

junio 2015

reunión de la conferencia de las partes COP 21 en París un mes después,³ la comunidad internacional dispone de una gran oportunidad para asegurarse de que la movilidad humana en el contexto de los desastres naturales se trate de un modo integral y coherente.

Børge Brende y Didier Burkhalter son los Ministros de Asuntos Exteriores de Noruega y Suiza respectivamente.

1. www.nanseninitiative.org/global-consultations/

2. www.wcdrr.org/uploads/Political_Declaration_WCDRR.pdf

3. www.cop21paris.org/

La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres

Walter Kälin

Durante casi tres años, el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen ha dado como resultado una serie de potenciales opciones políticas que podrían servir para prevenir el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres así como para prepararse de cara a ellos o para responder ante los retos que plantean, entre los que se incluyen los efectos del cambio climático.

Los Gobiernos de Suiza y Noruega fueron los primeros en lanzar la Iniciativa Nansen en octubre de 2012, al entender que el Derecho internacional actual no disponía de ninguna provisión que asegurara a quienes se habían visto obligados a huir de sus hogares por un desastre y a cruzar fronteras internacionales que serían admitidos en esos países y que recibirían asistencia, ni mencionaba ninguna solución duradera para su desplazamiento. Este tipo de desplazamiento no solo crea problemas relacionados con la protección jurídica sino también a nivel operativo, institucional y de financiación, ya que ninguna organización internacional dispone de un mandato claro para ellos.

Durante el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen con los Estados, la sociedad civil, investigadores, organizaciones internacionales y las comunidades afectadas, pronto se hizo evidente que también sería necesario un enfoque alternativo a la materia de cara a la prevención del desplazamiento, la reubicación planificada o la migración regular y voluntaria para evitar que se convirtieran en algo inevitable; así como una mejor protección y soluciones más sostenibles para las personas desplazadas internas. Las consultas también sacaron a relucir la naturaleza multicausal del desplazamiento, en especial cuando se produce tras peligros de evolución

lenta y otros efectos graduales asociados al cambio climático, y destacaron que esos éxodos de población se producen **en el contexto** de los desastres y del cambio climático, más que estar exclusivamente **causados** por ellos.

La creación de consenso

El objetivo primario de la Iniciativa Nansen es el consenso entre los Estados afectados acerca de cuál es la mejor forma de responder a los problemas del desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres, incluidas las repercusiones negativas del cambio climático. Con este fin, se han mantenido consultas intergubernamentales presididas por miembros del Grupo de Coordinación de la Iniciativa Nansen¹ en cinco regiones (el Pacífico, América Central, el Gran Cuerno de África, el Sudeste Asiático y el sur de Asia) así como reuniones independientes con la sociedad civil de esas regiones. Estas consultas pusieron de relieve las diferentes y diversas dinámicas del desplazamiento transfronterizo y de la movilidad humana en general en el contexto de los desastres. Las consultas destacaron la naturaleza principalmente regional de estos traslados y los numerosos procesos subyacentes en la respuesta ante los desplazamientos en casos de desastre.

El desplazamiento en el contexto de un desastre, incluido el que se realiza a través de fronteras internacionales, es ya una realidad en muchas partes del mundo o es probable que se dé en otras o que aumente, ya que el cambio climático tenderá a aumentar la magnitud y la frecuencia de los desastres. Las consultas han confirmado que es una responsabilidad primaria de los Estados el prevenir los desplazamientos cuando sea posible y, cuando no lo sea, proteger a las personas desplazadas y hallar soluciones

duraderas para su desplazamiento. Las consultas también han confirmado que los mecanismos regionales e internacionales actuales así como las leyes y políticas existentes no bastan para abordar el problema del desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres, y han señalado que es necesario mejorar el nivel de preparación.

La Iniciativa ha despertado un gran interés porque ofrece un espacio donde debatir acerca de lo que conviene hacer para prepararse adecuadamente para responder ante el desplazamiento, y porque reúne a los principales interesados que trabajan por la acción humanitaria, la protección de los derechos humanos, la gestión de la migración, la reducción de los riesgos de desastre, la adaptación al cambio climático, la protección de los refugiados y el desarrollo. En concreto, el proceso de consulta ha destacado el importante papel que desempeñan las organizaciones regionales y subregionales a la hora de complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de soluciones trabajando sobre las leyes y mecanismos existentes y reforzándolos.

Herramientas y más

La Iniciativa ha señalado una amplia variedad de medidas migratorias y de protección para las personas afectadas por desastres. Entre ellas se incluyen la expedición de visados humanitarios; el aplazamiento de las deportaciones; la concesión de la condición de refugiado en casos excepcionales; acuerdos bilaterales o regionales para el libre tránsito de personas; la pronta apertura de los canales migratorios normales o la expedición de permisos de trabajo. Las consultas detectaron la necesidad de revisar la aplicabilidad potencial de los acuerdos regionales vigentes para abordar el desplazamiento transfronterizo en contextos de desastres, o en su ausencia, valorar el desarrollo de acuerdos provisionales para la protección, la admisión y la estancia de estas personas vinculándolos a soluciones a largo plazo.

Las consultas también destacaron la necesidad de disponer de una serie de herramientas compuestas por opciones políticas que vayan más allá de la protección de las personas desplazadas y que aborden otras formas de movilidad humana, como podría ser el prevenir que las personas se conviertan en desplazadas incluyendo, cuando fuese conveniente, el traslado interno o transfronterizo de modo ordinario o planificado antes de que se produzca el desplazamiento.

Hallazgos clave de las consultas regionales

Entre las conclusiones a las que se llegaron durante cada una de las consultas regionales, surgieron numerosos temas globales clave. Sin embargo, cada región señaló sus propias prioridades específicas para responder a sus retos particulares. Los informes de las consultas se encuentran disponibles en línea en: <http://www2.nanseninitiative.org/#consultations> y varios artículos de este número de RMF están basados en informes que se redactaron como preparación o como resultado de las consultas regionales.

Por ejemplo, las actividades para la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático, la ejecución de planes de emergencia, la mejora de las infraestructuras, la reubicación de las personas en riesgo de desplazamiento a zonas más seguras, la reforma de las tierras y otras medidas para mejorar la capacidad de recuperación constituyen todas ellas acciones para ayudar a la gente a quedarse en su hogar el máximo tiempo posible. El garantizar que los actuales marcos jurídicos y políticos para las personas desplazadas internas se implementen totalmente también fue señalado como un modo de mejorar la respuesta global ante el desplazamiento relacionado con los desastres. Finalmente, en el contexto de los riesgos naturales de evolución lenta y de los efectos del cambio climático, la migración voluntaria a otras partes del país o, cuando convenga, a través de las fronteras pueden constituir una oportunidad de encontrar empleo y de reducir el riesgo de desplazamiento en tiempos de crisis humanitaria.

Mensajes estructurales y retroalimentadores

A lo largo de 2015 y 2016 disfrutaremos de numerosas oportunidades para trasladar las recomendaciones y hallazgos de la Iniciativa Nansen a unos procesos globales y regionales que aborden cuestiones esenciales para el desarrollo de una respuesta global al desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres. A nivel global, las principales conclusiones a raíz de las consultas de la Iniciativa respaldaron firmemente la inclusión del desplazamiento en el contexto de un desastre –tanto a nivel interno como transfronterizo– dentro del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. La Iniciativa también ha contribuido a las conversaciones en torno a las negociaciones que tuvieron lugar en París en 2015 para lograr el Acuerdo sobre el Cambio Climático, y ha participado en el proceso de consulta de la Cumbre Humanitaria Mundial 2016. A nivel

junio 2015



Las ruinas de una casa destruida por el ciclón Nargis, Myanmar. Mayo de 2008.

regional, los resultados de las consultas han sido adoptados por los Estados en la Declaración de Brasilia de la reunión Cartagena +30 en diciembre de 2014 y en su Plan de Acción, en el borrador Estrategia para un desarrollo resiliente al clima y los desastres en el Pacífico, y la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) en el taller de 2015, donde los Estados miembros de Centroamérica y de Norteamérica debatieron acerca de las prácticas más efectivas en el empleo de mecanismos de protección humanitaria provisionales en contextos de desastre.

Los Estados se reunirán en Ginebra en octubre de 2015 para adoptar un “Programa de Protección” sobre el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y del cambio climático, donde señalarán las prácticas más efectivas y establecerán las futuras áreas de actuación a nivel regional, nacional e internacional. El Programa de Protección no sugerirá la creación de un nuevo Derecho internacional sino que más bien incluirá un conjunto de interpretaciones comunes de la cuestión, de sus dimensiones y de los retos a los que se enfrentan los principales interesados en cuestiones humanitarias. Señalará y reiterará los principios clave en las áreas de protección

y de cooperación internacional y regional, y ofrecerá ejemplos de prácticas y de herramientas que ya existen para prevenir, para prepararse y para responder en casos de desplazamiento interno y, en especial, de desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres. Por último, incluirá recomendaciones para realizar un seguimiento cuando la Iniciativa Nansen finalice en diciembre de 2015.

El trabajo de la Iniciativa Nansen ha tenido lugar fuera del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, es hora de que se vuelva a incluir el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y del cambio climático en su programa. Esto exigirá un acuerdo institucional sobre el tema y para que los Estados adopten ellos mismos el plan de acción del Programa de Protección.

Walter Kälin kaelin@nanseninitiative.org es
Enviado de la Presidencia de la Iniciativa Nansen.
www.nanseninitiative.org

1. El Grupo de Coordinación incluye a representantes de Australia, Bangladesh, Costa Rica, Alemania, Kenia, México, Noruega, Filipinas y Suiza junto con ACNUR y la OIM como invitados permanentes.