PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT

FOLLOW-UP TO THE NANSEN INITIATIVE

ABORDANDO LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS **EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO**

EL **CONTEXTO**

EL DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES, UNO DE LOS MAYORES DESAFÍOS HUMANITARIOS DEL SIGLO XXI.

Haití, enero de 2010: un terremoto dejó a más de 1,5 millones de personas sin hogar. Filipinas, noviembre de 2013: Ciclón Haiyan/Yolanda desplazó a cuatro millones de personas. Cada año, millones de personas se ven forzadas a abandonar sus hogares a causa de inundaciones, tormentas tropicales, sequías, derretimiento de los glaciares, terremotos y otras amenazas naturales. Muchos encuentran refugio dentro de su propio país, pero algunos deben irse al extranjero. Los científicos continúan advirtiendo que está previsto que el cambio climático aumente los desplazamientos en el futuro, tanto a nivel interno como a través fronteras internacionales.

Los desplazamientos a gran escala tienen un impacto devastador en las personas y las comunidades. Generan desafíos humanitarios y de desarrollo complejos que precisan de asociaciones urgentes y de medidas más allá de los sectores tradicionales. Se requiere ir más allá de los avances realizados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el proceso de la Cumbre Mundial Humanitaria (CMH) y la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.

Además, es necesario concertar medidas en todos los niveles a fin de reforzar el objetivo de los resultados colectivos entre estos procesos de políticas y sus esferas de acción para encontrar maneras de proteger y asistir mejor a las personas desplazadas en el contexto de desastres. También se necesita un cambio en la forma en la que los actores nacionales e internacionales continúan abordando las crisis, desde la gestión de la crisis a la gestión de los riesgos y la preparación para la crisis. Se deben ampliar las medidas para reducir la vulnerabilidad ante amenazas naturales y crear resiliencia ante los riesgos de desplazamientos en el contexto de desastres.

NUESTRA **RESPUESTA**

LA PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES: IMPLEMENTANDO LA AGENDA DE PROTECCIÓN, UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LAS PERSONAS DESPLAZADAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES

El objetivo principal de la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres es dar seguimiento a la labor comenzada en el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen, así como implementar las recomendaciones de la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen, avalada por 109 delegaciones gubernamentales durante una Consulta Global realizada en octubre de 2015.

La Agenda de Protección ofrece a los Estados una caja de herramientas para prevenir y prepararse mejor para los desplazamientos antes de que ocurra un desastre, así como dar una mejor respuesta a las situaciones en las que las personas se ven forzadas a encontrar refugio, ya sea dentro de su propio país o a través de fronteras internacionales.

Las personas que se ven forzadas a cruzar una frontera en el contexto de un desastre y de los efectos del cambio climático disponen de una protección limitada cuando llegan a otro país. En lugar de instar a la creación de una nueva convención internacional vinculante sobre los desplazamientos transfronterizos en el contexto de desastres, la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen apoya un enfoque que se centra en que los Estados y organizaciones (sub)regionales integren prácticas eficaces dentro de sus propios marcos normativos de acuerdo a cada situación específica.

Los enormes desafíos que genera el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres son diversos. Debido a que los desastres afectan sin tener en cuenta las fronteras, la cooperación internacional y el compromiso a nivel regional y nacional serán fundamentales. Aunque este es un proceso dirigido a nivel estatal, la Plataforma busca construir sólidas asociaciones entre responsables de la formulación de políticas, profesionales e investigadores, además de constituir un foro en el que múltiples partes interesadas podrán dialogar, compartir información y fomentar el desarrollo normativo y de políticas.

HITOS FUNDAMENTALES

Diciembre de 2010
CMNUCC Marco de adaptación de Cancún
Cancún, México

Junio de 2011
Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el siglo XXI
Oslo, Noruega

Diciembre de 2011
Reunión ministerial, ACNUR, compromiso de Suiza y Noruega
Ginebra, Suiza

Octubre de 2012
Lanzamiento de la Iniciativa Nansen
Ginebra, Suiza

Mayo de 2016
Lanzamiento de la Plataforma sobre DesplazamientoporDesastres, Cumbre Mundial Humanitaria
Estambul, Turquía

Diciembre de 2015
CMNUCC COP21
Decisión de establecer un Equipo de Tareas (Task Force) sobre desplazamientos y cambio climático.
París, Francia

Octubre de 2015
Consulta Global de la Iniciativa Nansen: Aval de la Agenda de Protección
Ginebra, Suiza

Marzo de 2015
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
Sendai, Japón

NUESTRA **ARQUITECTURA**

UN PROCESO LIDERADO POR LOS ESTADOS QUE ABORDA LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Bajo el liderazgo de los Estados miembros, la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres se construye sobre tres pilares en la que intervienen múltiples partes interesadas: el Grupo Directivo, el Comité Consultivo y una Unidad de Coordinación.

LIDERAZGO ESTATAL

El Grupo Directivo está dirigido por Alemania en calidad de Presidente durante 1,5 años (de julio de 2016 a diciembre de 2017). Durante este periodo, Bangladesh actuará como Vicepresidente y asumirá la presidencia posteriormente (de enero de 2018 a julio de 2019). El Grupo Directivo aporta liderazgo y orientación estratégica general sobre coordinación, políticas y promoción de la Plataforma.

Este está conformado de entre 15 y 20 Estados y la Unión Europea, representada a través de sus Misiones Permanentes en Ginebra. Su composición refleja una amplia y equilibrada representación geográfica. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) son invitadas permanentes del Grupo Directivo.

Miembros de la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres:

- Australia
- Bangladesh (Vicepresidente)
- Brasil
- Canadá
- Costa Rica
- Unión Europea
- Fiji
- Francia
- Alemania (Presidente)
- Kenia
- Madagascar
- Maldivas
- México
- Marruecos
- Noruega
- Filipinas
- Senegal
- Suiza

EXPERIENCIA TÉCNICA Y ASESORAMIENTO

El Comité Consultivo está conformado por representantes de organizaciones internacionales y regionales, instituciones de investigación, entidades académicas, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas de la sociedad civil, entre otros, que disponen de conocimientos especializados en campos como la asistencia y protección humanitaria, los derechos humanos, la gestión de la migración, la protección de refugiados, la reducción de los riesgos ante desastres, la mitigación y la adaptación frente al cambio climático, y el desarrollo. Ofrece asesoría técnica y estratégica al Grupo Directivo y presta asistencia a la ejecución de las actividades de la Plataforma.

ASISTENCIA A LA COORDINACIÓN

La Unidad de Coordinación presta apoyo a los Miembros del Grupo Directivo de la Plataforma y asociados relevantes a nivel nacional, regional y global en las tareas de desarrollo y ejecución de las actividades de la Plataforma para cumplir las prioridades estratégicas. La pequeña Unidad prestará apoyo a la labor de todos los Estados, agencias y otras partes interesadas en la ejecución de las recomendaciones de la Agenda de Protección bajo los auspicios de la Presidencia y del Grupo Directivo. La Unidad de Coordinación está financiada a través de la contribución generosa de Alemania.

NUESTRA MISIÓN: TRABAJAR HACIA UNA MEJOR COOPERACIÓN, COORDINACIÓN Y ACCIÓN PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES, ASÍ COMO PROMOVER LOS ESFUERZOS CONCERTADOS A NIVEL NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL ENTRE LAS PARTES INTERESADAS QUE LIDIAN CON UNA AMPLIA GAMA DE ESFERAS POLÍTICAS Y DE ACCIÓN, COMO LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN HUMANITARIA, LOS DERECHOS HUMANOS, LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN, LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS, LA REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS ANTE DESASTRES, LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO, Y EL DESARROLLO.

NUESTRAS **PRIORIDADES ESTRATÉGICAS**

UN PROCESO DIRIGIDO A NIVEL ESTATAL QUE ABORDA LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

1 ABORDAR LAS BRECHAS DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Al vincular los mecanismos de recolección de datos existentes, la Plataforma tratará de abordar las brechas de conocimiento sobre el por qué, dónde, cuándo y cómo las personas se desplazan en el contexto de desastres y cambio climático. Además, localizará y consolidará los sistemas de gestión de la información existentes, los revisará y propondrá medidas para abordar los ámbitos donde se observan brechas relativas a datos globales integrales, fiables y oportunos sobre los desplazamientos en el contexto de desastres.

2 MEJORAR EL USO DE PRÁCTICAS EFICACES IDENTIFICADAS

Aunque las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres no están protegidas de forma adecuada al amparo del Derecho internacional, la Agenda de Protección indicó que al menos 50 países han recibido o han optado por no devolver a niños, mujeres y hombres procedentes de países afectados por desastres. Por ejemplo, después del terremoto de Haití, 200 000 personas fueron admitidas en la República Dominicana y en países vecinos del Caribe.

Aún así, los riesgos de desplazamientos en el contexto de desastres también pueden reducirse. La Agenda de Protección identifica medidas que los Estados pueden tomar para ayudar a las personas a permanecer o irse de zonas en peligro, además de abordar las necesidades de las personas que se han desplazado internamente en el contexto de desastres y cambio climático. La Plataforma, entre otras tareas, colaborará con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) para apoyar a los Estados en su ejecución del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, que hace referencia explícita a medidas relativas a los desplazamientos.

Cuando las condiciones de vida se deterioran, las personas habitualmente hacen uso de la migración para buscar oportunidades dentro de su país o en el extranjero. Si se gestiona adecuadamente, la **migración voluntaria** puede hacer que las comunidades afectadas lidien mejor con las amenazas naturales recurrentes y con el cambio climático. Por otro lado, los riesgos que plantean los desastres han forzado a comunidades y gobiernos a optar por la **reubicación planificada** para ayudar a las personas a mudarse a tierras más seguras, tanto antes como después de que el desastre azote. La OIM y el ACNUR a menudo asumen el liderazgo organizativo en las esferas de migración voluntaria y reubicación planificada. La Plataforma colaborará estrechamente con ambas agencias para mejorar la toma de decisiones y otras medidas.

3 PROMOVER LA COHERENCIA POLÍTICA Y LA INTEGRACIÓN DE LOS DESAFÍOS DE MOVILIDAD HUMANA EN TODAS LAS ESFERAS POLÍTICAS Y DE ACCIÓN RELEVANTES

El desplazamiento en el contexto de desastres tiene múltiples causas, de las cuales el cambio climático es una importante, pero no el único factor. El crecimiento de la población, el subdesarrollo, una gobernanza débil o una planificación urbana deficiente en ciudades que se expanden rápidamente son factores importantes de la movilidad humana, ya que debilitan la resiliencia y exacerban los impactos de las amenazas naturales y del cambio climático. Por consiguiente, las medidas para abordar los desplazamientos y sus causas fundamentales requieren de una labor sistemática en todos los sectores, mandatos y ámbitos de especialización. Un vacío funda-mental que se identificó con la Iniciativa Nansen, fue la necesidad de trabajar de manera transversal a través de los sectores tradicionales y reunir las esferas políticas y de acción que hasta la fecha han estado descoordinadas, a fin de abordar cuestiones tan diversas como la acción humanitaria, la protección de los derechos humanos, la gestión de la migración, la protección de los refugiados, la reducción de los riesgos ante desastres, la adaptación frente al cambio climático, y el desarrollo.

La Plataforma promoverá la coherencia y mejor cooperación entre procesos de diálogo relevantes tales como la CHM, la CMNUCC, el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los ODS.

4 PROMOVER EL DESARROLLO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS EN ÁMBITOS DONDE SE OBSERVEN VACÍOS

Las personas que se ven forzadas a cruzar una frontera internacional en el contexto de desastres y de cambio climático disponen de una protección limitada cuando llegan a otro país. En la mayoría de los casos, no serán considerados como refugiados al amparo de la legislación internacional de refugiados y por otro lado la legislación de derechos humanos no les otorga el derecho a ser admitidos y permanecer en otro país. Este es un vacío legal identificado por la Iniciativa Nansen, que se da en una situación que se prevé que sea cada vez más frecuente en el futuro.

La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, tal y como su predecesora, la Iniciativa Nansen, no busca desarrollar nuevos estándares legales o marcos normativos globales, pero reconoce que se requieren vías humanitarias seguras y medidas de protección para las personas que se ven forzadas a cruzar una frontera en el contexto de desastres y cambio climático. Tal y como se establece en la Agenda de Protección, la adopción de estándares legales y normativos puede llevarse a cabo de forma adecuada a nivel nacional y regional.

DEFINICIONES CLAVE

DESASTRE se refiere a una «una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos» (UNISDR). En la Agenda de Protección, el término desastre hace referencia a las disrupciones provocadas o vinculadas a amenazas naturales hidrometeorológicas o climatológicas, entre ellas las amenazas vinculadas al cambio climático antropogénico, así como las amenazas geofísicas.

Los **DESASTRES REPENTINOS** comprenden las amenazas hidrometeorológicas tales como inundaciones, huracanes o deslizamientos de tierra, además de las amenazas geofísicas como los terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas.

Los **DESASTRES DE EVOLUCIÓN LENTA** hacen referencia a los procesos de degradación ambiental como las sequías y la desertificación, el aumento de la salinización o del nivel del mar, o el derretimiento de los hielos perennes.

La **MOVILIDAD HUMANA** hace referencia a tres tipos de movimiento de personas: i) desplazamientos, comprendidos como el movimiento de personas primordialmente forzoso; ii) migración, el movimiento de personas primordialmente voluntario, y iii) la reubicación planificada, el proceso planificado de asentamiento de personas individuales o grupos de personas en un sitio nuevo (Marco de adaptación al cambio climático de Cancún).

Las **PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE** son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos).

El **DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE DESASTRES** hace referencia a situaciones en las que las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación en la que (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza.

Los **DESPLAZAMIENTOS TRANSFRONTERIZOS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES** hacen referencia a las situaciones en las que las personas huyen o se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres repentinos o de evolución lenta, o en el contexto de los efectos adversos del cambio climático.

La **PROTECCIÓN** hace referencia a cualquier acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, "cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espiritú de los cuerpos legales aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados." (Agenda de Protección).

NOTA: A menudo se utiliza el término «refugiado climático» en los medios de comunicación para definir a una persona desplazada en el contexto de desastres como sequías, aumento del nivel del mar y fenómenos meteorológicos extremos como tornados o ciclones tropicales. Este concepto no existe en el Derecho Internacional y no está avalado por la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres.

Con el apoyo generoso de:

Federal Foreign Office

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MacArthur Foundation

PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES, Unidad de Coordinación
International Environment House 2, 7-9 Chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Ginebra, Suiza
Teléfono: + 41 22 917 8488, correo electrónico: info@disasterdisplacement.org, www.disasterdisplacement.org

© fotografías: ACNUR, OIM,
Din Muhammad Shibly/COAST Trust