación ante el cambio climático y los desastres; 3) reforzar la preparación y la capacidad de respuesta y la coordinación, a través de la cooperación regional, subregional y bilateral; y 4) apoyar la implementación de los marcos regionales y nacionales de movilidad humana para mejorar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías para la migración regular, y para los desplazados en el contexto de los desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, en especial para las mujeres migrantes.

8. PDD (2020) *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies, and their Consideration of Disaster Displacement and Human Mobility in the IGAD Region* bit.ly/Nyandiko-Freeman-2020-IGAD

## La ayuda en caso de desastre y desplazamiento: en busca de la coherencia de las políticas

David James Cantor

**¿Cómo podemos hacer un mejor uso de los marcos existentes de respuesta en caso de desastre para responder a sus efectos relacionados con la movilidad? Tomar las Américas como estudio de caso ofrece una ventana a esta y otras cuestiones relacionadas.**

Sabemos que los marcos nacionales y regionales sobre inmigración son importantes para facilitar la admisión y la estancia de las personas afectadas por desastres en regiones como las Américas<sup>1</sup>. Pero eso sería mirar la cuestión desde una sola perspectiva política: la ley de inmigración. ¿Y los marcos que rigen específicamente la respuesta y la ayuda en la respuesta en casos de desastre? ¿Cómo abordan el desplazamiento y otros impactos

de los relacionados con la movilidad? ¿Y cómo podemos promover la coherencia entre los distintos ámbitos políticos de la regulación de la inmigración y la respuesta a los desastres?

**Los marcos de GRD y movimiento dentro de un país**

“Gestión del riesgo de desastres” (GRD) es un término general que abarca la protección civil, las medidas en caso de desastre, la reducción

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

del riesgo de desastres, la preparación y la respuesta para casos de desastre, y la respuesta de emergencia. A nivel mundial, los conceptos clave de la GRD no se articulan en un tratado legal, sino mediante marcos normativos no vinculantes como el Marco de Hyogo de 2005 y el Marco de Sendái de 2015 (ambos de las Naciones Unidas), o las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial lanzadas en 2007 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Sin embargo, los marcos de GRD están bien establecidos en la legislación (y en las políticas) a nivel regional y nacional. A este respecto, el campo de la GRD es similar al de la inmigración.

Como punto de contraste, en los marcos de GRD la mayoría de las disposiciones relativas a la movilidad están más orientadas a los desplazamientos internos que a los movimientos transfronterizos, de los que se ocupan fundamentalmente las leyes de inmigración. De hecho, la mayoría de las disposiciones relacionadas con la movilidad en los marcos nacionales de GRD parecen abordar la cuestión de las “evacuaciones” como una forma particular de desplazamiento interno<sup>2</sup>. Sin embargo, el concepto de evacuación no se entiende de manera uniforme en todo el mundo. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los países consideran que las evacuaciones constituyen una medida preventiva o de socorro llevada a cabo por el Estado<sup>3</sup>, otros pocos creen que también abarca los desplazamientos espontáneos de personas amenazadas por un desastre<sup>4</sup>.

Es fundamental que los marcos de GRD no se limiten únicamente a los conceptos de evacuación estrechamente definidos, sino que aborden también las repercusiones más amplias de los desplazamientos en un país. Para ello, el Marco de Sendái de 2015, con el fin

de “garantizar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y desplazamientos conexos”, no solo insta que se realicen simulacros de evacuación, sino que también señala de forma útil la necesidad de establecer unos sistemas de apoyo en la zona para las personas desplazadas por un desastre; entre ellos, el acceso a un refugio seguro y a suministro de ayuda. Asimismo, las Directrices de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de 2007 señalan que las “personas desplazadas” pueden

ser un colectivo especialmente vulnerable con necesidades especiales en el contexto de desastres. Sin embargo, al menos en las Américas, parece que son relativamente pocos los marcos nacionales de GRD que se ocupan directamente de este conjunto más amplio de preocupaciones relacionadas con el desplazamiento.

En general, los marcos de GRD ofrecen un buen punto de partida

para responder a los desplazamientos internos en contextos de desastre. El desplazamiento en estas situaciones está tan estrechamente ligado a otros impactos de un desastre que, cuando se crea un nuevo marco aparte del de GRD establecido con la intención de lidiar con los desplazamientos internos provocados o no por desastres, se corre el riesgo de duplicar o fragmentar las políticas. Tampoco es necesario que el campo de la GRD adopte directamente la terminología del desplazamiento interno o de los desplazados internos. Pero el contenido de las normas de protección para los desplazados internos es importante, y las leyes y políticas de GRD deberían actualizarse para reconocer y abordar adecuadamente los impactos relativos al desplazamiento que conllevan los desastres. Los Principios rectores de los Desplazamientos Internos publicados en 1998 por las Naciones Unidas ofrecen un punto de referencia crucial sobre el conjunto de potenciales necesidades y las normas relativas a los derechos implicadas.



Semanas de lluvias torrenciales en Venezuela en diciembre de 2021 provocaron graves inundaciones y desprendimientos de tierras en el Distrito Federal de Caracas, que afectaron a más de 600 000 personas.

### Los marcos de GRD y la movilidad transfronteriza

Los marcos de GRD también pueden desempeñar un papel crucial en contextos de movilidad transfronteriza. Como normalmente no discriminan entre nacionales y extranjeros, los migrantes que se ven envueltos en un desastre a menudo pueden acceder a la ayuda para estos casos en ese país basándose puramente en la necesidad (y las directrices de la MICIC de 2016<sup>5</sup> abogan por que normalmente se siga este enfoque). Aun así, las leyes y políticas de GRD a nivel nacional a veces no dejan claro si los migrantes irregulares o “sin papeles” tienen derecho a recibir dicha ayuda, pero dado el contexto de emergencia y los derechos en juego, el principio de la GRD de dar prioridad a la necesidad debería prevalecer sobre la preocupación de las leyes de inmigración sobre la condición. Muchos países también necesitan garantizar que las necesidades específicas de los migrantes se incluyan mejor en los planes nacionales de respuesta ante los desastres.

Lo que no se sobreentiende tan bien en este ámbito es si los marcos de GRD pueden servir de base para la entrada o la estancia legal de las personas que huyen de situaciones de desastre en otro país. Es indudable que la preocupación por los movimientos transfronterizos de las personas forma parte integral de los marcos internacionales de GRD. Sin embargo, en la mayoría de sus marcos las disposiciones relativas al movimiento transfronterizo tienen como objetivo principal facilitar el traslado del personal de socorro al Estado afectado por el desastre, en vez de facilitar la huida o la evacuación de personas de ese territorio<sup>6</sup>.

Estos instrumentos internacionales reconocen que la concesión de medidas especiales en lo que respecta a los requisitos de visado y entrada del personal de emergencia puede estar sujeta a intereses estatales como la defensa nacional y el orden público. Pero también hacen hincapié en que cualquier medida para proteger esos intereses debería, según palabras textuales de las Directrices de 2007 del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “armonizarse con las exigencias de la situación de que se trate y estar de conformidad con el imperativo humanitario de subvenir a las necesidades de las comunidades afectadas”. En otras palabras, en el contexto de los desastres,

un principio aplicable es que los Estados deberían tratar de garantizar la compatibilidad de sus controles de inmigración con los requisitos de ayuda en casos de desastre.

De hecho, en la última década, este principio de la GRD ha empezado a influir en las políticas sobre el movimiento de personas en la otra dirección, es decir, las que huyen del Estado afectado por el desastre en busca de ser admitidas o de quedarse en otro país. En concreto, en los últimos años, diversos foros regionales de gestión del riesgo de desastres han reconocido la necesidad de que los marcos de GRD adopten medidas prácticas para responder a este tipo de desplazamientos transfronterizos. Por ejemplo, el Plan 2014-2019 de la entidad de coordinación regional de desastres de Centroamérica, CEPREDENAC, ordena la promoción de “mecanismos que garanticen la protección internacional de los migrantes en casos de desastres”. Asimismo, el CDEMA, la entidad regional de coordinación en casos de desastre de la Comunidad del Caribe (CARICOM), propone la adopción de “planes para la recepción de personas desplazadas de los Estados afectados [por desastres]” a nivel regional y en las políticas nacionales.

Por supuesto, los marcos de GRD por lo general no reemplazan a la ley a la hora de regular el ámbito del control de la inmigración. Sin embargo, por una cuestión de coherencia jurídica y política, los marcos relativos a la inmigración —cuando se aplican a contextos de desastre— deberían intentar ser compatibles con el imperativo de emergencia del auxilio en esos casos, y facilitar no solo el socorro de emergencia sino también, cuando sea necesario, la admisión de las personas afectadas por desastres. Además, dado el énfasis de los marcos internacionales de GRD en la cooperación entre el Estado afectado por el desastre y el resto de Estados, estos ofrecen una base para seguir desarrollando unas propuestas prácticas conjuntas a la movilidad transfronteriza en contextos de desastre. Por ejemplo, en las Américas, varios países cuentan con acuerdos bilaterales con sus vecinos que establecen mecanismos y políticas para ayudar a sus respectivos sistemas de respuesta en casos de desastre a gestionar conjuntamente el desplazamiento transfronterizo durante ese contexto (por ejemplo, Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Costa Rica-Panamá).

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

## Conclusiones

Las leyes y las políticas de GRD tienen un importante papel en la configuración de la respuesta a la movilidad en el contexto de los desastres. Para un Estado afectado por un desastre, la GRD ofrece una arquitectura de normas y mecanismos para facilitar las medidas de evacuación y crear una respuesta para otros efectos del desastre relacionados con la movilidad (entre ellos, los migrantes que quedan atrapados en uno). Cabe la posibilidad de que no se requiera una ley o política independiente para los desplazados internos, siempre que el marco nacional de GRD los aborde adecuadamente. Mientras tanto, países como Colombia, que ya cuentan con una ley o política independiente para los desplazados internos afectados por el conflicto, tendrán que asegurarse de que los marcos para la GRD y para los desplazados internos estén coordinados<sup>7</sup>.

En el caso de la movilidad transfronteriza en situaciones de desastre, los marcos de GRD desempeñan un papel ligeramente diferente. Los marcos de inmigración siguen predominando a la hora de determinar las cuestiones de admisión y estancia para los extranjeros. Pero la búsqueda de la coherencia jurídica y política también implica que, cuando el desastre se produzca en otro Estado de la región, los marcos nacionales de inmigración de otros Estados se desarrollen y apliquen teniendo en cuenta el imperativo carácter de emergencia del socorro en casos de desastre sobre el que se sustentan la legislación y la política de GRD. Por supuesto, en el caso de los migrantes transfronterizos que se vean afectados por un desastre en el país en el que se encuentran, los principios de la GRD deberían seguir prevaleciendo en la respuesta nacional.

Por último, los marcos internacionales de GRD se sustentan en la importancia de la cooperación entre Estados en la respuesta ante desastres y debería promoverse en todos estos escenarios. Los demás Estados tienen derecho a ofrecer asistencia a otro que se ha visto afectado por un desastre, incluida la ayuda para lidiar con los aspectos relacionados con el desplazamiento interno en esa situación. También deberían tenerse en consideración los acuerdos de cooperación interestatal para admitir temporalmente o conceder la estancia a personas que necesiten ser evacuadas del Estado afectado por el desastre o que hayan huido de sus efectos.

Al menos en las Américas, como indican los ejemplos aquí expuestos, los Estados parecen estar interesados en hacer un mejor uso de los marcos legales y normativos de la GRD existentes con el fin de responder al impacto de los desastres relacionados con la movilidad. En beneficio de todos, esta es una tendencia que debería promoverse en los foros de GRD en las Américas y en otras regiones.

**David James Cantor** [david.cantor@sas.ac.uk](mailto:david.cantor@sas.ac.uk)

Director, Refugee Law Initiative, School of Advanced Study, Universidad de Londres

1. Cantor DJ (2015) "Desastres, desplazamiento y un nuevo marco en las Américas", *Revista Migraciones Forzadas* número 49 <https://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/cantor>
2. Esto parece ser parte de una tendencia más amplia en las estrategias de GRD también. Véase Yonetani M (2018) "Mapping the Baseline: To What Extent Are Displacement and Other Forms of Human Mobility Integrated into National and Regional Disaster Risk Reduction Strategies?", Platform on Disaster Displacement <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/drrmapping>
3. Por ejemplo: Costa Rica Ley N° 8488 de 2005, Artículo 30.a
4. Por ejemplo: México Ley General de Protección Civil de 2012, reformada en 2017, Artículo 2.XIX
5. Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC) [bit.ly/MICIC-guidelines](http://bit.ly/MICIC-guidelines)
6. Por ejemplo, los Artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre lanzados por la Comisión de Derecho Internacional en 2016 y las Directrices de 2007 del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y en tratados regionales como la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre y el Acuerdo por el que se establece el Organismo Caribeño de Respuesta de Emergencia en caso de Desastre, ambos de 1991.
7. Para el análisis de los marcos de GRD en los países en los que los desplazamientos internos se deben tanto a los conflictos como a los desastres, véase Weerasinghe S (2021) "Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia", OIM/ACNUR [bit.ly/IOM-UNHCR-bridging-the-divide-2021](http://bit.ly/IOM-UNHCR-bridging-the-divide-2021)

¿Le interesa leer RMF y ayudar también al planeta?



¡Escríbanos a [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk) y cancele su solicitud de copia impresa! En su lugar, suscríbese a nuestras alertas de correo electrónico ([www.fmreview.org/es/solicitar](http://www.fmreview.org/es/solicitar)) para acceder de forma digital y al instante a los últimos números completos, o cámbiese a nuestro Informe editorial, cuyo envío es más ligero y económico.

(Puede seguir solicitando sus copias impresas de la revista completa con fines formativos o de promoción o en caso de que su acceso a Internet —o el de sus asociados— sea menos fiable).

## Prácticas prometedoras para la inclusión de la discapacidad en el abordaje de los desplazamientos por desastres

Yusra Uzair, Louisa Yasukawa y Nazmul Bari

**Las personas con discapacidad se ven afectadas de forma desproporcionada por el cambio climático y los desplazamientos por desastres, pero están surgiendo ejemplos prometedores de planificación y respuestas más inclusivas.**

A medida que aumenta nuestra comprensión sobre los desplazamientos en un clima cambiante, también somos más conscientes de que sus efectos no se sienten de manera uniforme. Se calcula que mil millones de personas —el 15 % de la población mundial— viven con una discapacidad. Las desigualdades sociales, económicas y políticas que experimentan aumentan su exposición y vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y a los desplazamientos por desastres. Se enfrentan a retos únicos antes, durante y después del desplazamiento, ya que a menudo se las excluye de los procesos de evacuación y encuentran barreras para acceder a la ayuda. Por ejemplo, según un representante de las personas con discapacidad de la ciudad somalí de Beledweyne, que se ve afectada regularmente por desplazamientos a causa de las inundaciones:

*“Las inundaciones son las que más afectan a las personas con discapacidad en esta ciudad. Casi el 30 % de las personas con discapacidad van a rastras para llegar a su destino. No hay vehículos para transportarlas, no hay sillas de ruedas que resistan el agua y la gente no está bien informada de sus necesidades”<sup>1</sup>.*

La limitada disponibilidad de datos sobre las personas con discapacidad exagera estos problemas y dificulta la evaluación de la inclusividad de las actividades de preparación y las respuestas al desplazamiento.

### El Marco de Sendái

El Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 fue el primer acuerdo internacional para la reducción del riesgo de desastres (RRD) en hacer una referencia significativa a la discapacidad. Se hizo hincapié en la necesidad de empoderar a las personas con discapacidad para que desempeñaran un papel destacado en la evaluación, el diseño y la implementación

de las medidas de RRD. Insta a las partes interesadas a defender los principios del diseño universal<sup>2</sup>, garantizar que la información sobre los desastres sea accesible y recopilar datos desglosados por género, edad y discapacidad.

Un total de 187 Estados adoptaron el Marco de Sendái, y sus disposiciones sobre la discapacidad se han incorporado a marcos regionales, declaraciones y leyes nacionales en países como Japón e Indonesia<sup>3</sup>. Pero, a pesar de estos fuertes compromisos, su implementación ha sido lenta. Un examen de su implementación en Europa, por ejemplo, sacó a la luz que los compromisos sobre la inclusión de la discapacidad aún no se habían traducido en prácticas accesibles e inclusivas<sup>4</sup>. Evaluaciones similares a nivel mundial también han puesto de manifiesto la necesidad de aumentar los esfuerzos para desarrollar la capacidad de los Gobiernos de recopilar datos desglosados por discapacidad<sup>5</sup>.

Pero hay señales de progreso. La Red para la Inclusión de la Discapacidad en la Reducción del Riesgo de Desastres (DiDRRN, por sus siglas en inglés) —un consorcio de organizaciones afines de personas con discapacidad (OPD, por sus siglas en inglés) y organizaciones de desarrollo y de socorro humanitario “convencionales” y centradas en la discapacidad— tiene como objetivo garantizar la participación significativa de las personas con discapacidad en las políticas y prácticas de RRD, conforme a los compromisos del Marco de Sendái<sup>6</sup>. Esta ha logrado varios hitos en la región de Asia y el Pacífico, como la formación de más de 1300 personas con discapacidad en habilidades inclusivas relacionadas con la RRD, la sensibilización de más de 6600 partes interesadas en la RRD sobre el riesgo y la discapacidad, y la mejora del liderazgo de 26 OPD en su participación en la RRD. La DiDRRN también elabora recursos prácticos y accesibles sobre la recopilación de datos desglosados por discapacidad. Los

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

prometedores ejemplos de Bangladesh y Filipinas demuestran cómo los actores nacionales y locales están tomando medidas para reducir los riesgos relacionados con los desplazamientos y reforzar los planes de preparación.

### El fomento de la capacidad de recuperación de la comunidad en Bangladesh

En Bangladesh, uno de los países más propensos del mundo a sufrir desastres, el Centro para la Discapacidad en el Desarrollo (CDD) dirigió en 2019 un proyecto de sensibilización y preparación en la localidad de Baharchora Union, lugar que ha sufrido cinco grandes ciclones en los últimos 15 años<sup>7</sup>. El CDD colaboró con las autoridades locales y los miembros de la comunidad para posibilitar una serie de simulacros de desastres que promovían la inclusión de las personas con discapacidad en las actividades locales de gestión del riesgo de desastres (GRD). El repaso de los procedimientos críticos — como la evaluación de riesgos, los sistemas de alerta temprana accesibles y los protocolos de evacuación— brindó a los participantes la oportunidad de identificar a los colectivos de mayor riesgo y de delegar mejor las responsabilidades en situaciones de emergencia para garantizar que nadie se quede atrás.

En otros casos, la inclusión de la discapacidad en la capacidad de recuperación de la comunidad exige unas intervenciones integrales que atiendan a las necesidades de las personas con discapacidad antes de que se produzca un desastre. El CDD, la ONG CBM Internacional y la ONG local Gana Unnayan Kendra colaboraron en el desarrollo de un programa en el distrito de Gaibandha, propenso a las inundaciones, para reforzar la capacidad local y situar a las personas con discapacidad y a los grupos de autoayuda que las representan en el centro de la RRD<sup>8</sup>. Se prepararon planes de



Badsha Mia, que utiliza silla de ruedas y es miembro de un Comité de Barrio de Gestión Comunitaria de Desastres, participa en una consulta para elaborar un mapa comunitario de evaluación de riesgos. Bangladesh.

acción de RRD basados en la comunidad e inclusivos con las personas con discapacidad, con una participación significativa de estas. Las personas con discapacidad recibieron dispositivos asistenciales y atención terapéutica para respaldar su participación en el proceso de RRD.

Los hogares de las personas con discapacidad que corrieron más riesgo recibieron ayuda para la subsistencia, lo que les permitió utilizar parte de sus ingresos para reforzar sus casas contra las inundaciones. Se hicieron accesibles los refugios locales contra inundaciones y se construyó un bote de rescate accesible para uso de todos los miembros de la comunidad, incluidos los discapacitados, que pudiera evacuarlos con seguridad. El modelo de Gaibandha recomienda cinco intervenciones interrelacionadas para crear comunidades resilientes e inclusivas, como por ejemplo sensibilizar al Gobierno local sobre la GRD inclusiva. Los enfoques comunitarios que permiten a las personas con discapacidad involucrarse y participar en los procesos de planificación demuestran

que son efectivos a largo plazo para cambiar la percepción sobre la discapacidad.

### La mejora de los procesos de evacuación y recopilación de datos en Filipinas

El Plan Nacional de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas (2020-2030) hace hincapié en que hay que atender las necesidades de las personas con discapacidad y reconocer y reforzar su capacidad y conocimientos. En la práctica, se han realizado esfuerzos para mejorar la inclusividad de los procesos de evacuación, especialmente por parte de los Gobiernos locales.

La Red para la Inclusión de la Discapacidad en la Reducción del Riesgo de Desastres de Cebú, por ejemplo, dirige un equipo de personas con discapacidad para formar a los funcionarios sobre cómo integrar la inclusión en la preparación para casos de desastre<sup>9</sup>. Además de enseñarles lengua de signos a nivel básico, los formadores exponen soluciones sencillas que pueden adoptarse para mejorar la accesibilidad. Entre ellas se incluye añadir una luz centelleante a las alarmas de alerta temprana para ayudar a las personas con discapacidad visual, hacer accesibles las rutas de evacuación para las personas con movilidad reducida y garantizar que la información sobre el desastre esté disponible en formato de audio o de texto con letra grande. Además, realizan auditorías de accesibilidad en edificios de toda la provincia.

También se han realizado esfuerzos para fomentar una recopilación de datos más sistemática sobre las personas con discapacidad. Lanzado en 2018, el Sistema de Gestión de Datos Inclusivos (IDMS, por sus siglas en inglés) está diseñado para identificar a las personas con discapacidad y recopilar datos sobre sus necesidades, vulnerabilidades y capacidades antes, durante y después de los desastres<sup>10</sup>. El objetivo es apoyar el establecimiento de un sistema integral de gestión de datos a nivel municipal o local y mejorar los sistemas para abordar las necesidades específicas de las personas con discapacidad en todas las fases de la RRD.

### Retos clave y formas de avanzar

Durante las consultas con profesionales que trabajan con personas con discapacidad desplazadas por desastres en Etiopía, Nepal y Somalia, se destacaron varios retos que están entorpeciendo la implementación efectiva de

los compromisos en materia de discapacidad. La principal es la idea errónea de que una RRD que incluya a las personas con discapacidad será compleja y requerirá muchos recursos, lo que significa que es menos probable que se le dé prioridad. Los ejemplos de Bangladesh y Filipinas demuestran, sin embargo, que la mejora de la accesibilidad no suele exigir unos enfoques novedosos o complejos; muchas de las soluciones son sencillas, simplemente requieren una acción temprana. Como señaló un profesional de Nepal:

*“Tenemos que centrarnos más en la preparación... de modo que tengamos suficiente tiempo para pensar en la accesibilidad, la integridad física y la seguridad, y en otros problemas a los que puedan enfrentarse las personas con discapacidad”.*

Además de reducir el riesgo de fallecimiento o lesiones, abordar los problemas de accesibilidad antes de la fase de respuesta de emergencia también será más eficiente y menos costoso a largo plazo. El principio de abordar las necesidades de las personas con discapacidad en la fase de diseño es pertinente a nivel global y a lo largo de las diferentes etapas del desplazamiento, debe incorporarse a las instalaciones de WASH (agua, saneamiento e higiene), y a los centros educativos y sanitarios en situaciones de desastre para que las personas con discapacidad puedan seguir accediendo a esos servicios a lo largo de su desplazamiento.

Al mismo tiempo, los profesionales señalaron la tendencia de los Gobiernos y los actores humanitarios a ver a las personas con discapacidad como un grupo homogéneo, pero sus riesgos, necesidades y experiencias son diversos. Por tanto, es fundamental adoptar un enfoque interseccional y entender cómo el género, la edad, la etnia, el tipo de discapacidad, el nivel socioeconómico y otras características de una persona influyen en la forma en que se ve afectada por el desplazamiento. Aumentar la recopilación de datos desglosados por discapacidad puede ayudar a comprender mejor lo diversas que son sus necesidades y a implementar las intervenciones adecuadas.

Por último, los profesionales destacaron que sigue faltando en gran medida una participación significativa de las personas con discapacidad y que se les consulte a la hora de planificar y tomar decisiones sobre los desplazamientos. Los ejemplos de

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

Bangladesh y Filipinas ponen de relieve el papel fundamental que pueden desempeñar las personas con discapacidad en la reducción de los riesgos relacionados con el desplazamiento, también mediante proyectos de formación e incidencia política. Empoderar a las comunidades para que lideren las actividades de RRD y las estrategias de adaptación al clima, ayudando a concienciar sobre la discapacidad como un concepto complejo y dinámico, también contribuye a luchar contra el estigma y los conceptos erróneos a los que se enfrentan las personas con discapacidad.

**Yusra Uzair** [yusra.uzair@alumni.lse.ac.uk](mailto:yusra.uzair@alumni.lse.ac.uk)  
Consultora, Banco Mundial

**Louisa Yasukawa** [louisa.yasukawa@idmc.ch](mailto:louisa.yasukawa@idmc.ch)  
Investigadora, Observatorio de Desplazamiento Interno

**Nazmul Bari** [nazmul.bari@yahoo.com](mailto:nazmul.bari@yahoo.com)  
Director, Centro para la Discapacidad en el Desarrollo

Este artículo se ha beneficiado de los conocimientos que han compartido

generosamente los profesionales de Humanity & Inclusion Etiopía, la National Federation for the Disabled Nepal (NFDN) y la Somali Disability Empowerment Network (SODEN).

1. IDMC (2021) *The impacts of displacement: Flood displacement in Beledweyne, Somalia* [bit.ly/IDMC-flood-displacement-somalia](http://bit.ly/IDMC-flood-displacement-somalia)
2. El diseño de productos y servicios para que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación o de un diseño especializado.
3. Véase, por ejemplo, Gobierno de Indonesia (2016) *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 tentang penyandang disabilitas* [www.dpr.go.id/dokjdiid/document/uu/1667.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdiid/document/uu/1667.pdf)
4. UNDRR Europa (2018) *EFDRR 2015-2020 ROADMAP Review* [www.preventionweb.net/files/57664\\_efdrroadmapreview.pdf](http://www.preventionweb.net/files/57664_efdrroadmapreview.pdf)
5. Véase, por ejemplo, UNDRR (2020) *Status Report on Target E Implementation* [bit.ly/UNDRR-status-TargetE-2020](http://bit.ly/UNDRR-status-TargetE-2020)
6. [bit.ly/Sendai-commitments](http://bit.ly/Sendai-commitments) (consultado en octubre de 2021)
7. DiDRRN (2019) *Inclusive disaster preparedness in Baharchora* [www.didrrn.net/inclusive-disaster-preparedness-in-baharchora/internal/](http://www.didrrn.net/inclusive-disaster-preparedness-in-baharchora/internal/)
8. CBM (2018) *The Gaibandha Model for disability-inclusive disaster risk reduction* [bit.ly/CBM-Gaibandha-Model](http://bit.ly/CBM-Gaibandha-Model)
9. Clarin CB (2021) "Disability inclusiveness vital to risk reduction in the Philippines" *PreventionWeb* [bit.ly/disability-risk-reduction-Philippines](http://bit.ly/disability-risk-reduction-Philippines)
10. Centro de Preparación para Casos de Desastres (2021) *Inclusive Data Management System Guidebook* [bit.ly/cdp-idms-guidebook](http://bit.ly/cdp-idms-guidebook)

## Las estrategias de desplazamiento y reducción del riesgo de desastres en la región de la IGAD

Nicodemus Nyandiko

**El análisis de las estrategias, planes y marcos de RRD de los Estados miembros de la IGAD muestra una referencia desigual a los riesgos de desplazamiento y a las necesidades de protección asociadas.**

Los desplazamientos como consecuencia de los desastres han sido un problema recurrente y creciente en la región de la IGAD<sup>1</sup>. En 2020, esta zona fue testigo del desplazamiento forzoso de unos 2,3 millones de personas: una media de 100 000 personas desplazadas por desastres al mes. Si se diseñan e implementan adecuadamente, las estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRD) deben abordar el riesgo de desplazamiento y, cuando se produce, ayudar a proteger a las personas desplazadas y ofrecerles soluciones duraderas.

Las estrategias diseñadas de conformidad con el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres (2015-2030) constituyen un pilar fundamental para minimizar el riesgo y aumentar la resiliencia de una sociedad frente a los efectos de los desastres y del

cambio climático. También se debería aclarar cuáles son las funciones y responsabilidades del amplio abanico de partes interesadas implicadas en la gestión del riesgo de desastres.

La meta E del Marco de Sendái requería que los países aumentaran sustancialmente el número de estrategias y planes locales y nacionales de RRD para 2020, y empleaba una escala de diez puntos para evaluar la calidad de sus estrategias y planes. El análisis muestra que los ocho Estados miembros de la IGAD han desarrollado o están actualizando sus estrategias, planes y marcos relacionados con la RRD conforme al Marco de Sendái. Kenia, Somalia y Uganda han actualizado sus marcos de RRD. Sudán, Etiopía, Sudán del Sur y Yibuti están revisando sus planes, mientras que los avances de Eritrea no están claros.

Las estrategias de Somalia, Sudán del Sur y Sudán se refieren más al desplazamiento y a la movilidad humana, con documentación sobre cómo gestionarlo en caso de que se produzca, mientras que los marcos normativos de Kenia, Yibuti y Uganda hacen menos referencias al desplazamiento y a la protección de los desplazados. La diferencia en la incorporación de las cuestiones de desplazamiento a los marcos puede verse en los siguientes ejemplos:

La Política Nacional de Kenia de Gestión del Riesgo de Desastres de 2017 ofrece mecanismos para la gestión proactiva del riesgo a través de la mitigación, los planes de preparación y la respuesta temprana a las crisis. Esta se refiere a la provisión de recursos para la gestión del riesgo de desastres y a la asignación de funciones y responsabilidades a las distintas partes interesadas, pero no se hace ninguna referencia a cómo se relaciona esto con las poblaciones desplazadas. Asimismo, enumera varios desastres que provocan pérdidas socioeconómicas, pero no menciona el desplazamiento a causa de desastres. En general, no articula unas medidas claras con referencia al desplazamiento, la reducción del riesgo de desplazamiento y la protección de los desplazados por los desastres. No se menciona la movilidad humana ni las medidas de evacuación.

Somalia está ultimando su Política Nacional de Gestión de Desastres. El borrador manifiesta explícitamente que “prevenir nuevos desplazamientos y ocuparse de los que ya están desplazados” en el contexto de la polifacética crisis de desplazamiento prolongado del país son los mayores retos para la reconstrucción de Somalia. La política deja claro que “es fundamental para todos los desplazados internos que el Estado les facilite el acceso a la documentación personal y de otro tipo, y la sustitución de la misma, así como soluciones efectivas para las violaciones de derechos relacionadas con el desplazamiento”. Esto está en consonancia con la Ley de Establecimiento de la Gestión de Desastres de Somalia, promulgada en 2016, que asigna a la oficina del primer ministro la responsabilidad de proteger a todos los desplazados a causa de desastres. La política prevé además la evacuación de las poblaciones vulnerables en previsión de un desastre y su inclusión en los programas de recuperación. Los Gobiernos estatales están obligados a “garantizar la recuperación o reconstitución

de los documentos oficiales pertinentes con respecto a los títulos de propiedad de las tierras, los derechos de propiedad y de arrendamiento de inmuebles, y la titularidad de las cuentas bancarias, etc., en caso de que hayan sido destruidos, ya que serán cruciales para la recuperación de cada hogar”. El borrador señala además que el proceso de desarrollo de la resiliencia de cara a futuros desastres debe incorporar también a los actuales desplazados internos, que suelen ser vulnerables a un desplazamiento secundario. Así, la política hace amplias referencias a la migración, la movilidad humana y el desplazamiento, y a las medidas para proteger a los desplazados a causa de desastres.

En Sudán del Sur, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres está ultimando su Plan Estratégico de Gestión del Riesgo de Desastres, que ofrece algunas muestras de su enfoque sobre la gestión y la reducción del riesgo de desastres. La política señala que “la migración y los desplazamientos internos de las poblaciones han aumentado debido a [...] los desastres, el cambio climático, los fenómenos atmosféricos extremos y la competencia por las oportunidades laborales” y que el aumento de las temperaturas ha provocado cambios en los patrones de movimiento de los trashumantes. Detalla la especial vulnerabilidad de los ya desplazados, tanto internos como transfronterizos, y señala que la probabilidad de que se produzcan nuevos desplazamientos es “muy alta”, debido a los conflictos y los desastres naturales en la región. Así, el marco hace amplias referencias al desplazamiento y a la protección en el contexto de los desastres.

Uganda cuenta con dos marcos que guían los esfuerzos de RRD del país: su Política Nacional de Preparación y Gestión de Desastres de 2010 y su Plan Estratégico Nacional de Gestión de Desastres de 2018-2022. Estos prevén un acuerdo de coordinación institucional y una estrategia de financiación, pero no hacen referencia específica al desplazamiento a causa de desastres. Uganda está desarrollando un proyecto de ley sobre la reducción del riesgo de desastres que acompañaría a la GRD, y que incluye algunas disposiciones importantes que tienen que ver con el desplazamiento a causa de desastres, como la elaboración de perfiles de riesgo y la identificación de las zonas propensas a los desastres. En concreto,

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

manifiesta que el Gobierno “ayudará a las personas afectadas a reasentarse en otro lugar en virtud de un acuerdo voluntario”.

### Conclusiones y recomendaciones

Este análisis muestra que sigue siendo necesario corregir aún más el desarrollo de los marcos de RRD para garantizar que se aborden adecuadamente tanto el riesgo de desplazamiento como las necesidades de protección de los desplazados. La diversidad en el uso y la aplicación de los conceptos de desplazamiento en estos países parece reflejar distintos niveles de comprensión, y sugiere que es necesario sensibilizar a nivel político y de toma de decisiones. Excepto en el caso de la política de Somalia, no se tiene en cuenta suficientemente el desplazamiento interno o transfronterizo ni las necesidades de protección de los desplazados.

Los países deberían utilizar la guía De las palabras a la acción sobre el desplazamiento a causa de desastres y su lista de verificación asociada para garantizar que los riesgos de desplazamiento y la protección de las poblaciones desplazadas se integren más plenamente<sup>2</sup>. Países como Kenia y Uganda,

que ya han desarrollado sus estrategias, pero con una integración limitada del desplazamiento, podrían decidir desarrollar un anexo que acompañara a su marco para integrarlo mejor en el contexto de los desastres. La evaluación integral de los riesgos y los sistemas de recopilación de datos para el seguimiento del desplazamiento deberían reflejarse en la documentación relativa a dichas políticas. La inclusión de medidas relacionadas con la sensibilización, los sistemas de alerta temprana, la preparación para casos de desastre y las evacuaciones ayudaría a reducir el riesgo de desplazamiento a causa de desastres.

Nicodemus Omoyo Nyandiko

*nnyandiko@mmust.ac.ke @Nicodemusnyand5*

Profesor titular de la Universidad de Ciencia y Tecnología Masinde Muliro

1. Nyandiko N y Freeman R (2020) *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies and their consideration of Displacement and Human Mobility in the IGAD Region* [bit.ly/Nyandiko-Freeman-2020-IGAD](https://bit.ly/Nyandiko-Freeman-2020-IGAD); Los Estados miembros de la IGAD son Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.

2 UNDRR (2018) *De las palabras a la acción. Desplazamiento por desastres: Cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia.* [bit.ly/UNDRR-words-into-action](https://bit.ly/UNDRR-words-into-action)

## Obligaciones de adaptación y movilidad adaptativa

Lauren Nishimura

**Integrar las obligaciones de derechos humanos pertinentes en lo que se entiende por obligaciones de adaptación ofrecería una más que necesaria forma de abordar las lagunas de los marcos de protección actuales para las personas que se trasladan en el contexto del cambio climático.**

La relación entre el cambio climático y el aumento de la movilidad humana está más que reconocida, de la misma forma que las lagunas en la protección jurídica de las personas que se trasladan en el contexto del cambio climático. Los actuales marcos de protección tienden a basarse en una categoría específica de personas, solo se aplican después de que se hayan trasladado o cruzado las fronteras del Estado, y se centran en la migración o el desplazamiento forzado. Por ejemplo, no se aplican a los movimientos asociados a fenómenos de evolución lenta o a la degradación ambiental. Pero existe otra fuente de instrumentos jurídicos para abordar estas lagunas: el régimen del cambio climático, que incluye la Convención Marco de las Naciones

Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París y la Conferencia de las Partes.

La CMNUCC y el Acuerdo de París han sido ampliamente ratificados y contienen un conjunto de obligaciones sobre la adaptación, a lo que nos referiremos aquí como obligaciones de adaptación. Estos instrumentos, a su vez, ofrecen una base para abordar las lagunas en la protección, ya que pueden ayudar a orientar y dar forma a los esfuerzos de adaptación de los Estados (incluso en lo que respecta a la movilidad), empoderar a algunas de las personas más vulnerables para que ayuden a definir dichos esfuerzos y garantizar el apoyo internacional. Sin embargo, las obligaciones de adaptación deben aclararse y concretarse, y esto se puede



Los miembros de la comunidad del distrito de Sirajganj, en Bangladesh, han trabajado por proteger sus tierras contra la erosión del río que, en varias ocasiones, ha desplazado a muchas personas.

lograr mediante una interpretación que integre el derecho de los derechos humanos.

### Obligaciones de adaptación

En el régimen del cambio climático se pueden encontrar tres tipos de obligaciones relacionadas con la adaptación: la obligación de actuar en su favor, mediante la planificación y la implementación; la de prestar financiación y tecnológica a la adaptación; y la de cooperar<sup>1</sup>. Estas obligaciones son amplias y ambiguas, en parte por su diseño, ya que su envergadura admite todo un espectro de actividades y también deja espacio para la interpretación. Sin embargo, aunque los Estados pueden determinar las actividades que consideran apropiadas, deben tomar medidas para cumplir con estas obligaciones. Gran parte de la labor de adaptación dentro del régimen se ha centrado en la planificación, incluso a través de los Programas nacionales de acción para la adaptación (PNA) y los Planes Nacionales de Adaptación (PNAD), pero la necesidad de pasar a la fase de implementación es cada vez más urgente.

Las normas sobre la interpretación de los tratados ofrecen un medio para aclarar las obligaciones de adaptación. Según el derecho internacional, un tratado debe interpretarse de conformidad con el significado ordinario de sus términos en su contexto (el contexto consiste en el preámbulo, el texto y los anexos del tratado) y a tenor de su objeto y propósito. Además, la interpretación debe

tener en cuenta “toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”<sup>2</sup>. Esto también se conoce como el principio de integración sistémica. En conjunto, estos elementos constituyen la base para interpretar las obligaciones de adaptación atendiendo al derecho de los derechos humanos<sup>3</sup>.

El preámbulo del Acuerdo de París, por ejemplo, incluye el reconocimiento de que “[...] al adoptar medidas para hacerle frente [al cambio climático], las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos [...]”, incluidos los derechos de los migrantes. Esta formulación no da lugar por sí sola a ninguna obligación legal. Sin embargo, forma parte del contexto a efectos de interpretación y, por lo tanto, puede ayudar a agregar significado a los términos del Acuerdo. La interpretación también requiere que se tengan en cuenta otros elementos de la norma. La evolución de los objetivos de los tratados sobre el cambio climático y el texto del artículo 7 del Acuerdo de París —su artículo sobre la adaptación— afianzan la necesidad de incluir los derechos humanos. Por ejemplo, el Acuerdo pretende mejorar la implementación de la CMNUCC, en parte mediante el “aumento de la capacidad de adaptación” al cambio climático. El artículo 7 detalla los fines de la adaptación, entre ellos que sea un componente clave de las respuestas para “proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas”. Esto alinea

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

la adaptación con la función protectora del derecho de los derechos humanos, dejando clara su importancia y relevancia en general.

Lo relevante del derecho de los derechos humanos hace necesaria su integración sistémica en la interpretación de las obligaciones de adaptación. Los efectos climáticos afectan a multitud de derechos, tanto en lo inmediato como a largo plazo. Sin embargo, se producen en un contexto que incluye riesgos geográficos; condiciones socioeconómicas, culturales y políticas; y vulnerabilidades y preferencias comunitarias e individuales. Los derechos más relevantes para la interpretación variarán, y la implementación de las obligaciones de adaptación puede y debe adaptarse al lugar y al momento.

Por último, los principios operativos del régimen del cambio climático también guían la interpretación y la implementación de las obligaciones. Estos principios están expuestos en el artículo 3 de la CMNUCC e incluyen el principio de precaución, que exige medidas preventivas para evitar daños graves o irreversibles y no admite la incertidumbre como razón para no actuar. Cuando se lee junto a la integración de los derechos humanos, refuerza la necesidad de intervenir para evitar o mitigar los daños previsibles causados por el cambio climático. Esta interpretación de las obligaciones de adaptación es la base jurídica de la movilidad adaptativa: un enfoque proactivo de la movilidad que puede ayudar a prevenir o mitigar los desplazamientos, abordar las condiciones subyacentes que contribuyen a la vulnerabilidad y garantizar que las personas no se trasladen a zonas más frágiles.

### La movilidad adaptativa

Cuando los deberes positivos asociados a los derechos humanos pertinentes se integran en una interpretación de las obligaciones de adaptación, pueden ayudar a conformar lo que debe considerarse e incluirse en las políticas y planes de adaptación. Este proceso interpretativo podría exigir a los Estados que tomen medidas proactivas y preventivas para garantizar el disfrute de los derechos. En algunas circunstancias dicha acción incluirá medidas para facilitar la migración o la reubicación como forma de adaptación. Por ejemplo, cuando los impactos del clima comprometen el acceso al agua potable o a los alimentos, los deberes positivos son

pertinentes para garantizar un acceso mínimo esencial al derecho al agua o a los alimentos. Como consecuencia, una interpretación que integre los derechos requerirá que los Estados adopten medidas de adaptación para garantizar el acceso a los recursos básicos. Entre ellas se pueden incluir medidas que permitan a las personas quedarse donde están el mayor tiempo posible mediante cambios en la infraestructura y las políticas, y la provisión de recursos. Cuando estas medidas no basten y los recursos y derechos dejen de estar accesibles, las personas tendrán que trasladarse a otro lugar. La forma en que se lleve a cabo esa movilidad será fundamental para las experiencias de los afectados.

La movilidad adaptativa exige una planificación y acciones para enfrentarse a los riesgos previsibles. Su fundamento en los derechos humanos sitúa a las personas en el centro, y refuerza los argumentos de que hay que actuar preventivamente para garantizar el acceso a derechos y recursos fundamentales. La integración de los deberes que se derivan de los derechos procesales —es decir, el acceso a la información y la participación— puede traducirse en obligaciones de adaptación para informar a las personas afectadas y darles la oportunidad de participar de forma significativa en la toma de decisiones. Esto es especialmente importante para cualquier reubicación planificada que tendrá más probabilidades de conseguir mejores resultados cuando las personas afectadas estén involucradas.

Para implementar la movilidad adaptativa, se necesita de una ayuda y de una financiación adecuadas. Dentro del régimen del cambio climático, el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas” hace recaer en las “Partes que son países desarrollados” la responsabilidad de “tomar la iniciativa” en la acción climática. Y aunque la diferenciación entre las obligaciones de las Partes cambió en el Acuerdo de París (por ejemplo, con la creación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y la expectativa de que todas las Partes establezcan objetivos de reducción de emisiones), en lo que respecta a la adaptación permanece intacta en gran medida. Los países desarrollados deben ayudar a los países en desarrollo que son Partes en sus esfuerzos de adaptación. El apoyo debe ser “continuo y reforzado”, como se especifica

en el artículo 7 del Acuerdo de París, y, como mínimo, incluir recursos financieros.

### Ejemplos

Para el éxito de implementación de las obligaciones de adaptación —que se han aclarado mediante la integración de las obligaciones de derechos humanos— se necesitaría un tiempo y una preparación adecuados con el fin de garantizar el acceso continuo a los derechos; la participación de los afectados antes, durante y después del traslado; el seguimiento de los procesos y las medidas de adaptación; y una financiación, apoyo y acceso a recursos suficientes. A continuación, se presentan algunos ejemplos ilustrativos, junto con sugerencias de otras formas de avanzar.

**Políticas que buscan prevenir, reducir o minimizar el daño del desplazamiento relacionado con el clima.** Bangladesh, por ejemplo, ha desarrollado una estrategia nacional para gestionar los desplazamientos provocados por el clima y por los desastres. Identifica los derechos humanos como algo fundamental para dicha gestión, y sugiere acciones para reducir la vulnerabilidad de las personas, incluyendo la seguridad de la propiedad, la mejora de las infraestructuras y condiciones urbanas y, cuando sea necesario, el reasentamiento de las personas desplazadas en ubicaciones más seguras<sup>4</sup>.

**Directrices para la reubicación planificada basada en los derechos y su implementación.** Fiyi, por ejemplo, ha elaborado unas directrices para la reubicación planificada que describen un enfoque “preventivo” de todas las etapas del proceso de reubicación y están explícitamente vinculadas al Acuerdo de París y a los instrumentos de derechos humanos<sup>5</sup>.

**La coordinación de la movilidad transfronteriza.** Esto podría ocurrir mediante la admisión en otro Estado, la ampliación de los visados, los programas de migración por motivos laborales o los acuerdos de libre circulación. Este tipo de visados, programas y acuerdos existen, y podrían ofrecer acceso al territorio internacional; autorizar la entrada, la estancia y el trabajo; y permitir un estatus permanente o regularizado. Sin embargo, habría que modificarlos para garantizar la protección de los derechos y reducir las trabas burocráticas.

**La integración de los derechos y la movilidad en la planificación de la adaptación.** Los PNAD y otros planes de adaptación suponen un primer paso para facilitar la movilidad adaptativa y el acceso a la financiación y la asistencia. Permiten a los Estados integrar la adaptación en los planes nacionales y considerar la movilidad como una estrategia de adaptación.

**El apoyo a la movilidad adaptativa y a los inmigrantes.** Un amplio abanico de medidas podría proporcionar este apoyo, incluyendo la facilitación de la transferencia de remesas, la ayuda para la obtención de tierras y el apoyo financiero, técnico o tecnológico.

### Conclusión

Un enfoque preventivo basado en las obligaciones legales existentes constituye una forma muy necesaria de abordar las lagunas de los marcos de protección actuales. Este enfoque defiende que los derechos deberían estar arraigados en las medidas del Estado para la adaptación y en su apoyo a la misma. Esto se consigue integrando los derechos humanos pertinentes y sus deberes positivos en una interpretación de las obligaciones de adaptación. En determinadas circunstancias, será necesario para ello que los Estados permitan la movilidad adaptativa. Además, dado que estas obligaciones pueden hacer que las personas tengan que actuar antes de verse forzadas a trasladarse a otro lugar, suponen un medio para prevenir los desplazamientos y la migración precaria y, por tanto, para garantizar mejor que los más vulnerables puedan vivir con seguridad y dignidad.

**Lauren Nishimura** [lauren.nishi@gmail.com](mailto:lauren.nishi@gmail.com)  
Becaria postdoctoral McKenzie, Facultad de Derecho de Melbourne, Universidad de Melbourne

1. Véanse, por ejemplo, los Artículos 4(1)(b), 4(1)(e), 4(3), 4(4), 4(5) de la CMNUCC; y los Artículos 7.9; 7.13, 9.1, 9.3. del Acuerdo de París.

2. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), 1155 UNTS 331, artículo 31.

3. El proceso de interpretación de las obligaciones de adaptación se describe con mayor detalle en Nishimura L (próxima publicación en 2022) “Adaptation and Anticipatory Action: Integrating Human Rights Duties into the Climate Change Regime”, *Climate Law*, vol. 12, 1-29.

4. *National Strategy on the Management of Disaster and Climate Induced Internal Displacement (NSMDCIID)* [bit.ly/Bangladesh-strategy-disaster-2015](http://bit.ly/Bangladesh-strategy-disaster-2015)

5. Véase artículo de Liam Moore en este número.

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

## La resiliencia frente al clima en Ruanda: evaluación de la vulnerabilidad al riesgo de los refugiados y las poblaciones de acogida

Nfamara K Dampha, Colette Salemi, Wendy Rappeport, Stephen Polasky y Amare Gebreegziabher

**En Ruanda, tanto los refugiados en campamentos como las poblaciones de acogida a menudo se enfrentan a grandes peligros relacionados con el clima. Estudios recientes evalúan el potencial de las estrategias de reducción de los riesgos climáticos para minimizar los daños y la pérdida de vidas, mejorar la salud pública y el bienestar, y proteger los medios de vida.**

Las inundaciones y los desprendimientos de tierras son dos de los peligros más mortíferos en Ruanda, ya que son causa de daños a las personas, daños a los bienes públicos y destrucción de tierras productivas, y todo ello tiene repercusiones económicas a largo plazo<sup>1</sup>. Con demasiada frecuencia, las comunidades más expuestas a sufrir peligros relacionados con el clima son las que también tienen una menor capacidad de recuperación. Muchos de los campos de refugiados del mundo tienen una capacidad limitada para adaptarse a los efectos socioeconómicos, medioambientales y del cambio climático.

La mayoría de los aproximadamente 127 000 residentes de los campamentos en Ruanda y sus comunidades de acogida carecen de acceso a unos medios de vida sostenibles, lo que perjudica su capacidad de recuperación. El desplazamiento prolongado puede hacer que determinados colectivos de refugiados en los campamentos sean especialmente vulnerables a los riesgos climáticos. La política de ACNUR sobre las alternativas a los campamentos promueve que se eviten por completo y que se busquen otras modalidades de acogida alternativas<sup>2</sup>, pero es probable que ese enfoque se mantenga durante algún tiempo. Por lo que debemos pensar formas de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones de los campamentos.

En Ruanda, la limitada disponibilidad de tierras ha hecho que los campamentos de refugiados se ubiquen en comunidades remotas y en zonas más propensas a sufrir fenómenos atmosféricos extremos. Los problemas se ven exacerbados aún más por la densidad de población y la creciente necesidad local de tierras productivas. El traslado de las poblaciones refugiadas de un lugar establecido a otro nuevo es un proceso costoso y disruptivo, y solo se lleva a cabo cuando el

Gobierno y ACNUR lo consideran necesario para garantizar la seguridad y la integridad de los refugiados y de quienes les acogen. Los campamentos situados en zonas de alto riesgo necesitan urgentemente medidas de reducción de riesgos para ayudar a las comunidades a ser más resilientes ante las crisis climáticas.

### Datos, herramientas y metodologías

En un estudio interno de los autores<sup>3</sup>, utilizamos datos de un sistema de información geográfica (SIG) para extraer un modelo del riesgo de inundación de Ruanda y luego lo evaluamos para determinar su valor para cada campamento de refugiados<sup>4</sup>. En un estudio similar se examinó la susceptibilidad a los desprendimientos de tierras en Ruanda<sup>5</sup>. También utilizamos datos sobre daños provocados por desastres relacionados con el cambio climático publicados por el MINEMA, el Ministerio encargado de la gestión de emergencias, para ayudar a validar nuestros modelos de riesgo de inundaciones y desprendimientos.

A la hora de evaluar los riesgos relacionados con el clima en las zonas que acogen a los campamentos resulta fundamental también contar con la capacidad de recuperación de la comunidad de acogida. Los planificadores pueden aprovechar los conjuntos de datos de los hogares que proporcionan información local sobre su ubicación para evaluar la capacidad de la comunidad de acogida para enfrentarse a los riesgos. Por ejemplo, nosotros utilizamos las Encuestas Demográficas y de Salud (EDS) 2020 de Ruanda para evaluar los niveles de pobreza en un radio de 15 km de cada campamento. Al analizar la distribución del 20 % más pobre de entre los hogares ruandeses, descubrimos que un número desproporcionadamente alto de ellos residen en los alrededores de los campamentos de Mahama y Mugombwa<sup>6</sup>.

### El refuerzo de la capacidad de recuperación ante las crisis climáticas

Para reforzar la capacidad de recuperación de la comunidad es necesario tener en cuenta al mismo tiempo los riesgos climáticos y las condiciones topográficas locales. La mejor manera de aumentar la resiliencia frente al clima es diseñar e implementar soluciones integrales utilizando medidas orientadas a la infraestructura material y soluciones “basadas en la naturaleza”, así como soluciones de gobernanza y prácticas basadas en la comunidad<sup>7</sup>. Las inversiones en la reducción del riesgo climático y de desastres ofrecen además beneficios para el desarrollo de los pobres.

**Soluciones basadas en la naturaleza.** Dado que Ruanda se está esforzando por seguir la senda del “desarrollo verde”, podrían adoptarse soluciones basadas en la naturaleza —también conocidas como soluciones basadas en la infraestructura verde— en los distritos que acogen a los refugiados para así fomentar el desarrollo de la resiliencia frente al clima. Las soluciones basadas en la naturaleza se definen como “prácticas sostenibles de planificación, diseño, ordenación del medio ambiente e ingeniería que integran características o procesos naturales en el entorno creado para promover la adaptación y la capacidad de recuperación”<sup>8</sup>. Se ha demostrado que estas soluciones no solo contribuyen a mitigar el cambio climático, sino que también reducen el riesgo de inundaciones y desprendimientos, evitan la erosión del suelo, mejoran la calidad del agua, protegen los humedales y añaden espacio de recreo a los paisajes urbanos.

En Ruanda, esto puede llevar aparejado sistemas de captación de aguas pluviales, la restauración de las vías de drenaje natural, eliminar los residuos de los canales de evacuación de crecidas, la restauración de los humedales, la protección de las cuencas hidrográficas y de las zonas forestales protegidas, y la introducción de variedades de cultivos resistentes a la sequía. En zonas propensas a las inundaciones como Kigali y otros distritos que albergan a refugiados (Gatsibo, Karongi, Nyamagabe, Gisagara, Kirehe y anteriormente Gicumbi), las soluciones basadas en la naturaleza pueden ayudar a almacenar el agua de las crecidas, reducir la escorrentía, filtrar los contaminantes y permitir que el agua se filtre en el suelo. Otros beneficios de las soluciones basadas

en la naturaleza podrían ser la reducción del efecto isla de calor y la contaminación atmosférica, la mejora de la salud y el bienestar mental, el fomento de la habitabilidad en el paisaje urbano y el fortalecimiento de la biodiversidad y la riqueza de especies.

**Soluciones basadas en la infraestructura material.** En los distritos de Ruanda que acogen a refugiados, entre las medidas estructurales se puede incluir la construcción de canales de evacuación de crecidas, hacer más profundos los canales, la creación de embalses y el establecimiento de infraestructuras públicas. Por ejemplo, los edificios públicos bien estructurados, como las escuelas, podrían servir de alojamiento provisional para las víctimas de desastres. Además, la construcción de embalses, canales y sistemas de captación de aguas pluviales puede servir para reducir los daños causados por las lluvias, almacenar agua para intensificar la agricultura de regadío y satisfacer las necesidades domésticas de agua de la población.

**Soluciones basadas en la gobernanza.** Entre las soluciones basadas en la gobernanza se incluyen la inversión en financiación climática y el establecimiento de unas normativas, políticas y planes adecuados. Estas son fundamentales para la puesta en marcha de las estrategias de adaptación al cambio climático y de reducción del riesgo de desastres, y deben contar con el apoyo de las partes interesadas a nivel local, nacional e internacional, como las ONG locales, los líderes comunitarios, la sociedad civil, el MINEMA, ACNUR y otros. El apoyo a la gobernanza y la voluntad política se reflejan en los planes y programas del Gobierno ruandés. Otras soluciones basadas en la gobernanza que habría que considerar son: a) aumentar la financiación para el desarrollo de las capacidades de las comunidades para oponer resistencia a los efectos del cambio climático; b) incluir los datos de los refugiados y de las comunidades de acogida cuando se realicen evaluaciones rápidas y detalladas del impacto de los desastres; c) reforzar los sistemas de alerta temprana locales y nacionales; y d) llevar a cabo procesos detallados de planificación de la resiliencia, que incluyan una estimación de los costes, estudios sistemáticos y con base empírica, y la participación de las comunidades.

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)**Soluciones basadas en la comunidad.**

Las estrategias de reducción de los riesgos climáticos deberían contar con la participación de la comunidad desde el diseño y la planificación del proyecto hasta su implementación, seguimiento y evaluación<sup>9</sup>. Cuando sea posible, los colectivos locales podrían poner en marcha un diálogo público y campañas de sensibilización de la comunidad para fomentar el intercambio de información entre las bases. Entre ellas, se podrían incluir talleres de cartografía de los peligros para la comunidad, en los que podrían prepararse planes de emergencia detallados para los distintos distritos que acogen a refugiados. Todas las partes interesadas a nivel local, incluidos los refugiados, deberían participar en una restauración del paisaje impulsada por la comunidad, la conservación de la biodiversidad y los esfuerzos para paliar el cambio climático. Por ejemplo, las asociaciones comunitarias con miembros refugiados podrían presentar proyectos de forestación o reforestación.

**La reducción de los riesgos y los campamentos de refugiados**

A medida que se vayan intensificando los efectos del calentamiento global, los refugiados que residen en campamentos se volverán más vulnerables. En los distritos de Ruanda que acogen a refugiados, recomendamos que los organismos competentes lleven a cabo evaluaciones detalladas de las soluciones basadas en la infraestructura material o inmaterial (basadas en la naturaleza) con vistas a reducir el riesgo de inundaciones, minimizar los desprendimientos de tierras y aumentar la productividad agrícola.

Aunque reconocemos la multitud de factores que compiten entre sí y que determinan los emplazamientos de los campamentos de refugiados (incluidas las consideraciones políticas, la disponibilidad de tierras y la proximidad a la frontera), quienes se encargan de planificar los emplazamientos deberían examinar la vulnerabilidad general de dichos lugares a los peligros de origen natural y los inducidos por el cambio climático. A la hora de debatir sobre los posibles emplazamientos, las imágenes por satélite, las herramientas geoespaciales y los métodos para analizar las decisiones pueden ayudar a los Gobiernos de acogida y a ACNUR a determinar las pruebas empíricas de la exposición al riesgo de dicho lugar. Unas inversiones locales

en el aumento de la resiliencia hechas a medida fomentarian tanto el bienestar de los refugiados como de quienes les acogen.

**Nfamara K Dampha***damph002@umn.edu @Dr\_Dampha*

Consultor del Banco Mundial, exbecario del Centro Conjunto de Datos sobre Desplazamientos Forzados del Banco Mundial y de ACNUR9

**Colette Salemi***salem043@umn.edu @colette\_salemi*

Doctoranda en Economía Aplicada, Universidad de Minesota

**Wendy Rappeport***rappepor@unhcr.org @wrappen*

Responsable sénior de Desarrollo, ACNUR Ruanda

**Stephen Polasky***polasky@umn.edu @JPLab\_UMN*

Catedrático regente y profesor Fesler-Lampert de Economía Ecológica/Medioambiental, Universidad de Minesota

**Amare Gebreegzabher gebreega@unhcr.org**

Coordinador principal de Energía y Medio Ambiente, ACNUR Ruanda

Las opiniones vertidas en el presente artículo solo reflejan los puntos de vista de los autores y no necesariamente los del Banco Mundial, ACNUR o el JDC.

- Mugagga F, Kakembo V y Buyinza M (2012) "Land use changes on the slopes of Mount Elgon and the implications for the occurrence of landslides", *Catena*, 90, 39–46. [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=5489502b4](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=5489502b4)
- ACNUR (2014) *Política de ACNUR de alternativas a los campamentos* [www.refworld.org/docid/5423ded84.html](http://www.refworld.org/docid/5423ded84.html)
- Contacte con los autores para acceder al estudio y a los mapas de riesgo de inundación.
- Dampha N K, Salemi C, Polasky S y Egziabher A G (2021) "Refugees and host communities' vulnerability to climate and disaster risks in Rwanda : an integrated GIS-based remote sensing approach", Working Paper
- Nsengiyumva J B, Luo G, Nahayo L, Huang Xand Cai P (2018) "Landslide Susceptibility Assessment Using Spatial Multi-Criteria Evaluation Model in Rwanda", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(2) <https://doi.org/10.3390/ijerph15020243>
- Conjunto de datos de la EDS de Ruanda [bit.ly/DHS-Rwanda-dataset](http://bit.ly/DHS-Rwanda-dataset)
- WWF (2016) *Natural and Nature-based Flood Management: A Green Guide* <https://wwf.to/3gvvKdW>
- FEMA (2021) *Building Community Resilience With Nature-Based Solutions: A Guide for Local Communities*. June, 1–30. [bit.ly/FEMA-2021-nature-based-solutions](http://bit.ly/FEMA-2021-nature-based-solutions)
- El análisis que se presenta en este artículo se realizó mientras Nfamara K Dampha era becario del Centro Conjunto de Datos sobre Desplazamientos Forzados del Banco Mundial y ACNUR, en Copenhague.

## La cuantificación de los desplazamientos en contextos de desastres urbanos

Nando Lewis y Nikki Herwanger

**Las actividades de reducción del riesgo de desastres y los programas humanitarios para ayudar a las poblaciones desplazadas son más efectivos cuando se basan en datos oportunos y precisos. Pero existe una importante deficiencia de datos en el contexto del desplazamiento urbano.**

Incluso los más rigurosos ejercicios de recopilación de datos, como los censos nacionales, están sujetos a errores. En los de datos humanitarios, se tiende a dar prioridad a determinadas localizaciones, tipos de localizaciones o categorías de población a la hora de evaluarlas, lo que acaba siendo un reflejo de la necesidad de datos y de la capacidad para prestar asistencia de los Gobiernos y las partes interesadas, así como sus limitaciones financieras y logísticas, y las definiciones operacionales<sup>1</sup> de localizaciones y poblaciones. Estos factores pueden influir en los datos que se recopilan en contextos de desastres urbanos y en las posibles implicaciones para las poblaciones afectadas.

Entre los principales aspectos que intervienen en la recopilación de datos sobre el número, la demografía y las necesidades de las poblaciones desplazadas se incluyen la geocerca (decidir dónde llevar a cabo una evaluación); las definiciones (de las localizaciones y las categorías de población); las herramientas (como los cuestionarios); las personas (censistas, informantes clave, socios operativos); y la logística. La recopilación de datos suele hacerse en colaboración con los Gobiernos y se centra en abordar la necesidad de información de las partes interesadas que responden a las crisis.

Las entrevistas con profesionales de la recopilación de datos en cuatro contextos de desastre de tres países distintos nos ilustran sobre los diferentes resultados según la forma de recopilar los datos sobre el desplazamiento en las zonas urbanas<sup>2</sup>. Las entrevistas se llevaron a cabo con el personal de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos (DTM, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que trabajó en la recopilación de datos de los huracanes Eta e Iota de 2020 en Honduras, el terremoto de 2018 en Nusa Tenggara Occidental y el terremoto y tsunami de

2018 en Célebes Central, Indonesia, y el terremoto de 2019 en Mindanao, Filipinas<sup>3</sup>.

Las entrevistas con el personal de la DTM de los tres países objeto de estudio revelaron que a) las decisiones operacionales relacionadas con la geocerca y b) las definiciones de los lugares de desplazamiento fueron ambas las que más influyeron en los resultados de la recopilación de datos. En contextos de desastres urbanos, los entrevistados destacaron cinco tipos principales de localización de los desplazamientos: 1) grandes emplazamientos formales/centros de evacuación; 2) grandes emplazamientos informales; 3) emplazamientos informales más pequeños en terrenos públicos o propiedad de familias de acogida; 4) quedarse en casa con una familia de acogida; y 5) abandonar por completo la zona afectada. Las limitaciones y las decisiones operacionales influyen en cuáles de estos tipos de localizaciones de desplazamiento son los más indicados para ulteriores evaluaciones humanitarias. El propio contexto urbano influye en cuál de estos tipos de localización acogerá a más personas desplazadas. Por ejemplo, las respuestas de las entrevistas realizadas en Indonesia y Filipinas sugieren que, cuando el número de zonas abiertas disponibles para establecer emplazamientos formales e informales más grandes para los desplazados es limitado, esto da lugar a la creación de muchos emplazamientos más pequeños. En este contexto, la decisión operacional de priorizar las localizaciones a evaluar en función de su tamaño o tipo puede provocar importantes deficiencias de datos.

### El impacto de las decisiones operacionales

En Honduras e Indonesia, los datos de referencia sobre los lugares de desplazamiento solo estaban disponibles para los emplazamientos más grandes. En Honduras, en un intento de superar la limitada disponibilidad de datos de referencia, estos se combinaron con información sobre la

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

gravidad de la destrucción en cada municipio y la viabilidad de las visitas para ayudar a determinar adónde dirigir las actividades de recopilación de datos. El resultado fue que se centraron solo en los emplazamientos más grandes. En Indonesia, se decidió que un barrido por carretera de toda la zona afectada sería lo más efectivo para identificar los lugares de desplazamiento. En una de las zonas, Nusa Tenggara Occidental, muchas personas habían montado tiendas de campaña en los patios traseros de sus vecinos, amigos o familiares. El equipo de recopilación de datos decidió definir como emplazamiento todo lugar donde hubiera al menos cuatro familias, y se identificaron más de 3000 de este tipo. Pero esta información era demasiado detallada para la mayoría de los actores de respuesta, que descartaron los más pequeños debido a los retos logísticos de asistir a un volumen tan elevado de pequeños emplazamientos. Como consecuencia, el tipo de localizaciones que recibieron asistencia tanto en Honduras como en Indonesia fue muy similar, a pesar de las diferencias en los enfoques para la recopilación de datos. En Indonesia, el limitado uso de los datos detallados en Nusa Tenggara Occidental les llevó a ampliar la definición de emplazamiento a diez familias para la respuesta de Célebes Central. La situación en Filipinas fue muy diferente; en este caso, los socios gubernamentales disponían de información sobre las localizaciones, tanto de los grandes emplazamientos como de las familias de acogida, y pudieron prestar asistencia a ambos tipos.

La limitación de recursos y prioridades para la prestación de asistencia a las poblaciones de las zonas afectadas hizo que no se recopilaran datos sobre aquellas que habían abandonado la zona afectada. La población migrante urbana suele vivir en asentamientos informales y tener empleos precarios. Cuando una población ya móvil se enfrenta a un fenómeno de evolución lenta o repentina que supone una amenaza, regresar a su lugar de origen o al domicilio familiar puede resultarle más atractivo que la perspectiva de desplazarse a un emplazamiento mayor. Aunque es posible realizar estimaciones de los flujos de población hacia lugares situados fuera de una zona afectada por un desastre, como hizo la DTM durante la erupción volcánica que se produjo en la República Democrática del Congo en mayo

de 2021, muchas actividades de recopilación de datos no incluyen dichas localizaciones.

### Posibles implicaciones

Incluso en Filipinas, donde se contaba con información tanto de los grandes emplazamientos como de las personas desplazadas que se alojaban con familias de acogida, los entrevistados afirmaron que primero se prestaba asistencia a los grandes emplazamientos y luego a los demás desplazados, y que esa era una práctica generalizada en los distintos contextos. La priorización de los emplazamientos más grandes en detrimento de los más pequeños y de las comunidades de acogida da lugar a datos y respuestas deficientes, lo que, en gran medida, puede repercutir perniciosamente sobre las poblaciones afectadas.

Aunque las necesidades de las personas desplazadas que se alojan con familias/comunidades de acogida son menos conocidas que las de aquellas que viven en grandes emplazamientos, las pruebas existentes sugieren que su presencia supone una carga financiera y de otros tipos para las familias de acogida, lo que indica que la asistencia específica es fundamental no solo para los desplazados, sino también para quienes les acogen<sup>4</sup>. Hacen falta datos sobre las necesidades de las familias de acogida y de las personas desplazadas que se alojan con ellas para entender mejor las repercusiones que conlleva.

### Las ventajas de mejorar la recopilación de datos

El beneficio más tangible de aumentar la cobertura mediante la recopilación de datos de emplazamientos más pequeños en Indonesia tiene que ver con la fase de transición de la emergencia a la recuperación. En Célebes Central, los datos sobre el desplazamiento se utilizaron para ayudar a los responsables gubernamentales a determinar la necesidad de alojamientos provisionales durante el proceso de recuperación. En Filipinas, la OIM complementa la asistencia prestada por el Gobierno a los lugares de desplazamiento respaldando las actividades para mejorar el nivel de detalle de los datos recopilados. Esta combinación de mayor cobertura y detalle ha fomentado un compromiso proactivo entre el Gobierno y las organizaciones humanitarias para desarrollar un marco de

recuperación tras los desastres que reconozca la necesidad de planificar la etapa de transición entre la emergencia y la recuperación.

Más allá de estos beneficios inmediatos, la mejora de la cobertura y el detalle de los datos sobre los desplazamientos urbanos en contextos de desastres conlleva varios beneficios a largo plazo. Uno de ellos es la utilidad de los datos para los mecanismos de respuesta innovadores destinados a anticiparse a los desastres y sus efectos. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas ha facilitado la puesta a prueba de sistemas de respuesta basados en medidas previsoras que movilizan los datos existentes para las zonas de interés con el fin de desarrollar modelos de predicción que activen la acción humanitaria (incluida la financiación anticipada) antes del inicio de un desastre. Un elemento clave de esta modelización es la disponibilidad de datos históricos precisos e integrales. La deficiencia de datos y los sesgos afectan a la eficacia de estos modelos y sistemas, y menoscaban los esfuerzos para desarrollar soluciones que podrían reducir el impacto de los desastres y mejorar la capacidad de las partes interesadas para ayudar a las poblaciones afectadas.

Esto también se hace evidente en el creciente interés por la aplicación responsable de métodos avanzados de análisis de datos, como el aprendizaje automático y la inteligencia artificial. Un conocimiento detallado de las deficiencias y los sesgos que atañen a los datos existentes sobre el desplazamiento urbano es fundamental para el uso ético de estas técnicas de manera que sus resultados puedan ser útiles para las personas desplazadas o para la resiliencia de las poblaciones en riesgo de sufrir fenómenos naturales. Si los datos sobre el desplazamiento en contextos de desastres urbanos siguen centrándose predominantemente en determinados lugares o colectivos de personas afectadas, la introducción de técnicas avanzadas de análisis de datos podría reforzar o incluso perpetuar las limitaciones de las actuales prácticas de recopilación de datos<sup>5</sup>. Las repercusiones de estas cuestiones en los contextos humanitarios recaen, como siempre, en las propias poblaciones afectadas.

## Conclusión

En contextos urbanos de desplazamientos por desastres, las decisiones operacionales basadas

en limitaciones logísticas, financieras y de otro tipo influyen en qué poblaciones desplazadas se contabilizan y cuáles no. Las decisiones operacionales tienden a centrarse más en las poblaciones desplazadas en emplazamientos grandes que en las que se encuentran en emplazamientos pequeños, las que se alojan con familias de acogida o que abandonan por completo la zona afectada. Entre sus consecuencias se incluye el que se pueda llegar a subestimar sustancialmente a la población desplazada, y que se haga recaer la carga de la asistencia a las poblaciones desplazadas sobre las comunidades de acogida, reduciendo así su propia resiliencia ante futuros fenómenos naturales que les puedan amenazar. Los profesionales de la recopilación de datos, los Gobiernos y los actores de respuesta en temas humanitarios y de desarrollo se beneficiarían de una mayor investigación sobre cómo difieren las necesidades de las personas desplazadas en los diferentes tipos de localizaciones, y de un concepto con una base más empírica de si los supuestos actuales sobre los que se sustentan la priorización de las evaluaciones y la asistencia son precisos.

Veinticuatro años después de la adopción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en 1998, los obstáculos para su implementación siguen impidiendo la plena adhesión de las partes interesadas a sus normas. El Principio 18, que define el derecho a un nivel de vida adecuado y a un acceso seguro a los servicios esenciales para todos los desplazados internos, no puede cumplirse realmente a menos que se identifique a todas las personas desplazadas y sus necesidades en los ejercicios de recopilación de datos, y que los actores de respuesta estén debidamente equipados para prestar asistencia en todos los lugares. Los compromisos mundiales para la acción impulsada por los datos, —como la Estrategia de Datos 2020-2022 del secretario general de las Naciones Unidas, en la que la Prioridad 2 es la acción climática— también requieren que los actores superen las barreras operacionales para que los compromisos puedan alcanzar todo el impacto esperado sobre el terreno. Las partes interesadas que participan en la respuesta en contextos urbanos necesitan apoyo institucional y financiero para dar prioridad a la identificación y abordaje de las necesidades de las poblaciones desplazadas que se encuentran en lugares menos visibles

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

y accesibles. A diferencia de lo que ocurre en los contextos de conflicto, en los que las relaciones con las autoridades y el aumento de la preocupación por la seguridad pueden impedir la recopilación de datos o la provisión de respuestas efectivas, con independencia de los recursos disponibles, en los contextos de desastres urbanos las limitaciones para una intervención efectiva pueden ser superadas por los propios proveedores de ayuda si se les brinda el apoyo adecuado.

**Nando Lewis** [nlewis@iom.int](mailto:nlewis@iom.int)

Adjunto de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

**Nikki Herwanger** [nherwanger@iom.int](mailto:nherwanger@iom.int)

Editora Jefa, Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos, OIM

1. En este contexto, “operacional” significa “con el propósito de llevar a cabo actividades humanitarias”.
2. Anzellini V y Leduc C (2020) “Urban internal displacement data and evidence”, *Revista Migraciones Forzadas* número 63 [www.fmreview.org/cities/anzellini-leduc](http://www.fmreview.org/cities/anzellini-leduc) ; JIPS (2019) “Displacement profiling in urban areas” [bit.ly/JIPS-profiling-urban-2019](https://bit.ly/JIPS-profiling-urban-2019)
3. DTM OIM <https://dtm.iom.int/>
4. Davies A (2012) *IDPs in host families and host communities*, ACNUR [www.refworld.org/docid/4fe8732c2.html](http://www.refworld.org/docid/4fe8732c2.html)
5. Humanitarian Data Science and Ethics Group [www.hum-dseg.org/ai-applied-ethics-toolkit](http://www.hum-dseg.org/ai-applied-ethics-toolkit)

## Puesta en práctica de los principios: las lecciones de Fiyi sobre las reubicaciones planificadas

Liam Moore

**Las Directrices de Reubicación de Fiyi se basan en la experiencia del país en la planificación de reubicaciones y ofrecen orientación a otros Estados que se enfrentan a retos similares.**

En noviembre de 2020, el primer ministro Frank Bainimarama inauguró oficialmente la recién reubicada aldea de Narikoso, en la isla de Ono (Fiyi). Para evitar las recurrentes inundaciones por la subida del nivel del mar y los temporales, en el proyecto se trasladó a siete familias a viviendas resistentes a las tormentas situadas en terrenos más altos. Narikoso es solo una de las 48 aldeas que el Gobierno ha detectado que requieren una reubicación parcial o total debido a circunstancias relacionadas con el clima, y hay otras más de 800 comunidades que probablemente corran el riesgo de sufrir daños o desplazamientos en el futuro.

La experiencia de Fiyi en la reubicación física de comunidades ha servido de base para la elaboración de dos nuevos conjuntos de directrices, una sobre reubicaciones planificadas (2018)<sup>1</sup> y otra sobre el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres (2019)<sup>2</sup>. Dado que muchos Estados de todo el mundo quieren desarrollar políticas similares, es importante aprender de los primeros en adoptarlas, como Fiyi, para ver qué se deberían replicar y qué problemas será necesario abordar. Aunque las reubicaciones entran dentro de las opciones de último recurso, identificar cuáles son

las comunidades amenazadas y contar con ellas puede ser una parte importante del proceso para paliar los factores de riesgo, permitiéndoles quedarse donde están durante más tiempo, o encontrar soluciones más duraderas después de trasladarse.

Estas dos directrices conforman ahora la gobernanza de las reubicaciones y movilidades climáticas en todo Fiyi. El objetivo de estos documentos no era disponer unos procedimientos operativos estándar, que se recogen en un documento aparte, sino establecer unos principios dominantes para guiar a los actores clave en el proceso de reubicación. Fiyi se ha basado en los marcos internacionales existentes para desarrollarlos. Un primer borrador de las directrices para la reubicación mostraba la intención de ofrecer una orientación coherente con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU de 1998<sup>3</sup>. La versión final omite la referencia directa a los Principios Rectores, pero mantiene su significado. También se observa la importancia de los principios recogidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres, la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones

Unidas (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y múltiples convenciones de derechos humanos.

Es importante destacar que las directrices de Fiyi se diseñaron como documentos en constante evolución que fomentaran un proceso de aprendizaje iterativo, en el que se introducen continuamente mejoras en el proceso de reubicación. Aprender de las prácticas y adaptarlas para que se ajusten a un contexto específico será importante para cualquier actor que colabore con las comunidades que puedan necesitar trasladarse a otro lugar. Para alcanzar soluciones duraderas, la planificación de posibles reubicaciones debe tener en cuenta las necesidades de las comunidades afectadas, así como la capacidad de quienes gobiernan y las particularidades del contexto local.

Hay que tener en cuenta que sin la voluntad política de perseguir y poner en marcha políticas en torno a la movilidad por cuestiones climáticas, es probable que no ocurra nada. No se trata solo de la voluntad de hacer algo, sino de la voluntad de aprovechar las leyes, principios y normas existentes para seguir los estándares que van surgiendo de las mejores prácticas. Aunque las ideas recogidas en las directrices de Fiyi no son únicas, la forma en que entrelazan las leyes, normas, estándares y principios existentes y los aplican a esta nueva área temática sí lo es. Esto es en lo que otros actores podrán fijarse para dar forma a sus propias respuestas.

### Aprender de la experiencia de Fiyi

Hasta la fecha, hay tres factores clave que destacan en las reubicaciones de Fiyi: tener un lugar al que trasladarse; contar con la participación activa de los afectados; y tener la voluntad y la capacidad de financiar estos proyectos.

En primer lugar, la durabilidad de las soluciones dependerá probablemente de que se disponga de un lugar de reubicación adecuado. Esa idoneidad puede depender, a su vez, de cuestiones como: si los propietarios tradicionales pueden mantener los vínculos con sus tierras ancestrales si se trasladan a cortas distancias; si las comunidades podrán permanecer unidas en las nuevas ubicaciones; si los residentes pueden permitirse el traslado; y si las comunidades de acogida están dispuestas a recibir a los que se desplazan. En la reubicación de Narikoso, la comunidad tuvo que separarse.

El nuevo emplazamiento solo tenía cabida para siete familias y está previsto que el resto de la comunidad se traslade a un lugar adyacente en el futuro<sup>4</sup>. Estas disgregaciones de comunidades muy unidas hacen que sea menos probable que nos hallemos ante soluciones verdaderamente duraderas.

El segundo punto es la importancia de la participación activa. Para que las reubicaciones tengan las mayores posibilidades de éxito, las personas deben tener control sobre los procesos de toma de decisiones que les afectan<sup>5</sup>. En las reubicaciones llevadas a cabo en Fiyi, se han reportado distintos niveles de participación y satisfacción con los resultados. Aunque la reubicación de Vunidogoloa se promovió originalmente como un proceso participativo, los miembros de la comunidad expresaron más tarde su preocupación por el hecho de que a menudo fueran los contratistas y el Gobierno quienes tomaran las decisiones sin consultarles. La reubicación de Narikoso comenzó antes de que se introdujeran las nuevas Directrices de Reubicación, y experimentó problemas similares al principio. Al parecer, la comunicación entre los funcionarios y la comunidad mejoró a medida que avanzaba el proyecto; sin embargo, está por ver si esto alcanza el umbral de la plena participación.

Una cuestión recurrente en estos procesos es la exclusión de las mujeres de los debates. En Vunidogoloa, las casas terminadas no incluían cocinas. En las entrevistas llevadas a cabo tras la reubicación, las mujeres de la comunidad señalaron que no se les había consultado y que habían tenido que aceptar lo que los hombres habían acordado. El consentimiento y la participación activa deben reflejar plenamente a la comunidad en cuestión, incluidas las opiniones de las personas vulnerables, marginadas y otras a las que no se tiene en cuenta.

Planificar y decidir cuándo las zonas especialmente vulnerables serán inhabitables es extremadamente difícil tanto para las comunidades como para las autoridades. En cada caso de reubicación, hay que sortear la tensión entre la obligación del Estado de proteger a los ciudadanos y evitar que sufran daños, y el derecho de las personas a elegir cuándo y cómo abandonar sus hogares. Un compromiso temprano y efectivo que incluyera medidas preventivas podría evitar que las comunidades se

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica



Voluntarios de Cruz Roja Fiji trabajan con las comunidades locales de la provincia de Ra tras el paso del ciclón Winston en febrero de 2016.

vean desplazadas antes de que se hayan agotado todas las opciones de quedarse.

El tercer reto es que políticas ambiciosas como estas son caras. La reubicación de Narikoso solo pudo completarse cuando se recibió financiación de la Unión Europea (canalizada a través del Fondo de Desarrollo Alemán) que aportó 700 000 euros de los 808 750 euros que se estimaban necesarios. Aunque las cifras definitivas siguen estando en entredicho, se sabe que el Gobierno ha gastado en el proyecto unas tres veces más de lo que se había presupuestado inicialmente, mientras que la comunidad también ha tenido que aumentar significativamente su propia contribución para asegurarse de que se completara la reubicación<sup>6</sup>. En respuesta al problema de financiación, Fiyi creó, en 2019, un Fondo Fiduciario para la Reubicación por razones Climáticas y los Desplazados, financiado en parte a través de su Tasa Medioambiental y de Adaptación al Cambio Climático y, en parte, a través de contribuciones voluntarias de Estados donantes, como Nueva Zelanda. Está por

ver si este modelo será capaz de financiar el gran volumen de reubicaciones y obras preventivas que el Gobierno ha identificado.

El enfoque del fondo fiduciario parece estar recibiendo más apoyo a nivel internacional que otros planes alternativos, como los propuestos por Vanuatu. Vanuatu es partidario de utilizar procesos como el mecanismo de Varsovia para las Pérdidas y los Daños de la CMNUCC que se centra en que, quienes contaminan, paguen indemnizaciones por los daños y perjuicios causados. Sin embargo, ha encontrado gran resistencia internacional a esto, sobre todo porque los Estados con mayores emisiones históricas tendrían que admitir que son los culpables de haber impulsado la crisis climática. Dejando de lado qué modelo es más apropiado, si fondos como los de Fiyi pueden permitir que las reubicaciones comiencen ahora y garantizar la protección de las comunidades en el futuro, demostrarán ser una solución que otros Estados podrían replicar.

Aun en el caso de que se aborden estos tres factores, cada reubicación tendrá que hacerse a medida de la comunidad en cuestión,

incluida la ayuda a largo plazo cuando se haya completado. En resumen, hay que dar a las personas todas las oportunidades que sean posibles para que tomen sus propias decisiones sobre si se trasladan, dónde y cuándo. Los actores gubernamentales también deben tener predisposición y capacidad para planificar, financiar y completar estos proyectos de acuerdo con los principios rectores. No es fácil garantizar que las reubicaciones cumplan estos ambiciosos estándares, pero, si no se cumplen, es muy probable que las personas no encuentren soluciones duraderas y se enfrenten a formas de desplazamiento recurrentes o prolongadas.

Liam Moore

*lpm982@uowmail.edu.au @Moore\_liam*

Doctorando, Universidad de Wollongong

1. Ministerio de Economía de Fiyi (2018) *Planned Relocation Guidelines: A framework to undertake climate change related relocation* [bit.ly/Fiji-relocation-guidelines-2018](https://bit.ly/Fiji-relocation-guidelines-2018)
2. Ministerio de Economía de Fiyi (2019) *Displacement Guidelines: In the Context of Climate Change and Disasters* [bit.ly/Fiji-displacement-guidelines-2019](https://bit.ly/Fiji-displacement-guidelines-2019)
3. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional de Fiyi (2015) *Fiji's Relocation Guideline (Draft)* [www.refworld.org/pdfid/5b72a0c14.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/5b72a0c14.pdf)
4. Barnett J y McMichael C (2018) "The Effects of Climate Change on the Geography and Timing of Human Mobility", *Population and Environment* 39, nº 4 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11111-018-0295-5>
5. McAdam J (2014) "Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change", *The Journal of Pacific History* 49 (3) [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00223344.2014.953317](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00223344.2014.953317)
6. Tronquet C (2015) "From Vunidogoloa to Kenani: An Insight into Successful Relocation", *The State of Environmental Migration 2015* [bit.ly/Tronquet-relocation-2015](https://bit.ly/Tronquet-relocation-2015); McNamara K y des Combes H J (2015) "Planning for Community Relocations Due to Climate Change in Fiji", *International Journal of Disaster Risk Science* 6, nº 3 <https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-015-0065-2>

## Las evacuaciones: ¿una forma de desplazamiento por desastre?

Jane McAdam

**Es necesario entender mejor el papel que desempeñan las evacuaciones en el desplazamiento por el gran número de personas que se ven afectadas cada año.**

Los desplazamientos relacionados con los efectos de los desastres y del cambio climático han alcanzado una cifra récord. En 2020, se produjeron casi 31 millones de desplazamientos internos por desastres; a finales de 2020, unos siete millones de personas seguían desplazadas<sup>1</sup>. Gran parte de este movimiento fue el resultado de las evacuaciones dirigidas por el Gobierno que, en estas situaciones, suponen un mecanismo de emergencia para alejar a las personas del peligro. Como componente principal de las estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres, pueden ayudar a salvar vidas. Sin embargo, las evacuaciones también pueden ser una forma de desplazamiento arbitrario que desarraigue a las personas durante periodos prolongados y suponga una violación de sus derechos.

En los últimos años, los incendios forestales de Australia, Estados Unidos de América y Grecia han generado un número de evacuaciones sin precedentes. En 2020, el ciclón Amphan provocó cerca de cinco millones de evacuaciones en Bangladesh,

la India, Myanmar y Bután. A medida que las crisis contemporáneas vayan exacerbando las situaciones, más personas serán susceptibles de quedar atrapadas o de verse desplazadas por los efectos de los desastres, el cambio climático, los conflictos y otras causas de emergencia humanitaria.

### Falta de datos y comprensión

Es muy difícil cuantificar el número exacto de evacuados a nivel mundial. Muchas personas no están incluidas en los datos recopilados porque no se dirigieron a los centros de evacuación, sino que se alojaron con familiares y amigos. Aunque el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) ha desarrollado unos indicadores indirectos de las evacuaciones, no tiene reparos en reconocer que sus estimaciones son imprecisas y conservadoras. Se contabiliza el número de desplazamientos (basado en indicadores indirectos como el tamaño de los hogares en las zonas afectadas) en vez del de individuos, ya que las mismas personas pueden verse

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

desplazadas varias veces. Además, estos datos no distinguen entre las evacuaciones preventivas y los desplazamientos como respuesta a los desastres<sup>2</sup>.

Las implicaciones de todo esto son muy duras. Sin información precisa, las autoridades y las comunidades no pueden establecer una planificación, preparación o respuesta adecuada a los desastres, ni garantizar que los planes de evacuación estén bien concebidos. Cuando las respuestas en caso de desastre tienen lugar en múltiples jurisdicciones (por ejemplo, cuando están dirigidas tanto por autoridades nacionales como locales), pueden surgir lagunas, solapamientos y confusión. Las directrices internacionales no han abordado estas cuestiones en profundidad, y se han limitado a señalar que hace falta cooperación cuando intervienen múltiples actores.

De hecho, esto refleja un problema más profundo: a pesar de estar tan extendidas, las evacuaciones siguen estando poco estudiadas, conceptualmente imprecisas y fragmentadas tanto en el conocimiento como en la práctica<sup>3</sup>. En la literatura sobre las migraciones forzadas, por ejemplo, se mencionan a menudo como una idea tardía vinculada a los desplazamientos, las migraciones y las reubicaciones planificadas. Esto resulta curioso —y problemático— por el gran número de personas afectadas cada año.

Podría decirse que este punto ciego se debe en parte al hecho de que las evacuaciones a menudo suelen considerarse como una intervención positiva, mientras que el desplazamiento es negativo. Concebidas dentro de un paradigma de “rescate”, suelen percibirse como una medida temporal y proactiva para poner a las personas a salvo ante una amenaza inminente, más que como un signo de riesgo y vulnerabilidad. Aunque el IDMC, por ejemplo, reconoce que las evacuaciones son una forma de desplazamiento, también observa que el hecho de que estas puedan reducir el número de vidas que se pierden cuando se produce un desastre demuestra que “no todos los desplazamientos son negativos”<sup>4</sup>. Esto es así a pesar de que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establecen que las evacuaciones por desastres serán consideradas arbitrarias “a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación” (Principio 6(2)(d)). En otras palabras, una evacuación que estaría justificada ante un daño inminente podría convertirse en ilegal si las personas permanecen en el

desplazamiento durante más tiempo del necesario y ven coartados sus derechos.

### Abordar las necesidades de protección

El hecho de que los Gobiernos puedan llevar a cabo evacuaciones con la mejor de las intenciones no les exime de sus obligaciones de salvaguardar los derechos humanos en general, especialmente cuando el desplazamiento se prolonga. Las normas reflejadas en el derecho de los derechos humanos, el Marco de Sendá para la reducción del riesgo de desastres, la Guía MEND<sup>5</sup> y otras directrices son directamente relevantes, pero no siempre se reflejan en las leyes y políticas nacionales. Además, el espectro de actores implicados a nivel operativo puede provocar respuestas fragmentadas sobre el terreno. Esto, a su vez, podría también entorpecer (de manera inadvertida) el acceso a información precisa emitida por las autoridades pertinentes, a las necesidades básicas y a unas rutas de evacuación seguras y accesibles.

Al comprender mejor el papel de las evacuaciones, es posible identificar y abordar las lagunas en la planificación que pasan por alto las necesidades de protección, en especial para aquellos colectivos que pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, en una encuesta mundial realizada en 2013 a 5717 personas con discapacidad, se descubrió que solo el 20,6 % creía que podría evacuarse inmediatamente sin dificultad en caso de que se produjera un desastre repentino. Con tiempo suficiente para salir, ese porcentaje casi se duplicaba, pero el 58 % seguía pensando que tendría algunas o muchas dificultades<sup>6</sup>. Del mismo modo, las cuestiones logísticas podrían complicar la evacuación de los niños que, por ejemplo, fuesen demasiado pequeños para ser evacuados a pie.

Aunque se suele presuponer que las evacuaciones son de corta duración y que los evacuados en seguida regresan a sus hogares, cada vez hay más pruebas de que un gran número de personas acaban desplazadas durante largos periodos de tiempo. Esto puede ocasionar lagunas en las respuestas nacionales que no son conscientes de la magnitud del desplazamiento o no lo identifican en absoluto. En la práctica, esto puede traducirse en un apoyo insuficiente para los desplazados y un desentendimiento por parte de las autoridades competentes.

Los desplazamientos prolongados también pueden llegar a producir trastornos económicos y sociales que afectan a la prosperidad, estabilidad y seguridad a largo plazo de las personas y las comunidades. Por ejemplo, tras los incendios forestales de los veranos de 2019 y 2020 en Australia, el alojamiento provisional para 65 000 evacuados durante un año costó entre 60 y 72 millones de dólares australianos, y cada día de trabajo perdido tuvo un coste de 705 dólares australianos por persona<sup>7</sup>. Estos costes se intensificaron en la región Asia-Pacífico, donde se han producido el 80 % de los desplazamientos a causa de desastres en la última década<sup>8</sup>, gran parte de los cuales consistieron en evacuaciones. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres ha calculado que cada dólar gastado en la preparación podría producir un retorno de 60 veces<sup>9</sup>, con un efecto acumulativo a lo largo del tiempo. Según el Marco de Sendái, la puesta a punto de las respuestas de evacuación forma parte de la preparación para casos de desastre, y garantizar que los evacuados vayan a poder volver a casa o reubicarse de forma segura es crucial para la recuperación económica y social.

Para que las evacuaciones sean un verdadero mecanismo de protección en las crisis será fundamental que los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional, regional e internacional

las vean como una forma potencial de desplazamiento, y que dispongan de buenos datos. Esto, a su vez, permitirá el desarrollo de unos marcos jurídicos más claros sobre a quién evacuar, por cuánto tiempo y bajo qué normas de derechos humanos.

Jane McAdam

[j.mcadam@unsw.edu.au](mailto:j.mcadam@unsw.edu.au) @profjmcadam

Profesora de Derecho y directora, Kaldor Centre for International Refugee Law, Universidad de Nueva Gales del Sur, Sídney

1. Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) (2021) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno*, 8, 78 [bit.ly/IDMC-GRID-2021](https://bit.ly/IDMC-GRID-2021)
2. IDMC (2020) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno: Anexo metodológico*, 24-25 [bit.ly/IDMC-GRID2020-methodology](https://bit.ly/IDMC-GRID2020-methodology)
3. Véase McAdam J (2020) "Displacing Evacuations: A Blind Spot in Disaster Displacement Research", *Refugee Survey Quarterly*, volumen 39, 583 <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa017>
4. IDMC (2020) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno*, 14 [bit.ly/IDMC-GRID2020](https://bit.ly/IDMC-GRID2020)
5. Grupo temático de coordinación y gestión de campamentos (2014) *MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters* <https://ccmcluster.org/resources/mend-guide>
6. UNISDR (2014) *Living with Disability and Disasters: UNISDR 2013 Survey on Living with Disabilities and Disasters: Key Findings*, 2 [bit.ly/UNISDR-disability-2013](https://bit.ly/UNISDR-disability-2013)
7. IDMC (2020) *The 2019–2020 Australian Bushfires: From Temporary Evacuation to Longer-Term Displacement*, 4 [bit.ly/IDMC-Australian-bushfires](https://bit.ly/IDMC-Australian-bushfires)
8. Ponserre S y Ginnetti J (2019) *Disaster Displacement: A Global Review, 2008–2018*, 7 [bit.ly/IDMC-disaster-review-2008-2018](https://bit.ly/IDMC-disaster-review-2008-2018)
9. UNISDR (2015) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, xvii [bit.ly/UNISDR-global-assessment-DRR-2015](https://bit.ly/UNISDR-global-assessment-DRR-2015)

## La movilidad humana, los derechos y la protección internacional: respuesta a la crisis climática

Madeline Garlick e Isabelle Michal

**ACNUR analiza el abanico de opciones para la protección jurídica internacional en el contexto de los desplazamientos transfronterizos provocados por los efectos del cambio climático. También subraya la necesidad de un enfoque más amplio para abordar la movilidad humana.**

Los conflictos, la violencia, la escasez de recursos, la degradación ambiental y los fenómenos repentinos y de evolución lenta se combinan para dar lugar a unas situaciones muy desafiantes que exigen la colaboración de todos los sectores y actores de las diferentes áreas políticas y de la sociedad. Estos escenarios son especialmente complejos cuando las personas se trasladan hacia

zonas más seguras y con mejores medios de vida, cruzan las fronteras internacionales y solicitan protección internacional en los países colindantes. ¿Qué disposiciones existen en el derecho internacional de los refugiados y demás legislación vigente para proporcionarles protección internacional si es necesario? ¿Qué estrategias y enfoques podrían permitir una respuesta más eficaz a la movilidad humana<sup>1</sup>,

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

en consonancia con los derechos humanos y el derecho internacional, y de forma que se eviten las lagunas de protección?

### La evaluación de las disposiciones y opciones de protección jurídica internacional

En octubre de 2020, ACNUR publicó sus *Consideraciones jurídicas relativas a las solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres*, en las que se establecieron unas directrices para los Estados y otras partes interesadas<sup>3</sup>. Estas nos recuerdan que las personas que se ven obligadas a cruzar las fronteras internacionales en estos contextos podrían, en algunos casos, entrar en la definición de refugiado según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969, o la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en las Américas de 1984. Cuando un Estado no quiere o no puede proporcionar protección, las víctimas de la violencia pueden tener temores fundados de ser perseguidas, lo que constituye un motivo de protección internacional de los refugiados en virtud de la Convención de 1951.

Además, cuando las estructuras e instituciones gubernamentales son débiles, las amenazas naturales pueden interactuar con los conflictos y eso conllevaría el riesgo de sufrir daños, como la hambruna, para las poblaciones que dependen de los recursos naturales para su subsistencia. Las consideraciones jurídicas de ACNUR señalan que, en tales situaciones, con amparo en la Convención de 1951, pueden darse temores fundados de persecución entre los colectivos o individuos a los que se les deniega el acceso a la ayuda basándose en la discriminación por razones de etnia, casta, grupo social u opinión política. Los efectos adversos del cambio climático también pueden agudizar las tensiones políticas o religiosas y las divisiones sociales y étnicas, dando lugar a persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.

Las consideraciones jurídicas ponen de relieve que, más allá de las situaciones en las que se aplique la Convención de 1951, las personas afectadas por el cambio climático y los desastres que viven en África o en las Américas también pueden ser refugiadas según la definición más amplia de refugiado

de la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984. Esto ocurre, sobre todo, cuando el cambio climático y los desastres dan lugar a sucesos o circunstancias que “alteran gravemente el orden público” y obligan a las personas a buscar refugio más allá de las fronteras<sup>3</sup>. En general, tras un desastre, el Estado debe ser capaz de demostrar su capacidad y voluntad de hacer frente a sus consecuencias y ofrecer ayuda para estabilizar la situación lo antes posible. Si no es así, y si el orden público acaba desmoronándose, las personas afectadas podrían verse obligadas a marcharse y buscar protección en otro país, donde serían refugiadas en virtud de estos instrumentos regionales<sup>4</sup>.

Las consideraciones jurídicas de ACNUR establecen asimismo que también podría ser necesaria una protección internacional basada en el derecho de los derechos humanos, incluido el principio de no devolución. Si una persona ha sido desplazada en el contexto del cambio climático o de los desastres y se enfrenta a un riesgo real de sufrir daños graves a su regreso, esta podría quedar protegida frente a la expulsión al amparo del principio de no devolución. En 2020, el Comité de Derechos Humanos de la ONU reconoció, en el histórico caso de Teitiota contra Nueva Zelanda<sup>5</sup>, que los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden suponer una grave amenaza para el disfrute del derecho a la vida, por ejemplo, por la escasez de tierras habitables o la falta de agua potable. Este razonamiento resultaría especialmente significativo en los países que no son signatarios de los instrumentos regionales o internacionales sobre los refugiados, pero en los que el derecho de los derechos humanos ofrece las bases para que exista la obligación de otorgarles protección internacional.

Aunque reconocen que el derecho internacional de los refugiados solo será pertinente en una serie limitada de situaciones relacionadas con el cambio climático y los desastres, las consideraciones jurídicas de ACNUR ponen de relieve, no obstante, la necesidad de que las autoridades responsables en materia de asilo examinen cuidadosamente su aplicación siempre que una persona solicite protección internacional en tales contextos. Esto es así, sobre todo, cuando los factores de estrés subyacentes, como los conflictos, la violencia, la discriminación u otras tensiones, prevalezcan en el país



La región de Minawao, en Camerún, se enfrenta a una grave deforestación. Los refugiados nigerianos colaboran con ACNUR y sus socios de Land Life Company y la FLM para plantar 20 000 árboles.

de origen. Para las personas desplazadas que no reúnen los requisitos para obtener la condición de refugiadas, pueden ser pertinentes formas complementarias de protección internacional en virtud del derecho de los derechos humanos. Las directrices de ACNUR también han destacado el valor potencial de la protección temporal y los acuerdos de estancia<sup>6</sup>, incluso para garantizar el acceso a la seguridad inmediatamente después de un desastre, cuando los Estados afectados puedan tener dificultades para responder y sus ciudadanos puedan verse obligados a buscar refugio en el extranjero.

Las consideraciones jurídicas de ACNUR no pretenden ampliar los criterios para la protección internacional, sino ofrecer orientación sobre la correcta interpretación del derecho internacional en las condiciones actuales. No hacen referencia a los “refugiados climáticos”, un término que no aparece en los instrumentos internacionales y que podría crear la impresión errónea de que se propone una nueva categoría jurídica o unas nuevas obligaciones. Lo que pretenden es sentar las bases de un trabajo posterior

sobre el que se sustenten unas directrices integrales en el futuro, mediante el abordaje de otras cuestiones jurídicas y escenarios fácticos, también mediante el estudio de los patrones de desplazamiento, las prácticas estatales y la jurisprudencia.

Es necesario investigar más, incluso sobre cómo el cambio climático, la degradación ambiental y los desastres afectan al orden público y provocan desplazamientos. Ello ayudaría a la interpretación y aplicación de los criterios regionales sobre los refugiados recogidos en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena. Los diferentes paradigmas del riesgo que pueden surgir en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres deben examinarse desde el punto de vista de los derechos humanos, incluyendo de qué forma se ven afectados los derechos de los distintos colectivos e individuos y cómo esto puede dar pie a que necesiten protección internacional. También es necesario analizar cómo surgen la desigualdad, las tensiones intercomunitarias y la discriminación en relación con las bases de la Convención de 1951.

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

Además, la discriminación en la mitigación del riesgo, la adaptación y el apoyo a las comunidades afectadas merece ser estudiada aparte. La evaluación de si estos fenómenos se originan en las solicitudes de asilo (y cómo los abordan las autoridades) servirá de base para el desarrollo de nuevas directrices para los responsables de la toma de decisiones, y para las políticas y leyes en general.

### **Formas más amplias de movilidad humana, cambio climático y desastres**

Más allá de quienes necesitan protección internacional, muchas personas se desplazan cuando se enfrentan a unas condiciones adversas relacionadas con el cambio climático si afectan a sus medios de vida o a su acceso a los derechos de forma trascendental e irreversible. A algunas las admiten en otros países temporalmente o por motivos discrecionales, pero a muchas otras no. Las personas que se desplazan a través de las fronteras en estos casos carecerían de garantías de recibir un trato que refleje las normas internacionales o de tener garantizado el derecho a quedarse allí en condiciones de seguridad. Para abordar las necesidades de estas personas y asistir a los Estados afectados por estos movimientos demográficos, se necesita un conjunto más amplio de respuestas y herramientas políticas y prácticas, que complementen los enfoques jurídicos y sean coherentes con ellos. Los actores estatales y no estatales, entre ellos ACNUR, la sociedad civil y la academia, pueden contribuir a los debates a nivel nacional, regional e internacional, aprovechando el trabajo ya realizado en diversos foros.

Este enfoque más amplio de la movilidad humana podría incluir medidas para reforzar los planes de preparación de las comunidades afectadas, aumentar su capacidad de recuperación, mitigar los riesgos y permitir la adaptación. Aunque por sí solas no abordarán todas las vulnerabilidades o necesidades, pueden ayudar a fortalecer a las comunidades y a las personas y a reducir o evitar la presión de trasladarse.

La reubicación planificada, basada en los principios de los derechos humanos, está recibiendo cada vez más atención como potencial medio para alejar a las personas del peligro y evitar proactivamente el desplazamiento<sup>7</sup>. Centrada en los intereses de las comunidades que van a ser reubicadas

y con su plena participación, la reubicación planificada se lleva a cabo cuando se han agotado otras opciones. Las directrices e instrumentos<sup>8</sup> desarrollados por ACNUR y sus socios se basan en las experiencias de los Estados y las comunidades, y tienen como objetivo apoyar el desarrollo de estrategias nacionales y locales de reubicación planificada.

También se necesitan más oportunidades para que las personas migren como medio de adaptación. Esta migración implica un traslado voluntario, o al menos un grado de elección. En este contexto, las personas pueden hacer uso de vías para la migración regular, como los programas de visados de trabajo o de estudios o, cuando existan, categorías o vías específicas de visado para colectivos en situación precaria o afectados por desastres o por el cambio climático. La migración como estrategia de adaptación también puede ayudar a evitar que se produzcan desplazamientos. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés) prevé vías para la migración regular y otras formas de ayudar a las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres. ACNUR colabora con sus socios de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración —el organismo encargado de apoyar a los Estados en la implementación del GCM— para hacer avanzar la reflexión y la acción sobre la migración con el objetivo de reducir el riesgo de desplazamientos y la negación de los derechos humanos.

La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD) también desempeña un papel fundamental a la hora de poner de relieve las necesidades, respaldar el desarrollo de conocimientos y promover la coherencia de las políticas en torno a los desplazamientos a causa de desastres. La implementación de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (la Agenda Nansen) es el núcleo de su labor. Con un grupo de trabajo que se encarga de abordar el cambio climático, la PDD se encuentra en una posición ideal para facilitar el análisis de cuáles serían las formas efectivas de abordar el abanico de retos relacionados que presenta la movilidad humana por cuestiones como el cambio climático y los desastres, incluidos los desplazamientos, los movimientos migratorios, la reubicación planificada interna

y el apoyo a la capacidad de recuperación, la mitigación de los riesgos y la adaptación.

Dentro del marco institucional de apoyo a la implementación de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (CMNUCC), el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos forma parte del Mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños<sup>9</sup>. El Equipo de Tareas ha emitido recomendaciones (aprobadas por los firmantes de la CMNUCC en 2018) sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los efectos adversos del cambio climático. La labor del Equipo de Tareas se basa en marcos normativos y foros clave, como el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés), el GCM, el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres y la PDD.

Para ayudar a que haya más investigación y diálogos sobre el desplazamiento en el contexto de la movilidad humana en general, en 2021 ACNUR coorganizó una serie de talleres acerca del “Desarrollo de una agenda política y de investigación para abordar el desplazamiento y la migración en el contexto de los desastres y el cambio climático en África”. Ahí se identificaron las prioridades en la investigación sobre los desplazamientos y las migraciones vinculadas a los desastres y al cambio climático en África. Estos también pretendían abrir oportunidades para los investigadores a nivel regional y servir de altavoz para los afectados<sup>10</sup>.

### El camino hacia el futuro

Uno de los retos clave es convertir las numerosas palabras y compromisos sobre el papel en acciones y resultados positivos para la vida de las personas afectadas. Aunque hay que reconocer las diferencias legales y fácticas entre el desplazamiento y la migración, su interrelación en la práctica surge en el contexto del cambio climático y los desastres. Se necesitan respuestas coordinadas para garantizar que se respetan los derechos humanos de todos, independientemente de su condición y que, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no se deja a nadie atrás.

Para desarrollar enfoques integrados para la movilidad humana es necesario que los Estados, los organismos de la ONU, las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y otras partes

interesadas trabajen juntos. El debate tiene lugar en un contexto de rápida evolución y donde cada vez se endurece más la seguridad. Es necesario que los actores aporten sus respectivos mandatos, conocimientos técnicos y experiencia a la respuesta a los desplazamientos. Anticipándose a la necesidad de implementar medidas concretas para abordar la movilidad en contextos tanto localizados como más amplios, deben abordar las necesidades en materia de capacidad, los recursos limitados y las restricciones políticas y operativas. En palabras de los Países Menos Adelantados en la COP26, “no son solo las generaciones futuras las que están en peligro”. El reto lo tenemos aquí y ahora.

**Madeline Garlick** [garlick@unhcr.org](mailto:garlick@unhcr.org)

Jefa de la Sección de Asesoramiento Letrado y Política de Protección (PPLA), ACNUR

**Isabelle Michal** [michal@unhcr.org](mailto:michal@unhcr.org)

Responsable de protección, Desplazamiento a causa de desastres y del cambio climático, PPLA, ACNUR

1. “Movilidad humana” es un término general predominante que se refiere a tres tipos de movimientos demográficos: i) el Desplazamiento, traslado básicamente forzoso de las personas; ii) la Migración, traslado básicamente voluntario de las personas; iii) la Reubicación planificada, proceso de asentamiento de personas o comunidades en una nueva ubicación (Véase la Decisión 1/CP.16 del Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún de la CMNUCC, párrafo 14f)
2. ACNUR (2020) “Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres” <https://www.refworld.org/es/docid/62203a324.html>
3. Artículo 1.2 de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África [bit.ly/OAU-Convention](http://bit.ly/OAU-Convention)
4. Weerasinghe S (2018) *In Harm’s Way: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*, ACNUR DPI [www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf](http://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf)
5. *Teitiota v New Zealand* N° 2728/2016, Comité de Derechos Humanos, enero de 2020 [www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html](http://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html)
6. ACNUR (2014) *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia* [bit.ly/UNHCR-temp-protection-2014-es](http://bit.ly/UNHCR-temp-protection-2014-es)
7. PDD (2021) *Leaving Place, Restoring Home* [bit.ly/PDD-Leaving-Place-2021](http://bit.ly/PDD-Leaving-Place-2021)
8. UNHCR, Georgetown and IOM (2014) *A TOOLBOX: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* [www.unhcr.org/protection/environment/596f1bb47/planned-relocation-toolbox.html](http://www.unhcr.org/protection/environment/596f1bb47/planned-relocation-toolbox.html); (2017) *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation* [bit.ly/UNHCR-planned-relocation-guidance](http://bit.ly/UNHCR-planned-relocation-guidance)
9. [bit.ly/UNFCC-task-force-loss-damage](http://bit.ly/UNFCC-task-force-loss-damage)
10. [bit.ly/Kaldor-workshop-series-concept](http://bit.ly/Kaldor-workshop-series-concept)

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

## El papel de los acuerdos de libre circulación para abordar la movilidad climática

Tamara Wood

**Los acuerdos de libre circulación presentan oportunidades para quienes se desplazan en el contexto de los desastres y el cambio climático. Sin embargo, hay que seguir trabajando para que, en la práctica, la libre circulación sea accesible para las comunidades afectadas.**

Los acuerdos regionales para la libre circulación de personas entre Estados ofrecen un mecanismo potencial para que quienes se trasladan a través de las fronteras internacionales en el contexto de los desastres y el cambio climático puedan acceder a la seguridad y buscar medios de vida alternativos. A diferencia de otros marcos más limitados para la movilidad transfronteriza —como la migración por motivos laborales o la protección de los refugiados— que dependen del cumplimiento de criterios específicos de elegibilidad, los acuerdos de libre circulación suelen ofrecer un acceso mucho más amplio a los movimientos transfronterizos para los ciudadanos de los países de una región (o subregión) concreta.

Pero hasta hace poco, los acuerdos de libre circulación no se habían desarrollado teniendo en cuenta las necesidades particulares de los “migrantes por cuestiones climáticas”. Más bien pretenden ser una herramienta para avanzar en la integración regional y el desarrollo económico. La importancia de los intereses políticos y económicos de los Estados en el marco de los acuerdos de libre circulación implica que estos no suelen abordar la difícil situación o los retos a los que se enfrentan las comunidades afectadas por los desastres, el cambio climático y la degradación ambiental. En la práctica, el acceso a la libre circulación puede implicar requisitos de documentación onerosos o estar sujeto a las restrictivas políticas migratorias de cada Estado. La libre circulación puede incluso suspenderse en situaciones de desplazamiento a gran escala, como por ejemplo tras un desastre.

En África Oriental, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) es pionera en un enfoque más progresista de la libre circulación. En 2020, adoptó un nuevo Protocolo de Libre Circulación de la IGAD que incluye disposiciones específicas donde se garantiza la entrada y la estancia de las personas que se desplazan

en el contexto de los desastres y el cambio climático. El Protocolo de Libre Circulación de la IGAD permite reflexionar sobre lo que podría ser viable en otros lugares. ¿Podrían desarrollarse o implementarse más acuerdos regionales de libre circulación en otras regiones para mejorar las oportunidades de las comunidades afectadas por el cambio climático de acceder a la seguridad y garantizar sus futuros medios de vida?

### Oportunidades

Los acuerdos regionales de libre circulación de personas tienen una serie de ventajas fundamentales a la hora de permitir la movilidad transfronteriza en el contexto de los desastres y el cambio climático. Además de los amplios criterios de elegibilidad, ofrecen oportunidades laborales, comerciales y de negocio a quienes se desplazan. Por tanto, podrían facilitar el acceso a largo plazo a fuentes de ingresos alternativas y a unos medios de vida más sostenibles para las personas afectadas por los desastres y el cambio climático.

Unas normas flexibles para la entrada y la estancia en el marco de los acuerdos de libre circulación podrían facilitar la migración “circular” a través de las fronteras, lo que permitiría a las personas ir y venir entre países colindantes según las circunstancias. Esto permitiría que algunas personas se quedasen en casa, mientras otras buscan empleos y medios de vida alternativos.

La migración circular o temporal puede crear nuevas oportunidades laborales, respaldar el desarrollo económico y fomentar la resiliencia ante futuros peligros al permitir que los migrantes envíen remesas y regresen a sus hogares con conocimientos, tecnología y habilidades recién adquiridos<sup>1</sup>. Esta es otra de las ventajas de los acuerdos de libre circulación frente a los visados o mecanismos humanitarios o de protección internacional, que suelen ser “unidireccionales”, donde el regreso al país de origen pone fin al estatus

legal en el país de destino y puede suponer dificultades para volver a entrar en el futuro.

En la región del Caribe, los acuerdos de libre circulación se han utilizado durante la temporada de huracanes para conceder a los desplazados estancias de corta duración, la exención de documentos y acceso a los mercados laborales extranjeros<sup>2</sup>. En África Occidental, donde el cambio climático está afectando a los patrones de movimiento tradicionales, los trabajadores y los trashumantes recurren con frecuencia a acuerdos de libre circulación para acceder al agua, a los pastizales y a medios de vida alternativos<sup>3</sup>.

El Protocolo de Libre Circulación de la IGAD de 2020 nos ofrece un ejemplo prometedor de lo que sería posible con unos esfuerzos más específicos para hacer que la libertad de circulación sea accesible para quienes se trasladan en el contexto de los desastres y el cambio climático. Aunque el impacto del protocolo en la práctica aún está por ver, su adopción por sí sola es un logro importante en una región que se enfrenta a éxodos a gran escala causados por un conjunto de riesgos interrelacionados, como la sequía, las inundaciones, la violencia y los conflictos.

Las disposiciones específicas para facilitar la movilidad en caso de desastre o a causa del cambio climático podrían incorporarse a los acuerdos de libre circulación en otros lugares, ya sea modificando los acuerdos existentes o celebrando acuerdos o protocolos adicionales y complementarios. En un taller de partes interesadas celebrado en 2019 sobre el papel de los acuerdos de libre circulación para hacer frente a los desplazamientos por desastres en África, representantes de varios Gobiernos de África Occidental propusieron la idea de desarrollar un protocolo adicional a los de libre circulación de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)<sup>4</sup>.

Las disposiciones específicas relacionadas con los desastres o el clima que figuran en los acuerdos regionales constituyen una base sólida para una mayor cooperación entre los Estados, a nivel regional o bilateral, para abordar las necesidades de quienes se trasladan. Sin embargo, no son la única forma de hacer que la libertad de circulación sea más accesible y útil para las comunidades afectadas por el cambio climático. En muchas partes del mundo, los acuerdos regionales pueden estar respaldados por acuerdos a

menor escala, como los acuerdos bilaterales para la relajación de los requisitos de documentación para los movimientos de las poblaciones de la zona fronteriza entre dos o tres Estados. Estos ofrecen flexibilidad para que los Estados adopten acuerdos transfronterizos más específicos que atiendan a las dinámicas de los desastres y al éxodo provocado por el cambio climático en determinadas regiones o para determinadas poblaciones. La acción unilateral de los Estados también es importante. La legislación nacional que proporciona acceso prioritario a los acuerdos de libre circulación tras un desastre, o la exención de los requisitos procesales para las poblaciones afectadas por el cambio climático, podrían tener un gran impacto positivo en la práctica.

### Retos

Existen claras oportunidades para seguir desarrollando y complementando los acuerdos regionales de libre circulación que los hagan más accesibles para las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático. Sin embargo, los orígenes de los acuerdos de libre circulación en el desarrollo económico y la liberalización del mercado suponen formidables barreras para la adopción generalizada de la libre circulación como solución a problemas humanitarios como la movilidad humana relacionada con el clima.

Dado que la protección no es el objetivo con el que se desarrollan los acuerdos de libre circulación, las garantías en materia de derechos humanos para quienes se trasladan pueden ser limitadas o no existir. Por ejemplo, los acuerdos de libre circulación pueden excluir la protección contra el retorno forzoso para quienes corren el riesgo de sufrir daños graves en su lugar de origen. Los acuerdos de libre circulación pueden incluso suspenderse en determinadas situaciones; por ejemplo, por razones de seguridad nacional, orden público o incluso afluencia de refugiados<sup>5</sup>. En teoría, los derechos humanos de quienes se trasladan están protegidos por otros marcos internacionales, regionales o nacionales aplicables, e independientemente de su inclusión (o no) en los acuerdos de libre circulación. Pero, en la práctica, la aplicación de las normas de derechos humanos a los migrantes vulnerables no se suele entender bien<sup>6</sup>. Si están limitados o no se incluyen en los acuerdos de libre circulación, eso

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

podría desvirtuar aún más las normas con las que se trata a los trasladados.

Los acuerdos de libre circulación tampoco tienen en cuenta los problemas prácticos a los que pueden enfrentarse quienes se desplazan en el contexto de los desastres y el cambio climático, en particular los desplazados forzados. La carga de cumplir con los requisitos financieros y de documentación —incluidos los documentos de viaje, las tasas de los permisos o la prueba de que va a continuar su viaje— puede excluir a los más vulnerables a los desastres y al cambio climático. Para los millones de personas de todo el mundo que viven sin ninguna prueba legal de su identidad, el simple hecho de obtener un pasaporte u otro documento de viaje válido será extremadamente difícil.

Por último, y fundamentalmente, los acuerdos de libre circulación dejan a cada Estado un margen de maniobra considerable para limitar o dar forma a sus compromisos de facilitar la entrada y la estancia de los ciudadanos de los Estados colindantes. En la práctica, la puesta en marcha de los acuerdos de libre circulación se ve a menudo obstaculizada por una insuficiente voluntad política, la seguridad interna y otros intereses, y por las disparidades económicas entre los Estados.

### Formas de avanzar

Los acuerdos de libre circulación no son la panacea: presentan tanto oportunidades como retos. De hecho, necesitaríamos saber más sobre el potencial, así como las limitaciones, de los diferentes tipos de acuerdos de libre circulación para abordar la movilidad humana relacionada con el clima, y la forma en que las comunidades afectadas por los desastres y el cambio climático ya están utilizando esos acuerdos para buscar seguridad y medios de vida más sostenibles<sup>7</sup>. Sin embargo, con una combinación de esfuerzos a nivel regional, bilateral y nacional, la libre circulación podría ofrecer soluciones mejores y más duraderas a las comunidades afectadas por los desastres y el cambio climático.

**Tamara Wood** [tamara.wood@unsw.edu.au](mailto:tamara.wood@unsw.edu.au)  
Investigadora invitada, Kaldor Centre for International Refugee Law, Universidad de Nueva Gales del Sur; Investigadora postdoctoral, Hertie School (externa)

1. Iniciativa Nansen (2015) *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático* [bit.ly/Protection-Agenda-Vol1](https://bit.ly/Protection-Agenda-Vol1)
2. Ama Francis (2019) “Free Movement Agreements & Climate-Induced Migration: A Caribbean Case Study” [bit.ly/Francis-FMAs-2019](https://bit.ly/Francis-FMAs-2019)
3. Véase Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (2019) *Stakeholder Workshop Report – The role of free movement of persons agreements in addressing disaster displacement in Africa* <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/free-movement-stakeholder-workshop-report>
4. *Ibidem*.
5. Véase Tamara Wood (2019) *The Role of Free Movement of Persons Agreements in Addressing Disaster Displacement: A Study of Africa especially* págs. 22, 27 [bit.ly/Wood-free-movement-2019](https://bit.ly/Wood-free-movement-2019)
6. ACNUDH (2019) *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations* pág. 9 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf)
7. Véase, por ejemplo, Research Agenda for Advancing Law and Policy Responses to Displacement and Migration in the Context of Disasters and Climate Change in Africa (2021) esp. 3.2.3 <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/research-agenda>

## Colaborar con RMF para impulsar la oferta de financiación

Los proveedores de financiación quieren ver cómo se divulgan sus hallazgos, resultados y lecciones a un público lo más amplio posible, incluidos los encargados de la formulación de políticas. Y quieren pruebas de su repercusión. **Es aquí donde RMF puede ayudarle.**

Valore la posibilidad de incluir un número o un suplemento de RMF en su propuesta (y presupuesto) para aumentar el nivel de divulgación y de repercusión de los resultados de su proyecto. Nosotros podemos ofrecerle información y presupuestos a medida, además de pruebas de nuestro alcance y repercusión. **Si desea hablar sobre las opciones disponibles, contacte con las editoras a través de la dirección de correo electrónico [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk).**

## El cambio climático como una cuestión de derechos humanos: el papel de las investigaciones nacionales en Filipinas

Reinna S Bermudez y Tamara Ligaya J Damary

**La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas emprendió una serie de investigaciones nacionales para estudiar los efectos del cambio climático en el disfrute de los derechos humanos. La Comisión identificó una serie de obstáculos y oportunidades, pero se enfrenta a limitaciones para conseguir el cumplimiento estatal y no estatal de sus recomendaciones.**

Con la creciente importancia de la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático y de los desastres inducidos por el clima, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) pueden tener su papel en la investigación y el seguimiento de las cuestiones de derechos humanos. En Filipinas, esta función la desempeña la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas (CHRP, por sus siglas en inglés), que es independiente.

La CHRP emprendió una Investigación Nacional sobre el Cambio Climático para estudiar los efectos del cambio climático en los derechos humanos; Greenpeace actuó como principal solicitante en nombre de las comunidades afectadas<sup>1</sup>. La investigación recogió los testimonios de dichas comunidades, que señalaron cómo los cambios relacionados con el clima estaban afectando a sus viviendas y tierras, al acceso a los medios de vida y a los recursos naturales, y al disfrute en general de los derechos humanos. Entre estos cambios se incluyen la subida del nivel del mar y el aumento de las temperaturas terrestres y oceánicas, y fenómenos devastadores como el tifón Haiyan en 2013. Además, la CHRP también llevó a cabo una investigación nacional sobre la situación de los derechos humanos de las personas desplazadas internas.

A través de estas investigaciones, la CHRP identificó que el cambio climático contribuye a aumentar la exposición de las comunidades afectadas a violaciones de los derechos humanos, es decir, a crear otra capa de vulnerabilidad para las personas que corren el riesgo de que se violen sus derechos humanos o que ya están desamparadas<sup>2</sup>. Estas investigaciones pretenden que los responsables de la formulación de políticas respondan a las cuestiones de derechos humanos relacionadas con el clima y encuentren formas de prevenir o abordar los desplazamientos provocados por

él. En ellas se recogen testimonios de miembros de la comunidad local, de la sociedad civil y de grupos de presión, y dichos testimonios, junto con las aportaciones de expertos académicos, constituyen la base de las preguntas planteadas durante la investigación a los responsables de la formulación de políticas. En las vistas orales de la Investigación, las partes aportan información bajo juramento, y cualquier aseveración infundada puede dar pie a que se presenten cargos por perjurio.

Las Investigaciones Nacionales también son significativas en el sentido de que tienen el mandato de supervisar el cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones internacionales de derechos humanos, y de hacer recomendaciones al Congreso sobre medidas para mejorar la protección y promoción de los derechos humanos. En el contexto de los desplazamientos relacionados con el clima, la CHRP pudo invitar e interrogar a los actores gubernamentales (también bajo juramento) sobre las cuestiones clave relacionadas con los desplazamientos inducidos por el clima: la falta de preparación, los limitados mecanismos para abordar los efectos a nivel local y la participación de las grandes empresas privadas, entre otras.

Las leyes aún no se han puesto al día para coincidir con la realidad de la amenaza que supone el cambio climático para el disfrute de los derechos humanos. La mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo se han incorporado a través de la Ley de Cambio Climático de 2009 y la Ley de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de 2010, pero una lectura atenta muestra que la legislación se centra en la eficiencia estructural y organizativa más que en aspectos sustantivos como la mejora de la calidad de vida de las comunidades afectadas y su participación significativa en la toma de decisiones. No se han introducido normas de derechos

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica



OIM/Andrea Emparano

Los pescadores de la isla filipina de Bantayan dependen de los recursos naturales para su subsistencia y sienten los efectos del cambio climático más que los demás.

humanos como el cumplimiento de los convenios internacionales. Otra cuestión clave que debe abordar la CHRP es la dificultad de seguir adelante con la implementación de sus principales recomendaciones. La CHRP no tiene facultades procesales, lo que limita su capacidad para imponer la cooperación mediante sus recomendaciones.

Mientras que el mandato de la CHRP consiste en investigar los efectos del cambio climático sobre el disfrute de los derechos humanos, los mandatos de las INDH no suelen abarcar las acciones de las empresas privadas; estas pueden hacer recomendaciones a las principales empresas, pero no pueden exigir su cumplimiento. La relación entre las empresas y los derechos humanos sigue siendo un aspecto en proceso de evolución del régimen de derechos humanos.

Frente a estos desafíos, la CHRP sigue llevando a cabo su mandato a través de alianzas nuevas y existentes con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e incluso organizaciones internacionales no gubernamentales e intergubernamentales.

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al medio ambiente aportan sus conocimientos sobre los aspectos científicos del cambio climático, mientras que los grupos de prestación de servicios sobre el terreno ayudan a organizar a las comunidades para hacer frente a los efectos del cambio climático a nivel local. La participación de estos grupos ayuda a la CHRP en sus actividades de incidencia ante el Gobierno, y en el planteamiento de la cuestión en plataformas internacionales como la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el Foro de Asia y el Pacífico y el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Sudeste Asiático. En los últimos cinco años, estos foros han manifestado su interés no solo en respaldar los trabajos de incidencia política sobre los derechos humanos en el contexto de los desastres por cuestiones climáticas, sino también en incorporar actividades que investiguen las violaciones contra los derechos humanos relacionados con el clima dentro de sus propios programas de ese ámbito.

La incidencia en cuestiones legislativas también resulta fundamental para seguir consolidando unos mecanismos de rendición

de cuentas que ayuden a obligar al Gobierno a incluir el cambio climático como una cuestión de derechos humanos. Haría falta una revisión de los marcos jurídicos existentes. La inclusión de la CHRP como organismo observador en las estructuras de mitigación y adaptación al cambio climático dentro del Gobierno podría resultar útil para la inclusión de un enfoque basado en los derechos humanos en la respuesta climática. También debe considerarse seriamente la creación de un marco jurídico independiente para la protección de los desplazados internos, incluidos los desplazados por los efectos climáticos.

Queda mucho por hacer, pero las Investigaciones Nacionales sobre los desplazamientos relacionados con el clima y los derechos humanos pueden ser un buen primer

paso hacia un entorno de protección jurídica más sólido para las comunidades afectadas.

**Reinna S Bermudez** [reinna.chr@gmail.com](mailto:reinna.chr@gmail.com)  
Directora

**Tamara Ligaya J Damary**  
[tjldamary.chr@gmail.com](mailto:tjldamary.chr@gmail.com)

Asistente de protección para los desplazados internos

Centro de Crisis, Conflicto y Protección Humanitaria de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas

1. Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, "National Inquiry on Climate Change" <https://chr.gov.ph/nicc-2/>

2. Documentado por las vistas orales de las Bisayas llevadas a cabo en la Investigación Nacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, 21 y 22 de octubre de 2021.

## La aplicación del derecho de los refugiados en África y América Latina: desastres, cambio climático y orden público

Cleo Hansen-Lohrey

**Cuando los efectos del cambio climático y los desastres perturban gravemente el orden público en África o en América Latina, quienes se ven obligados a huir a través de las fronteras pueden ser refugiados. Sin embargo, hay que seguir trabajando para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a aplicar las definiciones regionales de refugiado en este contexto.**

África y América Latina han ampliado la definición de "refugiado" a partir de la utilizada en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados para incluir a las personas que han huido de determinados sucesos, incluidos aquellos hechos o circunstancias que perturban gravemente el orden público. Estas definiciones ampliadas se encuentran recogidas en la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en América Latina de 1984<sup>1</sup>.

Como consecuencia, los solicitantes de asilo que se hayan visto obligados a abandonar sus países debido a una grave alteración del orden público tendrán derecho a recibir protección en calidad de refugiados en 48 países africanos y 14 latinoamericanos. La pregunta es: ¿puede producirse una alteración

grave del orden público en relación con el cambio climático y los desastres, a efectos de las definiciones ampliadas de refugiado?

Algunos Estados ya han aplicado las definiciones ampliadas de refugiado en África y América Latina a las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres. En los casos en los que esto ha ocurrido, ha sido atendiendo al impacto del desastre sobre el orden público. Por ejemplo, los somalíes que huían de la sequía, la inseguridad alimentaria, la hambruna y la violencia en 2011-2012 fueron reconocidos como refugiados en Kenia de acuerdo con la definición ampliada de refugiado de África. En América Latina, México aplicó la definición de refugiado de Cartagena a algunos haitianos afectados por el terremoto de 2010. Sin embargo, otros Estados se han mostrado reacios a hacerlo, alegando que la protección que ofrecen los instrumentos regionales para

mayo 2022

[www.fmreview.org/es/crisis-climatica](http://www.fmreview.org/es/crisis-climatica)

los refugiados de África y América Latina solo está disponible para quienes huyen de fenómenos “provocados por el ser humano”, y no “naturales”. Este enfoque supone erróneamente que las causas de la huida de una persona pueden identificarse y clasificarse claramente mediante esas etiquetas. En los últimos tiempos se está reconociendo cada vez más que los desastres medioambientales no son “naturales”, sino que son fruto del efecto combinado de amenazas naturales y elementos humanos que causan una “grave perturbación del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala”<sup>2</sup>.

Los efectos del cambio climático y de los desastres pueden tener amplias repercusiones para una sociedad, entre otras cosas por la destrucción de las tierras y los medios de vida, las infraestructuras públicas y las instalaciones sanitarias y educativas. A menudo, habrá consecuencias para la seguridad alimentaria y la integridad física de las personas. Tales repercusiones pueden provocar caos, confusión y reducir la seguridad interna y la estabilidad en general. Los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden agravar las vulnerabilidades existentes y otros factores como la mala gobernanza, la desigualdad socioeconómica, las tensiones internas y la escasez de recursos naturales, todos los cuales menoscaban el orden público<sup>3</sup>.

Cuando las personas se desplazan a través de las fronteras y solicitan asilo, es responsabilidad de los Estados y, en su caso, de ACNUR, decidir quién es considerado refugiado. Pero, en la actualidad, la falta de jurisprudencia y directrices prácticas sobre las definiciones regionales de refugiado impide su uso por parte de los responsables de la toma de decisiones. Dada la falta de directrices sobre qué significa el “orden público” y cómo podría verse gravemente perturbado en el contexto del cambio climático y los desastres, es necesario trabajar más para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a determinar cuándo las personas tienen derecho a la protección en tales circunstancias.

En 2020, ACNUR publicó su primera guía oficial sobre la aplicación del derecho de los refugiados en el contexto de los desastres y el cambio climático en sus Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres, en la que destacaba que las personas que

huyen en el contexto del cambio climático y los desastres pueden ser consideradas refugiadas en virtud de las definiciones ampliadas de refugiado de África y América Latina.

La guía de ACNUR supone una importante contribución a la interpretación de las dos definiciones regionales de refugiado al confirmar la opinión del organismo de que pueden producirse graves alteraciones del orden público en relación con los efectos del cambio climático y los desastres. Pero sigue habiendo interrogantes: ¿en qué circunstancias existe de hecho una grave alteración del orden público? ¿Cómo debería determinar un responsable de la toma de decisiones que existe una alteración grave del orden público? ¿Y qué pruebas serán suficientes para demostrarlo?

### La necesidad de unas directrices prácticas

Los responsables de la toma de decisiones necesitan unas directrices prácticas y fundadas para poder garantizar que la implementación efectiva de estos instrumentos regionales pueda realizarse plenamente y de forma que refleje las circunstancias cambiantes en las que las personas necesitan protección<sup>4</sup>. Dichas directrices deben incluir dos aspectos clave:

#### 1. Indicadores de orden público

Para comprender cuándo el cambio climático y los desastres pueden alterar gravemente el orden público, primero es necesario entender claramente qué significa “orden público” a efectos de las definiciones regionales de refugiado, y cómo puede medirse y evaluarse en la práctica<sup>5</sup>. Estas cuestiones se complican porque el significado del término “orden público” en el derecho de los refugiados africano y latinoamericano sigue siendo ambiguo, ya que hay opiniones divergentes con respecto a si el orden público debería interpretarse en sentido estricto (como “ley y orden”, por ejemplo) o en sentido amplio (para incluir conceptos como el orden moral y social).

Aunque el ámbito pleno de aplicación del concepto de orden público sigue siendo incierto, se acepta que el término se refiere fundamentalmente a la estabilidad y la seguridad de un Estado y una sociedad. Sería imposible elaborar una lista precisa y completa de todas las situaciones que pueden dar lugar a una alteración del orden público en todos los países. Sin embargo, es

posible identificar “indicadores” comunes que pueden utilizarse para medir cómo se manifiesta el orden/desorden público.

Los indicadores de orden público —es decir, los hechos o pruebas particulares que, cuando están presentes, indican que este se está manteniendo— podrían ser utilizados por los responsables de la toma de decisiones para sopesar las circunstancias de un país o región concretos a la hora de realizar una evaluación general sobre si se ha visto finalmente alterado, y si dicha alteración puede calificarse de grave.

“Orden público” es un término técnico que encontramos en los instrumentos jurídicos, por lo que sus indicadores deben identificarse mediante la aplicación de los principios de interpretación jurídica establecidos. Los estudios preliminares sugieren que, como mínimo, estos indicadores podrían agruparse en dos categorías principales, aunque interrelacionadas: el cumplimiento efectivo y el respeto del Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos, la dignidad y las libertades fundamentales de las personas. Es importante que cualquier indicador de orden público sea claro y pueda aplicarse de forma coherente y práctica en diferentes circunstancias, atendiendo a pruebas objetivas.

## 2. Estudios de caso

Los estudios de caso orientados a la práctica aplicarían los indicadores de orden público identificados a sucesos ocurridos en el contexto del cambio climático y los desastres. Estos estudios de caso podrían servir de orientación a los jueces y a los responsables de la toma de decisiones a la hora de evaluar si una persona ha huido de una alteración grave del orden público y también podrían ser utilizados por los profesionales del derecho y representantes legales para respaldar las solicitudes de los refugiados. Una serie de sucesos y desastres recientes relacionados con el clima podrían servir de base para estos estudios de caso, como los dos ejemplos siguientes. En 2021, unas graves inundaciones en Sudán del Sur afectaron a más de 800 000 personas en un país que ya sufría una grave hambruna por los efectos combinados de los conflictos recurrentes, la sequía y las inundaciones. En noviembre de 2020, las fuertes lluvias, los temporales y los desprendimientos de tierras provocados por los huracanes Eta e Iota tuvieron repercusiones colosales sobre la inseguridad alimentaria,

la salud pública, las infraestructuras públicas y los medios de vida de la población en varios países de Centroamérica que ya sufrían una importante violencia interna.

## Conclusión

El desarrollo de indicadores de orden público y de estudios de caso promovería dos objetivos cruciales. El primero sería ofrecer una mayor claridad y certeza a los Estados, a los responsables de la toma de decisiones y a los profesionales del derecho acerca de cuándo una persona que se desplaza a través de las fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres será refugiada (y, por tanto, tendrá derecho a la protección de los refugiados) y cuándo no. El segundo objetivo es garantizar que el derecho de los refugiados, tanto en África como en América Latina, siga siendo pertinente para las causas actuales y emergentes de los desplazamientos y, por lo tanto, continúa siendo efectivo para cumplir con el propósito de los regímenes de protección de los refugiados en ambas regiones.

## Cleo Hansen-Lohrey

[cleo.hansenlohrey@utas.edu.au](mailto:cleo.hansenlohrey@utas.edu.au) @cleohanlo

Doctoranda, Universidad de Tasmania

1. África [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2)  
Cartagena [www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html)  
Si bien la Declaración de Cartagena es un instrumento no vinculante, los siguientes países han incorporado directa o indirectamente el fundamento de orden público a su legislación nacional: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Belice y Perú han incorporado la redacción del fundamento de orden público a la definición ampliada de refugiado que se usa en África. Brasil no ha adoptado directamente en su legislación interna el fundamento de orden público recogido en Cartagena, pero sí la ha implementados a sus prácticas.
2. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [www.undr.org/terminology/disaster](http://www.undr.org/terminology/disaster)
3. ACNUR (2020) *Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters* [2] [www.refworld.org/docid/5f752734.html](http://www.refworld.org/docid/5f752734.html)
4. Como se reconoce en el Research Agenda for Advancing Law and Policy Responses to Displacement and Migration in the Context of Disasters and Climate Change (Programa de investigación para promover respuestas jurídicas y políticas al desplazamiento y la migración en el contexto de los desastres y el cambio climático), documento final de una serie de talleres celebrados en 2021 <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/research-agenda>
5. Este es el tema de la tesis doctoral de la autora. Véase también Wood T y Hansen-Lohrey C (2021), “Disasters, Climate Change and Public Order: A Principled Application of Regional Refugee Definitions”, Blog del RLI sobre derecho de los refugiados y migraciones forzadas (24 de mayo de 2021) [bit.ly/RLI-blog-disasters-public-order-2021-05-24](https://bit.ly/RLI-blog-disasters-public-order-2021-05-24)

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 interno<sup>1</sup>. 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 específicas<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

El 29 de septiembre de 2021, el Panel publicó su informe *Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future*<sup>4</sup>. 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”<sup>5</sup>, 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 multilaterales<sup>6</sup>.

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 programática<sup>7</sup>.

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 climático<sup>8</sup>. 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 Interno<sup>9</sup>. 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](mailto: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](https://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](https://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](https://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/CMDP-HLP-submission-2020](https://bit.ly/CMDP-HLP-submission-2020)
4. [www.internaldisplacement-panel.org](https://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](https://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/144323218697709579?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](https://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](https://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](https://bit.ly/SG-action-agenda-internal-displacement-draft)

## 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](https://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](https://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](https://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.

## Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

**Lina Abirafeh**

Lebanese American University

**Nina M Birkeland**

Norwegian Refugee Council

**Jeff Crisp**

Independent consultant

**Matthew Gibney**

Refugee Studies Centre

**Lucy W Kiama**

HIAS Kenya

**Khalid Koser**

GCERF

**Erin Mooney**

UN Protection Capacity/ProCap

**Kathrine Starup**

Danish Refugee Council

**Madeline Garlick**

UNHCR

**Marcia Vera Espinoza**

Queen Margaret University

**Richard Williams**

Independent consultant

# Mensaje de despedida de Marion Couldrey

Una vez me dijo un refugiado —frustrado porque RMF no podía respaldar su solicitud de asilo— que yo solo tenía trabajo gracias a personas como él. Y tenía razón. Y he tratado de recordarlo a lo largo de mis 28 años como editora de RMF.

También he sido consciente de que cada libra, dólar o euro que los donantes han dado en apoyo a RMF es dinero que podría haberse gastado en programas que ayudasen más directamente a las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares. Y, sin embargo, esos donantes consideran que la financiación para RMF es dinero bien gastado, y he tenido el privilegio de que, durante 28 años, me llegasen mensajes de agradecimiento de los lectores, y ejemplos del impacto directo e indirecto de RMF.

Así que, en mi despedida de RMF, me gustaría dar las gracias a todos los lectores, autores y donantes (y a mis compañeros de RMF a lo largo de los años) que han colaborado para hacer de esta una herramienta valiosa y accesible para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje, y la inspiración para ayudar a mejorar las políticas y las prácticas en favor de las personas desplazadas. A aquellos de ustedes, cuyas vidas como desplazados han sido debatidas y analizadas en las páginas de RMF, espero que hayamos sido respetuosos y de alguna utilidad.

En estos 28 años, han cambiado muchas cosas.

Cuando la revista se lanzó en 1987 a instancias de la fundadora del Centro de Estudios sobre los Refugiados, Barbara Harrell-Bond, el campo de los estudios sobre refugiados todavía era joven. Antes recibíamos muchos más artículos de profesionales que de investigadores, pero esa tendencia se ha invertido en los últimos años. El tamaño y el aspecto de la revista han cambiado a lo largo del tiempo, pero lo que no ha cambiado es, lamentablemente, la necesidad de este foro.

A lo largo de los años, hemos tratado de cubrir temas de actualidad (sobre todo centrados en países concretos, como Birmania, Irak, la RDC, Afganistán, Siria), temas que están cobrando importancia (por ejemplo, el cambio climático, el desplazamiento urbano, la tecnología) y aquellas cuestiones que merecen mayor atención de la que suelen recibir (como la discapacidad, el VIH-SIDA, las comunidades locales). Con cada edición he aprendido mucho... a veces más de lo que quería saber sobre la inhumanidad, pero más a menudo sobre la resiliencia y la innovación, y la determinación y la compasión.

Dejo RMF en un momento en que el número de personas que se están exiliando de Ucrania está aumentando rápidamente, y la respuesta del mundo ofrece interesantes comparaciones con las que ha dado a otros grandes movimientos de personas que huyen de la guerra y el horror. ¿Quizá el tema de un futuro número de RMF? Ya no seré editora, pero me interesaría mucho leerlo...

Gracias por formar parte de la extensa comunidad que lee, apoya y utiliza RMF. Estoy orgullosa de haber formado parte de ella.

**Marion Couldrey**

**Editora de RMF, 1993-2022**

