

MIGRACIONES FORZADAS

número 49
junio 2015

revista

Desastres y desplazamiento en un clima cambiante

además, artículos sobre: Cartagena +30, tráfico de personas por sus órganos, animales, la desconfianza en la frontera entre Tailandia y Birmania, y el té dulce en Jordania

y una minisección sobre la MGF



3 De los editores

Desastres y desplazamiento en un clima cambiante

4 **Prólogo**

Børge Brende y Didier Burkhalter

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

Walter Kälin

8 **Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana**

Koko Warner, Walter Kälin, Susan Martin y Youssef Nassef

10 **Modelos de desplazamiento**

Justin Ginnetti

12 **El estado de la evidencia**

Susan Martin

14 **La necesidad de un enfoque etnográfico en Perú**

Geremia Cometti

15 **Un enfoque integrado**

William Lacy Swing

18 **África Occidental: un campo de pruebas para las soluciones regionales**

Julia Blocher, Dalila Gharbaoui y Sara Vigil

21 **Desarrollo y riesgos de desplazamiento**

Glaucia Boyer y Matthew McKinnon

23 **El desarrollo de la protección provisional en África**

Tamara Wood

25 **Los efectos del clima sobre las sociedades trashumantes**

Dawn Chatty y Troy Sternberg

27 **Directrices para una reubicación ‘dirigida’**

Brent Doberstein y Anne Tadgell

30 **Las lecciones de anteriores reubicaciones y reasentamientos planificados**

Jane McAdam

33 **El reasentamiento tras el desastre en las zonas urbanas de Bolivia**

Gemma Sou

35 **Focalizar en los desplazamientos internos relacionados con el clima**

Scott Leckie y Ezekiel Simperingham

36 **El borrador de la ley de migración de Brasil**

Isabela Piacentini de Andrade

37 **Desastres, desplazamiento y un nuevo marco en las Américas**

David James Cantor

40 **Planes provisionales para llenar los vacíos en el régimen de protección**

Volker Türk

42 **Refugiados, cambio climático y derecho internacional**

María José Fernández

43 **El desplazamiento como consecuencia de las políticas para paliar el cambio climático**

Sara Vigil

46 **La apatridia y el desplazamiento medioambiental**

Jessie Connell

47 **El papel del litigio estratégico**

Matthew Scott

49 **Inundaciones y migración en la República Checa**

Robert Stojanov, Ilan Kelman y Barbora Duží

50 **“Un futuro seguro” en Filipinas**

Lloyd Ranque y Melissa Quetulio-Navarra

52 **El reasentamiento tras el desastre en Filipinas: una estrategia con riesgos**

Alice R. Thomas

54 **Facilitar la migración adaptativa voluntaria en el Pacífico**

Bruce Burson y Richard Bedford

58 **No ahogarse, sino luchar: activistas de las Islas del Pacífico**

Hannah Fair

59 **Samoa: conocimientos locales, cambio climático y éxodos de población**

Ximena Flores-Palacios

62 **Migración con dignidad a través de las fronteras en Kiribati**

Karen E. McNamara

63 **Tierra, desastres y movilidad en el Pacífico Sur**

Daniel Fitzpatrick

64 **La integración de la resiliencia en el sur de Asia**

Mi Zhou y Dorien Braam

65 **“A todo el mundo le gusta vivir aquí”**

Himani Upadhyay, Ilan Kelman y Divya Mohan

66 **Fortalecer la capacidad de adaptación en Assam**

Soumyadeep Banerjee, Suman Bisht y Bidhubhusan Mahapatra

68 **Las distintas motivaciones y la compleja causalidad en el Mekong**

Jessica Marsh

70 **Una buena razón para hablar de los «refugiados climáticos»**

François Gemenne

72 **Preguntas para la comunidad internacional sobre la gobernanza**

Alexander Betts

MGF y asilo en Europa

77 **Mutilación genital femenina: un caso de asilo en Europa**

Fadela Novak-Irons

79 **MGF: desafíos para los solicitantes de asilo y los funcionarios**

Christine Flamand

82 **La medicalización de la mutilación genital femenina**

Pierre Foldes y Frédérique Martz

83 **El Convenio de Estambul: nuevo tratado, nueva herramienta**

Elise Petitpas y Johanna Nelles

87 **Cambio de actitudes hacia la MGF en Finlandia**

Saido Mohamed y Solomie Teshome

Artículos generales

89 **El proceso Cartagena: 30 años de innovación y solidaridad**

Carlos Maldonado Castillo

91 **El tráfico de personas por sus órganos**

Vladimir Makei

93 **Té dulce y cigarrillos: el sabor de la vida de refugiado en Jordania**

Rana B. Khoury

95 **La desconfianza entre los refugiados y el Estado en la frontera entre Tailandia y Birmania**

Karen Hargrave

97 **Los animales y la migración forzada**

Piers Beirne y Caitlin Keltly-Huber

100 **Crear soluciones respetuosas**

Colleen Swan, el Jefe Albert P. Naquin y Stanley Tom

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. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante (IUDESP).

Personal en Oxford

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)

Andonis Marden (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

Tél : +44 (0)1865 281700

Skype : fmreview

fmr@qeh.ox.ac.uk



www.fmreview.org

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno Mancebo, IUDESP, Universidad de Alicante, Apartado de Correos 99, E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad: Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP.



ISSN 1460-9819

Diseñado por
Art24 www.art24.co.uk



Esta publicación ha sido elaborada con la ayuda de la Unión Europea. Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de la Revista Migraciones Forzadas y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea. (Ver página 76).

De los editores

A la luz del previsible aumento en la frecuencia e intensidad de desastres relacionados con el cambio climático, puede anticiparse un incremento en el ya significativo número de personas desplazadas en contextos de desastres.



En los años transcurridos desde nuestra edición de 2008 sobre “El cambio climático y el desplazamiento”, la reubicación de las personas en riesgo, la necesidad de adaptación a los efectos del cambio climático y los retos legales en torno a los desplazados por las amenazas relacionadas con el clima están siendo ampliamente debatidos e investigados. Pero mientras que las voces de científicos, académicos, políticos y profesionales del desarrollo dominan el debate sobre el cambio climático, uno de los autores de este número nos recuerda que “el conocimiento, los valores y las creencias locales son elementos esenciales de la navegación por el camino a seguir para las comunidades afectadas”.

Algunos artículos de este número de RMF proceden de las consultas regionales de la Iniciativa Nansen y reuniones con la sociedad civil que han tenido lugar desde 2013.

Quisiéramos dar las gracias a Hannah Entwisle-Chapuisat de la Iniciativa Nansen y Jeff Crisp por su asistencia como asesores en esta edición.

Con nuestros mejores deseos

Marion Couldrey y Maurice Herson,
Editores, Revista Migraciones Forzadas

De la edición en español

Las catástrofes naturales y las causadas por el cambio climático afectan a comunidades de todo el mundo evidenciando que actualmente ni los Estados ni la comunidad internacional están preparados para dar una respuesta efectiva y garantizar la protección de las personas afectadas. Muchos países disponen de planes de respuesta pero sus enfoques son muy diferentes entre sí. Aún queda un largo camino por recorrer para garantizar los derechos de todas las personas desplazadas a causa de los desastres.



El número completo y los artículos individuales se encuentran disponibles en formato html y pdf en www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres. Está disponible tanto en versión impresa como en línea en español, inglés, francés y árabe. También es posible acceder a una lista ampliada de los contenidos de este número con enlaces en www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/RMF49lista.pdf.

Esta edición también contiene una minisección sobre la mutilación genital femenina en el contexto del asilo en Europa, disponible tanto dentro de este número como en un pdf independiente en www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/MGF.pdf.

Ayúdenos a difundir este número lo máximo posible haciendo que circule por sus redes. Si desea recibir copias impresas, puede dirigirse a nosotros a la dirección de correo electrónico rmf@ua.es.

Dispone de los detalles de los **próximas ediciones** –sobre los Balcanes “20 años después de los Acuerdos de Dayton”, ‘El asilo en Europa’ y “Pensando en el futuro: transición, desplazamiento y soluciones”– en www.fmreview.org/es/proximas-ediciones.

Suscríbese a nuestro servicio de alertas por correo electrónico en www.fmreview.org/es/solicitar/alertas o siganos en Facebook o Twitter.

Un cordial saludo

Eva Espinar y Laura Moreno
Revista Migraciones Forzadas

Prólogo

Børge Brende y Didier Burkhalter

Aunque la comunidad internacional haya tratado ya muchos aspectos de los desastres, del cambio climático y de la movilidad humana, para progresar realmente es esencial unir las diversas líneas de debate con el objetivo de desarrollar una respuesta integral que también anticipe los retos futuros asociados al cambio climático. Los Gobiernos de Noruega y de Suiza están contribuyendo al desarrollo de futuras respuestas a los desplazamientos causados por desastres a través de la Iniciativa Nansen.

Vanuatu, el Estado isleño del Pacífico, fue golpeado el 12 de marzo de 2015 por un ciclón tropical de categoría 5 –más fuerte que cualquier otro que se hubiese experimentado anteriormente en las islas– que afectó a 166 000 habitantes y dejó a 75 000 de ellos sin un refugio adecuado, y a 110 000 sin agua potable.

Las previsiones indican que los fenómenos atmosféricos extremos sin precedentes podrían convertirse en la norma y no en la excepción. En todo el mundo, la súbita aparición de desastres como terremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra y tormentas tropicales desplazó a alrededor de 165 millones de personas entre los años 2008 y 2013. Por eso es posible que estos peligros relacionados con el clima –tanto los súbitos como los de evolución lenta– en combinación con la urbanización acelerada, el crecimiento de la población y la pobreza y las vulnerabilidades sociales preexistentes hagan que los desplazamientos y la migración aumenten en el futuro, incluso a través de las fronteras internacionales.

Los Estados sentaron las bases para vincular el cambio climático con la migración cuando en diciembre de 2010 acordaron en el párrafo 14(f) del Marco de Adaptación de Cancún pedirse a sí mismos la adopción de «medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, a la migración y la reubicación planificada provocados por el cambio climático, cuando proceda, a nivel nacional, regional e internacional».

La Iniciativa Nansen

Los Gobiernos de Noruega y de Suiza lanzaron la Iniciativa Nansen a finales de 2012 con el objetivo de crear un consenso sobre los principios y elementos esenciales de la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras internacionales en el contexto de los desastres, incluyendo los

vinculados a los efectos del cambio climático. Desde entonces la Iniciativa ha organizado una serie de consultas regionales para reunir a una amplia gama de representantes de Gobiernos, de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de expertos.

A raíz de esas consultas sabemos mucho más sobre las repercusiones de los desastres y del cambio climático en el desplazamiento y la migración, y hemos identificado prácticas efectivas que se utilizan actualmente para prevenir, prepararse y responder a tales retos, como cuando las personas se ven obligadas a huir a través de las fronteras internacionales. Las áreas potenciales de acción en el futuro han sido compiladas en un “Programa de Protección” sobre el desplazamiento internacional en el contexto de desastres y del cambio climático que será presentado y debatido durante una consulta intergubernamental mundial que se celebrará en Ginebra en Octubre de 2015¹.

Ya se han incluido los hallazgos de la Iniciativa en diversos programas políticos internacionales. La prevención del desplazamiento y de la migración como estrategia de adaptación se había convertido en una de las mayores preocupaciones de los principales interesados en asuntos humanitarios y por este motivo era importante poner estos temas sobre la mesa de los negociadores del Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres después de 2015. Nos complace que el lenguaje adoptado en relación al desplazamiento en la reunión de Sendai (Japón) así lo refleje². La iniciativa ha incluido también un lenguaje similar en instrumentos regionales como la declaración de Cartagena +30.

Este número de RMF acerca de cómo el cambio climático nos afectará en términos de movilidad humana no podría haber llegado en mejor momento. A la vista de la consulta mundial final de la Iniciativa Nansen que se celebrará en Ginebra en octubre y con la

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



ACNUR

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 práctica 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.

Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana

Koko Warner, Walter Kälin, Susan Martin y Youssef Nassef

Para evitar el desplazamiento en la medida de lo posible, los asuntos relacionados con éste y con la movilidad humana deben integrarse mejor dentro de los procesos nacionales y regionales de planificación para la adaptación.

Cuando el desplazamiento va a ser inevitable, las medidas de adaptación pueden ayudar a la gente a trasladarse voluntariamente y con dignidad mucho antes de que se produzca una situación de crisis. Los planes de adaptación nacionales –establecidos en el Marco de Adaptación de Cancún¹– pueden desempeñar un papel importante mediante la integración de la movilidad humana en el ámbito de las estrategias regionales de lucha contra el cambio climático.

La planificación nacional de la adaptación es una oportunidad para garantizar que se aborden las cuestiones relacionadas con la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada como retos y como oportunidades potenciales. La movilidad humana es relevante en la planificación de la adaptación porque intenta evitar el desplazamiento o la migración, ya que estos merman el bienestar humano allá donde se percibe la amenaza de que se produzcan como consecuencia de los efectos del cambio climático. Es también relevante a la hora de intentar aprovechar el potencial de la migración o la reubicación planificada en estrategias de adaptación más viables.

Los planes de adaptación nacionales establecidos a raíz de los programas nacionales de acción para la adaptación fueron desarrollados por los Países Menos Adelantados antes de la Conferencia de los Estados Partes que se celebró en Cancún en 2010 dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Muchos programas nacionales de acción para la adaptación reconocieron que la pérdida de los hábitats y los medios de vida podían favorecer la migración a gran escala. Algunos de ellos han propuesto estrategias de adaptación para reducir las presiones migratorias y permitir que los individuos permanezcan en sus hogares el mayor tiempo posible. Las estrategias propuestas buscaban generalmente adaptar las prácticas agrícolas, la gestión de las tierras de pastoreo, las infraestructuras como diques y barreras costeras, los patrones de pesca y otras estrategias para reducir la presión sobre los ecosistemas frágiles, permitiendo así a la población permanecer en el lugar donde se encuentre.

Los enfoques para reducir el desplazamiento en el contexto de desastres asociados al cambio climático se centran a menudo en la alerta temprana y en los planes de emergencia, o en el reasentamiento tras el desastre y los planes de rescate. Los programas nacionales de acción para la adaptación también tienen en cuenta el papel de la reubicación planificada de los individuos como estrategia adaptativa, especialmente en el contexto del aumento del nivel del mar. Pocos programas nacionales de acción para la adaptación consideran el traslado espontáneo de gente desde zonas rurales hacia zonas urbanas como una estrategia de adaptación positiva. De hecho, los Gobiernos generalmente han criticado la migración del medio rural al urbano y persiguen programas para disuadir a la gente de dejar su casa en vez de facilitar su traslado.

Aunque la migración era un tema que estaba presente en los programas nacionales de acción para la adaptación, en los documentos que se solían proporcionar había pocos detalles sobre las estrategias para impedir los traslados o facilitarlos cuando la situación lo requiriera². La consiguiente planificación nacional de adaptación ofrece la oportunidad, sin embargo, de aportar una experiencia acerca de la migración a considerar en los distintos aspectos de las estrategias de adaptación, lo que evitaría las indeseadas “migraciones por razones económicas” y los desplazamientos al mismo tiempo que promovería movimientos beneficiosos que permitieran adaptarse mejor a las repercusiones del cambio climático.

Los programas nacionales de acción para la adaptación son algo nuevo y todavía deben desarrollarse y presentarse. Sería aconsejable que los programas nacionales de acción para la adaptación se desarrollaran a través de procesos participativos y transparentes, y que sean también sensibles con las cuestiones de género. Los Gobiernos deberían tener en cuenta, cuando proceda, el conocimiento tradicional e indígena. Los programas nacionales de acción para la adaptación pueden abordar cuestiones de migración relacionadas con el cambio climático presionando menos hacia la migración o el desplazamiento o contemplando

junio 2015

la migración y la necesidad de una reubicación planificada como estrategias adaptativas.

Incluir la migración en los planes de adaptación nacionales es fundamental para una implementación efectiva³. Los legisladores y profesionales necesitan unas directrices claras y concretas sobre la manera de vincular la movilidad humana a la adaptación al cambio climático. Sería aconsejable que las directrices de los programas nacionales de acción para la adaptación respaldasen la coherencia entre las políticas de migración y adaptación y que se pusieran a prueba en algunos Estados.

Existen algunas lagunas sobre la base del conocimiento que si se eliminaran contribuirían a la planificación nacional de la adaptación en torno a la movilidad humana. Entre ellas se incluyen:

La relación entre los procesos de movilidad y de adaptación, incluida la medida en que las distintas formas de movilidad son positivas o negativas para aquellos que se trasladan y para para sus comunidades de origen y destino.

El tipo de sacrificios que puedan conllevar y qué relación hay entre los movimientos humanos que tienen que ver con el cambio climático y los procesos de desarrollo sostenible, especialmente en lo que respecta a estrategias de resolución de problemas desgastadoras (estrategias con un impacto negativo sobre la sostenibilidad a largo plazo) y a estrategias de resiliencia.

Una perspectiva para la planificación de la adaptación y la movilidad humana.

Mientras que los encargados de negociar las estrategias relacionadas con el clima se preparan para el importantísimo acuerdo de París⁴ de 2015, sería importante que los Estados asumieran sus responsabilidades para evitar, cuando sea posible, futuros desplazamientos relacionados con las repercusiones del cambio climático. Pero los Estados afectados también necesitarán recibir la asistencia técnica y financiera necesaria para asumir esta responsabilidad.

En concreto, se deberían abordar cuatro retos con el fin de garantizar que los programas nacionales de acción para la adaptación sean mecanismos efectivos a la hora de abordar la movilidad humana en el ámbito del cambio climático. Estos retos son:

- Proporcionar asesoramiento técnico y unas directrices operativas para los Gobiernos acerca de cómo incorporar la movilidad.

- Proporcionar a los Gobiernos más datos acerca del modo específico en que el cambio climático afectará a la movilidad y viceversa, para que puedan redactar sus programas nacionales de acción para la adaptación.
- Asegurarse de que los Gobiernos cuenten con expertos y profesionales competentes en materia de movilidad humana a la hora de redactar sus programas nacionales de acción para la adaptación.
- Asegurarse de que los Gobiernos tengan acceso a un inventario de buenas prácticas para poder garantizar que los programas nacionales de acción para la adaptación incluyan estrategias que aborden las dos facetas de la conexión que existe entre el cambio climático y la movilidad humana.

Koko Warner warner@ehs.unu.edu es funcionaria académica de la Universidad de las Naciones Unidas. www.unu.edu Walter Kälin kaelin@nanseninitiative.org es Enviado de la Presidencia de la Iniciativa Nansen. www.nanseninitiative.org Susan Martin Susan.Martin.ISIM@georgetown.edu es profesora de Migración Internacional en la Universidad de Georgetown www.georgetown.edu Youssef Nassef ynassef@unfccc.int es coordinador de Adaptación en la CMNUCC www.unfccc.int

El presente artículo está basado en la síntesis política N° 9 de la UNU-EHS (2014) "Integrating Human Mobility Issues within National Adaptation Plans" (La integración de las cuestiones de movilidad humana en los planes de adaptación nacionales) <http://ehs.unu.edu/file/get/11786.pdf>, que fue redactado también por las siguientes personas, a quienes manifestamos nuestro reconocimiento y agradecimiento: Sieun Lee, Susanne Melde, Marine Franck y Tamer Affi.

1. Adoptado como parte de los Acuerdos de Cancún en la Conferencia sobre Cambio Climático que tuvo lugar en Cancún, México, en 2010. <http://unfccc.int/adaptation/items/5852.php>

2. Todos los programas nacionales de acción para la adaptación revisados para el informe en el que se basa este artículo se encuentran disponibles en http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/4585.php.

3. Si desea obtener más información, véase "Diálogo Internacional sobre la Migración" (2011). Disponible en www.iom.int/es/idmclimatechange_sp

4. www.cop21.gouv.fr/en

Podcasts de RMF

Todos los artículos en inglés de este número están disponibles como podcasts en la página web de de RMF y también en iTunesU. Haga clic en el icono para acceder a los podcasts de RMF, o visite <http://tinyurl.com/iTunesU-FMR>



Modelos de desplazamiento

Justin Ginnetti

Quienes busquen una predicción global definitiva se llevarán una decepción debido a que los actuales modelos de cambio climático y de desplazamiento inducido por desastres pueden ofrecer diversos supuestos en países, regiones o zonas conflictivas concretas.

Los modelos empíricos de desplazamiento inducido por el cambio climático y por desastres se emplean para predecir en qué medida la gente tendería a migrar según diferentes supuestos. Llevan ahí décadas¹ pero el modo en que se utilizan ha evolucionado a lo largo del tiempo. El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) y la ONG Climate Interactive² han desarrollado un modelo de dinámicas de sistemas que no solo simula las repercusiones de las sequías, las inundaciones y el cambio climático sobre el desplazamiento en el norte de Kenia sino que también lo que ocurre cuando se implementan distintas medidas para evitar o paliar el desplazamiento o para responder ante él.

Antes de emprender el trabajo en un modelo, el Observatorio de Desplazamiento Interno tenía que decidir en primer lugar si una población móvil por naturaleza como son los trashumantes del Cuerno de África podía llegar a ser desplazada, concluyendo que se habrían convertido en desplazados al haber perdido su forma de ganarse la vida. El siguiente paso era definir cómo, cuándo y por qué los trashumantes se convertían en desplazados. Articular esta teoría sobre la causa del desplazamiento supuso trabajar con otros investigadores, funcionarios del Gobierno, ONG y con los propios trashumantes. Durante un período de meses, este dispar conjunto de actores trazó colectivamente un mapa que recogía todos los factores importantes y las relaciones causales que conectaban las precipitaciones con los desplazamientos resultantes. Entre estos factores se incluyeron las interacciones entre el clima y los sistemas meteorológicos, la productividad del pastoreo, las dinámicas de los rebaños, los precios del ganado y la toma de decisiones de los trashumantes y sus estrategias de “marketing”. Una vez que se hubo definido una teoría informal, los principales interesados en acciones humanitarias identificaron los puntos de entrada potenciales para abordar el problema de los desplazamientos relacionados con la sequía.

Comparamos el comportamiento del modelo de desplazamiento trashumante con el

comportamiento histórico de indicadores clave, que en este caso databan de 1990, para ver si el modelo era capaz de reproducir los mismos resultados. Dado que el desplazamiento trashumante en sí no había sido correctamente registrado –o incluso reconocido– esta validación y calibración del modelo incluía otros factores relevantes como los precios del mercado de ganado, los datos de la población humana y de ganado, y las tasas de natalidad y de mortalidad del ganado. Resultó imposible hallar suficientes datos históricos para validar cada componente del modelo, lo que aumentó el nivel de incertidumbre.

Los hallazgos iniciales de los análisis iban contra toda intuición pero, al mismo tiempo, resultaban alentadores. Si las sequías se vuelven más frecuentes y graves en el futuro debido al cambio climático, darán lugar a más desplazamientos pero no muchos más que ahora. En segundo lugar, el análisis sugiere que las tierras áridas o semiáridas –en especial en Kenia– probablemente podrían mantener a más ganado y a más trashumantes. Dicho esto, un mayor número de trashumantes de subsistencia resultará en más trashumantes desplazados cuando se produzcan sequías a menos que se tomen medidas.

Modelos para legisladores

El modelo también permitió a los legisladores probar algunas medidas preventivas. La Oficina Nacional de Gestión de la Sequía del Gobierno de Kenia (NDMA, por sus siglas en inglés) ha empleado el modelo de dinámicas de sistemas para evaluar las repercusiones de diferentes políticas de uso de las tierras y del ganado con el fin de reducir en el futuro el riesgo de desplazamientos inducidos por la sequía. El Observatorio de Desplazamiento Interno y Climate Interactive planean trabajar juntos con la NDMA para simular la efectividad de las diferentes opciones políticas y de las inversiones definidas en el Plan de Emergencias Contra la Sequía. El objetivo de esta colaboración es emplear el modelo de desplazamiento para tomar decisiones basadas en hechos empíricos que en el futuro reduzcan los desplazamientos relacionados con la sequía.

junio 2015

El Observatorio de Desplazamiento Interno y Climate Interactive también están empleando modelos para ayudar al Gobierno de Nigeria, donde cuatro millones de personas se han visto desplazadas por las inundaciones desde 2008. La Agencia Nacional de Gestión de Emergencias del país tiene interés en detectar cuáles son los detonantes del riesgo de inundaciones y qué posibilidades existen para abordarlos. El Observatorio de Desplazamiento Interno y Climate Interactive también están explorando maneras de desarrollar nuevos modelos y de personalizar los que ya existen para respaldar los planes nacionales de adaptación y el Marco Mundial para los Servicios Climáticos de la Organización Meteorológica Mundial.

Algunos países se ven a sí mismos como destinos potenciales para la gente desarraigada por culpa de desastres y del cambio climático y ya han invertido en conocer sus patrones de movilidad.³ Al mismo tiempo, muchos países se consideran a sí mismos especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, que es por lo que el conjunto de los Países Menos Desarrollados propusieron un mecanismo de coordinación del desplazamiento en la última ronda de negociaciones sobre el cambio climático.

Dado que cada vez más legisladores y profesionales utilizan estas herramientas, deben entender cómo pueden emplearse estos modelos y, también muy importante, cómo no deben usarse. Irónicamente, la única pregunta que nuestros modelos no pueden (o ya no intentan) responder es cuánta gente es probable que se encuentre en situación de desplazamiento en el año 2050 o en el año 2100. Aunque los grandes medios de comunicación siempre buscan una única cifra global, los legisladores, los profesionales y los creadores de modelos se han centrado en preguntas más específicas y susceptibles de ser procesadas.

Justin Ginnett justin.ginnett@nrc.ch es asesor sénior de metodologías de la investigación y pruebas en el Observatorio de Desplazamiento Interno. www.internal-displacement.org

1. Véase Christopher Smith, Dominic Kniveton, Sharon Wood y Richard Black (2008) "Modelos de predicción", *Revista Migraciones Forzadas* número 31 www.fmreview.org/es/desplazamientoambiental.htm, pág. 59.

2. www.climateinteractive.org

3. Véase, por ejemplo, el proyecto previsor del Gobierno del Reino Unido "Migración y cambio climático global", el apoyo de la Unión Europea a iniciativas como "Cambio climático y Migración: Conocimiento, Ley y Política, y Teoría" y la "Hoja de ruta 2014 para la Adaptación al Cambio Climático" del Departamento de Defensa de Estados Unidos.



El embalse Ngomeni rock en el distrito de Mwingi, Kenia, que sirve a cientos de hogares, secándose en 2011 por primera vez en muchos años, según los residentes.

El estado de la evidencia

Susan Martin

Los investigadores aún tienen mucho trabajo por hacer no sólo para comprender la migración inducida por el clima y los desastres, sino también para transmitir sus conocimientos para el uso de responsables políticos y profesionales.

Si bien existen algunas estimaciones sobre el número de personas desplazadas por desastres repentinos, poco se sabe acerca de los patrones y ciclos del desplazamiento. Los sistemas gubernamentales de rastreo son inadecuados, sobre todo en el caso de aquellos que son desplazados y no van a los albergues oficiales. Y aún quedan muchas preguntas sobre cuántas veces son desplazadas las personas y dónde van cuando salen de los albergues temporales y no pueden regresar a sus hogares. Una base de pruebas mejorada ayudaría a crear un conjunto de criterios para evaluar la amenaza a la que están expuestas las personas y determinar si pueden regresar a sus hogares o deben ser reubicadas en otro lugar.

También es necesario dedicar más atención a la intersección entre los desastres súbitos y los desastres de evolución lenta debido a que los repentinos pueden exacerbar los procesos de evolución lenta. El peligro natural suele convertirse en el punto de inflexión, como cuando en Somalia la sequía provocó una hambruna en un contexto de persistente inestabilidad política. ¿Qué estrategias de adaptación en escenarios de inicio lento crean una mayor resiliencia en situaciones de desastre y permiten que la gente permanezca y se adapte en su lugar original?

El pronóstico de la migración ambiental sigue siendo un área de gran potencial. ¿Es posible identificar a las poblaciones vulnerables y quién está expuesto y en qué puntos? Actualmente no existen buenas herramientas de pronóstico para ayudar a identificar a las personas que pueden ser desplazadas en el futuro –y la investigación demuestra, por otra parte, que las poblaciones atrapadas están en peligro tanto como las que se desplazan. Es esencial una mejor previsión tanto en las situaciones súbitas como de evolución lenta. Las metodologías de modelos basados en agentes, los pronósticos y el mapeo de áreas críticas pueden ayudar a identificar a las poblaciones vulnerables tanto en las zonas de origen como de destino.

Si bien las analogías históricas y la experiencia del reasentamiento inducido por el desarrollo

son útiles para enmarcar las discusiones, las poblaciones vulnerables podrían no tener la oportunidad de trasladarse a lugares deshabitados y así, en cambio, se trasladarían a zonas de riesgo. La actual escasez de tierra disponible podría significar que las comparaciones con estudios de casos históricos no son ni factibles ni útiles.

Se sabe que las decisiones de migrar, así como los impactos de estos movimientos, se ven fuertemente condicionadas por la vulnerabilidad y la resiliencia de la familia y de los hogares. Muchos de quienes más se benefician de la migración son aquellos que ya son más resilientes que sus vecinos. Una mejor comprensión de la manera de aumentar la protección social de las familias especialmente vulnerables ayudará a los responsables políticos a identificar maneras de aumentar la resiliencia de quienes permanecen en el lugar, así como de aquellos que se han ido de las zonas afectadas por el cambio climático. En el contexto de la migración ambiental, el análisis a microescala es importante, ya que cuestiona las hipótesis que los investigadores pueden tener sobre los sistemas ambientales humanos.

Los riesgos se manifiestan de manera muy diferente. El impacto de las inundaciones en una población vulnerable, por ejemplo, depende de la ubicación geográfica e incluso podría ser beneficioso para las prácticas agrícolas. Incluir las cuestiones ambientales y de migración en los censos nacionales y en encuestas sobre demografía y salud (DHS, por sus siglas en inglés), medición de estándares de vida (LSMS, por sus siglas en inglés) o encuesta de indicadores múltiples por clústers (MICS, por sus siglas en inglés) puede ayudar a capturar las características específicas de cada hogar o región. Preguntar a los participantes qué cuestiones consideran más relevantes ayuda a evitar la imposición de suposiciones incorrectas.

Pese a la posibilidad de utilizar los datos de teléfonos móviles para estudiar los patrones migratorios de las personas tras eventos repentinos, existen varias limitaciones. Por

junio 2015

ejemplo, la información de facturación y las preocupaciones sobre la privacidad complican la recolección de datos, ya que las tarjetas SIM pueden representar a individuos, hogares o comunidades. Los datos de telefonía móvil sufren las mismas limitaciones que otros tipos de datos ya que deben ser depurados y revisados si se quiere realizar un análisis adecuado. Y sería importante capturar las características de los migrantes (por ejemplo, sus motivos) en lugar de ver hacia dónde van.

Datos y estudios a largo plazo

Se necesitan datos y estudios longitudinales para ayudar a los investigadores tanto a comprender los efectos a largo plazo del cambio medioambiental en las decisiones de migración como a estudiar adecuadamente el impacto de la migración sobre la adaptación y la resiliencia. También se necesitan estudios longitudinales para garantizar que los impactos de los programas de adaptación, incluyendo aquellos que implican movimientos de personas, son evaluados a lo largo del tiempo. Es probable que los impactos económicos, sociales, culturales y de otro tipo cambien a medida que la gente se mueve a través del proceso de adaptación, y la comprensión de los efectos a largo plazo de las diferentes estrategias de adaptación ayudará a los responsables políticos y los profesionales a realizar una mejor planificación y ejecución.

Financiar una investigación plurianual es un reto y, por ello, el uso de las bases de datos existentes puede servir como un enfoque útil cuando los fondos para la investigación longitudinal son limitados, aunque pocas bases de datos poseen toda la información necesaria, en particular las bases de datos longitudinales que capturan las emergencias de evolución lenta. Los pocos estudios longitudinales que existen generalmente son financiados por los gobiernos, lo que ilustra la importancia política e investigativa de estas cuestiones.

De utilidad para los responsables políticos

Dado que la mayor parte de la migración, el desplazamiento y la reubicación tienden a involucrar movimientos dentro y entre los países en desarrollo, una mayor comprensión de la migración interna –incluyendo movimientos urbano-rural, rural-urbano y rural-rural y la migración transfronteriza sur-sur– ayudará a los responsables políticos a planificar de manera más eficaz el abordaje de los impactos tanto sobre la fuente como sobre las comunidades

receptoras; actualmente existe muy poca investigación que capture el impacto de los migrantes en las comunidades de acogida. De particular importancia es la investigación sobre la manera de garantizar una mayor fiabilidad, seguridad y uso de los flujos de remesas sur-sur en el contexto de los movimientos relacionados con el cambio climático. Existe poca evidencia acerca de los mecanismos de las remesas que pueden servir como estrategia de adaptación y los planes nacionales de adaptación, por ejemplo, generalmente no lo mencionan.

Los marcos institucionales para abordar la migración, el desplazamiento y la reubicación en el contexto del cambio climático a nivel nacional, regional y mundial no están bien articulados. Un ejercicio de mapeo para identificar mecanismos eficaces de cooperación y coordinación entre los distintos ministerios y organismos ayudaría a proporcionar orientación a los gobiernos y a las organizaciones internacionales mientras que estos avanzan en el desarrollo de estrategias de adaptación que involucren la movilidad humana. También sería útil continuar con el monitoreo de las formas en que los planes nacionales de adaptación, los documentos de estrategias para la reducción de la pobreza y las estrategias de reducción del riesgo de desastres abordan cuestiones relacionadas con el cambio medioambiental, la migración y el desarrollo con el fin de identificar posibles mejoras en la planificación de la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada.

Por último, la investigación por sí sola no será suficiente para influir en las políticas a menos que se presente de manera práctica y de fácil digestión, tanto para los donantes como para los responsables políticos y las instituciones operativas.

Susan Martin *Susan.Martin.ISIM@georgetown.edu* es profesora de migración internacional en la Universidad de Georgetown. www.georgetown.edu

Este artículo se basa en las conclusiones y recomendaciones del simposio de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés) realizado en mayo de 2014. El informe del simposio se puede encontrar en inglés en www.knomad.org/thematic-working-groups/environmental-change-and-migration.

La necesidad de un enfoque etnográfico en Perú

Geremia Cometti

Un desplazamiento de personas rara vez se explica únicamente por factores ambientales o climáticos. Por lo tanto, un análisis que no tenga en cuenta las consecuencias culturales del cambio climático para las sociedades afectadas estará incompleto.

La mayoría de los estudios acerca de la relación entre el cambio climático y la migración no valoran lo suficiente el punto de vista de las sociedades afectadas. Llevar a cabo un enfoque etnográfico que tenga en cuenta el modo en que estas sociedades representan el cambio climático dotaría al análisis de un mayor rigor y permitiría a quienes trabajan sobre esa cuestión entender mejor los retos.

Los Q'eros son un grupo indígena que vive en tres niveles de altitud en la vertiente oriental de los Andes en Perú, cada uno con su propia ecología. En los últimos diez años un gran número de Q'eros han empezado a migrar como respuesta al cambio climático además de por educación y trabajo. Algunos de ellos simplemente se marchan mientras que otros van y vienen ampliando sus traslados nómadas para incluir la ciudad.

Los Q'eros están de acuerdo en que la productividad de las cosechas de patata ha ido disminuyendo y que su calidad también sufre por culpa de los cambios en el patrón de las precipitaciones. Aseguran que este cambio es también responsable de la plaga de parásitos que está afectando a la patata, y del hambre y los fallecimientos que se han producido entre sus rebaños de alpacas y llamas.

Aunque los factores económicos, sociales y medioambientales puedan explicar hasta cierto punto la migración de los Q'eros, esa explicación no será completa porque no se ha incluido el modo en que este pueblo interpreta el cambio climático.

El enfoque occidental estándar se ha construido sobre la dicotomía entre el pueblo y su cultura por un lado, y la naturaleza y el medio ambiente por otro. Ante esta perspectiva determinista, la migración puede considerarse como una forma de adaptación, ya que en cierto sentido está

provocada por el cambio climático. Según la forma de entender el mundo de los Q'eros, las relaciones entre la naturaleza y las personas se conciben como un todo, sin distinguir. La mayoría de los Q'eros explican el cambio climático como la consecuencia de la desintegración de la relación recíproca que tienen con sus divinidades. Algunos de ellos se han convertido a otras religiones y han abandonado las prácticas tradicionales y otros emplean su reputación como chamanes para aprovecharse de los turistas y de la gente de ciudad.

Así que los Q'eros ven una relación entre el cambio climático y la migración, pero no el tipo de relación causal que surge de la dicotomía entre las personas y la naturaleza. Dirían que su migración –lejos de sus zonas tradicionales, lejos de sus rituales o la instrumentalización de dichos rituales– es lo que provoca el cambio climático. Como ya no mantienen las ceremonias colectivas que fueron diseñadas para garantizar sus cosechas y la salud de sus animales, el clima ha empezado a cambiar.

Tener en cuenta el punto de vista de los Q'eros ayuda, en primer lugar, a poner de relieve el significado simbólico del cambio climático y, en segundo lugar, a constatar que existe una interacción entre el cambio climático y la migración que es más complejo y va más allá de la causalidad clásica. Además, un análisis que no tenga en cuenta las consecuencias culturales del cambio climático para las sociedades afectadas –aunando el discurso occidental predominante con el punto de vista de la sociedad implicada– estará incompleto.

Geremia Cometti es becario postdoctoral en la Fundación Nacional Suiza para la Ciencia, en el Laboratorio de Antropología Social, París.
geremia.cometti@college-de-france.fr
<http://las.ehess.fr/>

junio 2015

Un enfoque integrado

William Lacy Swing

La clave para abordar con éxito los retos de los desastres naturales, medioambientales y climáticos consiste en integrar las preocupaciones acerca de la migración –incluido el desplazamiento– en todas las políticas y los marcos para el desarrollo y la reducción del riesgo de desastres relacionados con el cambio climático.

Una de cada siete personas en el mundo es migrante y cada vez son más quienes tienen que trasladarse a otros lugares en un contexto de desastres. Esto ocurre ahora más que nunca debido sobre todo a la concentración de pueblos y de medios de subsistencia en zonas propensas a sufrir desastres. Los migrantes suelen estar entre los más afectados por los desastres al estar más expuestos a los peligros y menos preparados por lo que son menos capaces de lidiar con ellos y de recuperarse de sus repercusiones.

Uno de los principales retos a la hora de proteger y de asistir a los desplazados por los procesos y sucesos medioambientales – en especial a través de las fronteras nacionales – es la coordinación entre los actores políticos y los profesionales. Existen leyes relevantes y buenas prácticas pero los enfoques varían dependiendo de si las políticas se adoptan como parte de los marcos de migración, de clima, de seguridad o de los derechos humanos. Sigue habiendo carencias proteccionistas e institucionales debido al enfoque fragmentado y a veces parcial a la hora de relacionar el cambio climático y la movilidad humana en muchos entornos políticos regionales y nacionales.

La investigación y la experiencia operativa demuestran que el traslado a otra zona no es algo inevitable ni tampoco necesariamente una consecuencia negativa del impacto medioambiental y del cambio. De hecho, se están realizando numerosos esfuerzos – como parte de la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático – para evitar desplazamientos inducidos por cuestiones medioambientales y para asistir a aquellos que se trasladen a otras zonas, así como a las comunidades de origen y de acogida; y para asumir el potencial positivo del traslado en el contexto de los desastres y del cambio medioambiental. No necesitamos otro marco político; necesitamos integrar la migración en los marcos que ya existen a nivel nacional, regional y mundial. Con ello obtendríamos la coherencia necesaria para coordinar una respuesta efectiva.

Recopilar y compartir mejores datos

Los datos sobre el desplazamiento son esenciales para entender la vulnerabilidad, ofrecer asistencia humanitaria y diseñar soluciones duraderas. La mayoría de los datos disponibles no se encuentran desglosados según la duración y la distancia del desplazamiento. Esto hace que sea difícil distinguir entre los distintos tipos y abordar sus diferentes efectos.

La clave para conseguir unos buenos datos es aliarse. Para su informe anual, el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) emplea datos nacionales para describir el desplazamiento causado por desastres naturales. Los datos nacionales se complementan con la Matriz de Seguimiento de Desplazados (DTM, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La DTM ayuda a socios nacionales y locales a recopilar información en una serie de “instantáneas” para mostrar las tendencias de los flujos de desplazamiento y las condiciones de las personas desplazadas.

Es muy necesario recopilar datos cuantitativos y longitudinales acerca del modo en que la migración y la reubicación planificada pueden reforzar las estrategias adaptativas, en especial sobre cómo se pueden detectar los riesgos que palían. Por desgracia, algunas regiones se han estudiado muy poco. Aunque en 2013 casi 9 de cada 10 nuevas personas desplazadas que se habían visto obligadas a trasladarse por culpa de desastres se encontraban en Asia¹, solo el 26% de la investigación global sobre la migración y el medio ambiente –incluido el cambio climático– se centraba en ese continente. Europa (7%) y Oriente Medio (2%) tampoco han sido objeto de muchos estudios, a pesar de los procesos medioambientales susceptibles de provocar desplazamientos de población que se dan en esas regiones.

El proyecto financiado por la Unión Europea Evidence for Policy (Base de información para las políticas) ha desarrollado un análisis comparativo

Junio 2015



OIM/Billy Jamisoelamin

La OIM, en colaboración con el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo del Gobierno de Filipinas, imparte un taller de Coordinación de Campamentos y Gestión de campamentos en enero de 2013 como parte de la planificación de la preparación ante desastres.

entre seis países pilotos para abordar la falta de datos comparables sobre las poblaciones desplazadas, la migración, el medio ambiente y el cambio climático.² Las encuestas realizadas en los lugares de origen y destino de los migrantes internos aportaron fundamento a las políticas acerca de cómo la movilidad humana promueve la capacidad de recuperación y la capacidad para lidiar con el cambio medioambiental. Estas lecciones y las buenas prácticas detectadas se basarán en los tipos de movilidad (migración, desplazamiento, reubicación planificada), más que en las particularidades del país, por lo que ofrecerán una percepción comparativa para otros países con similares poblaciones migrantes y contextos medioambientales.

Fomentar las alianzas

Las Autoridades Nacionales de Gestión de Desastres (NDMA, por sus siglas en inglés) desempeñan un papel clave a la hora de preparar

el desplazamiento en casos de desastre y también para responder ante ellos, para gestionarlos, abordarlos y reducir en gran medida los riesgos y las vulnerabilidades. Una prioridad clave sería la creación de alianzas estratégicas y operativas entre las NDMA –y entre éstas y los actores humanitarios– para reforzar sus capacidades antes, durante y después de los desastres.

La mayoría de los países disponen de planes con medidas de respuesta en caso de desastre pero sus enfoques y experiencias son muy diferentes entre sí. Las alianzas entre las NDMA de diferentes lugares del mundo permiten intercambiar experiencias, herramientas y métodos para cubrir todos los aspectos de la gestión de riesgos de desastres. Los mandatos globales y las alianzas entre los actores internacionales ayudan a unir a las NDMA como iguales en todo el mundo. Además, los actores humanitarios internacionales

junio 2015

contribuyen con la planificación y la gestión del desplazamiento promoviendo de forma imparcial la asistencia y la protección a los sectores de la población afectados.

Un ejemplo de hasta qué punto podrían emplearse esas alianzas es la Guía MEND (Guía Mundial para la Planificación de las Evacuaciones Masivas en situaciones de Desastres Naturales), publicada en 2014.³ La experiencia demostraba que faltaban herramientas relevantes para guiar a las NDMA y a los actores humanitarios a la hora de planificar las evacuaciones masivas. Para abordar estos fallos, once países y numerosas organizaciones internacionales junto con expertos teóricos colaboraron bajo el liderazgo de la OIM para producir la Guía MEND, que contiene una plantilla que puede utilizarse y adaptarse para desarrollar los planes nacionales de evacuación.

El aumento del número de migrantes en todo el mundo pone de manifiesto la necesidad de incluir a estos migrantes y la movilidad en los mecanismos de respuesta humanitaria. Los migrantes laborales de Latinoamérica, por ejemplo, se vieron afectados de manera desproporcionada por el huracán Sandy en Nueva York en 2012 y, por lo general, tuvieron menos derecho y menos acceso a la ayuda y a la asistencia para la recuperación que quienes no eran migrantes. En las inundaciones de 2011 que afectaron a Bangkok y a una quinta parte de Tailandia al menos 600 000 migrantes laborales procedentes de Myanmar se quedaron atrapados en las zonas afectadas y tuvieron dificultades para acceder a la información y a la asistencia. Para asistir a estas poblaciones de migrantes fue necesaria la acción conjunta de las autoridades. La iniciativa lanzada en 2014 y liderada por el Estado Migrantes en Países en Crisis (MICIC, por sus siglas en inglés) busca desarrollar unos principios rectores y unas prácticas efectivas para mejorar la preparación de los Estados y de otros actores a la hora de aliviar el sufrimiento y de proteger la dignidad y los derechos de los migrantes que se queden atrapados en otros países durante una crisis grave, ya sea debido a un conflicto o a desastres naturales⁴.

La coherencia en las políticas y en las prácticas

Los esfuerzos de coordinación están muy por debajo de los niveles de los estudios operativos y de las políticas pero si se quieren eliminar estos obstáculos para su coordinación se deben

incluir las preocupaciones con respecto a la movilidad humana en los marcos estratégicos a nivel internacional, nacional y comunitario.

A nivel internacional, el Marco de Acción de Hyogo II, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la Cumbre Humanitaria Mundial ofrecen oportunidades para avanzar y compartir conocimientos. A nivel regional, los Procesos de Consulta Regionales (RCP por sus siglas en inglés) sobre la migración ofrecen un espacio privilegiado para un debate no vinculante liderado por el Estado acerca de la migración. El progreso en las iniciativas de diálogo y de cooperación sobre la migración y el desplazamiento relacionados con la degradación ambiental y con el cambio climático es en gran medida el resultado de estos Procesos de Consulta Regionales y de su naturaleza de consenso⁵. A nivel nacional, los Planes Nacionales de Adaptación, el Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia para el Desarrollo y los planes de desarrollo locales deberían incluir las preocupaciones acerca de la migración para respaldar que la migración interna e internacional se convierta en una elección positiva y segura reduciendo por tanto el desplazamiento y los detonantes de la “migración fruto de la desesperación”, y aumentando la capacidad de recuperación.

Está claro que necesitamos integrar las preocupaciones acerca de la migración – incluido el desplazamiento– en las políticas sobre cambio climático, reducción del riesgo de desastres y desarrollo a todos los niveles. Es un requisito para ofrecer respuestas coherentes y globales a los cambios y crisis a los que todos nos enfrentamos.

William Lacy Swing *ODG@iom.int* es el director general de la Organización Internacional para las Migraciones. www.iom.int

1. IDMC (2014) *Estimaciones globales 2014: Personas desplazadas por desastres*.

<http://tinyurl.com/IDMC-2014GlobalEstimates>

2. República Dominicana, Haití, Kenia, Mauricio, Papúa Nueva Guinea y Vietnam. www.environmentalmigration.iom.int/es

3. www.globalccmcluster.org/system/files/publications/MEND_download.pdf

4. <http://tinyurl.com/IOM-MICIC>

5. OIM (2013) *Mecanismos de consulta regional interestatal sobre la migración: enfoques, actividades recientes y repercusiones para la gobernanza mundial de la migración*, Migration Research Series N° 45. <http://tinyurl.com/IOM-ResearchSeries45>

África Occidental: un campo de pruebas para las soluciones regionales

Julia Blocher, Dalila Gharbaoui y Sara Vigil

La población de África Occidental es muy móvil y muy vulnerable frente a los desastres naturales. Pero también dispone de numerosos acuerdos de cooperación por lo que puede ser un buen campo de pruebas para el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres.

Casi todos los Estados de África Occidental se han incorporado a un espacio político relativamente unificado dentro de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEEAO),¹ lo que ha provocado que la región esté mucho menos fragmentada a nivel político que otras partes del mundo. Esto supone que sus fronteras sean “porosas” y por tanto el concepto de movimientos “transfronterizos” en ese contexto resulte relativamente vago. En este área normalmente se da un alto nivel de migraciones intrarregionales (más del 58% de la migración dentro de África Occidental se produce dentro de una misma región).

Los flujos de migración no solo están relacionados con las desigualdades económicas, la inquietud política y la degradación ambiental sino que también tiene que ver con que los tradicionales medios de vida basados en la movilidad no fueron interrumpidos por el dibujo de las fronteras nacionales tras la descolonización. Además, son frecuentes los desplazamientos debidos a desastres inducidos por riesgos naturales. De hecho, se tiene constancia de que entre 2008 y 2013 casi 9,3 millones de personas fueron desplazadas por culpa de desastres en la región².

Los mecanismos de protección actuales

No existe un consenso internacional o en la región de África Occidental acerca de los procedimientos para aceptar la protección de las personas que cruzan las fronteras en el contexto de los desastres. La pregunta acerca de si estas personas serán admitidas en otro Estado cuando busquen asistencia humanitaria y durante cuánto tiempo se les permitirá quedarse resulta clave.

La Convención de 1969 por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (la Convención de 1969) amplía las obligaciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y también la definición del concepto de no devolución para incluir los “sucesos que alteren

gravemente el orden público”.³ No está claro si ahí están incluidos los desastres inducidos por riesgos naturales. Su interpretación varía entre los distintos Estados, en parte por una falta de consenso en lo que respecta al límite para aplicar una definición ampliada. Las pocas pruebas que existen sugieren que los Estados africanos han adoptado un enfoque relativamente restrictivo de la definición. Y ningún tratado cubre a las personas que abandonan sus hogares debido a una crisis de evolución lenta o anticipándose a ella.

Dado que el Derecho internacional no recoge ningún derecho de admisión en un Estado extranjero en caso de desplazamiento debido a desastres inducidos por riesgos naturales, cualquier debate sobre el modo de abordar este tipo de movilidad en la región deberá tener en cuenta necesariamente las políticas migratorias y de asilo de la CEEAO y de sus Estados miembro. La CEEAO ha ampliado su mandato inicial para incluir la movilidad dentro de su proyecto político. Su Protocolo sobre la libertad de movimiento de las personas, el derecho de residencia y establecimiento (firmado en 1975 y revisado en 1986) permite que todos y cada uno de los ciudadanos de los Estados miembro de la CEEAO tenga derecho a residir y trabajar en otro Estado miembro durante un período de 90 días.

Existe una excepción a la norma de los 90 días del Protocolo que está basada en el programa de la CEEAO para la gestión sostenible de los recursos agrícolas y la supervisión de la trashumancia,⁴ que es el área política más desarrollada de las que están directamente relacionadas con el medio ambiente y la movilidad humana estacional. Durante la década del 2000 se diseñó un documento especial para los ganaderos nómadas –el Certificado Internacional de Trashumancia (CIT, por sus siglas en inglés) – que podría describirse como un pasaporte que facilita la trashumancia transfronteriza para los trashumantes y su ganado.

junio 2015

Asistencia, buenas prácticas y debilidades

La Política Humanitaria Común de la CEEAO pretende ampliar las competencias nacionales y regionales para ofrecer respuestas específicas a las preocupaciones humanitarias en cada contexto que se centren en las personas. Es importante tener en cuenta que parece que se ha dejado fuera a propósito la obligación de proporcionar asistencia humanitaria a los migrantes. Deberían desarrollarse provisiones específicas dentro del Protocolo que permitieran a las personas desplazadas que cruzan fronteras debido a desastres aprovechar la asistencia humanitaria y establecer ellos mismos las condiciones y duración de su estancia.

En la práctica, el protocolo de la CEEAO no elimina las barreras que evitan que las personas desplazadas puedan disfrutar del pleno ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, los pasos necesarios para conseguir la documentación para acceder al mercado laboral y al sistema sanitario pueden llegar a ser extremadamente largos y complejos. Los Estados de África Occidental están trabajando para hacer que los derechos sociales en la región sean más transferibles. El Convenio General de la Seguridad Social de la CEEAO representa un importante hito para garantizar una fuerte protección de los derechos en la implementación de los protocolos para el libre movimiento a nivel regional. Los Estados de la CEEAO y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se han comprometido con la estrategia regional para 2014-2016 a trabajar hacia una mayor protección de los migrantes “en peligro” y “abandonados”, en especial en relación a situaciones de trata de personas. Aumentar la protección a las personas en dichas condiciones podría, en última instancia, ayudarles a mejorar el grado medio de protección para otros sectores de población móviles.

La parte positiva es que los acuerdos sobre el libre movimiento adoptados por la CEEAO reducen las amenazas a las que se exponen los migrantes en la región, quienes

de otro modo se verían obligados a confiar en traficantes y a tomar rutas peligrosas (como ocurre en el Cuerno de África, por ejemplo).

Dentro de las estructuras de la CEEAO, la reducción del riesgo de desastres se combina con la gestión de los desastres y es la Dirección de Asuntos Sociales y Humanitarios quien se encarga de ello. Se estableció un Comité Técnico de Gestión de Desastres que ejecutara el plan de acción regional más reciente (2010-15). Entre las organizaciones regionales que desarrollaron marcos para la reducción y la gestión del riesgo de



ACNUR/G Gordon

Una familia de refugiados marfileños caminando por una pista forestal hacia Zwedru, una ciudad en el sureste de Liberia, a causa de un estallido de violencia en Costa de Marfil en 2011.

desastres, la CEEAO fue una de las pocas que a nivel global organizó oficialmente unos ejercicios conjuntos de simulación para promover la cooperación técnica y para mejorar la formación para la respuesta ante situaciones de desastre. Además, se ha desarrollado un fondo de ayuda para casos de desastre y un Equipo de Respuesta de Emergencia que sirve como herramienta en situaciones de desastre o de conflicto.

A pesar de las numerosas provisiones implementadas para que los Estados de África Occidental respondan en los desastres y para que proporcionen protección y asistencia a las personas desplazadas, hasta la fecha las respuestas han sido mayoritariamente improvisadas. La incapacidad para movilizar fondos y la falta de una respuesta coordinada capaz de atender la escala de necesidades humanitarias son citadas a menudo como causas de debilidad.

Hasta la fecha no se han dado casos en los que se haya pedido al país de origen y al de destino que se coordinasen en un contexto de desplazamiento a causa de un desastre. En el caso de los movimientos de los refugiados, las comisiones tripartitas establecidas entre el país de origen, el de asilo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desempeñan un papel importante para el establecimiento de buenas prácticas y podrían servir como una buena base para los futuros desplazamientos transfronterizos que se produzcan tras un desastre. También resultaría esencial que se tomaran medidas que promovieran la confianza entre los países de asilo y de origen tras un desplazamiento de la población relacionado con un conflicto armado.

Pronóstico

África Occidental se encuentra en posición de servir como modelo global de colaboración y cooperación en la aplicación de soluciones pioneras. El programa Visión 2020 de la CEEAO establece el ambicioso objetivo de conseguir crear una región coherente “sin fronteras” y “centrada en las personas”⁵, por lo que compartir las cargas y cooperar en la asistencia de las personas desplazadas resulta crucial para alcanzar este objetivo. Todavía quedan numerosas preocupaciones con respecto a los movimientos de población en la región. El Protocolo sobre la libertad de movimiento de la CEEAO permite, en principio, que todos sus ciudadanos tengan derecho a ser admitidos en

los Estados miembro pero se basa demasiado en la voluntad política y la cooperación.

Es primordial establecer políticas nacionales y planes de protección provisionales en África Occidental porque los acuerdos de alto nivel necesitan implementarse a nivel nacional para ser de utilidad. La creación de políticas nacionales y su implementación deberían estar guiadas por los acuerdos de alto nivel como la ampliación del periodo de estancia provisional y las provisiones especiales para personas desplazadas por desastres; las provisiones especiales para migrantes afectados por desastres (que sería razonable que obtuvieran el “pasaporte” CIT como modelo); una mayor consideración de las necesidades específicas de las personas desplazadas en la implementación de los marcos internacionales ya existentes; y una mayor consideración del potencial de los desplazamientos transfronterizos dentro de los marcos para la protección y la entrega de la asistencia humanitaria. Aunque algunas políticas que ya están implementadas constituirían una buena base, sería importante aclarar cuáles serían los derechos y responsabilidades de las personas desplazadas por desastres durante su estancia, independientemente de que lo que se consigan sean soluciones provisionales o a largo plazo.

Julia Blocher julia.blocher@ulg.ac.be es doctoranda en el Centro de Estudios Étnicos y Migratorios (CEDEM), Universidad de Liège www.cedem.ulg.ac.be y asistente de investigación en Sciences Po Paris www.sciences-po.fr Dalila Gharbaoui Dgharbaoui@doct.ulg.ac.be es doctoranda en el CEDEM y asistente de investigación en el Centro Macmillan Brown para Estudios sobre el Pacífico, Universidad de Canterbury www.pacs.canterbury.ac.nz/ Sara Vigil Sara.Vigil@ulg.ac.be es socia investigadora del FNRS y doctoranda en el CEDEM.

Queremos reconocer la contribución a este artículo de las siguientes personas:

François Gemenne, Florence de Longueville, Nathalie Perrin, Caroline Zickgraf y Pierre Ozer.

1. Las excepciones son Mauritania, Santa Helena y Santo Tomé y Príncipe.
2. IDMC (2014) “Estimaciones globales 2014: Personas desplazadas por desastres” <http://tinyurl.com/IDMC-2014-GlobalEstimates>
3. Artículo I (2) y Artículo II (3).
4. CEEAO Decisión A/DEC.5/10/98
5. Comisión de la CEEAO (2011) “Visión 2020 de la CEEAO. Hacia una comunidad democrática y próspera” <http://tinyurl.com/ECOWASVision2020>

junio 2015

Desarrollo y riesgos de desplazamiento

Glaucia Boyer y Matthew McKinnon

El cambio climático tiene implicaciones tan significativas para las emergencias que a veces se pasa por alto la faceta de desarrollo durante el evento. Sin embargo, el impacto del cambio climático provoca patrones sistémicos de erosión socioeconómica que también afectan las dinámicas del desplazamiento por desastres y que requieren respuestas paralelas.

Es ampliamente reconocido que la mayoría de las personas desplazadas viven en la línea de pobreza o por debajo de ella, y que los grupos con menores ingresos se ven desproporcionadamente afectados por los desastres relacionados con el clima. Además, aparte de los desastres, múltiples consecuencias, también asociadas con el cambio climático, debilitan la resiliencia, especialmente de los grupos que practican la agricultura de subsistencia, y de ese modo generan más vulnerabilidad. Estos, pues, son factores amplificadores de la migración desde las zonas rurales a las urbanas, aún cuando las cuestiones climáticas estén ocultas en gran medida por las explicaciones “económicas” de los flujos migratorios y ambos grupos de migrantes suelen terminar en los mismos barrios marginales¹.

Días más calurosos, estaciones secas más largas y más intensas y en general menos lluvia, pero, por otra parte, aguaceros más copiosos, generan significativas presiones para las comunidades rurales de bajos ingresos. La salud, por ejemplo, sufre debido a condiciones más favorables para las enfermedades transmitidas por alimentos, agua y vectores. Temporadas de cultivo más cortas y menos predecibles, menos lluvias y más inundaciones reducen la producción agrícola, mientras que el incremento del número de días de calor extremo hace que el trabajo al aire libre (la gran mayoría de todos los trabajos en las comunidades agrícolas de subsistencia) sea menos productivo y más peligroso debido al agotamiento y la deshidratación. Como se vuelve más difícil para los agricultores cultivar, producir y trabajar, crece la inseguridad alimentaria y, normalmente, suelen aumentar en paralelo las tasas de malnutrición infantil.

La capacidad de gobierno define la resiliencia

Condiciones difíciles como estas son comunes en las comunidades rurales de todas las regiones tropicales en desarrollo. Son especialmente vulnerables los países y las comunidades con elevadas contribuciones del sector agrícola a la producción económica o mano de obra,

y numerosos hogares en el umbral de la pobreza. Aunque las características específicas varían, el resultado suele ser el mismo: las personas, especialmente jóvenes, aceleran el deterioro al irse masivamente a las ciudades y sus barrios marginales. Los problemas no sólo se transponen al ámbito urbano; el proceso también agrava los riesgos para las comunidades tanto de origen como de destino.

Mientras que las comunidades rurales afectadas por el clima en el África subsahariana, América del Sur, Asia y hasta el Medio Oriente aportan constantemente nuevos habitantes para los barrios marginales de las zonas urbanas, áreas geográficamente similares del suroeste de los Estados Unidos o de Australia, por ejemplo, no se ven afectadas de la misma manera a pesar de las presiones climáticas análogas. Este hecho subraya la importancia de la capacidad comunitaria y los sistemas de gobierno para hacer frente a dicho cambio.

Renovación rural

Se han desarrollado múltiples medidas y enfoques de adaptación al cambio climático, como se destaca, por ejemplo, por la amplitud de las actividades previstas en los Programas Nacionales de Acción para la Adaptación². Entre las comunidades predominantemente de subsistencia, sin embargo, el factor fundamental que restringe las respuestas es la falta de medios confiables para iniciar y mantener tales medidas. Semillas de mejor calidad y más resistentes a la sequía, la mejora de las instalaciones de agua o planes de microseguros meteorológicos, entre otras iniciativas, suelen exigir gastos efectivamente inalcanzables, lo que circunscribe el acceso a las personas que tienen más condiciones para beneficiarse.

No todas las iniciativas de adaptación al cambio climático requieren recursos, pero el aumento de la capacidad y los enfoques basados en la resiliencia amplían considerablemente la posible escala de respuestas. En el caso concreto del norte de Ghana (ver recuadro), revertir la

Erosión rural en la región nororiental de Ghana

Los efectos del aumento del calor en las comunidades de subsistencia han sido más pronunciados en esta región de Ghana, la que una vez fuera el granero del país. Una forma de compensar la disminución de las estaciones de cultivos o la capacidad productiva es ampliar la cantidad de tierra cultivada; sin embargo, esto se hace frecuentemente a expensas de los árboles y, por tanto, a expensas de la biodiversidad, la estabilidad del suelo y la sombra para los agricultores y los cultivos. La deforestación y la degradación de los árboles y los bosques no sólo contribuyen a un mayor cambio climático mediante la pérdida de sumideros de carbono, sino que también pueden intensificar la vulnerabilidad frente al calor, la sequía y las inundaciones a nivel local. Además, solo las tierras menos productivas quedan sin ser cultivadas, así que estas disminuciones de cultivos tienen un elevado costo.

Las pérdidas de ingresos privados igualmente afectan los servicios públicos. La disminución de la inversión en infraestructura hídrica local es particularmente problemática porque reduce el área de tierra cultivable disponible durante la estación seca, llevando a que más personas realicen migraciones estacionales. Las señales de tensión social también son evidentes. Por ejemplo, como los pequeños agricultores tienen menos ganado, también recurren menos a los servicios de los pastores nómadas fulani que frecuentan las tierras marginales de la región. Anteriormente dependían del mutuo beneficio del intercambio de servicios de pastoreo por alimentos o salarios, sin embargo, la erosión de este intercambio demuestra cómo los impactos a los medios de subsistencia de las comunidades asentadas se pueden transmitir a través de las cadenas económicas, dañando los lazos sociales tradicionales.

tendencia de la erosión de los medios de vida es un paso decisivo para garantizar la inversión en infraestructura de agua y riego, para el mantenimiento de zonas de conservación, para el acceso a seguros y las otras innumerables medidas que podrían estar a mayor alcance a medida que la capacidad se expande.

Si bien los gobiernos pueden estimular el cambio a través de incentivos fiscales o campañas de educación, muchas partes interesadas, como los grupos de interés de la comunidad o las organizaciones religiosas, también tienen oportunidades para fomentar la resiliencia y la renovación rural en cara al cambio climático. Además, una economía rural más dinámica permitiría obtener mayores dividendos de la migración estacional y permanente, aumentando la probabilidad de que el intercambio de conocimientos, vínculos comerciales y remesas sean de auténtico beneficio local. De esta manera, la migración puede ser parte de una estrategia de adaptación en lugar de ser simplemente una medida de último recurso.

Conclusión

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) ha hecho de la resiliencia al cambio climático y los desastres naturales los puntos centrales su Plan Estratégico 2014-2017 y el Banco Mundial está poniendo cada vez más énfasis en la adaptación al cambio climático y su mitigación. El PNUD también ha participado activamente en los esfuerzos para proporcionar soluciones de desarrollo a

los actuales desafíos de desplazamientos cada vez más prolongados a través de iniciativas como la Alianza para Soluciones y el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia en respuesta a la crisis en Siria (3RP)³.

Los países y las comunidades más vulnerables al cambio climático se enfrentan, sin embargo, al gran reto de superar la tendencia al deterioro rural y la presión migratoria a medida que el cambio climático y medioambiental avanza rápidamente. La comprensión de la naturaleza evolutiva de los desplazamientos relacionados con el clima requerirá pensar en términos de desarrollo, priorizando la eficacia de las respuestas de desarrollo con el fin de alcanzar soluciones duraderas para estos desafíos.

Glauca Boyer glauca.boyer@undp.org es Especialista en Políticas de Soluciones de Desarrollo para Desplazamiento y Matthew McKinnon matthew.mckinnon@undp.org es Especialista de Apoyo al Foro de Vulnerabilidad Climática de la Oficina del PNUD de Apoyo a Políticas y Programas.

www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/climate-and-disaster-resilience/overview.

1. Véase RMF 34 "Desplazamiento urbano" www.fmreview.org/es/desplazamiento-urbano.
2. Véase el artículo de Warner y otros en la página 8-9.
3. www.3rpsyriacrisis.org y www.solutionsalliance.org. Tener en cuenta que el No. 51 de la RMF cubrirá este tema: véase www.fmreview.org/es/soluciones

junio 2015

El desarrollo de la protección provisional en África

Tamara Wood

Los planes oficiales de protección provisional en África podrían mejorar significativamente el acceso al uso y disfrute de tierras y los derechos humanos de las personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres. Dichos planes deberían sumarse a las actuales obligaciones de protección de los Estados.

Algunas personas desplazadas a través de fronteras a causa de desastres y de los efectos del cambio climático en África tendrían derecho a recibir protección como refugiadas de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o con la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África. Sin embargo, los actuales marcos jurídicos y políticos de África no están preparados para garantizar que todas las personas desplazadas a causa de desastres –incluidas las desplazadas por la sequía, las inundaciones, los volcanes y la desertificación– puedan acceder a la protección fuera de su país de origen. La Consulta Regional del Cuerno de África que la Iniciativa Nansen llevó a cabo en mayo de 2014 concluyó que los Estados africanos deberían tener en cuenta “el desarrollo y uso de medidas de protección provisional en contextos de desastre en los que la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África no reconozca a las personas que se hayan desplazado a través de las fronteras pero que aun así necesiten protección y asistencia internacional”.¹

La provisión de refugio provisional a los vecinos afectados, también en el contexto de desastres, es una práctica muy arraigada en África. A las personas que en 2002 tuvieron que huir a causa de la erupción del volcán del Monte Nyiragongo, en la República Democrática del Congo, se les permitió quedarse en Uganda hasta que su regreso fuera seguro a pesar de que no se les había concedido el estatus de refugiado. Botsuana y Tanzania también han admitido en su territorio a personas que huían de las inundaciones que se produjeron en los Estados colindantes. Sin embargo, estos planes generalmente se han hecho ad hoc y de forma extraoficial, de manera que la seguridad y la supervivencia de los desplazados a través de las fronteras dependían de la buena voluntad de las comunidades de acogida y de organizaciones no gubernamentales.

Según las nuevas *Directrices sobre Protección Temporal o Acuerdos de estancia* del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la protección provisional es una

“herramienta pragmática” para “ofrecer asilo a las personas que huyen en situaciones de crisis humanitarias”.² Pero en la práctica los planes de protección provisional han sido a veces criticados por su discrecionalidad y su naturaleza ad hoc, y por ser utilizados por los Estados para eludir sus obligaciones de protección más globales de acuerdo con el Derecho internacional de los refugiados y con los derechos humanos.

Construir sobre lo que ya existe

Con estos antecedentes, la Consulta Regional del Cuerno de África llevada a cabo por la Iniciativa Nansen recomendó que las medidas de protección provisional en África “se construyeran basándose en las leyes, políticas y prácticas que ya existieran en la región”. Ese enfoque no sólo promovería la protección provisional entre los Estados africanos sino que también ayudaría a garantizar que cualquiera de esas medidas será coherente con las obligaciones de protección que dichos Estados ya tienen, de acuerdo con instrumentos internacionales y regionales y con el Derecho consuetudinario.

Los Estados africanos ya han manifestado su compromiso para abordar el desplazamiento relacionado con los desastres. El Marco para una Política Migratoria en África –adoptado por los Estados miembro de la Unión Africana (UA) en 2006– reconoce los desastres y otros factores medioambientales como las principales fuentes de desplazamiento y recomienda que se aborden a partir de las políticas migratorias nacionales y regionales. La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (conocida como la Convención de Kampala), aunque no aborda el desplazamiento transfronterizo, articula el reconocimiento por parte de los Estados de las necesidades de protección de las personas desplazadas a causa de desastres al incluir en su definición de “desplazados internos” a aquellas personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares como consecuencia de los efectos de “desastres naturales o causados por el ser humano” o para evitarlos.³

Para que la protección provisional promueva y no menoscabe la protección en la región, ésta deberá ser, como mínimo, coherente con las obligaciones existentes en los Estados africanos de acuerdo con el Derecho regional e internacional. Los marcos políticos y jurídicos regionales existentes también podrían ofrecer unas bases útiles para la negociación y el desarrollo de la protección provisional en África al permitir articular principios que ya hayan sido acordados por los Estados y que pudieran ampliarse a las personas desplazadas a causa de desastres.

Durante el desarrollo de medidas de protección provisional en África se debería como mínimo respetar la obligación de no devolución de los Estados –de acuerdo con los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales– según la cual se les prohíbe que repatrien a personas a territorios en los que corran riesgos de sufrir determinados daños. Esta prohibición incluiría las condiciones de algunas zonas afectadas por desastres, donde el daño al que se enfrentasen los repatriados fuese inminente y especialmente grave.

La extendida práctica de los Estados africanos de ofrecer refugio provisional a las poblaciones procedentes de países vecinos que se han visto afectadas por desastres sugiere el desarrollo de una norma consuetudinaria regional de protección aunque generalmente ellos justifican su actuación en esos momentos basándose más en los principios de hospitalidad africana y concordia entre vecinos que en una obligación legal.

Los Estado parte de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (la Carta de Banjul) deben garantizar una serie de derechos –por ejemplo, a la vida y a la integridad de la persona; a la libertad de movimiento dentro del Estado; a regresar a su país de origen; y el derecho a la propiedad, a la salud física y a la psicológica– a todas las personas que se encuentren en su territorio, incluso las que no sean ciudadanas nacionalizadas de un Estado. Cabe destacar que, en contra de lo que ocurre con la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos, la Carta Africana no contiene ninguna cláusula derogatoria, lo que significa que no se pueden limitar los derechos que ofrece amparándose en emergencias u otras circunstancias especiales. Para que las medidas de protección provisional se ajusten a las obligaciones de

derechos humanos de los Estados, deberán garantizar esos derechos a sus beneficiarios.

La protección de los refugiados

Como hemos observado anteriormente, al menos algunas de las personas desplazadas a causa de desastres y de los efectos nocivos del cambio climático tendrían derecho a la protección de acuerdo con el Derecho internacional y regional de los refugiados. El documento con las conclusiones de la Consulta Regional en el Cuerno de África realizada por la Iniciativa Nansen reconoce la potencial aplicabilidad de la Convención de 1969 –en especial en la frase “sucesos que alteren gravemente el orden público”– ante situaciones de desastre, al menos en los casos en que la protección y la asistencia disponibles para las comunidades afectadas se vean ralentizadas por el conflicto, como cuando en 2011 decenas de miles de personas tuvieron que huir de la sequía y de la hambruna en el sur de Somalia y se les concedió prima facie la condición de refugiadas en Kenia.

La protección a los refugiados es de por sí “provisional” en el sentido de que no conlleva el derecho a la residencia de manera permanente y que su duración depende de las cláusulas de cesación que conceden y extinguen el estatus de refugiado cuando las condiciones del país de origen cambian. Pero mientras una persona siga siendo refugiada dentro de los términos que recoge el Derecho de los refugiados, podrá acceder a un conjunto global de derechos al amparo de los regímenes internacionales y regionales para la protección de los refugiados. El desarrollo de medidas de protección provisional en África no debe menoscabar ni circunscribir la provisión de derechos específicos para los refugiados sólo a aquellas personas que cumplan los requisitos para ser consideradas como tales.

Los planes de libertad de circulación

En conclusión, el desarrollo de medidas de protección provisionales en África podría basarse en los marcos existentes relacionados con el libre tránsito de personas entre los países de la región. Por ejemplo, la Consulta Regional del Cuerno de África recomendaba que los planes para la libertad de circulación que actualmente se están desarrollando en comunidades económicas subregionales de África –como la Comunidad de África Oriental (CAO) y Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo o IGAD, por sus siglas en inglés– podrían

junio 2015

aplicarse de modo que facilitaran la admisión de las personas desplazadas durante un desastre.

Obsérvese, sin embargo, que los planes para la libertad de circulación no están orientados a la protección sino que se han diseñado para promover el desarrollo a nivel regional y para facilitar el tránsito de personas entre países por motivos laborales. Tal y como están no pueden abordar las necesidades particulares de las personas desplazadas. Incluso podrían suspenderse en un momento de emergencia (como durante un desastre) y su funcionamiento depende de que los individuos tengan acceso a sus documentos de identidad y puedan asegurarse el empleo. Unos requisitos de entrada más laxos entre los Estados africanos podrían facilitar la circulación de los afectados –o de los que pudieran llegar a serlo– por desastres y por el cambio climático. Por ejemplo, en febrero de 2014 los Gobiernos de Kenia, Uganda y Ruanda firmaron un acuerdo para permitir a sus ciudadanos viajar entre los tres países utilizando sus carnés de identidad. Este tipo de planes podría utilizarse en la práctica para ayudar a la admisión y la gestión de las personas desplazadas bajo un régimen de protección provisional.

El desarrollo de medidas oficiales de protección provisional en África para las personas desplazadas en el contexto de desastres y del cambio climático podría mejorar significativamente el acceso a la protección para aquellos que durante su forzosa huida cruzan fronteras. Al sacar este tipo de protección del ámbito ad hoc y de los planes extraoficiales, un régimen de protección provisional podría garantizar mejor el acceso al territorio y a los derechos humanos y promover una acogida y un trato más coherente de la población desplazada fuera de su país de origen. Pero para eso la protección provisional debería respaldar las obligaciones respecto a la protección que ya existen en los Estados africanos, amparándose en la protección regional a los refugiados y otros instrumentos de derechos humanos.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au es doctoranda en la Universidad de Nueva Gales del Sur www.law.unsw.edu.au y fue experta en asesoría jurídica en la Consulta Regional del Cuerno de África realizada por la Iniciativa Nansen.

1. <http://tinyurl.com/NansenInitiativeHornConclusion>
2. <http://tinyurl.com/directrices-temporal>
3. <http://tinyurl.com/KampalaConventionAU>

Los efectos del clima sobre las sociedades trashumantes

Dawn Chatty y Troy Sternberg

Omán y Mongolia son un reflejo de los retos climáticos y sociales modernos de los medios de vida propios de los trashumantes.

Hace mucho tiempo que la trashumancia móvil o nómada supone una forma de vida sostenible en diversos tipos de países debido a la capacidad de los pastores de trasladarse de un lugar a otro y de gestionar los riesgos de los paisajes marginales donde los animales domesticados convierten de manera eficiente la productividad ecológica en sustento. Sin embargo, la trashumancia está hoy día gravemente afectada por nuevas fuerzas ambientales y sociales ejemplificadas por el cambio climático y por políticas gubernamentales que restringen el movimiento entre otras prácticas.

Los Gobiernos de Omán y Mongolia fomentan los asentamientos o prestan un apoyo limitado a los estilos de vida basados en la movilidad mientras favorecen fiscalmente a las industrias extractivas. Al mismo tiempo, el cambio climático

afecta a la calidad de los pastos y de los recursos hídricos y perturba el paisaje rural. Por si fuera poco, la actividad minera y la extracción de recursos a gran escala compiten por las tierras habitadas por los trashumantes y llegan a reconfigurarlas, lo que cambia el tipo de uso que se da a las tierras al mismo tiempo que la creciente sequía, el frío extremo, las tormentas y una reducida disponibilidad de vegetación para alimentar al ganado afectan a las posibilidades de ganarse la vida mediante los animales.

El cambio climático afecta mucho a los trashumantes que siguen un estilo de vida ambientalmente dependiente. En lugares demasiado cálidos o fríos el poder conseguir el forraje adecuado para criar a los animales se convierte en un reto endémico. Los cambios en los patrones meteorológicos, el carácter estacional

Maxim Petrichuk/Shutterstock.com



Una caravana de camellos transporta las tiendas desmontadas de los nómadas mongoles a una nueva ubicación en el norte de Mongolia.

de las precipitaciones y la recarga de las fuentes de agua subterráneas afectan necesariamente a la viabilidad del pastoreo. En Omán, el aumento anual de la temperatura de $0,6^{\circ}\text{C}$ y la disminución de las precipitaciones en un 21% durante el período comprendido entre 1990 y 2008 han intensificado la escasez de agua y han aumentado la evapotranspiración en la zona agrícola del interior del país, lo que ha dado lugar a episodios catastróficos de tormentas y a una reducción de la productividad ecológica. La infraestructura relacionada con la industria extractiva también ha restringido el movimiento y el acceso al agua de este colectivo. Mongolia entretanto ha sufrido un calentamiento de 2°C desde 1940, además de sequías recurrentes, cambios en las precipitaciones y en la estacionalidad y una reducción de las fuentes de agua. Los efectos negativos de un clima cambiante se concretan en la pobreza rural y el éxodo hacia las ciudades.

Pasan los años y una región goza de lluvias mientras que otra región vecina no. Debido a la escasez y variabilidad de las precipitaciones es necesario disponer de amplias zonas que sirvan de respaldo para las relativamente pequeñas

poblaciones ganaderas. Es inevitable que la mayoría de las zonas se infrautilicen debido a la sequía local. La industria petrolera extractiva en Omán opera en gran medida en estos mismos desiertos hiperáridos, lo que origina graves retos para la capacidad de recuperación de las comunidades trashumantes y genera un grado de vulnerabilidad sustancial entre estos colectivos sociales. Lo que para una persona que no es trashumante puede parecer un terreno sin utilizar, en Omán y en Mongolia es sin embargo una parte importante de la economía pastoral general y de los sistemas de tenencia de tierras.

Mientras que en Mongolia la principal fuente de ingresos sigue siendo la producción pastoral por encima del trabajo asalariado, en Omán los salarios contribuyen más al hogar que la venta de animales o de productos de origen animal, pero la mayor parte se canalizan hacia la manutención de su ganado. En Mongolia, las políticas que fomentan la minería perjudican a los trashumantes reduciendo su acceso a los pastos y limitando los derechos y el empoderamiento de este colectivo. La lucha actual por la creación de leyes mineras equitativas

junio 2015

que beneficien a la población y preserven las costumbres sociales a la vez que crean nuevos flujos de recursos sigue esperando resultados. En Omán, el papel del trabajo y el largo legado de la discriminación laboral en contra de los pastores genera escepticismo en torno al tema de las operaciones extractivas. Estos factores aumentan la vulnerabilidad ante las dinámicas climáticas y dan lugar a cambios sociales.

Cuando los sistemas consuetudinarios físicos y sociales se ven afectados por el clima o por la gobernanza, los pastores pueden convertirse en “migrantes medioambientales” impelidos a migrar fuera de sus territorios de origen, un proceso que suele obligarles a abandonar su modo de vida trashumante. Hubo un tiempo en que este desplazamiento podía haber resultado en su traslado a través de las fronteras. Hoy, las fronteras fijas, las barreras y las políticas restringen la migración entre países. Esto suele reconducir a los pastores hacia ciudades y

núcleos urbanos en los que sus competencias agrícolas y ganaderas valen para poco.

El cambio climático multiplicará las amenazas para aquellos trashumantes que –sobre todo a nivel financiero– tengan menor capacidad para adaptarse a las amenazas climáticas, sobre todo en la sequía en Omán y el frío extremo en Mongolia (a menudo combinado con sequía). En ambas regiones estos factores instigan el éxodo hacia las ciudades y núcleos urbanos, lo que tiene consecuencias devastadoras para los trashumantes.

Dawn Chatty dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk es Catedrática en el Centro de Estudios sobre Refugiados en la Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk y Troy Sternberg troy.sternberg@geog.ox.ac.uk es Researcher in the Oxford University Centre for the Environment. www.geog.ox.ac.uk

Directrices para una reubicación ‘dirigida’

Brent Doberstein y Anne Tadjell

Aunque desde hace 20 años se viene reconociendo la probabilidad de que se produzcan desplazamientos relacionados con el cambio climático, la comunidad internacional se ha tomado con calma el desarrollo de instrumentos específicos que guíen los procesos de reubicación más allá de los que genéricamente hacen referencia al desplazamiento.

Cada vez se percibe más la reubicación dirigida o planificada como una estrategia de adaptación al cambio climático lógica y legítima. Aunque la migración relacionada con el cambio climático pueda producirse en una escala que va desde intercontinental hasta local, la mayoría de los movimientos relacionados con el cambio climático han sido – y se espera que sean – dentro de un mismo país o incluso a nivel local. Este artículo repasa algunas de las directrices, principios y normas que existen para una mejor puesta en práctica de una retirada dirigida a nivel urbano y local como parte de una estrategia deliberada de adaptación al cambio climático en las ciudades de los países en desarrollo.

Cabe prestar especial atención al proceso de reubicación dirigida para no acentuar algunas vulnerabilidades al reducir otras. Por ejemplo, una retirada relacionada con el cambio climático podría reducir el grado de vulnerabilidad física ante peligros mediante una exposición

reducida a los mismos y, al mismo tiempo, aumentar el grado de vulnerabilidad a nivel social y económico por la reducción del capital social o de las oportunidades laborales.

La literatura acerca de la reubicación relacionada con el cambio climático distingue los conceptos de “realineación” y “reasantamiento”. La “realineación” se practica mayoritariamente en las naciones desarrolladas e implica apartar a las comunidades de las zonas que se encuentran bajo amenaza de sufrir las consecuencias del cambio climático y restringir el desarrollo en ellas. En las naciones menos desarrolladas el proceso a menudo se llama “reubicación” o “reasantamiento” y consiste en facilitar el traslado de las poblaciones desde una zona con un alto riesgo medioambiental a otras con un riesgo menor. El reasantamiento no es un concepto nuevo y en el pasado se ha utilizado con fines políticos, para evitar conflictos, para proyectos de desarrollo y para

la reducción del riesgo de desastres. Aunque existen unas directrices útiles sobre el mejor modo de llevar a cabo el reasentamiento en la literatura sobre este tema, todavía merece la pena desarrollar directrices específicas para el cambio climático, en especial para cada país.

Cinco documentos orientativos

Existen numerosos documentos que ofrecen directrices muy útiles para el reasentamiento relacionado con el cambio climático pese a que no fueron redactados con ese fin. Debido a la importante divergencia entre los enfoques para reducir el grado de vulnerabilidad promovido por dichos documentos, sugerimos que los documentos específicos sobre el cambio climático que hallarán a continuación, constituyen una fuente más apropiada de directrices para los proyectos y programas de reasentamiento relacionados con el cambio climático.

Los Principios de Nansen (2011), diseñados para “dirigir acciones para prevenir o gestionar el desplazamiento y proteger a las poblaciones desplazadas frente al cambio climático”.¹ Los Principios son muy generales y por eso ofrecen directrices sobre el terreno algo limitadas. No obstante constituyen un punto de partida útil. Por ejemplo, la participación y la alianza con las comunidades susceptibles de ser reasentadas se consideran un pilar importante de las acciones de reasentamiento. Además, debe prestarse mucha atención al grado de vulnerabilidad económica en las acciones de reasentamiento para garantizar que se mantengan los medios de vida de los residentes reasentados, aunque lo ideal sería que se promovieran a raíz del proceso de reasentamiento. Los Principios también promueven la creación de una legislación nacional y de políticas e instituciones específicas para el reasentamiento por razones de cambio climático.

Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre (2011) es un documento que se centra en el reasentamiento debido a desastres naturales.² Sin embargo, se enmarca en el contexto del cambio climático, lo que “tiende a exacerbar” los riesgos naturales para algunas comunidades, y la percepción de ese aumento de los riesgos se traducirá en una creciente necesidad de reasentamiento. Muchas de las directrices que ofrece este documento también sirven para el reasentamiento por culpa del cambio climático. El documento promueve un enfoque global (es decir, físico, económico, social, ecológico y político de la reducción del

grado de vulnerabilidad) del reasentamiento. Tras él, la guía sugiere que se deben restablecer las condiciones socioeconómicas de las personas trasladadas o que se deben promover en lo posible; se deben reconstruir las redes sociales y hay que modificar las tierras libres a nivel físico o legal para garantizar que no se asienten allí nuevos residentes y vuelvan a recrear las condiciones de riesgo.

Protección y reubicaciones planificadas en el contexto del cambio climático (2012) fue encargado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y redactado bajo el auspicio del Proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno.³ Este documento emplea las lecciones aprendidas en los desplazamientos forzados por culpa del desarrollo y en los reasentamientos como punto de partida para la creación de 22 “interpretaciones preliminares para defender los derechos de las comunidades que serán trasladadas como consecuencia del cambio climático”, lo que promueve de forma colectiva una reducción global del grado de vulnerabilidad a través del reasentamiento. Entre algunos ejemplos de ideas promovidas por este documento se encuentran los siguientes: preservar las instituciones sociales y culturales que ya existan; promover el trabajo y la prosperidad económica en las comunidades reasentadas; emplear procesos de planificación anticipatorios; desarrollar mecanismos de seguimiento y procedimientos para plantear quejas; y garantizar que los lugares de reasentamiento sean salubres y estables a nivel medioambiental de cara al cambio climático.

Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados (2013) fueron desarrollados mediante un proceso de consulta organizado por la ONG Displacement Solutions y contaron con la participación de abogados, juristas, profesores de Derecho y del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), la Universidad de las Naciones Unidas y de personal de organizaciones no gubernamentales.⁴ Podría decirse que los Principios de Península constituyen el ejemplo más claro hasta la fecha de directrices que promueven una reducción global del grado de vulnerabilidad mediante el reasentamiento a causa del cambio climático. Estos principios sugieren que el proceso de reasentamiento debería preservar las instituciones socioculturales que ya existan, garantizar que el lugar de reasentamiento no

junio 2015



Los asentamientos informales situados junto al río Pasig, Manila, son extremadamente vulnerables a las inundaciones relacionadas con el cambio climático.

se encuentre también bajo riesgo de sufrir peligros relacionados con el cambio climático, mantener o promover la vivienda o la posesión de tierras para los residentes reasentados, ofrecer una compensación por los bienes que se han perdido, mantener o consolidar los empleos y reforzar las capacidades a múltiples niveles para lidiar con el reasentamiento.

Reubicaciones planificadas, desastres y cambio climático: consolidación de buenas prácticas y preparación para el futuro es un documento de antecedentes para la consulta de ACNUR-Brookings-Georgetown de marzo de 2014 diseñada para respaldar a la Iniciativa Nansen.⁵ Aunque el foco principal del documento es el reasentamiento transfronterizo, muchas de las sugerencias que contiene también son relevantes para el reasentamiento a nivel local. Más que ofrecer directrices específicas para el reasentamiento a causa del cambio climático, se refiere al amplio y bien establecido conjunto de directrices disponibles a partir de la literatura sobre el reasentamiento inducido por el desarrollo, por desastres o por conflictos, y hace referencia a algunas directrices sobre el emergente fenómeno del reasentamiento a causa del cambio climático.

No obstante, queda mucho trabajo por hacer en lo que respecta a las directrices para el reasentamiento por causa del cambio climático que estén disponibles para los funcionarios locales y nacionales de los países en desarrollo. En especial, deberían desarrollarse o adaptarse los instrumentos nacionales específicos para el reasentamiento por causa del cambio climático que incorporen una perspectiva multidimensional

de la reducción del grado de vulnerabilidad para reflejar el grado de vulnerabilidad del contexto de cada país y tal vez incluso estar contextualizada para su uso en entornos urbanos específicos.

Las condiciones que conllevan las bases de la adaptación al cambio climático o de fuentes como el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima exigirán sin duda unos planes de adaptación al cambio climático bien estructurados. Dado que es probable que el reasentamiento juegue un papel esencial en estos planes, se están realizando esfuerzos en la actualidad para desarrollar una serie de directrices que ayuden a los países en desarrollo a cumplir con los requisitos para poder recibir los fondos necesarios para que puedan adaptarse al cambio climático durante las próximas décadas.

Brent Doberstein bdoberstein@uwaterloo.ca es profesor asociado de Geografía y Gestión Medioambiental, Univesidad de Waterloo. <https://uwaterloo.ca/geography-environmental-management>. Anne Tadgell atadgell@gmail.com es estudiante del máster en Geografía y Gestión Medioambiental, Univesidad de Waterloo. <http://coastalcitiesatrisk.org>

El presente artículo es una versión modificada y ampliada de una presentación realizada en 2014 en la Conferencia Internacional sobre Desastres y Riesgos.

1. <http://tinyurl.com/NMFA-NansenPrinciples>
2. <http://tinyurl.com/guia-reasentamiento>
3. www.refworld.org/docid/5023774e2.html
4. <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>. Véase también el artículo de Leckie y Simperingham en la página 34-5
5. www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf

Preparación para la reubicación planificada

Los gobiernos deberán considerar cada vez con más frecuencia la reubicación de comunidades con el fin de protegerlas de los efectos adversos del cambio climático, ejerciendo la obligación del Estado de poner a salvo a las poblaciones ante riesgos previsibles. La planificación para la reubicación es esencial y requiere la creación de un entorno propicio, incluyendo una base legal para realizarla reubicación planificada, el fortalecimiento institucional y un enfoque integral del gobierno. Esto incluye evaluaciones de riesgo, y la consulta y participación activa de las comunidades afectadas –aquellas que serían reubicadas, las que se quedan y las comunidades de acogida. Centrarse en las dimensiones humanas incluye esfuerzos sistemáticos que permitan que las personas mantengan su identidad, vínculos y conexiones con la tierra y las formas de vida tradicionales.

La reubicación de comunidades es una tarea compleja y difícil y se necesita el intercambio multidisciplinario de pericias, ideas y acción entre diversos expertos e instituciones, incluyendo los campos de desarrollo, asistencia humanitaria, derechos humanos, gestión del riesgo de desastres, medio ambiente y cambio climático, y planificación urbana y regional. Las lecciones, la experiencia y la orientación existente a

partir de directrices y experiencias existentes en otros contextos podrían ser útilmente extrapoladas para la reubicación planificada en el contexto de desastres y cambio climático. Ahora son especialmente necesarios las herramientas prácticas y los planes de acción que ayuden a las autoridades nacionales y locales, y a aquellos que las apoyan, en la gestión de la reubicación planificada.

Finalmente, se deben crear sistemas de seguimiento y evaluación independientes, a corto y largo plazo, cuantitativos y cualitativos para evaluar los impactos y resultados de la reubicación planificada, y se deben establecer mecanismos para garantizar la rendición de cuentas y proporcionar soluciones a las poblaciones afectadas.

Para consultar una guía preliminar e información adicional, véase (en inglés): *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, (Reubicación planificada, desastres y cambio climático: consolidación de buenas prácticas y preparación para el futuro), informe de las consultas a expertos en San Remo, Italia, 12-14 Marzo de 2014 www.unhcr.org/54082cc69.html

Las lecciones de anteriores reubicaciones y reasentamientos planificados

Jane McAdam

Si ponemos las actuales deliberaciones sobre la reubicación en un contexto histórico y un marco intelectual más amplios, hallaremos conexiones inesperadas y útiles lecciones.

La reubicación planificada¹ ha ganado últimamente importancia como estrategia para minimizar la exposición de las comunidades vulnerables a las consecuencias del cambio climático y los desastres. Entre investigadores y legisladores se han extendido dos ideas preconcebidas acerca de la historia de la reubicación de las comunidades: en primer lugar, que se dio casi exclusivamente dentro de países, no entre fronteras; y, en segundo lugar, que la mayoría se produjo como consecuencia de proyectos de desarrollo a gran escala. De hecho, los únicos ejemplos de reubicación transfronteriza con esas características son tres casos históricos de mediados del siglo XX del Pacífico que se creían casos aislados, como la reubicación de los habitantes de Banaba desde la actual Kiribati a Fiyi en 1945; la reubicación parcial de los habitantes de Vaitupu desde la actual Tuvalu

a Fiyi a principios de 1947; y la reubicación de los habitantes de la isla de Gilbert a Gizo y Wagina en las Islas Salomón entre 1955 y 1964².

Pero entre finales del siglo XVIII y hasta mediados del XX, la redistribución de la población se veía como un medio legítimo de abordar problemas como la superpoblación, la escasez de recursos y los conflictos que conllevaban³. La reubicación se entendía como una solución preventiva para anticiparse a la superpoblación y a la escasez de recursos, y como una respuesta a los desplazamientos ya existentes. Durante ese período, los investigadores y los hombres de Estado estaban ocupados elaborando programas que abordaran los problemas sobre la población mundial. Muchos creían de verdad que la migración, los traslados de la población y el asentamiento (también descritos como

junio 2015

“migración para el asentamiento”) podrían redistribuir a la población mundial desde regiones con una gran densidad de población a zonas con poca densidad o incluso “vacías”.

Por ejemplo, en la Conferencia Mundial de Población de 1927 se presentaría el crecimiento de la población como el problema más importante al que se enfrentaba el mundo. El Instituto Internacional de Cooperación Intelectual reunió en 1937 a 150 investigadores en su Conferencia para el Cambio Pacífico con el fin de que exploraran la idea de una “reducción de la superpoblación a nivel internacional”. En febrero de 1938, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) celebró una conferencia sobre la “Organización de la migración para el Asentamiento”.

En la tristemente célebre Conferencia de Evian sobre los refugiados judíos de julio de 1938, el presidente Roosevelt, de los Estados Unidos, no sólo buscaba soluciones inmediatas para aquellos que ya se encontraban desplazados en Europa sino también planes a largo plazo y que abordaran una futura superpoblación. Alegó que se necesitaban tierras para un nuevo asentamiento de 50 000 a 100 000 personas y, en total, para unos 10 o 20 millones. En 1942 Roosevelt creó una iniciativa de investigación encubierta llamada el “Proyecto M” (“M” por “migración”) que asignó a un pequeño equipo de expertos para que investigaran posibles reasentamientos en todo el mundo. Cuando el proyecto finalizó en noviembre de 1945 se habían compilado más de 660 estudios de tierras que ocupaban 96 tomos. Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, el territorio norte de Australia, Canadá y Manchuria fueron señalados como los lugares con mejores perspectivas para el asentamiento.

Pero no todo el mundo compartía el entusiasmo del Presidente por el reasentamiento. Aun en el caso de que se pudieran encontrar tierras, no sería un proceso rápido ni sencillo. Los expertos en población observaron barreras como los elevados costes; los conjuntos de habilidades incompatibles (como que comerciantes y profesionales de alta cualificación se trasladaran a zonas rurales); unas infraestructuras para el transporte inadecuadas; la adaptación a los climas tropicales; dudas sobre enfermedades; y la falta de predisposición de los Estados a aceptar a grupos lo suficientemente grandes como para resistirse a la integración. También había que tener en cuenta los requisitos legales para que fuesen admitidos y se quedaran allí, la actitud de las personas autóctonas hacia los recién llegados y la capacidad de adaptación de los propios asentados (y si estarían dispuestos a aceptar, durante un tiempo, un nivel de vida inferior al de su país de origen).

Estos factores explicarían por qué, a pesar de sus poderosos defensores políticos y de las elaboradas propuestas teóricas, la aplicación del reasentamiento transfronterizo a gran escala es bastante menor de lo que se teorizaba. Los programas de reasentamiento propuestos en Alaska, las Filipinas, África y



Monumento en la isla de Rabi (Fiyi) que muestra un mapa de Banaba (Kiribati), la isla principal de los banabaños que se trasladaron a Fiyi en 1945.

Latinoamérica no consiguieron materializarse o sólo lo hicieron con la participación de un reducido número de personas. La política de riesgo calculado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos daba a entender que ambos parecían entusiasmados cuando la zona de reasentamiento afectaba a la otra nación pero eran reacios a aportar recursos o a modificar las leyes nacionales propias sobre inmigración para convertir las ideas en planes concretos.

Factores familiares

Existen importantes precedentes que ilustran los muchos aspectos a considerar en cualquier propuesta de traslado. Por ejemplo, la conferencia de 1938 de la OIT recopiló una larga lista de cuestiones prácticas y jurídicas que era necesario tener en consideración antes de contemplar ningún traslado.⁴ Se podría decir que son los mismos que a día de hoy impiden abordar la movilidad relacionada con el impacto del cambio climático y los desastres. En los debates actuales sobre la reubicación planificada se escuchan los ecos de las deliberaciones mantenidas hace un siglo, es decir, de las preocupaciones sobre la capacidad máxima de las tierras, la escasez de recursos y los potenciales conflictos. Todo el mundo se pregunta si los beneficios de los traslados compensarían los importantes retos prácticos y psicológicos que conllevarían. Y los Gobiernos de ahora, como los del pasado, suelen apelar a la necesidad de realizar más estudios antes de dar pasos concretos, a pesar de la plétora de pruebas empíricas. Aunque se reconoce la existencia de lagunas, la necesidad del desarrollo de políticas es evidente.

Luego están los clásicos debates metodológicos sobre cómo detectar quién necesita trasladarse y durante qué período de tiempo. Ahora, como en los años veinte, preocupa que la determinación de la habitabilidad de las tierras basándose únicamente en el tamaño de la población y en unos supuestos riesgos sea demasiado simplista. Y al mismo tiempo preocupa no estar teniendo en cuenta cómo atenuarán la situación los avances tecnológicos y agrícolas. En la actualidad, la principal preocupación es que estos proyectos no tengan en cuenta la capacidad de adaptación de las personas y su capacidad de recuperación, aparte de los posibles desarrollos técnicos.

Por último, la preocupación vigente sobre la “justicia climática” rememora las ideas de principios del siglo XX sobre el derecho al territorio. En los años veinte y treinta, algunos

pensadores sugirieron que los países deberían ceder su territorio a quienes necesitaran tierras (y comida) si sus propios ciudadanos no las estaban cultivando. Alegaban que por qué no podían beneficiarse las poblaciones en crecimiento como habían hecho previamente otros países al adquirir sus tierras y su riqueza cuando el mundo estaba abierto a la colonización. Hoy algunos argumentan que los países con mayor nivel de emisiones de gases de efecto invernadero deberían estar obligados a compensar a los más perjudicados por el cambio climático antropogénico (provocado por el ser humano), que suelen ser los países que menos han contribuido a que se produzca el calentamiento global.

Si observamos la reubicación desde una perspectiva histórica, hay mucho por aprender a nivel real, procedimental y conceptual. La historia de la reubicación se caracteriza por la brecha entre las grandes visiones teóricas y los retos que conlleva su implementación a nivel práctico. Los obstáculos políticos y prácticos que en el pasado se interpusieron en el camino de la reubicación siguen estando vigentes hoy, y aquellas experiencias refuerzan los hallazgos de los investigadores modernos: hallazgos que demuestran que el reasentamiento es un proceso tenso y complejo de emprender, y que los trasladados no suelen considerar como beneficioso.

Jane McAdam j.mcadam@unsw.edu.au es profesora investigadora de Derecho y directora del Centro Andrew & Renata Kaldor para el Derecho Internacional de los Refugiados en la Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia. www.kaldorcentre.unsw.edu.au

1. El presente artículo emplea los términos “reubicación” y “reasentamiento” con el mismo sentido, basándose en el lenguaje de los períodos históricos sujetos a examen.
2. Véase McAdam, J. (2014) ‘Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change’ [“Las reubicaciones transfronterizas históricas en el Pacífico: lecciones para las reubicaciones planificadas en el contexto del cambio climático”], *Journal of Pacific History* 49, 301.
3. Véase McAdam, J. (2015) ‘Relocation and Resettlement from Colonisation to Climate Change: The Perennial Solution to “Danger Zones”’ [“La reubicación y el reasentamiento desde la colonización al cambio climático: la eterna solución a las ‘zonas peligrosas’”] *London Review of International Law* 3, 93.
4. Véase Oficina Internacional del Trabajo (1938) ‘The Organisation of Migration for Settlement’ [“La organización de la migración para el asentamiento”] *International Labour Review* 37, 561. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8292.1938.tb00554.x/pdf>.

junio 2015

El reasentamiento tras el desastre en las zonas urbanas de Bolivia

Gemma Sou

Los programas de reasentamiento tras un desastre pueden ser inadecuados e ineficaces, a menudo aumentando el grado de vulnerabilidad de las personas ante los efectos del cambio climático.

En lo que respecta a los desastres relacionados con cuestiones climáticas que tuvieron lugar en algunas ciudades del Sur Global, la opción preferida por las autoridades urbanas a la hora de elegir un tipo de intervención fue el reasentamiento. Sin embargo, los estudios en Cochabamba revelan diversas razones por las que los programas de reasentamiento no conseguirían promover que la gente migrara y cómo pueden dejar a estas personas viviendo en unas condiciones precarias y de incomodidad que aumenten su nivel de vulnerabilidad.

En 2008 un desprendimiento de tierra afectó gravemente a 85 familias de una comunidad de la ciudad de Cochabamba donde la población era densa y de ingresos bajos. Muchos residentes comentaron que esa situación tenía que ver con el aumento de las precipitaciones, que muchos –con independencia de su edad, sexo, etnia, religión o profesión– achacaban al cambio climático. El cambio climático no forma parte solo del léxico de los profesionales sino también de la gente de a pie en Bolivia, lo que no resulta sorprendente dado que este país es uno de los más afectados por él.

Tras el desprendimiento, el Ayuntamiento de Cochabamba creó un mapa de riesgos del área que indicaba cuáles eran las zonas de “alto” y de “bajo riesgo”. El problema es que este mapa enmarcaba los desprendimientos de tierra dentro de la categoría de fenómenos naturales, lo que ocultaba cualquier cuestionamiento político o social acerca de por qué la población es más vulnerable a los efectos del cambio climático y en una última instancia implicaba que “huir” de esa zona era la única solución viable.

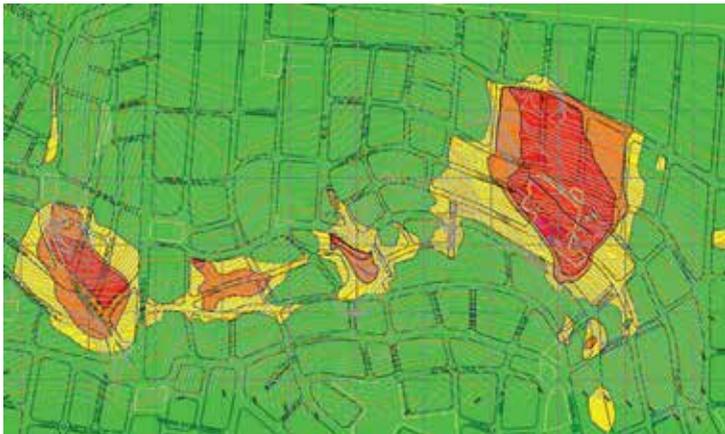
Se distribuyó el mapa de riesgos entre los residentes

como herramienta para animar a la gente que vivía en zonas de “alto riesgo” a restablecerse en una zona rural a 35 km. de distancia del lugar y el Ayuntamiento ofreció 5000 dólares estadounidenses a cada propietario de una vivienda como incentivo (los ingresos medios mensuales por familia son de 320 dólares estadounidenses) y comunicó a los residentes que no se les daría ninguna ayuda para reconstruir sus casas y que no podrían venderlas ni reconstruirlas a más de una planta de altura.

Muchas familias rechazaron los 5000 dólares y no se trasladaron. La razón fundamental por la que el programa de reasentamiento fue tan ineficaz es que se basaba en suponer una relación causal directa entre la información sobre los riesgos, la percepción sobre los mismos y las respuestas ante ellos. Sin embargo, ésta es una simplificación del comportamiento humano que no responde a los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que animarían a la gente a vivir en una zona “de riesgo”.

Los supuestos beneficios de convivir con el riesgo

La gente a menudo estará dispuesta a vivir en zonas urbanas “de riesgo” si eso supone la



Mapa de riesgo de la zona de Cochabamba tras el desprendimiento de tierra.



Paredes apuntaladas tras el desprendimiento de tierra, en Cochabamba.

oportunidad de conseguir mayores ingresos, tener un mejor acceso a servicios y que la comida sea más barata. Sin embargo, las investigaciones llevadas a cabo en Cochabamba también demuestran que el “arraigo a un lugar” –que tiene que ver con el sentimiento de identidad y de pertenencia de un individuo– disuade en gran medida a la gente de trasladarse a otro sitio.

“Yo construí esta casa. ¿Cómo voy a venderla? Mi madre tampoco quiere venderla por los recuerdos que le trae, porque crecimos aquí, nos criaron aquí; no quieren irse”. (Residente)

“Me gusta esta casa; me gusta haber vivido aquí desde que era pequeña. Hemos vivido muchas aventuras, han pasado muchas cosas aquí así que tengo buenos recuerdos de esta casa”. (Residente)

El problema es entonces que la efectividad de los programas de reasentamiento no dependerá del análisis de los costes y beneficios de marcharse o de quedarse que pueda llevar

a cabo la gente. Otros residentes querrían marcharse pero no podrán por culpa de los contras del programa de reasentamiento, que reduce su capacidad de abandonar esa zona.

Atrapados en el limbo

Los residentes que vivían en zonas de “alto riesgo” no querían reasentarse porque les supondría perder las importantes inversiones que habían hecho en sus casas. Además, los 5000 dólares que les ofrecía el Ayuntamiento constituían una cifra muy inferior al coste de sus tierras y sus casas.

Tres años después del desprendimiento de tierra, los residentes que se habían negado a reasentarse en otros lugares habían hecho poco más que apuntalar sus paredes y tejados con postes de madera o cubrir los daños con revestimientos. La gente entendía que era inútil reconstruirlas porque pensaban que volverían a producirse desprendimientos y que, por mucho que hicieran, no podrían evitar los daños.

“¿Por qué vamos a invertir si es algo que puede volver a ocurrir y que probablemente lo hará? Aquí estamos en un “punto caliente”. Es una inversión que no tiene sentido... Estábamos pensando en vender [la casa], pero tampoco nos dejan...” (Residente)

Como consecuencia, los residentes siguen viviendo en unas condiciones incómodas y precarias, lo que aumenta su grado de vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y aumenta su riesgo de sufrir futuros desastres.

El problema recae en la limitada comprensión del comportamiento humano en la que se basa el programa de reasentamiento. No comprende las muchas razones por las que la gente elige vivir en zonas “de riesgo”, ni tampoco los efectos nocivos directos e indirectos que el reasentamiento puede tener sobre quienes elijan quedarse. Cualquier intervención posterior al desastre será mejor si entiende lo que la gente valora para que pueda tenerlo en cuenta en vez de tratarlo como si se tratara de elementos irrelevantes u obstaculizadores.

Gemma Sou es profesora en el Instituto de Respuesta Humanitaria y Conflictos de la Universidad de Manchester.
gemma.sou@manchester.ac.uk
www.hcri.manchester.ac.uk
 @gemmasou

junio 2015

Focalizar en los desplazamientos internos relacionados con el clima

Scott Leckie y Ezekiel Simperingham

La atención mundial debe centrarse principalmente en la aplicación de buenas prácticas y el desarrollo de iniciativas innovadoras para resolver el desplazamiento interno relacionado con el clima, en lugar de lidiar con los muy escasos movimientos de personas a través de las fronteras.

Los Estados y las comunidades que ya se enfrentan al desplazamiento relacionado con el clima dentro de sus fronteras deben aumentar masivamente sus conocimientos técnicos y financieros, además del apoyo para el desarrollo de soluciones para este nuevo desafío. La experiencia demuestra que la mayoría de estos desplazamientos no se deberán a decisiones individuales de migrar, sino a los riesgos a los que se enfrentarán comunidades enteras. La experiencia también demuestra que las comunidades casi siempre quieren quedarse, pero, si es necesario, quieren desplazarse juntas y quieren tierras más seguras con apoyo socioeconómico adecuado, incluyendo escuelas, hospitales y medios de vida.

Tal vez la razón por la cual no se da suficiente atención a estas cuestiones es simplemente porque la reubicación de comunidades es conceptual y en la práctica es más difícil que centrarse en decisiones individuales de migrar. En los casos de reubicación de comunidades existe la necesidad de una genuina consulta a la comunidad, la necesidad de una selección eficaz y la preparación de sitios de reubicación y el apoyo constante en el momento de la reubicación. Todos estos son vistos como procesos difíciles y que requieren mucho tiempo.

También existe una aparente falta de voluntad o incapacidad de aceptar que los eventos de desplazamiento ocurridos ahora ya están vinculados con el cambio climático, tal vez por la presunta dificultad en la determinación de una relación causal precisa entre el cambio climático y el desplazamiento de un individuo, el “enigma de la causalidad”.

Los donantes y quienes se preocupan por el desplazamiento climático pueden desempeñar un importante rol en el desarrollo e implementación de soluciones innovadoras a través de asistencia política, financiera y técnica, y el apoyo que ha sido diseñado para resolver tal desplazamiento de la mejor manera posible. Esto incluye el imperativo de centrar la atención en la reubicación planificada de las comunidades lejos de las zonas de alta vulnerabilidad, mientras las comunidades guían el proceso desde el principio. Garantizar que las personas desplazadas por causas climáticas dentro de los Estados reciban el apoyo adecuado requerirá un cambio que está pendiente en la mentalidad de la comunidad internacional.

Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados (acordados en agosto de 2013) proporcionan un útil marco normativo y práctico para lograr este cambio y suministrar este apoyo¹. Estos proporcionan un consolidado marco basado



Llenando bolsas de arena en Bonriki, isla de Tarawa, Kiribati.

en derechos para la preparación y respuesta a los desplazamientos relacionados con el clima dentro de los Estados, incluidas las medidas de reducción del riesgo de desastres y la adaptación a nivel comunitario, la reubicación planificada de las comunidades, las medidas que se realizarán durante la fase de emergencia humanitaria del desplazamiento y, por último, la aplicación de soluciones duraderas basadas en derechos. Los Principios se asientan en normas legales internacionales vinculantes, derecho consuetudinario, y buenas prácticas y experiencias de todo el mundo.

Los gobiernos y la comunidad internacional aún tienen un largo camino por recorrer para garantizar que los derechos de todas las personas desplazadas por causas climáticas son respetados, protegidos y cumplidos –en particular los derechos más amenazados, como los medios de vida y vivienda, la tierra y los

derechos de propiedad. Los Estados no sólo deben impedir las violaciones de los derechos de las personas desplazadas por causas climáticas, sino que también deben tomar medidas proactivas para crear marcos institucionales integrales (con leyes, políticas, instituciones y programas especializados) para ayudar a los Estados a prepararse adecuadamente para el desplazamiento climático y responder con eficacia cuando el desplazamiento ocurra.

Scott Leckie scott@displacementsolutions.org es fundador y director de Displacement Solutions y Ezekiel Simperingham zeke.simperingham@gmail.com es consultor legal internacional de la misma organización. www.displacementsolutions.org

1. <http://displacementsolutions.org/ds-initiatives/the-peninsula-principles>. Un volumen adicional, *Reparación para el desplazamiento climático interno: Principios de Península*, que contiene un comentario jurídico sobre los Principios de Península, será publicado por Routledge en 2015.

El borrador de la ley de migración de Brasil

Isabela Piacentini de Andrade

Brasil está desarrollando una política a largo plazo para llenar un vacío legal que afectaba a los migrantes por cuestiones ambientales.

Después de tener que hacer frente a un creciente número de migrantes haitianos tras el terremoto de 2010¹, la legislación brasileña fue incapaz de lidiar adecuadamente con esta nueva categoría de migrantes. A juicio de las autoridades brasileñas, los haitianos no se ajustaban a la definición de “refugiado” dado que habían migrado a causa de desastres medioambientales y de la inestabilidad de su país: Brasil carecía de bases legales para aceptarlos como refugiados.

La cuestión legal se resolvió provisionalmente mediante la promulgación de la Resolución Normativa n° 97, una ley limitada en tiempo y alcance que, por razones humanitarias, garantizaba el visado a los ciudadanos haitianos durante un período de cinco años. Estas razones humanitarias eran concretamente “aquellas que resultasen del empeoramiento de las condiciones de vida de la población haitiana como consecuencia del terremoto que se produjo en Haití el 12 de enero de 2010”. La resolución estaría vigente sólo durante dos años y no se concederían visados a más de 1 200 personas por año. Sin embargo, otras

normativas posteriores promulgadas en 2013 y 2014 eliminaron el límite en el número de visados concedidos y la Resolución n° 97 seguirá vigente hasta el 30 de octubre de 2015.

El visado humanitario de Brasil no es una solución a largo plazo a un problema tan extendido, dado que su solicitud está restringida al desastre en Haití y a su población, y no cubre las necesidades de otros países ni de otras personas que se enfrentan a problemas similares. Sería necesaria una reforma de la actual Ley de Extranjería para obtener una solución duradera y global.

El Ministerio de Justicia reunió a un comité de expertos para actualizar esta ley y atender las demandas actuales con el propósito de presentar una propuesta de anteproyecto de ley sobre migración y promoción de los derechos de los migrantes en Brasil. Estudiosos, expertos y representantes de organismos gubernamentales y de las organizaciones civiles de carácter social debatieron la propuesta durante aproximadamente un año. Este anteproyecto

junio 2015

establece los principios generales que guían la política migratoria en su conjunto, como el respeto por los derechos humanos; la repudia a la xenofobia y a la discriminación social; la no criminalización de los inmigrantes; un trato igualitario entre los extranjeros y los ciudadanos nacionales; y el desarrollo de políticas públicas para la integración de los migrantes en el mercado laboral.

Pero lo más importante es que el anteproyecto incluye provisiones² que permiten conceder visados temporales con fines humanitarios también en casos que afecten a ciudadanos de cualquier país o a personas apátridas que se enfrenten a conflictos internos, catástrofes, situaciones de crisis o graves y generalizadas violaciones de los derechos humanos que estén consideradas como tales por el Gobierno brasileño. Al admitir las catástrofes como una de las razones para optar a un visado humanitario, el anteproyecto establece de forma indirecta la categoría de migrantes por razones medioambientales, innovando en este terreno y llenando un vacío considerable no solo en el Derecho nacional sino también en el internacional. También se puede conceder el visado provisional con fines humanitarios dispuesto en el anteproyecto a menores no acompañados que sean inmigrantes y con el fin de llevar a cabo la reunificación familiar. Su redacción parece lo suficientemente amplia como para permitir que cualquier víctima a gran

escala de desastres medioambientales reúna los requisitos para optar a un visado humanitario, independientemente de su país de origen.

A pesar de ser una iniciativa local, el anteproyecto sigue una tendencia regional. En diciembre de 2014 Brasil acogió el encuentro Cartagena +30 para celebrar el 30 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984³. En la Declaración de Brasil y el Plan de Acción adoptado en esa reunión se hace mención explícita de la migración de origen climático como una preocupación. La aprobación del Anteproyecto de Ley brasileño contribuirá a abordarla a la vez que se llenará un vacío legal que afecta a los migrantes medioambientales de todo el mundo.

Isabela Piacentini de Andrade es profesora de Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad de Positivo.
isabelapiacentini@gmail.com
www.up.edu.br

Quisiera reconocer la ayuda que me han prestado las siguientes personas a la hora de redactar este artículo: Ana Julia Passuello Miranda, Kaline Natascha Netzel y Nathalia Schuster Reis.

1. Véase también www.fmreview.org/es/estadosfragiles/ponthieuderderian
2. Artículos 3 y 44.
3. Véase Carlos Maldonado Castillo 'El proceso Cartagena: 30 años de innovación y solidaridad' en la página 89-91

Desastres, desplazamiento y un nuevo marco en las Américas

David James Cantor

Existe una sorprendente variedad de ejemplos positivos de legislación, política y práctica nacionales en toda las Américas que los Estados han utilizado para responder a las consecuencias migratorias de los desastres.

En las Américas, como en otros lugares del mundo, actualmente no existen normas universales o regionales para determinar si los migrantes o personas desplazadas que han sido afectados por un desastre en su país tienen derecho a viajar o ser admitidos, o permanecer en el territorio de otro Estado.

Existen dos tipos de movimientos de población en los países de las Américas afectados por desastres de abrupta aparición. En primer

lugar, hay migraciones apresuradas y con frecuencia temporales a través de las fronteras terrestres, para evitar un desastre o sus consecuencias negativas más inmediatas ("desplazamiento transfronterizo"). En segundo lugar, hay migraciones de más largo plazo a través de una mayor distancia provocadas por un gran daño causado por un desastre, incluyendo la infraestructura ("desplazamiento en el extranjero"). Ambos flujos tienden a darse desde los países

más pobres de la región y siguen las rutas migratorias tradicionales de esa nacionalidad.

Un estudio en las Américas sobre el problema aparentemente inextricable de desarrollar respuestas legales adecuadas para el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres causados por fenómenos naturales, se llevó a cabo en un taller patrocinado por la Iniciativa Nansen en febrero de 2015, al cual asistieron representantes de once Estados Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)¹.

El estudio de la Iniciativa Nansen no busca inferir un marco legal aplicable a partir del derecho internacional vigente, más bien es una revisión pragmática de la legislación, políticas y prácticas nacionales en las Américas, con el fin de evaluar cómo enfrentan las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas afectadas por un desastre en la actualidad, o lo que harían ante con un foráneo (ciudadano extranjero) en esta situación. Además, el estudio no limita la investigación solo a los derechos humanos o al derecho de protección de los refugiados, sino que los considera dentro de la amplia diversidad de leyes nacionales sobre migración de cada país.

La legislación de migración como herramienta principal

Es evidente que la mayoría de los Estados de la región considera la ley de migración (en lugar del derecho de los refugiados), como la principal herramienta para responder a la situación de los extranjeros afectados por los desastres. Estas situaciones pueden surgir con las personas que huyen de un desastre ocurrido en su propio país y buscan permiso para viajar, entrar o permanecer en otro país. Igualmente, un desastre en el extranjero puede afectar a las personas que no son nacionales y que están presentes en el territorio de un tercer país afectando su situación migratoria o volviendo insegura su deportación. Por último, los extranjeros se enfrentan a vulnerabilidades particulares en el caso de que ocurra un desastre en el país en el cual están presentes.

En muchos casos, los Estados de las Américas facilitan el viaje, la entrada y/o la estancia de extranjeros en sus territorios mediante la aplicación de categorías de migración regular, con el fin de que las personas afectadas puedan beneficiarse de una condición migratoria estable, en la medida de lo posible. Por ejemplo, pueden llevar a cabo la consideración sin

demora de las solicitudes migratorias o eximir, por razones humanitarias, del requisito de las normas migratorias (por ejemplo, relacionadas con la estancia como estudiante o como miembro de la familia) a las personas afectadas por los desastres en el extranjero.

Para aquellas personas afectadas por un desastre y cuya situación migratoria no pueda resolverse fácilmente con la aplicación de categorías migratorias regulares, muchos Estados de la región pueden recurrir a categorías migratorias excepcionales en sus legislaciones nacionales con el fin de permitir el viaje, entrada o estancia. Estas categorías tienden a conferir una forma más precaria y temporal de estadía que la conferida por las categorías regulares, y con frecuencia se requiere un permiso para poder trabajar. A pesar de esto, estas categorías juegan un papel útil para responder a las consecuencias inmediatas de un desastre.

En estos contextos, la concesión de un permiso para viajar, entrar o permanecer en el país, usualmente se basa en cierta forma de discrecionalidad en la toma de decisiones que un funcionario del Estado ejerce por motivos humanitarios. Frecuentemente la ley confiere este poder en términos generales, no específicos. Sin embargo, en varios países de las Américas, la ley y/o la política nacional expresamente mencionan los desastres como fundamento por el cual esta discrecionalidad normalmente debe ejercerse positivamente.

En este sentido, los funcionarios estatales en las Américas han solicitado que se les proporcione una orientación clara sobre cuándo debe ejercerse positivamente esta discrecionalidad humanitaria en la ley de migración para el beneficio de migrantes que huyen de desastres. Como respuesta, los participantes del taller de la CRM recomendaron desarrollar una Guía de Prácticas Efectivas sobre la admisión y estadía para el desplazamiento a través de las fronteras en el contexto de desastres (en resumen, una Guía de Prácticas Efectivas). A partir de las prácticas regionales, tal guía podría basarse en el principio de que la discrecionalidad humanitaria normalmente debe ejercerse positivamente cuando un extranjero ha sido personal y gravemente afectado por un desastre en el extranjero.

Sin embargo, existen múltiples situaciones en las que el ejercicio negativo de esta discrecionalidad

junio 2015

humanitaria se debe ejercer dentro de los límites estrictamente definidos. Para los migrantes por motivos de desastres, esto sucede con más frecuencia en relación con las decisiones de admisión y de no deportación. Así, por ejemplo, cuando el efecto de la decisión negativa pudiera exponer al migrante a un riesgo real para su vida o para su seguridad personal debido al desastre o a sus consecuencias, entonces el ejercicio negativo de la discrecionalidad sería contrario a las normas vinculantes de derechos humanos. En estos casos, la discrecionalidad “debe” en lugar de “debería” ejercerse de forma positiva.

El impacto migratorio de los desastres puede manifestarse no sólo para los migrantes del país afectado, sino también para los migrantes que viven en un país afectado por un desastre (por ejemplo, los migrantes centroamericanos en los Estados Unidos durante el huracán Katrina).

Una Guía de Prácticas Efectivas podría por tanto basarse en la práctica existente en las Américas, para realizar recomendaciones específicas sobre las formas en las que a estos migrantes se les debe proporcionar una consideración especial durante los esfuerzos de socorro. Este desafío es particularmente crucial para los migrantes indocumentados o irregulares, principalmente si están en tránsito hacia otro destino.

La función del derecho de los refugiados

Sobre la cuestión de la protección en virtud del derecho de refugiados para los migrantes por motivos de desastres, los Estados de las Américas generalmente no consideran un desastre causado por peligros naturales como un motivo para reconocer la condición de refugiado. Actualmente Cuba es la única excepción a esto, ya que su legislación nacional sobre migración incluye entre los refugiados a aquellos que huyen de su país debido a “desastres naturales u otros tipos de catástrofes”.

Aún así, en las Américas se reconoce que la destrucción provocada por desastres puede generar riesgos de persecución y/o interrumpir la protección nacional en el Estado afectado, como paso en Haití después del terremoto de 2010. Una Guía de Prácticas Efectivas podría sugerir que las cuestiones relativas al ingreso, a la no deportación y la estancia para algunos migrantes por motivos de desastres se pueden resolver mediante referencia al derecho de los refugiados y a las leyes nacionales de protección complementaria.

El papel de la cooperación regional

Los órganos regionales y subregionales en las Américas desempeñan un papel en la promoción de la adopción de medidas migratorias especiales por motivos humanitarios por parte de sus Estados Miembros; donde tales prácticas ya existen, éstas han sido alentadas o apoyadas. Basado en esto, una Guía de Prácticas Efectivas puede incluir diversas propuestas sobre cómo pueden utilizar la CRM los Estados Miembros para desarrollar un enfoque legal más coordinado y cooperativo cuando las consecuencias migratorias de un desastre tienen un impacto grave en uno o más Estados de la CRM.

La adopción de esta guía por parte de la CRM a finales de este año, puede posicionar a la organización como líder mundial en la respuesta a las consecuencias humanitarias de los desastres. Además, tal guía ofrecería un interesante nuevo modelo para los Estados de las Américas –y tal vez en otras regiones del mundo– para resolver este desafío humanitario.

En general, el estudio de la Iniciativa Nansen identifica un importante conjunto de legislación, política y práctica nacionales vigente en materia de migrantes afectados por desastres en las Américas. La promoción de una aplicación coherente y armonizada de estos marcos nacionales en el contexto de los desastres en la actualidad puede ser más efectiva que intentar sustituirlos por un nuevo derecho internacional de “protección”.

David James Cantor es el Director de la Iniciativa de Derecho de Refugiados, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres.
David.Cantor@london.ac.uk
www.sas.ac.uk/hrc/projects/refugee-law-initiative

El autor investigó y redactó el estudio de la Iniciativa Nansen y el documento de discusión gracias al generoso apoyo de la beca Future Research Leaders del Consejo de Investigación Económica y Social [número de beca ES/K001051/1].

1. Cantor DJ (2014) *Existing State Law, Policy and Practice on Temporary Protection Mechanisms for Natural Disasters: States of the Regional Conference on Migration and Others in the Americas* [Leyes estatales existentes, políticas y prácticas sobre mecanismos provisionales de protección ante los desastres naturales: los Estados de la Conferencia Regional sobre Migración y otros en las Américas], Iniciativa Nansen.

La CRM está compuesta fundamentalmente por Estados de América Central y América del Norte: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Planes provisionales para llenar los vacíos en el régimen de protección

Volker Türk

Es necesario disponer de medidas previsibles para proteger a las personas desplazadas a través de fronteras por culpa de los desastres, un área en la que actualmente existe un vacío.

A día de hoy no existe ningún instrumento internacional que proteja a las personas desplazadas más allá de las fronteras de su país como consecuencia del cambio climático. Si el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y del cambio climático aumentara tal y como se espera, los vacíos existentes en lo que respecta a la protección de las personas desplazadas en estos contextos se harán más patentes.

Si bien las leyes otorgan de forma indirecta el derecho a ser admitida y a permanecer en el país cuando el retorno de una persona a su patria diera lugar a un trato inhumano, lo cierto es que no aborda todas las situaciones de desplazamiento. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias les protege pero no les garantiza ningún derecho de admisión o de estancia continuada en el país. Además, los acuerdos regionales y las leyes nacionales no suelen abordar con solidez las situaciones de transición, como cuando el país de origen de un migrante se ha visto afectado por un desastre.

Las leyes de algunos países con respecto al auxilio en casos de desastre permiten proporcionar asistencia humanitaria a todas las personas durante la fase inmediatamente posterior al mismo con independencia de su condición legal en el país (aunque con el paso del tiempo se pueda llegar a restringir la ayuda a sólo los ciudadanos nacionalizados).

Por lo general, existe un vacío legal en los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres. Existen ejemplos de estancias continuadas e incluso de admisión de personas desplazadas a través de las fronteras en contextos de desastre pero son en su mayoría medidas ad hoc y no están coordinadas.

Medidas de protección provisionales

Cuando se permita a las personas desplazadas a través de las fronteras quedarse o entrar en un nuevo país, será importante aclarar cuáles son sus derechos y responsabilidades durante el tiempo que dure su estancia, teniendo en cuenta las capacidades del Estado receptor y de las comunidades de acogida. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) consideraba que los planes de protección o de estancia provisional podrían ser la respuesta a este reto y por eso desarrolló en febrero de 2014 las Directrices sobre Protección Temporal o Acuerdos de estancia (TPSA, por sus siglas en inglés), después de reunirse dos veces con expertos en 2012 y 2013. Estas directrices pretenden ayudar a los Gobiernos a la hora de responder ante las crisis humanitarias y ante los movimientos de la población complejos o mixtos en situaciones en que las respuestas existentes no sean aptas o adecuadas. Para que las respuestas sean previsibles, las Directrices piden que se establezcan “acuerdos permanentes” sobre una base regional o multilateral y que se activen cuando se produzcan situaciones o sucesos concretos. Enfatizar estos acuerdos,

En un caso que tuvo lugar en 2014, el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda rechazó la petición basada en el cambio climático de una familia procedente de Tuvalu que disponía de la condición de refugiada al amparo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esta familia de cuatro miembros alegó, entre otras cosas, que los efectos del cambio climático –en concreto el aumento del nivel del mar y la falta de agua potable– tendrían repercusiones negativas sobre sus vidas si se les obligaba a regresar a su hogar.

Aunque el Tribunal paró su deportación y les concedió la residencia, éste constituyó un ejercicio de discreción por su parte por causas humanitarias con arreglo a sus fuertes lazos familiares con Nueva Zelanda. La decisión no se fundamentó en ninguna obligación legal nacional o internacional.

Decisión del Tribunal, 4 de Junio de 2014, disponible en https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem_20140604_501370.pdf

junio 2015

más que ser una acción unilateral o ad hoc, pretende fomentar la homogeneización de las normas de tratamiento a través de los países, dentro de una misma región y reducir, por tanto, las motivaciones para que se produzcan movimientos de avance.

La protección provisional es un concepto que tiene ya décadas y que se ha aplicado en diferentes situaciones y países, especialmente cuando implican un flujo masivo de personas. Las nuevas directrices reconocen los numerosos logros conseguidos a la hora de proporcionar protección provisional a lo largo de los años en muchos contextos diferentes, pero nos preocupaba la confusión que seguía reinando con respecto al alcance y al significado del concepto. Además reconocíamos la necesidad de unas respuestas previsibles y acordadas a la vez que flexibles de cara a las crisis humanitarias y a los complejos movimientos de la población. Por tanto, las Directrices aclaran que **es** la protección y la estancia provisional y que **no lo es** así como lo que **no debería ser**.

También señalan los escenarios en los que la determinación de la condición de refugiado para un individuo podría no ser de aplicación o no ser factible y, por tanto, dónde se podrían encajar concretamente estas TPSA:

- En los grandes flujos de solicitantes de asilo u otras crisis humanitarias similares.
- En los movimientos de población transfronterizos complejos o mixtos, incluida la llegada de barcos y los rescates en entornos marítimos.
- En contextos fluidos o de transición.
- En otras circunstancias excepcionales o provisionales en el país de origen que requieran de la protección internacional y que impidan regresar salvo y con dignidad.

Las Directrices también piden que haya una transición entre la protección o la estancia provisional y otros estatus o soluciones. Están enfocadas hacia una finalización de la protección provisional basada en situaciones específicas o en circunstancias, más que en que estén determinadas por un marco temporal predeterminado. En la primera reunión de expertos se acordó que el límite máximo de dicha protección no excedería de tres años.

Pero al mismo tiempo, se consideró que no había que poner ningún límite mínimo, ya que suele ser poco posible que las fases iniciales de una crisis humanitaria o de unos movimientos de población complejos determinen con seguridad cuánto será necesario que dure la estancia. Además, establecer un período mínimo podría desanimar a que se active el régimen si se considera demasiado largo.

Con el fin de ofrecer un grado de protección sólido que garantice a los beneficiarios una estancia digna, las Directrices también abarcan aspectos operativos y prácticos de las TPSA en lo que concierne a la entrada y a la recepción; a los estándares de protección mínimos; a la cooperación internacional y al reparto de las cargas; y a la consulta y la coordinación. También dejan claro que se pretende mejorar los estándares de protección a medida que se amplía la estancia.

Es importante destacar que las Directrices dejan claro que las TPSA no van en perjuicio de las obligaciones de los Estados de acuerdo con el Derecho internacional, y en especial con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y con su Protocolo de 1967, así como con otros derechos humanos y con los instrumentos regionales para los refugiados de los que los Estados hayan tomado parte. Más bien debería considerarse que son complementarias a las anteriores y construirse sobre el régimen internacional de protección a los refugiados.

Como la Iniciativa Nansen sobre Desplazamiento Transfronterizo como Resultado de Desastres Naturales se acerca a su fin en 2015, se espera que los Estados –a la hora de definir un Programa de Protección de cara al futuro– aprovechen la oportunidad y se planteen emprender acciones preventivas para establecer y poner en marcha acuerdos de protección y de estancia temporal también en sus propias legislaciones nacionales. Puede que esto se convierta en algo especialmente urgente en las regiones que ya son propensas a sufrir desastres (o que lo serán en el futuro), incluidos los que tienen que ver con el cambio climático.

Volker Türk turk@unhcr.org es Alto Comisionado Auxiliar de Protección, sede de ACNUR.
www.unhcr.org

Las Directrices se encuentran disponibles en:
<http://refworld.org/docid/52fba2404.html>

Refugiados, cambio climático y derecho internacional

María José Fernández

¿Cómo puede la categoría de “refugiado climático” ser considerada dentro del derecho internacional del siglo XXI?

Si aceptamos que el denominado cambio climático antropogénico efectivamente existe, no podemos negar las obvias implicaciones que esto tiene en términos de derechos humanos. Lo que no resulta tan obvio es, cómo y hasta qué punto, sus efectos pueden ser calificados como violaciones en sentido legal estricto. Legalmente el concepto de «refugiado climático» no existe. A pesar de que es una expresión de uso frecuente, la cuestión climática y ambiental no está contemplada en la definición de refugiado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Sin embargo el principio de no retorno podría aplicarse en situaciones en las que no cabría esperar razonablemente que los migrantes regresen a situaciones que amenazan su vida. El cambio climático es frecuentemente visto como un multiplicador de riesgos en el contexto de condiciones preexistentes en lo social, económico, y medioambiental que constituyen los factores de riesgo claves de cada comunidad. Aunque podría argumentarse que las personas en situación de pobreza extrema en sus países de origen podrían quedar sujetos a esta misma justificación, entendiendo que hay cuestiones estructurales y económicas de base que exceden a su control. Vivimos en una realidad global en la que incluso la contaminación se halla globalizada y donde la responsabilidad extraterritorial es, cuanto menos, difícil de establecer

Hay una desconexión entre Derechos Humanos y cambio climático. Se trata de dos discursos que se excluyen mutuamente en el ámbito práctico. De un total de 294 documentos, de los cuales se seleccionó una muestra de 65 entre Resoluciones de la AG de la ONU, Tratados y Convenciones y otros informes y documentos, un 23% abordaba el cambio climático, el 25% temáticas referidas a migrantes y refugiados, mientras que sólo el 6% establecía un nexo entre ambos.

La desvinculación que existe entre cambio climático, migraciones y el tratamiento legal de la categoría de refugiado es clara. Los instrumentos legales con los que contamos actualmente -muchos de ellos forjados en años

anteriores- no contemplan los aspectos que hoy generan debate, mientras que otros han de servir como instrumentos subsidiarios (como la Declaración de Derechos Humanos y sus Pactos Internacionales, la Convención sobre Reducción de Apatridia y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados). Definir si los Estados han de ser responsables por el cambio climático es una de las cuestiones más complejas.

Dado que ningún instrumento legal ofrece protección relevante a los refugiados por cuestiones climáticas o ambientales, algunas posturas señalan la necesidad de contar con un nuevo instrumento autónomo y específico. Las respuestas más efectivas deberán considerar los movimientos relacionados con el cambio climático en un marco amplio de Derechos Humanos. En 2010 se presentó la segunda versión del borrador propuesto en 2008 por especialistas de la Universidad de Limoges (Francia), el cual es una de las propuestas más completas hasta el momento.¹ Constituye un valioso aporte que combina protección, asistencia y responsabilidad, incorporando los principios de proximidad, proporcionalidad y no discriminación y pone de relieve el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Existen obstáculos, algunos ligados a la voluntad política, de momento ineludibles para el establecimiento de un acuerdo internacional. En los últimos años se han multiplicado los foros internacionales en materia climática y ambiental, pero ninguno de ellos arriba a soluciones de tipo vinculante. Sin embargo, aun cuando se adoptara un acuerdo, sería esperable que la ratificación del mismo no alcanzara la plenitud necesaria y por lo tanto resultara un instrumento débil

Será muy difícil, quizá imposible por el momento, lograr un consenso global en materia de movilidad poblacional internacional y cambio climático. Además, es un movimiento arriesgado trasladar al derecho internacional un debate que, en el ámbito científico, genera controversias y, peor aún, que dicho traslado implique la modificación de cuerpos legales que, a pesar de sus deficiencias, funcionan actualmente

junio 2015

en cuanto a protección de refugiados. Una modificación del Estatuto vigente, podría poner en peligro los avances que se han logrado entrado ya el siglo XXI. El número de refugiados (por la definición actual) ha sufrido una escalada en los últimos años. De nada serviría incrementar el número actual si ello no se traduce en una mejora desde los Derechos Humanos y la dignidad de los afectados.

Por otro lado, restringir la protección únicamente a aquellos afectados por cuestiones climáticas, deja al margen a aquellos que han sido víctima de fenómenos y cambios de tipo geoambiental (antropogénico o no) lo cual puede ser legalmente discutible desde el plano de las responsabilidades pero no así desde los Derechos Humanos.

Tal vez las condiciones actuales no permiten una definición adecuada para un problema que se encuentra aún rodeado de incertidumbres. Habrá que definir a posteriori cual podría ser el estatus legal de estos migrantes, o si

se los diferenciará de algún modo como un grupo con características propias.

Una vez establecido este enfoque, sería recomendable apostar por soluciones de tipo regional o bilateral. Esto significaría trabajar con los gobiernos afectados, en soluciones que impliquen medidas in situ y estrategias de adaptación, acompañadas de un compromiso real tendiente a la reducción de emisiones contaminantes. Una respuesta de tipo regional, si bien puede parecer en principio poco ambiciosa, podría constituir el comienzo de posteriores esfuerzos internacionales más amplios.

María José Fernández mjfernandez84@live.com.ar es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Salta, Argentina. www.ucasal.edu.ar

1. Proyecto de convenio relativo al estatuto internacional de los desplazados ambientales <http://tinyurl.com/CIDCE-desplazados-medioambient>

El desplazamiento como consecuencia de las políticas para paliar el cambio climático

Sara Vigil

Las políticas para paliar el cambio climático y las “soluciones ecológicas” como los biocombustibles también están provocando desplazamientos.

Las actuales y futuras repercusiones del cambio climático han provocado una oleada de políticas para paliar esta situación que, pese a sus buenas intenciones, podrían ser una carga más sobre las tierras de los colectivos más vulnerables a nivel económico, medioambiental y social de las sociedades en desarrollo. Un claro ejemplo de esto sería cuando las políticas destinadas a la producción de biocombustibles incentivan la adquisición grandes extensiones de terreno en el Sur Global, muchas veces sin tener en cuenta los derechos de la población autóctona y provocando el desplazamiento de comunidades enteras. Se considera que el cambio climático legitima gran parte de estas adquisiciones. Entre los ejemplos de este mercadeo de la naturaleza se incluyen la compensación de las emisiones de carbono, el ecoturismo y la producción de biocombustible. Los partidarios de estas inversiones en tierras destacan su potencial positivo pero sus detractores – que los definen

como “la apropiación de recursos naturales con fines medioambientales”¹ o “apropiaciones ecológicas” – señalan las diversas amenazas que estos tratos pueden suponer para el medio ambiente, para la seguridad alimentaria local y para los medios de subsistencia tradicionales².

Las políticas oficiales han resultado de vital importancia a la hora de incentivar lo que se ha venido llamando el “boom del biocombustible”. La Unión Europea, los Estados Unidos y otros países tienen como objetivo conseguir un mayor uso de biocombustibles en el transporte, a la vez que ofrecen incentivos económicos y exenciones fiscales a todos los que participen de la energía “limpia”. Aunque los motivos de los que parten estas políticas son en principio bienintencionados, a menudo compiten con la producción local de alimentos y aumentan la inseguridad alimentaria local, y pueden desembocar en importantes violaciones de los

derechos humanos como el desplazamiento. La mayoría de estos proyectos declaran que están utilizando terrenos marginales que no estaban ocupados pero hay estudios empíricos que demuestran que en realidad estas tierras suelen estar habitadas, son zonas forestales, de pastoreo o se utilizan como fuente común de recursos.

Las consecuencias sobre la movilidad

El Banco Mundial ha reconocido que el desplazamiento es uno de los riesgos de la inversión en terrenos, sobre todo en países en los que la gobernanza es débil y los derechos sobre las tierras no están bien definidos³. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas estimó en 2007 que la expansión de los biocombustibles podía suponer una amenaza para las tierras y los medios de subsistencia de 60 millones de indígenas⁴. Pero la cuestión del desplazamiento causado por estas inversiones “ecológicas” apenas se ha incluido en la lista de consecuencias negativas. Además, las repercusiones de dichos proyectos de infraestructuras pueden llevar al límite a entornos frágiles y provocar más desplazamientos.

La demanda exponencial de la exportación de aceite de palma está provocando el desplazamiento de millones de indígenas de sus tierras en Indonesia, Malasia, Papúa Nueva Guinea y la India. En Colombia las fuerzas paramilitares emplean el miedo y la violencia para forzar a desplazarse a las comunidades afrocolombianas en beneficio de la producción de caña de azúcar y mandioca. El Ethnic Community Development Forum (Foro para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas) declaró que el 14% de todos los refugiados que entraron en Tailandia desde Birmania durante los años 2006 y 2007 habían sido forzados a desplazarse por la campaña de biocombustible jatrofa⁵. Brasil, el gigante del etanol, ha experimentado también el desplazamiento de millones de pequeños agricultores tras la adquisición de tierras para la producción de soja. Y hay muchos otros ejemplos.

Cuando se lleva a cabo una consulta previa con las comunidades afectadas (como suele ocurrir en países relativamente estables, como Senegal) los inversores les prometen empleos e infraestructuras para que las poblaciones acepten voluntariamente el reasentamiento. Sin embargo, el reasentamiento

“voluntario” puede convertirse en forzado si la respuesta no es la esperada.

Quienes analizan las consecuencias sociales de las inversiones en tierras deben prestar más atención a los desplazamientos que provocan, pero también es necesario que los académicos y los profesionales sobre migración por cuestiones ambientales amplíen sus análisis. A pesar de que las causas del desplazamiento no suelen estar claras y se superponen entre sí, los resultados con los que se encuentran los desplazados son asombrosamente similares. “El desplazamiento inducido por la apropiación ecológica” constituye un claro ejemplo de superposición entre las categorías tradicionales de desplazamientos forzados (conflicto, desarrollo y medio ambiente).

Los actuales mecanismos de protección y las lagunas

Se han producido intentos de controlar las repercusiones negativas de los procesos de apropiación de las tierras mediante el desarrollo de códigos de conducta y de principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, los medios de subsistencia y los recursos⁶. Para conseguir que todos salgan beneficiados los temas que más frecuentemente se abordan son la transparencia de las negociaciones, el respeto de los derechos vigentes sobre las tierras; el reparto solidario de beneficios; la sostenibilidad medioambiental y la adherencia a las políticas de comercio nacionales. Esto parece sugerir que una buena gobernanza reduciría las desposesiones y desplazamientos de las comunidades rurales. No obstante, al tratarse de unos principios voluntarios resulta una tarea ardua o imposible de seguir y de penalizar cuando alguien los infringe. Aunque se pueden aplicar los actuales mecanismos de protección para las personas desplazadas por culpa de conflictos, del desarrollo o de la degradación ambiental, primero es necesario reconocer, cuantificar y entender de verdad dicho desplazamiento.

A raíz del aumento exponencial en todo el mundo de la apropiación ecológica, se hace necesario ir más allá de la categoría de desplazamiento inducido por cuestiones ambientales para incluir las repercusiones de las políticas para paliar el cambio climático como un factor más en los resultados del desplazamiento o de la decisión sobre si migrar o no.

junio 2015



Los miembros de la comunidad K'Quinich en el Valle del Polochic, Guatemala, miran las tierras de las que fue desalojada su comunidad.

El argumento de que la responsabilidad de imponer normas socialmente sostenibles a estas inversiones le incumbe al Estado, no exime tampoco de las responsabilidades éticas y morales de los inversores y los consumidores del Norte, en especial cuando las políticas “ecológicas” son las principales responsables del desalojo de los pobres de las poblaciones rurales de sus tierras. Se debería tomar como condición para el consumo de los productos de esas inversiones la existencia de unos programas de certificación transparentes y bien coordinados, que incluyan principios de derechos humanos y mecanismos de protección para los más vulnerables.

Sara Vigil Sara.Vigil@ulg.ac.be es investigadora adjunta del Fondo de Investigación Científica en el Centro de Estudios Étnicos y de Migración de la Universidad de Liège. www.cedem.ulg.ac.be

1. Vidal J. (2008) www.theguardian.com/environment/2008/feb/13/conservation
2. Consulte la revista de estudios campesinos *Journal of Peasant Studies* si desea obtener el análisis académicos más relevantes sobre apropiación de tierras en general y “apropiación ecológica” en particular. www.tandfonline.com/loi/fjps
3. Banco Mundial (2012) “Norma de desempeño 5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario” http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/OP4.03_P55.pdf
4. Survival International (2008) “Los biocombustibles amenazan las tierras de 60 millones de indígenas” www.survivalinternational.org/news/3279
5. ECDF (2008) ‘Biofuel by decree. Unmasking Burma’s Biofuel Fiasco’ [“Biocombustible por Decreto. El desenmascaramiento del fiasco del biocombustible en Birmania”]. www.cban.ca/Resources/Topics/Agrofuels/Biofuels-By-Decree-Burma-Report
6. La FAO, el FIDA, la CNUCYD y el Banco Mundial desarrollaron en 2010 los Principios para una inversión agrícola responsable (<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>). La Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y la UE han desarrollado también marcos y directrices.

La apatridia y el desplazamiento medioambiental

Jessie Connell

Las personas apátridas y los migrantes están más expuestos al desplazamiento y son menos propensos a recibir asistencia humanitaria. Por su lado, el desplazamiento medioambiental (en especial las migraciones múltiples) aumenta el riesgo de convertirse en apátrida.

Las personas apátridas y otros “no ciudadanos” suelen residir en zonas con alto riesgo de verse afectadas por los efectos del cambio climático y disponen de pocas opciones para paliar sus efectos. Una de las barreras para mejorar el apoyo a las personas apátridas en el contexto del cambio climático –especialmente su potencial para protagonizar desplazamientos– es la escasez de datos fiables en los que pudieran basarse unas respuestas apropiadas. Es necesario investigar más para trazar el mapa de puntos potenciales de vulnerabilidad creados por la apatridia en circunstancias de desplazamiento medioambiental y otras repercusiones de los desastres y del cambio climático. Las siguientes son algunas de las áreas en las que sería necesario realizar investigaciones empíricas:

- El grado de influencia que los factores medioambientales ejercen en el desplazamiento o a la hora de motivar que las personas apátridas migren.
- La naturaleza de este movimiento en diferentes contextos y las barreras a las que se enfrentan las personas apátridas a la hora de buscar asistencia.
- La potencial exclusión de las personas apátridas a la hora de recibir asistencia humanitaria tras los desastres o de recibir financiación y apoyo para adaptarse al clima.
- Hasta qué punto el “desplazamiento medioambiental” contribuye a que las personas se conviertan en apátridas.

Ser apátrida consiste en no tener la consideración de ciudadano por ningún Estado al amparo de su ley. Se estima que existen al menos once millones de personas apátridas en el mundo y muchas más que no pueden demostrar su nacionalidad mediante la documentación o la inscripción en el registro adecuados.¹ Son pocos los estudios que se han realizado acerca de cómo afecta el cambio medioambiental a las poblaciones de apátridas que residen en naciones como Bangladesh, Myanmar y Malasia, y cómo les

influye su condición de no ciudadanos a la hora de acceder a los servicios, a la “financiación para adaptarse al cambio climático”, a la asistencia para el desarrollo, a la ayuda humanitaria y a otras medidas de apoyo diseñadas para ayudar a las comunidades a recuperarse tras un desastre o para facilitar su adaptación al cambio climático.

Las personas apátridas y los migrantes a menudo residen en refugios que son provisionales, “ilegales” y en entornos que geográficamente están más expuestos al impacto medioambiental. Además, estos colectivos son especialmente vulnerables al desplazamiento medioambiental y al desplazamiento inducido por el desarrollo, debido a su frágil condición jurídica y a la facilidad con la que se les puede “trasladar” sin ninguna compensación o ayuda. También existen pruebas que sugieren que ser apátrida o residir como migrante (legal o ilegal) en lugares afectados por procesos medioambientales como desastres dificulta el acceso a los servicios de ayuda.

Un ejemplo es la compleja interacción entre la apatridia y el desplazamiento medioambiental que pudo observarse tras el tsunami que se produjo en 2004 en el Océano Índico. Algunas fuentes estiman que en Tailandia viven más de un millón de niños apátridas, muchos de los cuales son hijos de migrantes procedentes de Myanmar. Las organizaciones locales que trabajan con las comunidades tras el desastre estimaron que 127.714 personas procedentes de Myanmar estaban viviendo en cinco de las provincias tailandesas afectadas por el tsunami. De ellas, sólo 22.504 (menos del 18%) se encontraban censadas en los registros de las autoridades tailandesas, y muchos migrantes no tenían derecho a la ayuda oficial tras el tsunami debido a su incierta situación legal.

A las personas apátridas no se les dio prioridad en los esfuerzos por respaldar a las comunidades para que se recuperaran de los desastres o para que se adaptaran al cambio climático. La ayuda financiera para estos fines normalmente se canaliza a través de

junio 2015

los Gobiernos nacionales en vez de hacerla llegar directamente a los individuos más afectados, lo que hace que disponer de la ciudadanía sea una condición que otorga más probabilidades de recibir ayuda. Más allá de la consideración de las personas apátridas en las estrategias para paliar las repercusiones medioambientales, parece que actualmente no hay investigaciones sustanciales en curso que relacionen los procesos medioambientales con la apatridia, con la excepción del trabajo

relativo al cambio climático y a la desaparición de los Estados isleños de baja altitud.

Jessie Connell jessieconnell@gmail.com es miembro asociado del Centro de Desarrollo de Políticas de la Universidad Nacional Australiana con sede en Bangladesh. <https://devpolicy.crawford.anu.edu.au/>

1. Véase *Revista Migraciones Forzadas* nº 32 (2009) Apatridia www.fmreview.org/es/apatridas.htm

El papel del litigio estratégico

Matthew Scott

El litigio estratégico para proteger a las personas en situación de riesgo puede servir de sustento para iniciativas de protección a nivel superior.

El litigio estratégico pretende lograr cambios significativos en la ley, la práctica o la conciencia pública a través de métodos como la interposición ante los tribunales de casos que crean precedentes, la presentación de *amicus curiae* en casos en proceso, la consistente promoción de puntos debatibles a través de una serie de casos similares a través del tiempo, etcétera.

La discusión sobre los vacíos de protección relacionados con el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático suele realizarse al nivel relativamente abstracto de las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales. Se ha prestado menos atención a los aspectos prácticos de conseguir protección para las personas en riesgo de daño relacionado con desastres, tanto en términos de la manera en que la ley puede interpretarse en supuestos fácticos específicos, como en términos de los roles que los académicos, las ONG, los abogados y los tribunales pueden desempeñar para abordar las necesidades individuales de protección y aclarar el alcance de las obligaciones del Estado de acogida.

Además de los problemas (a veces superables) presentados por la propia ley, puede operarse un "vacío de protección" adicional si los abogados no identifican los casos donde las personas pueden correr el riesgo de ser expuestas a daños relacionados con desastres al retornar a sus países de origen¹. Los abogados

podrían abstenerse de hacer preguntas pertinentes porque están condicionados por guías mentales o reales relativas a los requisitos para obtener la condición de refugiado o formas complementarias de protección, y puede ser difícil que piensen fuera de esos parámetros. O es posible que los solicitantes no señalen un temor de daño relacionado con el desastre, porque sienten que deben presentar su argumentación sobre la necesidad de protección en términos fácilmente conciliables con las categorías de refugiados establecidas.

Una iniciativa de litigio estratégico en torno a estas cuestiones debería, en primer lugar, ofrecer la oportunidad de probar el alcance real de las obligaciones de protección del Estado de acogida. Dos casos de Nueva Zelanda han hecho útiles contribuciones a nuestro discernimiento jurisprudencial sobre cómo se aplica la ley en esta área emergente, a pesar de que en ambos casos se consideró que los solicitantes **no** necesitaban protección internacional².

En segundo lugar, ofrece la oportunidad de generar concienciación pública. La cobertura mediática de los casos antes mencionados fue significativa, y se publicaron varios artículos en periódicos internacionales y locales.

En tercer lugar, el litigio estratégico puede añadir un poco de presión política sobre los Estados para que se centren en el fenómeno. Una iniciativa de litigio estratégico que

presenta casos reales del sufrimiento humano vinculado a los desastres y a los efectos adversos del cambio climático a través de medios de comunicación y la vía judicial puede centrar la atención en la búsqueda de respuestas apropiadas cuando los instrumentos existentes en ese momento son insuficientes.

Por último, indica a las personas que su riesgo de exposición a graves daños relacionados con desastres puede sustentar una solicitud de protección internacional, promoviendo así la autoidentificación del solicitante y el desarrollo constante de la ley.

La fuerza del litigio estratégico radica en su capacidad para desarrollar progresivamente la ley frente a escenarios reales. El minucioso escrutinio judicial de los tipos de daño a los cuales las personas temen estar expuestas en contextos de desastre concretos, la evaluación de la idoneidad de la protección disponible en el país de origen y la aplicación de la legislación pertinente tienen el potencial de profundizar nuestra comprensión sobre las circunstancias en las cuales necesitan protección internacional las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de desastres y efectos adversos del cambio climático y cuándo dichas personas realmente tienen derecho a ella.

Algunos de los elementos de una iniciativa de litigio estratégico son:

Argumentos: Se trataría de la identificación de los argumentos jurídicos que van más allá de las limitaciones percibidas de los instrumentos existentes. Los abogados que trabajan diariamente para encontrar argumentos jurídicos eficaces en nuevos escenarios están muy bien preparados para promover la reflexión en este campo.

Formación: Basándose en los argumentos sobre el alcance de las obligaciones de protección del Estado de acogida, la formación y otras actividades de sensibilización dirigidas a los profesionales legales pueden promover un compromiso más activo de los abogados, con la posibilidad de que los clientes de las zonas afectadas por los desastres puedan presentar argumentos suficientes cuando los hechos son apropiados. Los abogados estarán mejor preparados para asesorar a estas personas sobre las fortalezas y debilidades de su caso.

Estrategia: Si se identifica un caso con fundamentos suficientes, se debe alentar a los abogados a colaborar con abogados de renombre, organizaciones con interés en el litigio estratégico, expertos de países, incluyendo a los procedentes de entornos de respuesta a desastres, y –dependiendo de la naturaleza del argumento– climatólogos. La posibilidad de litigar en un caso que dé lugar a un precedente restrictivo siempre está presente en una situación donde la percepción, aunque equivocada, es que se abrirán las “computas”, pero esos riesgos pueden ser mitigados recibiendo asesoramiento de expertos.

Financiación: Una recomendación concreta para apoyar el litigio estratégico sería la creación de un Fondo de litigio estratégico (como el Fondo Legal Estratégico para Jóvenes Migrantes Vulnerables en el Reino Unido³). Una iniciativa similar centrada en la protección en el contexto de desastres y efectos adversos del cambio climático podría promover la identificación activa de las necesidades y el desarrollo de enfoques estratégicos para garantizar la protección en la práctica. La Comisión Europea, junto con otras organizaciones internacionales y actores nacionales, puede estar preparada para contribuir a dicho fondo.

El marco de protección internacional no será restablecido por una iniciativa de litigio estratégico. Sin embargo, cuando las personas se enfrentan a un riesgo significativo de exposición a daños graves, el litigio estratégico tiene el potencial de ampliar la interpretación restrictiva de las obligaciones del Estado de acogida que predomina actualmente en algunos casos.

Matthew Scott *Matthew.Scott@jur.lu.se* es doctorando de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund, Suecia. *www.law.lu.se*

1. Un estudio piloto cualitativo realizado entre 2013 y 2014 que incluyó entrevistas semiestructuradas detalladas con destacados abogados de asilo e inmigración en el Reino Unido y Suecia sugirió que es probable que los abogados de estas jurisdicciones no estén sensibilizados sobre los riesgos de desastres en los países de origen de los solicitantes, y los solicitantes podrían omitir hacer referencia a tales riesgos en sus solicitudes de asilo. Véase, en inglés, http://works.bepress.com/matthew_scott/6

2. Teitiota c. Director Ejecutivo del Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo [2013] NZHC 3125 y AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520

3. www.strategiclegalfund.org.uk (Disponible en inglés).

junio 2015

Inundaciones y migración en la República Checa

Robert Stojanov, Ilan Kelman y Barbora Duží

Los residentes suelen centrar sus estrategias en protegerse de las inundaciones o adaptarse a ellas. La migración a gran escala desde las planicies aluviales de los ríos no se plantea, ni siquiera en las zonas de alto riesgo.

La República Checa es una zona de especial interés en el contexto europeo debido a los diversos desastres provocados por inundaciones en los últimos tiempos, que han sido consideradas emergencias nacionales, incluidas las de 1997, 2002, 2006, 2010 y 2013. La variabilidad del clima y los cambios meteorológicos extremos no son las únicas causas de las inundaciones en Centroeuropa. Entre otros factores causales se incluyen la vivienda, las construcciones industriales, el transporte y otras infraestructuras, la ingeniería fluvial y la agricultura en zonas propensas a sufrir inundaciones que se encuentran cerca de los cauces de los ríos.

Nuestra investigación se centró en las familias que residían en 22 pequeños municipios que se encontraban principalmente en la cuenca del Río Bečva, situado en el noreste de la República Checa. Nuestros análisis se basaron en los datos de estas familias y mostraron que los efectos de las inundaciones habían sido más intensos y frecuentes durante las dos últimas décadas. A menudo se suele atribuir (de forma correcta o errónea) al cambio climático. Nos encontramos con distintas estrategias de resolución de problemas y de adaptación a nivel doméstico, tanto en el interior como en el exterior de los hogares (como terrazas de corte, la construcción de plantas bajas elevadas o de barreras contra el agua).

Cuando las inundaciones provocaban daños, las compañías aseguradoras no solían estar dispuestas a reembolsar más del 50-60% de las pérdidas y algunas viviendas no reunían los requisitos para recibir compensación alguna por parte de ellas, por lo que muchas de las personas afectadas disponían de limitadas oportunidades para el reasentamiento por la falta de medios económicos, aun cuando desearan hacerlo. Y los grupos de personas que se trasladaban a otros lugares solían estar formados por la gente más activa y con más estudios, por lo que su partida (el abandono de sus viviendas) fue en detrimento del desarrollo de la comunidad.

Hay una casa en el punto en el que confluyen dos pequeños riachuelos. En los últimos años – casi cada primavera o cada verano – los riachuelos se desbordan e inundan la vivienda. La pareja que vive allí asegura que las inundaciones no eran tan frecuentes cuando se construyó la casa.

“Nos gustaría mudarnos de nuestra casa”, dijo la mujer, “pero ésta no se puede vender y ninguna aseguradora nos la va a asegurar. Tenemos que quedarnos aquí. No podemos hacer otra cosa”.

Como la casa no se puede vender y los dueños están jubilados carecen de suficientes ingresos para repararla. No pueden conseguir un préstamo bancario para comprar una casa en otro lugar y alquilar también sería complicado para ellos a nivel económico. La pareja no tiene más remedio que quedarse donde está y convivir con las inundaciones. Su hija vive con su familia en la colina más alta del pueblo así que los padres acuden allí para refugiarse de las inundaciones.

Otro ejemplo: en 1997 unos padres, su hija y su marido perdieron la casa por culpa de una riada cuando las mayores inundaciones de la República Checa la dañaron tanto que era imposible repararla. El Gobierno local les ofreció un alojamiento social en pequeñas viviendas durante cierto tiempo. En el plazo de tres años, gracias al dinero del seguro por una parte y a algunos ahorros y préstamos además de la ayuda de sus amigos, construyeron una nueva casa en una colina con menos peligro de inundación. Éste sería un buen ejemplo de cooperación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos autóctonos, en el que todas las partes acabaron satisfechas. El pueblo no se quedó sin sus habitantes (y por tanto tampoco sin sus impuestos y las subvenciones del Estado) y la familia no tuvo que abandonar a sus amigos o su pueblo y siguió formando parte de la comunidad.

Debido principalmente a que la gente suele ser reacia a desplazarse por los costes y por no perder la vivienda, las familias tienden a reparar los daños en vez de implementar costosas medidas de adaptación. Existe una

junio 2015

amplia variedad de respuestas a la migración, desde los que salen beneficiados al trasladarse y ven las inundaciones como un aliciente para hacerlo, hasta los que desearían mudarse a otro lugar pero no pueden. Además, en la República Checa no hay medidas de apoyo políticas (subvenciones o exenciones tributarias) que respalden a estas familias. En el futuro, veremos cómo cada vez son más necesarias unas soluciones adaptativas más globales e integradas y comunicarse y consultar a los afectados.

Robert Stojanov stojanov@centrum.cz es profesor adjunto del Departamento de Geografía Social y Desarrollo Regional, Facultad

de Ciencias, Universidad Carolina de Praga www.natur.cuni.cz/geography Ilan Kelman ilan_kelman@hotmail.com es profesor adjunto en Riesgo, Resiliencia y Salud Global, en la University College London, en Londres www.ucl.ac.uk e investigador adjunto sénior en el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales. www.nupi.no Barbora Duží es investigadora en el Instituto de Geónica de la Academia Checa de las Ciencias. www.geonika.cz

Queremos reconocer también las contribuciones de David Procházka de la Universidad de Mendel en Brno y de Tomáš Daněk de la Universidad de Palacký, en Olomouc.

“Un futuro seguro” en Filipinas

Lloyd Ranque y Melissa Quetulio-Navarra

El programa del Gobierno de Filipinas “One Safe Future” (un futuro seguro) reubicó a las familias pobres que se vieron afectadas por desastres en zonas que carecían de estructuras que les permitieran tener oportunidades.

En 2013, el tifón Yolanda (internacionalmente conocido como “Haiyan”) hizo que Filipinas saltara a las pantallas de televisión del mundo entero mientras doblegaba al país, con millares de vidas humanas perdidas y miles de millones de dólares en daños materiales. El Tifón Yolanda se ha hecho un hueco en la historia de la humanidad como el más gigantesco que se haya formado jamás y se ha convertido en la triste representación del cambio climático.

El mundo se está enfrentando al hecho de que nunca había sido tan vulnerable a las calamidades como ahora, debido al cambio climático. En cuanto al caso de Filipinas, considerado por algunos como un suceso natural y por otros como una consecuencia del cambio climático, las experiencias en el terreno de los desastres ha obligado a que el Gobierno y sus legisladores se preparen en materia de leyes y de políticas (promoviendo que se cumplan las que ya existen o creando otras nuevas) para preparar al país ante estos casos. Actualmente se aprecian cambios como el refuerzo de los programas de reducción del riesgo de desastres, la formulación de planes de acción preventivos desde el nivel más alto al más bajo de la cadena de mando, y el establecimiento de consejos de coordinación con el fin de facilitar la difusión de la información.

Han surgido iniciativas y esfuerzos tanto a nivel local como nacional y entre ideologías de derechas y de izquierdas para corregir los defectos en la protección del país contra los desastres replanteando el uso de la tierra urbana y rural. Esta renovación implica desarraigar a las familias al trasladarlas desde su lugar de origen a las zonas de reubicación preparadas por el Gobierno. Por ejemplo, en la región capital nacional de la Gran Manila, donde la población creció en parte por las migraciones económicas de las familias desde zonas rurales remotas del país, la administración ha iniciado un programa quinquenal (2011-2016) para reubicar en terrenos más seguros a familias que viven en peligro de zonas de alto riesgo que no son adecuadas para vivir.

El programa, llamado “One Safe Future”, es digno de elogio puesto que su objetivo es rescatar a familias que viven junto a vías fluviales o en estructuras sobre ellas. De hecho, no fue difícil convencerlas, por un lado por el presupuesto asignado pero principalmente porque estaban ya cansadas. Estaban bastante predispuestas a trasladarse por su propia seguridad, especialmente después de su experiencia con el tifón Ondoy en 2009, que inundó la Gran Manila hasta una profundidad aproximada de entre 6 y 9 metros. Esta predisposición por

junio 2015

parte de unas familias que históricamente se habían empeñado en seguir viviendo en sus peligrosas casas constituye una ventaja que el Gobierno debería aprovechar, especialmente en un país que tiene mucho que mejorar en materia de desalojo y demolición cuando se trata de hacerlo de un modo justo y humano.

Existen aproximadamente 104 000 familias afectadas con un promedio de poco más de cinco miembros por cada una y cuyos ingresos están por debajo del umbral oficial de pobreza. Según ellos, si alguna vez hubiera una razón para renunciar a sus actuales condiciones de vida – aparte de abandonar las zonas peligrosas– sería para rehacer sus vidas y escapar de la pobreza crónica gracias a las nuevas oportunidades que la reubicación les ofrecería. También mencionan el hecho de que podrían recuperar su dignidad al pasar de ocupar ilegalmente el lugar en el que viven a tener su propia vivienda.

Pero nada puede ser más dramático que dejar el lugar que uno considera su hogar desde hace mucho tiempo, a pesar de las malas condiciones en que esté, y tener que rehacer su vida en un entorno que otros le han asignado. Como todos los profesionales del reasentamiento saben, la reubicación involuntaria de las familias conlleva muchos riesgos a nivel vital y laboral; sus repercusiones sólo se pueden paliar si el Gobierno lo enfoca desde una perspectiva de desarrollo social.

La evaluación del programa

La Comisión Presidencial sobre la Población Urbana Pobre a través de su Unidad de Familias en Colonias Informales dirigió estudios sobre el impacto a corto plazo del programa en el bienestar de las familias que habían sido reubicadas en diez zonas de reasentamiento entre 2013 y agosto de 2014.

Cuando se llega al sitio, es notorio lo lejos que están de la zona comercial y de su escasa accesibilidad a la red de carreteras. Estos lugares consisten en extensiones de terreno en lugares apartados con miles de hileras de casas. Como se hallan alejados del núcleo económico y laboral oficial, sería necesario compensarles de alguna manera por el problema de las distancias y darles oportunidades para que estas comunidades prosperen.

A primera vista las familias hicieron lo típico de los filipinos: sonreír como si no pasara nada. Pero cuando les preguntamos cómo estaban y se dieron cuenta de lo que queríamos averiguar, los miembros de la comunidad en seguida empezaron a airear lo que les angustiaba. Se lamentaban porque, aunque habían escapado de los peligros de su anterior lugar de residencia, no se habían librado del desastre del hambre. El sesenta por ciento de las familias encuestadas aseguraron que sus ingresos familiares habían menguado porque algunos de sus miembros seguían en paro desde su reasentamiento. Esto

se veía agravado por una provisión inadecuada e irregular de los servicios básicos como el acceso al agua potable y la electricidad, a la salud y a la educación para los menores en edad escolar. Afirmaban que la vida en el lugar de reasentamiento era doblemente difícil.

Según ellos, les habían trasladado de una zona de peligro a una zona de muerte. Nunca habían experimentado tantas dificultades, y se veían teniendo que mendigar servicios básicos.



ACNUR/R. Rocamora

Destrucción causada por el tifón Haiyan en la ciudad de Tanauan en Filipinas, noviembre de 2013.

Algunos de sus vecinos volvieron a la ciudad al sentirse traicionados por el Gobierno. Era muy desconcertante y alarmante oír esto. ¿Por qué, a pesar de todos sus esfuerzos, el Gobierno no había logrado cumplir sus promesas de mejorar el bienestar de todas las familias reubicadas? No queda claro si la culpa había sido de un fallo en las políticas y de un planteamiento de trabajo ambiguo, o de una ejecución deficiente del programa por parte del organismo encargado de implantarlo según el marco operacional.

El agravamiento de la pobreza en los lugares de reasentamiento era el resultado del fracaso del propio planteamiento de las oportunidades. Éstas deberían haberse creado antes de la reubicación de las familias o, al menos, debería haberse instaurado un programa de subsidios para ayudar a las familias a restablecer su nivel de vida.

En su anterior comunidad solían contar con una fuente de ingresos y contactos fiables en el barrio. En la ciudad tenían a mano casi todo lo que necesitaban. El desplazamiento les ha quitado eso y lo ha reemplazado por distancia, una provisión de servicios básicos sin satisfacer y vecinos desconocidos. Si esta práctica continúa, el Gobierno nunca podrá alcanzar los objetivos que One Safe Future establece para las personas reasentadas.

El programa de reasentamiento One Safe Future es loable por su enfoque multisectorial y su espacio de participación más amplio para las familias afectadas. Sin embargo, el limitado planteamiento de “futuro seguro” para las familias reasentadas (que no es otra cosa que protegerlas de las inundaciones) impide ver otras necesidades mayores para garantizar un futuro seguro para las personas reasentadas en su nuevo contexto. Alejarlas de sus vías fluviales es sólo el primero y más sencillo de los muchos problemas que surgirán a partir de ahí. El programa necesita reorientar sus recursos para atender las necesidades básicas de las familias y restaurar la confianza social mediante el restablecimiento de nuestra estructura de oportunidades. Una nación nunca gasta demasiado cuando se trata de las necesidades básicas de su población.

Lloyd Ranque ranquedequezon@gmail.com es miembro técnico de la plantilla de personal y *Melissa Quetulio-Navarra mellisnavarra@gmail.com* es la coordinadora principal de la Unidad de Familias en Colonias Informales en una agencia gubernamental que participa de forma directa en la ejecución del Programa Oplan Likas de Filipinas.

Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de los autores y no representan los puntos de vista de las instituciones con las que están relacionados.

El reasentamiento tras el desastre en Filipinas: una estrategia con riesgos

Alice R. Thomas

La experiencia en Filipinas tras el tifón Haiyan sugiere que el reasentamiento como estrategia para atenuar los desplazamientos inducidos por desastres puede conllevar importantes riesgos para la protección.

En 2013 el supertifón Haiyan llegó a las Filipinas, desplazando a cuatro millones de personas. Tras el desastre, el gobierno anunció que, dada la exposición del país a los tifones, declararía “zonas no aptas para la construcción” (NBZs) a 40 metros de la cota máxima del agua en todas las zonas afectadas por el tifón. A aquellas personas que antes viviesen en esas zonas se les prohibiría regresar y reconstruir sus casas, y el Gobierno implementaría para ellas un programa de reasentamiento y de reubicación. La política iba destinada en parte

a los asentamientos informales y saturados que se habían expandido a lo largo de la costa en áreas urbanas como la ciudad de Tacloban. Debido a una insuficiente planificación previa y al lento proceso de implementación, la política de las “zonas no aptas para la construcción” y el programa de reubicación sólo han servido para prolongar la situación de desplazamiento y para probablemente aumentar el grado de vulnerabilidad de cientos de miles de personas que básicamente eran pobres, gente sin tierras ni propiedades.

junio 2015

La mayoría de los desplazados por la tormenta ya vivían en cabañas y otras formas de alojamiento no permanente adyacentes al mar (en algunos casos, en soportes sobre el mar) que fueron devastadas por los vientos del tifón y por el temporal. Como perdieron a familiares o a vecinos durante la tormenta, muchos quieren que se les reubique en zonas más seguras. Aunque la política de zonas no aptas para la construcción era una medida que tenía buena intención para proteger a los sectores de la población vulnerables expuestos a futuros tifones y temporales, se encontró con obstáculos legales y no cumplía con los derechos humanos. Al parecer no estaba basada en ninguna ley o normativa y la línea de 40 metros parecía arbitraria, especialmente en ausencia de un mapa de riesgos de desastres. En algunos lugares el temporal del tifón se adentró un kilómetro tierra adentro, lo que hacía que la delimitación de 40 metros careciese de sentido. Desde entonces, el Gobierno ha revisado la política –en parte, debido a la defensa de la causa llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, las agencias humanitarias y otros colectivos–, que ahora exigen a las autoridades locales de los municipios afectados que delimiten las zonas de alto riesgo y las clasifiquen según si dicho riesgo es alto, bajo o moderado, basándose en un mapa de riesgos de desastres, y que incluyan restricciones acerca del tipo de estructuras que puedan construirse en dichas zonas.

Otro reto más difícil de gestionar es la enorme envergadura de los programas de reasentamiento, especialmente debido a que muchas autoridades y Gobiernos locales encargados de implementarlos carecen de las capacidades humanas, técnicas y financieras necesarias para llevarlos a cabo. Estos programas implicarían la construcción de 250 000 hogares permanentes en 116 municipios y afectarían a aproximadamente un millón de personas. La principal dificultad ha sido encontrar tierras que estuviesen disponibles para el reasentamiento y que fuesen asequibles, y no está claro si los lugares seleccionados serán finalmente adecuados para la construcción de viviendas. Los retrasos burocráticos, la financiación insuficiente y la limitada voluntad política amenazan con ralentizar y acabar menoscabando el éxito de estos proyectos en los distintos lugares donde su uso se ha aprobado para el reasentamiento. La lentitud con la que se están localizando los lugares para un reasentamiento permanente también ha afectado gravemente a la entrega de la tan necesitada

ayuda de subsistencia, que generalmente depende de la localización geográfica.

Para empeorar las cosas, en muchos municipios en los que se aplicó la política de zonas no aptas para la construcción, a los actores humanitarios se les prohibió asistir a las familias que regresaron allí. Dadas las pobres condiciones de los centros de evacuación y la falta de refugios provisionales, es comprensible que muchas de las personas desplazadas decidieran regresar a sus antiguas comunidades y reconstruir sus hogares a pesar de su prohibición. La falta de asistencia humanitaria ha hecho que aumente la vulnerabilidad de muchos retornados de cara a la próxima tormenta.

En los lugares en los que los proyectos de reasentamiento están avanzando el enfoque básico ha sido la construcción de refugios en parcelas de tierra de lugares remotos pese carecer de acceso a los servicios públicos y sociales ni al trabajo. A las familias desplazadas seleccionadas para el reasentamiento les preocupa que el que estas zonas estén alejadas limite su acceso al trabajo y a la educación, y les aparte de los núcleos urbanos y de la vida de la comunidad. También se están realizando reubicaciones en entornos en los que no hay sistemas de transporte público o subvenciones para acceder a medios de transporte privados que permitieran a las familias reasentadas trabajar o acceder a puestos de trabajo, a escuelas, hospitales u otros servicios sociales. La parte positiva es que varios proyectos de reasentamiento han garantizado la tenencia de tierras. Otros municipios han rechazado este enfoque por temor a que los beneficiarios vendan sus nuevas casas y se vayan a otro lugar.

Los organismos de la ONU y otras organizaciones humanitarias internacionales y locales implicadas en la respuesta humanitaria al tifón tuvieron problemas con la política de zonas no aptas para la construcción y con los programas de reasentamiento, especialmente en aquellos municipios donde les prohibieron proporcionar asistencia a los que habían regresado a las zonas prohibidas. Sin duda, la confusión tuvo su principal origen en la falta de claridad por parte del Gobierno en la implementación de la política de zonas no aptas para la construcción y de los programas de reubicación. Finalmente, el equipo humanitario de las Naciones Unidas en el país desarrolló unas directrices sobre la asistencia a personas que residan en zonas no aptas para la construcción y para ayudar a los organismos de refugio a decidir si dados los

riesgos inherentes participarán o no en el proceso de reubicación y de reasentamiento. Como los afectados por la política de zonas no aptas para la construcción se encontraban entre los colectivos más vulnerables era necesario contar desde el principio con un enfoque más sólido y coherente por parte del equipo humanitario en el país.

Se debería realizar un seguimiento a largo plazo del programa de reasentamiento tras el Haiyan. Mientras tanto, los Gobiernos y las agencias de refugio habrían de considerar otras soluciones además de la reubicación física de la gente en parcelas vacías de zonas remotas. Una alternativa podría ser “rellenar” zonas urbanas. En la ciudad de Tacloban, varias organizaciones están implementando soluciones de refugio más flexibles como localizar parcelas o estructuras en entornos urbanos para alojar a las familias desplazadas mediante la construcción de viviendas de varias plantas y el

establecimiento de acuerdos entre arrendadores y arrendatarios, entre otras medidas.

El reasentamiento constituye un largo proceso que en la mayoría de los escenarios posteriores a un desastre perdurará más allá de la presencia de los actores humanitarios. En los lugares en los que se impida a las personas que regresen a sus lugares de origen mientras estén pendientes de reasentamiento, no sólo serán desplazadas durante mucho tiempo sino que también se enfrentan a un aumento de los riesgos de protección. En el caso del tifón Haiyan, el millón aproximado de personas que queda que todavía son desplazadas o viven en refugios provisionales en “zonas inseguras” son testigos de este hecho.

Alice R. Thomas alice@refintl.org es directora del programa de desplazamiento en el contexto del cambio climático en Refugees International. www.refugeesinternational.org

Facilitar la migración adaptativa voluntaria en el Pacífico

Bruce Burson y Richard Bedford

La migración adaptativa voluntaria a través de fronteras internacionales constituirá un componente crítico en la estrategia de adaptación global de los individuos y las familias en riesgo de la región del Pacífico si se quiere aumentar su capacidad de recuperación ante los riesgos naturales y de prevenir futuros desplazamientos.

Tanto el proceso de colonización como los sistemas de mandato y administración fiduciaria desarrollados tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial tuvieron un profundo efecto sobre la movilidad regional en Oceanía. Proporcionaron las bases para la existencia de diversos “grupos” subregionales de los países y territorios de las islas del Pacífico (PICT) en los que los miembros tienen distintos niveles de privilegios. Los antiguos o actuales Estados coloniales –o que disponen del mandato o de la dependencia administrativa de otros como Nueva Zelanda, Francia o los Estados Unidos– actúan como grupo “coordinador”.

Esta agrupación ha supuesto la promoción de la capacidad de movilidad transfronteriza general pero con una variación considerable. Entre su gama de derechos se incluyen la concesión del derecho a entrar sin restricción y permanecer en el Estado coordinador con una especie de “derecho” a la ciudadanía; el derecho preferente a la residencia mediante cupos objetivos; y

el acceso privilegiado al mercado laboral del Estado coordinador y al trabajo temporal en determinados sectores de su economía.

Por contra, el Grupo Melanesio de Avanzada –de carácter regional y en el que se incluyen los cuatro Estados independientes de Papúa Nueva Guinea, Fiyi, las Islas Salomón y Vanuatu, así como el partido indígena liderado por los canacos en Nueva Caledonia (todavía una colonia francesa)– carece de una coordinadora central. Como consecuencia, la membresía del

En términos absolutos, el número de personas desplazadas por los desastres en Oceanía es bajo en comparación con otras regiones. Se estima que 318 000 personas han sido desplazadas por desastres que se han producido de forma repentina en los últimos cinco años. Sin embargo, en términos per cápita, la imagen cambia: en 2012 Samoa y Fiyi se encontraban entre los diez países del mundo con los mayores niveles de desplazamiento per cápita.

junio 2015

grupo supone una mayor homogeneidad en relación a los privilegiados derechos de entrada en calidad de visitantes y al acceso temporal a determinados puestos de trabajo dentro del mercado laboral para los miembros de este grupo.

La agrupación de Estados en grupos regionales no es invariable; siguen surgiendo nuevos grupos como un reflejo de la actual y en continuo cambio alineación de los intereses de los Estados a nivel regional. Este dinamismo podría promover bastante la movilidad en la región al fomentar nuevos acuerdos en favor de los movimientos transfronterizos temporales o permanentes entre los pueblos del Pacífico. La condición de ciudadanos dentro del grupo puede resultar crucial para determinar la escala y el tipo de asistencia tras el desastre y, en especial, hasta qué punto dicha asistencia tiene implicaciones para el movimiento transfronterizo.

El actual marco jurídico regional

En una región de islas en la que la mayoría de las fronteras son líneas en un mapa dibujadas sobre el vasto océano, resulta complicado influir en el movimiento transfronterizo. Los marcos de inmigración regionales existentes suelen carecer de políticas destinadas específicamente a facilitar los movimientos transfronterizos en respuesta a los desastres naturales o para anticiparse a futuros desastres relacionados con el cambio climático.

Existe un amplio grado de privilegios entre los PICT en términos de concesión de visados gratuitos o de visados de turista a su llegada. Esto contrasta con los países de la Costa del Pacífico que por lo general no conceden exenciones ni visados a su llegada a los ciudadanos de las islas del Pacífico. Esto significaría que los individuos o las familias que quisieran cruzar las fronteras en respuesta a los desastres naturales podrían hacerlo con más facilidad si viajaran a otra isla que si viajaran a los países de la Costa del Pacífico.

Algunas características del actual marco jurídico laboral podrían limitar las oportunidades de una migración adaptativa voluntaria. Cuando se les concede el acceso al empleo en los países del Pacífico suele estar muy regulado y controlado y a muchos se les pone como requisito su repatriación una vez finalizado el contrato de trabajo. Estas características son comunes en muchos sistemas regionales y pueden modificar su capacidad de respuesta ante los desastres naturales facilitando la migración transfronteriza en un momento

oportuno a nivel temporal o económico. Esta cuestión tendrá que ser abordada en los debates acerca de la migración adaptativa voluntaria y del reasentamiento, junto a cuestiones regionales más familiares como la tenencia de tierras y el acceso de los no ciudadanos a las mismas.

Los marcos de la inmigración en la región se componen de una serie de caminos hacia la residencia. En muchos casos ésta se concede a los cónyuges e hijos dependientes de los ciudadanos del Estado de acogida. En los Estados de acogida con una diáspora establecida, ésta supondría un útil mecanismo político para facilitar una migración adaptativa voluntaria sostenida en el tiempo. Pero aunque la vida familiar en el Pacífico implique típicamente unas amplias redes familiares que abarquen o unan estrechamente a comunidades o pueblos, la mayoría de las políticas de inmigración de la región no contienen provisiones específicas destinadas a facilitar la migración de un amplio colectivo familiar.

Pese a que debería promoverse la introducción de nuevos mecanismos políticos que aborden la situación específica de los afectados por los desastres naturales, los actuales mecanismos políticos también pueden modificarse. Podrían enmendarse para permitir a las personas afectadas por desastres naturales –incluidos los relacionados con el cambio climático– elegir voluntariamente si desean marcharse de lugares en que los cambios medioambientales comprometan a largo plazo su residencia, en especial en aquellos Estados del Pacífico donde se espera que crezca más la población en las próximas décadas.

Bruce Burson bruceburson@me.com es miembro del Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda y asesor independiente sobre leyes y políticas migratorias y para los refugiados. Richard Bedford rbf@waikato.ac.nz es profesor emérito de la Universidad de Waikato y profesor de Estudios Migratorios en la Universidad Tecnológica de Auckland.

Este artículo se ha redactado a partir de un estudio llevado a cabo en nombre y representación de la Iniciativa Nansen titulado Clusters and Hubs: Toward a Regional Architecture for Voluntary adaptive Migration in the Pacific (Grupos y coordinadores: hacia una arquitectura regional para la migración adaptativa voluntaria en el Pacífico).

<http://tinyurl.com/Nansen-PacificRegional>



**La flotilla "Canoas contra Carbón" de los
Guerreros Climáticos del Pacífico**

El 17 de octubre de 2014, los Guerreros Climáticos del Pacífico, con el apoyo de cientos de personas de Australia y de todo el mundo, bloquearon el puerto de exportación de carbón más importante del mundo, en Newcastle, Nueva Gales del Sur, Australia.



No ahogarse, sino luchar: activistas de las Islas del Pacífico

Hannah Fair

Centrarse en la migración inducida por el clima en lugar de la mitigación puede estar en desacuerdo con las demandas populares y puede hacer que la futura inhabilitación de algunas islas del Pacífico aparezca como una conclusión inevitable.

Once buques cargueros de carbón tenían que recoger su carga en Newcastle, Australia, el día 17 de octubre de 2014. Sólo un carguero logró hacerlo. Los otros diez tuvieron que dar la vuelta porque treinta isleños del Pacífico y cientos de australianos decidieron oponerse, navegando, bloqueando y ocupando el puerto utilizando kayaks y canoas tradicionales. La acción, organizada por la red de defensa climática "350 Pacific", fue parte de la campaña de los Guerreros Climáticos del Pacífico, diseñada para establecer las conexiones entre las acciones de la industria de combustibles fósiles de Australia y los impactos del cambio climático antropogénico en muchas islas del Pacífico.

La gira de los Guerreros Climáticos del Pacífico unió a activistas de doce países insulares del Pacífico, recibió la atención de medios de comunicación internacionales y siguió al carbón australiano desde los pozos hasta la costa. También encaró a las oficinas de la empresa y los bancos que están facilitando la expansión del carbón de Australia, concluyendo con una exuberante ocupación de ocho horas de la sede mundial de ANZ, uno de los principales inversores de combustibles fósiles y el principal servicio bancario para muchos isleños del Pacífico¹.



¿Qué se puede aprender de la visión de dos valientes hombres de las islas de Tokelau que se enfrentan a la potencia de la industria del carbón de Australia en una canoa de madera hecha a mano?

En primer lugar, nos puede incitar a repensar la relación entre el cambio climático, el desplazamiento y los Estados insulares del Pacífico, y reconocer que aunque los países de atolones de baja altitud a veces son tratados

como inevitables víctimas del cambio climático, perdidos ya por el aumento del nivel del mar, muchas comunidades de estos países no han abandonado la lucha. Indiscutiblemente, existe la seria amenaza de que las personas sean desplazadas interna o internacionalmente, y en el caso de las Islas Carteret este desplazamiento ya ha comenzado. Sin embargo, si nos centramos exclusivamente en la gestión de los desplazamientos en estos países, corremos el riesgo de hacer que la pérdida de esos hogares sea una profecía autocumplida. Los Guerreros Climáticos del Pacífico no detuvieron los buques con el fin de asegurar su futuro como refugiados climáticos. En cambio, hicieron un llamado a las grandes empresas y Estados contaminantes a asumir la responsabilidad de sus acciones destructoras del medio ambiente y tomar acciones de mitigación antes de que sea demasiado tarde.

En segundo lugar, la historia de que Islas del Pacífico están inevitablemente perdidas por el aumento de los mares, frecuentemente está vinculada a representaciones de las poblaciones afectadas como víctimas pasivas del cambio climático. Los Guerreros Climáticos del Pacífico rechazan activamente esta postura y ofrecen una visión alternativa positiva de las comunidades amenazadas por el clima: "No nos estamos ahogando, estamos luchando". Su campaña articula una historia culturalmente anclada en la fuerza, voluntad y valentía frente al potencial desplazamiento.

En tercer lugar, las acciones de los Guerreros Climáticos del Pacífico nos animan a pensar en qué voces estamos escuchando con relación a las cuestiones del potencial desplazamiento inducido por el clima, y dónde pueden escucharse esas voces. El crecimiento de 350 Pacific indica que las redes de defensa de las bases de la sociedad civil son una fuerza cada vez más importante que debe ser tenida en cuenta.

Si bien su campaña aún está comenzando, los Guerreros Climáticos del Pacífico presentan un mensaje popular de esperanza y voluntad, en contraste con los discursos sobre el

junio 2015

inevitable desplazamiento de población inducido por el clima. Ellos nos recuerdan que no todo está perdido en Oceanía y que, con una acción eficaz y comprometida sobre el cambio climático, es posible que la migración forzada masiva en el Pacífico nunca suceda.

Hannah Fair hannah.fair@ucl.ac.uk es estudiante de doctorado en el Departamento de Geografía, University College London., www.geog.ucl.ac.uk

1. Para consultar más sobre los Guerreros Climáticos del Pacífico véase, en inglés, <http://world.350.org/pacificwarriors>

Samoa: conocimientos locales, cambio climático y éxodos de población

Ximena Flores-Palacios

Las opiniones de los científicos, políticos y profesionales del desarrollo dominan el debate sobre el cambio climático pero el conocimiento, los valores y las creencias locales son esenciales para allanar el camino de las comunidades afectadas.

Samoa está situada en el sur del Océano Pacífico y tiene una población de unas 190 000 personas concentradas en dos islas principales (Savaii y Upolu), es muy vulnerable al cambio climático debido a que el 70% de su población y de su infraestructura están situadas en zonas costeras de baja altitud. El pueblo de Lotofaga, de la costa sur de la isla de Upolu, tiene una población de poco más de mil personas que está disminuyendo debido a un importante éxodo.

La vida en Lotofaga se rige principalmente por la *fa'a Samoa*, el estilo de vida samoano, término que engloba la estructura social del pueblo.

La *fa'a Samoa* se ha mantenido fuerte, a pesar de una larga exposición a las influencias occidentales. La tierra se ocupa conforme a los usos y costumbres de Samoa, y representa la identidad, la cultura y la comunidad. Los mecanismos de supervivencia tradicionales en tiempos de dificultades incluyen redes tradicionales de seguridad, en las que, sin duda, las remesas juegan un papel clave, y la migración para diversificar los ingresos familiares.

Es evidente que el cambio climático está afectando a las personas de diferentes maneras. Quienes más sufren son los más vulnerables, como las familias que no tienen acceso a las remesas o apoyo suficiente de los miembros de la familia y las personas –especialmente las mujeres y los ancianos– que tienen que depender de sí mismos para subsistir. También hay impactos diferenciados de género como resultado del acceso limitado de las mujeres

a la información y los recursos. Además, en una situación de estrés ambiental, las mujeres han visto reducida su movilidad, ya que son quienes cuidan a los niños y a los ancianos.

«Algunos miembros de la familia se han ido a Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia. Se han ido en busca de fortuna... y por el cambio del clima y en busca de trabajo para ayudar y apoyar a la familia, pero a nadie le importa, nadie nos quiere a mí y a mis hijos pequeños. Me gustaría dejar este lugar si Dios quiere. Pero no puedo irme.» (Viuda de 40 años de edad).

Aunque la mayoría de los habitantes de Lotofaga está familiarizada con el término «cambio climático», no tienen claro de qué manera la «información científica» puede aplicarse en su vida cotidiana. Por contra son totalmente conscientes de los cambios en su propio entorno y de los efectos producidos por el cambio climático en sus vidas y en sus medios de ganársela. Algunas personas confían en sus conocimientos tradicionales para interpretar los cambios que ocurren a su alrededor y creen que el cambio climático forma parte de un ciclo, mientras que otras lo asocian a la voluntad de Dios. En general, los habitantes de Lotofaga no se consideran víctimas del cambio climático. Afirman que llevan siglos conviviendo con un ambiente cambiante y que durante generaciones han aprendido a adaptarse a esos cambios.

Los lugareños necesitan un mejor acceso a la información relativa al cambio climático y a sus implicaciones. Un jefe de poblado al que entrevistamos declaró lo siguiente:

«... Hemos oído al Gobierno y en la radio usar esa terminología tecnológica, pero lo que realmente necesitamos es asegurarnos de que entendemos lo que es el cambio climático porque muchos de estos conceptos hacen referencia a procesos globales. Y es muy importante para nosotros, la gente del medio rural, que se concrete en qué afecta a nuestro entorno, y que se nos diga qué podemos hacer nosotros desde nuestro pueblo.»

La gente joven y los migrantes tienen un mejor acceso a la información gracias a los medios de comunicación y las redes sociales, y también mediante compañías educativas sobre el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Los migrantes que viven en el extranjero son conscientes de las repercusiones del cambio climático en Samoa y apoyan a los miembros de su familia cuando se producen desastres. Pero las necesidades cada vez mayores incrementan la carga sobre los migrantes.

Los lugareños y los migrantes tienen preocupaciones políticas a propósito del cambio climático. Un jefe de poblado que vive en la capital, Apia, hizo la siguiente declaración acerca de la justicia climática:

«Es bastante injusto que se empiece a hablar sobre el cambio climático, sobre cómo debemos adaptarnos al cambio climático o en qué medida debemos contribuir con una responsabilidad global cuando nuestra contribución a crear el problema ha sido escasa o nula.»

Éxodos de población

En el caso de Lotofaga, los éxodos de población se han visto influidos por una combinación de factores económicos, sociales y medioambientales, aunque es difícil separar el cambio climático de otros detonantes de la migración. Son los individuos o las familias los que toman la decisión de trasladarse desde la costa hacia el interior, a Apia de forma temporal o permanente, o al extranjero.

La movilidad es una estrategia para diversificar los ingresos familiares, para buscar un mejor acceso a la educación y al empleo, para ampliar las redes sociales, y para responder a los cambios medioambientales y climáticos. Es posible definir cuatro tipos de éxodos de población relacionados con el cambio climático en el pueblo.

Movilidad dentro del pueblo: Un buen número de familias se han trasladado durante las últimas

décadas hacia el interior. Lotofaga estaba antes situada directamente en la costa pero ahora solo quedan unas cuantas casas. Esto también se explica porque se construyeron mejores carreteras de acceso. Otra explicación es que una combinación de sucesos medioambientales de evolución lenta (por ejemplo, la erosión de la costa) y de sucesos repentinos (como el tsunami de 2009 y el ciclón Evan en 2012) han obligado a las personas a trasladarse hacia el interior. Muy pocas familias siguen viviendo en la costa, aunque son conscientes de los riesgos que conlleva su decisión de permanecer allí.

Movilidad circular: En Lotofaga existen evidencias de la circulación existente entre el pueblo y Apia o los países de la cuenca del Pacífico con el fin de diversificar las fuentes de ingresos.

Migración del campo a la ciudad: Aunque los lugareños citan factores económicos y sociales como los principales detonantes de la migración, la agricultura de subsistencia se ve enormemente afectada por la variabilidad climática y no genera suficientes ingresos.

Migración al extranjero: En el caso de la migración a Nueva Zelanda y a Australia, las oportunidades laborales, la educación y la reunificación familiar son las principales razones señaladas por la gente para abandonar su país. Las oportunidades que ofrecen los países extranjeros atraen principalmente a los jóvenes, que tienen la impresión de que la vida en el pueblo es cada vez más difícil.

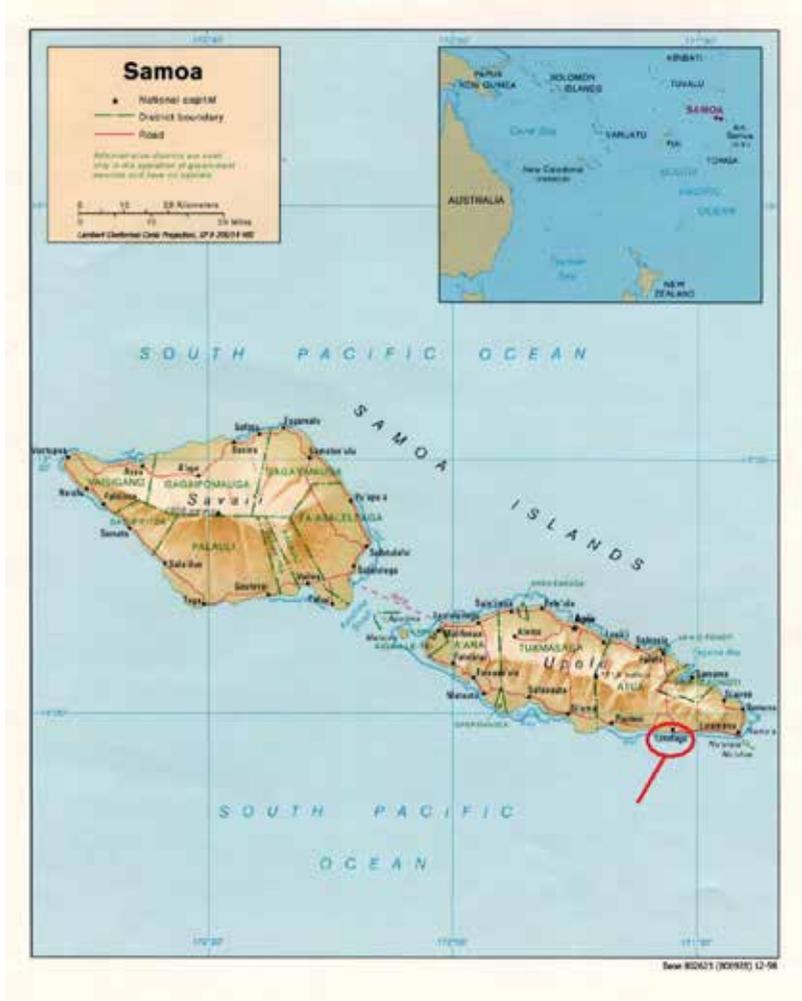
Los movimientos internos de la población, incluso dentro del mismo pueblo, han modificado las estructuras culturales tradicionales. Cada parcela de tierra tiene su historia, un significado que representa su patrimonio cultural. Estos movimientos suponen a veces una ruptura de la conexión entre la familia y el territorio comunitario, lo que será difícil de recuperar después.

Los migrantes –aunque tienen una fuerte conexión con su pueblo, ya que les proporciona un sentido de identidad y pertenencia– ahora tienen que lidiar con dos mundos. Los migrantes que viven en Apia pueden participar en la vida de la comunidad con mayor frecuencia, mientras que para los migrantes residentes en el extranjero que regresan a la aldea es una tarea difícil. Los migrantes están comprometidos

junio 2015

con obligaciones ceremoniales, familiares y de la aldea, y también se espera que proporcionen ayuda a sus familiares afectados por los problemas ambientales y los desastres naturales.

Muy lejos de resignarse ante el cambio climático, la gente ha desarrollado estrategias de adaptación utilizando sus propios conocimientos. No solo han buscado soluciones para adaptarse al cambio climático sino también soluciones alternativas que aumenten su capacidad de recuperación ante una amplia variedad de retos. Pero el cambio climático amenaza ahora las raíces mismas del conocimiento tradicional en el que se apoyan sus medios de vida.



Aunque los éxodos de población no constituyen un fenómeno nuevo en Lotofaga, el cambio climático aparece ahora como un factor determinante. Si nos basamos en los hallazgos del estudio sobre este pueblo, sería necesario a nivel nacional:

- Combinar distintos sistemas de conocimiento para comprender las repercusiones del cambio climático.
- Abordar en el plano político la migración como una estrategia de adaptación al cambio climático.

- Integrar el conocimiento tradicional en las políticas de adaptación al cambio climático.
- Empezar las respuestas políticas a la migración medioambiental y al cambio climático a nivel del pueblo.

Ximena Flores-Palacios es trabajadora profesional en desarrollo e investigadora en la Universidad Tecnológica de Auckland, Nueva Zelanda.
ximena.flores.palacios@gmail.com
www.aut.ac.nz

Migración con dignidad a través de las fronteras en Kiribati

Karen E. McNamara

La política de “migración con dignidad” forma parte de la estrategia nacional de reubicación a largo plazo en Kiribati.

El programa de migración laboral transfronteriza propuesto por el Gobierno de Kiribati es un ejemplo de respuesta gubernamental a cambios provocados por cuestiones climáticas en la que la demografía se coordina sobre todo a nivel individual o familiar.

Kiribati se compone de 32 atolones distribuidos por el Sur del Océano Pacífico. La habitabilidad a largo plazo de estas islas de poca altitud se ve amenazada por el aumento del nivel del mar. En un esfuerzo por trazar un plan que haga frente a esta situación, se establecieron numerosas políticas y programas para reducir el grado de vulnerabilidad del país frente al cambio climático. Kiribati carece de una opción de migración interna que sea sostenible a largo plazo, ya que sencillamente no existen tierras que estén a una mayor altitud a las que puedan trasladarse y la mayoría de las islas se encuentran a menos de tres metros sobre el nivel del mar. Por tanto, los líderes del país han tratado de buscar opciones para que sus ciudadanos puedan migrar a otros países.

La política de “migración con dignidad” forma parte de la estrategia nacional de reubicación a largo plazo. La primera parte de esta política consiste en dar la opción de emigrar a quienes deseen hacerlo ahora o en un futuro cercano. El objetivo es trasladar a las comunidades expatriadas a diversos países receptores que puedan ofrecer apoyo a los migrantes más a

largo plazo como Australia y Nueva Zelanda, y también para aumentar las posibilidades de que se envíen de vuelta remesas de dinero. Como la mayoría de los costes los sufragará el Gobierno, la segunda parte de esta política consiste en mejorar el nivel educativo y la formación profesional a la que se puede acceder en Kiribati para que se equiparen a lo ofrecido en los países donde los residentes vayan a migrar. Se espera que esta formación y la mejora de sus destrezas les permitan migrar “con dignidad” a otros países y establecer convenios laborales transfronterizos.

Sin embargo, esta política solo sirve para allanar el camino a aquellas personas que ya están preparadas para migrar y no alcanza a todo el mundo, en especial a personas cuyo nivel de alfabetismo es limitado o a las que principalmente viven a costa de empleos de subsistencia. Dado que esta política se centra en garantizar el empleo de un reducido número de personas, se queda corta para garantizar unos mecanismos equitativos de protección para todos sus ciudadanos a la hora de migrar. Otra cosa a tener en cuenta es si una política de este tipo dará lugar a resultados positivos a largo plazo en los países de origen y de acogida..

Karen E. McNamara karen.mcnamara@uq.edu.au está profesora en la Escuela de Geografía, Planificación y Gestión Medioambiental de la Universidad de Queensland. www.gpem.uq.edu.au



Karen E. McNamara

junio 2015

Tierra, desastres y movilidad en el Pacífico Sur

Daniel Fitzpatrick

La adaptabilidad de los sistemas de tierras consuetudinarias se merece un mayor reconocimiento en los marcos políticos sobre los desastres o el cambio climático.

Los marcos políticos sobre los desastres y la movilidad humana tienden a centrarse en el papel de los Gobiernos a la hora de responder al desplazamiento y en los mecanismos estatales para facilitar la reubicación. Sin embargo, los Estados del Pacífico se enfrentan a diversas limitaciones en su gobernanza a la hora de responder ante los casos de movilidad humana en el contexto de los desastres. Entre otras, esta es la razón por la que el 80% de los terrenos de la mayoría de los países del Pacífico están clasificados como tierras consuetudinarias (o dicho de otra manera, que son propiedad de colectivos locales).

Los Gobiernos del Pacífico son reacios a hacer uso de tierras consuetudinarias para que sirvan de albergues para los reasentamientos planificados o como refugio provisional para los desplazados internos porque temen entrar en conflicto con quienes reclaman estas tierras basándose en el Derecho consuetudinario o por no poder identificar a quienes tradicionalmente han sido sus propietarios. La mayoría de los Estados del Pacífico se decantan por territorios que sean propiedad del Estado para dar refugio provisional o para realizar reasentamientos planificados y así evitar tener que establecer acuerdos con un colectivo de propietarios por tradición. Pero esta reticencia limita en gran medida la cantidad de tierras disponibles para el reasentamiento. El hecho de que el Estado base la selección de un lugar en su condición legal podría suponer descartar otras posibles alternativas cuando las personas afectadas prefieran opciones migratorias que tengan que ver con su familia o con parientes. Los traslados que se producen dentro del territorio de un colectivo tradicional de propietarios serán menos dados a provocar problemas por cuestiones de tierras que los que se produzcan entre las fronteras de un territorio consuetudinario y otras tierras. Algunos ejemplos relativamente exitosos de traslados dentro de un territorio consuetudinario serían el reasentamiento interno de las familias samoanas tras el tsunami de 2009 y el reciente reasentamiento de la comunidad Narikoso en Fiyi como consecuencia de la erosión costera. Al mismo tiempo, la gestión de las tierras consuetudinarias puede llegar a marginar a las personas desplazadas internas que no tengan relaciones de parentesco con el grupo local de propietarios.

Las normas jurídicas que asignan un papel de intermediario al Estado en las negociaciones

protocolarias sobre las tierras consuetudinarias a menudo no consiguen reflejar las escasas competencias administrativas de la mayoría de los Estados del Pacífico, especialmente en términos de resolución de conflictos relacionados con las tierras, y pueden llegar a menguar la adaptabilidad de los sistemas de tierras consuetudinarias para llegar a un acuerdo con las personas desplazadas sin intermediarios. Además, seleccionar tierras que sean propiedad del Estado no elimina la necesidad de consultas con las comunidades locales, y de tomar medidas para reducir la posibilidad de conflictos con ellas.

En los casos en los que el Estado deba actuar como intermediario al transferir los derechos de las tierras consuetudinarias, los procedimientos que garanticen un consentimiento informado para la adquisición voluntaria de las tierras por parte del Estado serán importantes para evitar impugnaciones posteriores a raíz del reasentamiento. Además, los acuerdos voluntarios para la adquisición de tierras para el reasentamiento deberían registrarse en los sistemas estatales de administración territorial.

El camino histórico de la migración adaptativa se merecería más peso en las directrices estatales para el reasentamiento. Un ejemplo son las directrices de Papúa Nueva Guinea para la reubicación de los habitantes de las islas Carteret, que establecen criterios para la asistencia prioritaria que incluyen la capacidad de reubicarlos en zonas que sean propiedad de familiares por línea materna. Las características adaptativas de los sistemas de tierras consuetudinarias merecen un mayor reconocimiento en los marcos políticos sobre los desastres o el cambio climático.

Daniel Fitzpatrick daniel.fitzpatrick@anu.edu.au es catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Australiana. <http://law.anu.edu.au>

Este artículo se basa en una reseña sobre la tierra, la movilidad humana y los desastres naturales en el Pacífico Sur, encargada por la Iniciativa Nansen después de la consulta regional del Pacífico sobre "la Movilidad Humana, los Desastres Naturales y el Cambio Climático en el Pacífico" realizada en 2013. www2.nansennitiative.org/pacific-consultations-intergovernmental/ El autor desea dar las gracias al programa Future Fellowship del Consejo Australiano de Investigación (FT110101065) por la ayuda financiera prestada.

La integración de la resiliencia en el sur de Asia

Mi Zhou y Dorien Braam

Las comunidades pueden aumentar su resiliencia a través de la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y las medidas de reducción de la pobreza.

La complejidad de los detonantes que hacen que las comunidades se desplacen aumenta los peligros relacionados con futuros riesgos naturales y exacerba sus vulnerabilidades actuales. Las comunidades pueden reducir su vulnerabilidad al desplazamiento preparándose mejor de cara a los desastres y al cambio climático; así, si se produjera un desplazamiento, las comunidades con una mayor capacidad de recuperación serían capaces de reducir los riesgos relacionados con él a través de un restablecimiento más eficiente de sus estructuras y funciones básicas. Lo que confiere esa resiliencia a la comunidad cambia de un lugar a otro porque intervienen factores como la geografía, el clima, la economía, la política, las personas, etcétera. Por simplificar, cuanto mayor sea el nivel de resiliencia de una comunidad, menores serán los riesgos y las repercusiones de los desplazamientos.

Cada vez hay más consenso acerca de la necesidad de integrar la reducción del riesgo de desastres (RRD), la adaptación al cambio climático (ACC) y la reducción de la pobreza (RP). Por todo el sur de Asia se suelen compartimentar y encomendar por separado estas áreas de acción a diferentes instituciones o a departamentos independientes dentro de ellas, pero para las comunidades expuestas a los riesgos del cambio climático las distinciones conceptuales entre la RRD, la ACC y la RP son meramente académicas. Para las comunidades situadas en entornos de múltiples riesgos resulta confuso cooperar con distintas organizaciones que trabajan por separado con diferentes programas. Trabajar en «compartimentos estancos» dentro de estos sectores puede dar lugar a intervenciones contradictorias o contraproducentes, y a la duplicidad de esfuerzos.

En el sur de Asia se establecieron o reestructuraron muchos organismos de gestión de desastres después del tsunami del Océano Índico de 2004 pero, por lo general, se trataba de órganos administrativos y a menudo carecían de la autoridad y el estatus necesario para influir en los programas de planificación y de desarrollo. La mayoría de los organismos

nacionales y regionales que trabajan en el contexto de los desastres deben persuadir a sus gabinetes ministeriales para que incorporen estrategias eficientes de RRD a su funcionamiento cotidiano y para que les faciliten fondos para ello. Su falta de recursos y de influencia hace que la concepción de los organismos de gestión de desastres de sus propias tareas sea limitada, y la gestión de desastres se convierte a efectos prácticos en una especie de medida de respuesta en caso de que se produzca uno. Se deben consolidar los organismos de gestión de desastres de este tipo ya que tienen el potencial de integrar la RRD para no repetir los errores del pasado, y la ACC para anticiparse a las repercusiones del cambio climático previstas y poder mitigarlas.

Las comunidades afectadas por los desastres a menudo reducen su riesgo de desplazamiento a través de la migración. Ciertos miembros de la familia son elegidos para trasladarse a centros urbanos o al extranjero –yendo y viniendo o permaneciendo temporalmente– para diversificar sus fuentes de recursos más allá de la agricultura o de las tierras afectadas por los desastres.

Los niveles de concienciación acerca de los riesgos y de iniciativas relacionadas con su nivel de resiliencia varían de unas comunidades a otras. En muchos casos existen prácticas y conocimientos tradicionales que pueden contribuir a atenuar los riesgos, aun cuando las comunidades no los relacionen con el cambio climático. En Afganistán, por ejemplo, las comunidades con experiencia previa en inundaciones disponen de sistemas de alerta temprana basados en mecanismos de aprovechamiento compartido del agua donde un mirab avisa a los pueblos a lo largo del río de la inminencia de inundaciones. En cambio, los refugiados retornados carecían de conocimientos sobre las inundaciones repentinas, no disponían de estrategias de respuesta de emergencia y sufrieron grandes pérdidas tanto en vidas humanas como de almacenes de alimentos.

Aunque las soluciones basadas en la comunidad deben contar con los autóctonos y la participación activa de las comunidades en la identificación de

junio 2015

las necesidades, vulnerabilidades y soluciones, pueden incorporarse nuevas tecnologías para aumentar los conocimientos existentes. El sistema del mirab, por ejemplo, puede complementarse o adaptarse compartiendo conocimientos técnicos y la experiencia de otros para mejorar la gestión de los recursos hídricos, especialmente durante las sequías.

Muchas estrategias de resiliencia de la comunidad se basan en asegurar los recursos

existentes y diversificarlos. Del mismo modo, los Gobiernos deberían fijarse como objetivo la diversificación de sus estrategias de financiación de riesgos y la creación de mecanismos para compartir los costes.

Mi Zhou m.zhou@praxis-labs.com y Dorien Braam d.braam@praxis-labs.com son directores y asesores principales de Praxis Labs. www.praxis-labs.com

“A todo el mundo le gusta vivir aquí”

Himani Upadhyay, Ilan Kelman y Divya Mohan

El aumento del nivel del mar amenaza a las comunidades de las islas Laquedivas. Pero, ¿qué ocurre cuando el sentimiento de pertenencia al lugar, las creencias religiosas y la identidad isleña les hacen quedarse?

El discurso mundial acerca de las repercusiones del cambio climático sobre las islas suele presentar a los miembros de las comunidades isleñas como aspirantes a refugiados. El discurso popular contrasta con la percepción del cambio climático que tienen los habitantes de las Laquedivas, un grupo de islas alejadas de la costa en el sudoeste de la India.

El cambio climático todavía no se ha asentado en el vocabulario de los isleños de las Laquedivas. En los últimos años han notado un aumento de los temporales o “grandes olas”, inundaciones y cambios en los patrones de las temperaturas y las precipitaciones pero suelen relacionar estos cambios con el tsunami que tuvo lugar en 2004 en el Océano Índico (y no con el cambio climático), dado que éste fue un importante suceso que experimentaron personalmente. Aun cuando observan cambios a nivel local, no son capaces de relacionarlos con procesos globales como el cambio climático. Los isleños no pueden visualizar el deshielo de los glaciares ni el incremento de la temperatura, factores que contribuyen con el aumento del nivel del mar. Esta visión diferente del mundo aumenta la distancia que existe entre los riesgos advertidos por la comunidad científica y los que perciben las poblaciones vulnerables.

Por otro lado, el que la playa se esté erosionando afecta a los muelles de la zona y para los isleños es una grave preocupación, ya que tiene un impacto directo sobre el trabajo de los ferris que abastecen sus necesidades diarias de agua y combustible y entorpece el transporte entre las islas. El cambio climático todavía no se manifiesta como una amenaza para su supervivencia o como un peligro para sus medios de vida; significa algo para los extranjeros, pero no para los isleños.

Migración o pertenencia

En las Laquedivas el sentimiento de pertenencia al lugar es lo que define la identidad de las



Playa de la isla Kavaratti en Lakshadweep.

personas. “A todo el mundo le gusta vivir aquí” es la respuesta más común cuando se les pregunta sobre la posibilidad de mudarse a otro lugar. Aunque los isleños se trasladan a otros lugares por motivos laborales y para estudiar y formarse, prefieren volver a la tranquilidad y la paz de vivir en la isla, y a sus lazos con la comunidad. El mudarse a otro lugar –independientemente de que sea algo voluntario o no– supone una amenaza para su sistema de valores y creencias.

Las cotidianas tertulias públicas son para ellos una forma de intercambiar información y de cooperación. Estos diálogos constituyen un foro donde expresar cualquier preocupación que ataña a la comunidad y para hallar soluciones inclusivas, pero el tema del cambio climático no tiene un papel predominante en estas tertulias. Aunque está claro que los isleños de las Laquedivas son vulnerables al cambio climático, su modo de vida en la isla puede afectar mucho y bien a su adaptación ante los efectos del cambio climático. El arraigo a su lugar de origen y sus conocimientos tradicionales sobre cómo gestionar los factores del estrés medioambiental pueden impulsarles a llevar a cabo actividades para adaptarse al cambio climático. El alto grado de interacción entre

los isleños, tanto los que se encuentran en una misma isla como en otras diferentes, serviría para aumentar la información y la concienciación.

Si se produjeran migraciones de origen climático es probable que se erosionase la identidad, la cultura autóctona y los conocimientos tradicionales, factores que les resultarían útiles para ser personas resilientes. No sería fácil poner en valor convenientemente esa pérdida. Es necesario que tenga lugar un debate constructivo acerca de cómo se les podría compensar por la pérdida de su tierra, su cultura y sus valores, y qué criterios se podrían seguir para distribuir los recursos cuando resulta tan difícil establecer el valor de las pérdidas y de los daños.

Himani Upadhyay *Himani.Upadhyay@teri.res.in* y Divya Mohan *divya.mohan@teri.res.in* son miembros asociados a la División de Ciencias de la Tierra y Cambio Climático del Instituto de Energía y Recursos (TERI, por sus siglas en inglés), Nueva Delhi, India. www.teriin.org

Ilan Kelman *ilan_kelman@hotmail.com* es lector en el University College London www.ucl.ac.uk e investigador adjunto sénior en el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales. www.nupi.no

Fortalecer la capacidad de adaptación en Assam

Soumyadeep Banerjee, Suman Bisht y Bidhubhusan Mahapatra

El punto de partida para adaptarse al cambio climático a largo plazo podría ser la adaptación a la variabilidad climática a corto plazo y a los fenómenos atmosféricos extremos. Tomar decisiones más informadas sobre el uso de remesas puede mejorar la adaptabilidad de los hogares que las reciben.

El estado de Assam en el noreste de la India sufre inundaciones cada año que desplazan a la gente, destruyen cultivos, matan al ganado y deterioran las infraestructuras. Al depender de unos medios de vida basados en los recursos naturales en una zona que además está poco desarrollada, las familias autóctonas son más vulnerables ante las inundaciones. El distrito de Lakhimpur, en Assam, figura entre los más afectados de todo el Estado por las inundaciones. Las remesas son cada vez más una parte fundamental de los ingresos de las familias de Lakhimpur y pueden constituir un mecanismo potencial de financiación para cubrir las necesidades de adaptación pendientes de las familias beneficiarias¹.

Los trabajadores migratorios de distintos distritos que envían remesas son generalmente hombres que trabajan en la economía sumergida de los centros urbanos de Assam o por toda la India. La emigración de los hombres hace que las mujeres tengan que realizar nuevas tareas para ellas relacionadas con la preparación frente a desastres, la seguridad alimentaria y la gestión agrícola, para las que no suelen estar preparadas. Las mujeres no tendrán las mismas oportunidades que los hombres para acceder a los mercados, a los servicios de extensión agrícola ni a los programas gubernamentales. Por tanto, la emigración masculina les exigirá que adquieran nuevas competencias, capacidades y conocimientos para afrontar estos nuevos desafíos.

junio 2015



Las remesas aumentan después de las inundaciones y se utilizan para comprar provisiones, restituir los puestos de trabajo y reparar casas. Las respuestas a las inundaciones por parte de las familias receptoras se centran principalmente en lidiar con ellas (por ejemplo, creando refugios temporales para el ganado y para la gente, almacenando alimentos y agua potable) y en la recuperación poco después de la inundación. Los preparativos ante las inundaciones son puntuales y están condicionados por: la incertidumbre acerca de los beneficios de que la familia se adapte mientras las necesidades básicas (ej. alimentos, asistencia sanitaria, refugio) sigan sin cubrirse, el escaso volumen de las remesas, la falta de conocimientos sobre finanzas y de acceso a servicios financieros (en especial entre las mujeres, que a menudo son quienes reciben y gestionan las remesas) y la falta de comprensión y de acceso a medios técnicos para invertirlos en sistemas de bajo coste de preparación ante desastres y en formas para diversificar los medios de subsistencia.

Alfabetización financiera

En el proyecto de investigación realizado por el Programa Himalayo de Adaptación al Cambio Climático del Centro Internacional para el Aprovechamiento Integrado de las Montañas junto con el Instituto de Gestión Integrada

de Recursos, y Swayam Sikshan Prayog, se consideró que las mujeres que recibían las remesas eran “agentes impulsores del cambio” a nivel doméstico. Está previsto impartir alfabetización financiera y preparación ante inundaciones con el fin de aumentar el capital humano de las familias receptoras señaladas por este proyecto de investigación como colectivos de especial interés en las comunidades rurales.

La educación financiera en concreto pretende maximizar los retornos financieros, evitar los gastos superfluos y promover el ahorro entre las familias receptoras. La formación para la preparación ante inundaciones prevé enseñar a las mujeres a armonizarla con el plan de ahorro. Invertir las remesas en medidas de alta prioridad y bajo coste para la preparación ante inundaciones (ej. almacenamiento de alimentos de emergencia, acceso a agua potable y cocinas mejoradas) fortalecerá la adaptabilidad de los hogares receptores, constituyendo un primer paso hacia la adaptación. Estas secciones de formación se completarán con servicios de extensión agrícola en el plano comunitario para las familias beneficiarias (ej. reuniones periódicas y visitas a los hogares, ayuda para acceder a la instituciones financieras, difusión de información sobre los programas gubernamentales) proporcionados por los coordinadores del pueblo.

Aunque algunas de estas intervenciones puedan ser comunes en la reducción de la pobreza y del riesgo de desastres o de los peligros del desarrollo, vincularlas con la adaptación, con la adaptabilidad y con las remesas es algo novedoso. Una serie de mujeres que forman parte de una selección de familias receptoras han mostrado mucho entusiasmo con la formación y los servicios de extensión agrícola. Esto resalta el hecho de que estas mujeres consideran, probablemente por primera vez, que prepararse ante las inundaciones es algo factible a largo plazo para las familias, y que no lo dejan únicamente en manos de los Gobiernos y las ONG.

Soumyadeep Banerjee es doctorando en la Universidad de Sussex, y especialista en migración y población; Suman Bisht Suman.Bisht@icimod.org es especialista sénior en cuestiones de género y Bidhubhusan Mahapatra Bidhubhusan.Mahapatra@icimod.org es especialista en muestreo para la investigación. Todos trabajan en el Centro Internacional para el Aprovechamiento Integrado de las Montañas (ICIMOD), Katmandú. www.icimod.org
Soumyadeep.Banerjee@icimod.org

Quisiéramos reconocer la ayuda que nos han prestado las siguientes personas a la hora de redactar este artículo: Sanjay Sharma del ICIMOD; Dhattatreya Hosagrahar del Instituto de Gestión Integrada de Recursos, Tezpur; Rajesh Badakh, Laxmikant Malvadkar y Chandran Puthiyottil de la organización india Swayam Shikshan Prayog en Pune; y Parthajyoti Das de Aaranyak en Guwahati. Los autores también quieren expresar su agradecimiento al profesor Dominic Kniveton de la Universidad de Sussex por su constante apoyo.

Este estudio se ha llevado a cabo dentro del Programa Himalayo de Adaptación al Cambio Climático (HICAP, por sus siglas en inglés). El Programa Himalayo de Adaptación al Cambio Climático se ha implementado conjuntamente con el Centro Internacional para el Aprovechamiento Integrado de las Montañas, el Centro Internacional de Oslo de Estudios Climáticos y Medioambientales (CICERO, por sus siglas en inglés) y GRID-Arendal en colaboración con socios locales, y cuenta con el apoyo de los Gobiernos de Noruega y Suecia.

1. Basado en un estudio conjunto del ICIMOD y Aaranyak.

Las distintas motivaciones y la compleja causalidad en el Mekong

Jessica Marsh

Muchas comunidades afectadas por el cambio climático ya han utilizado la migración como medio para adaptarse y enfrentarse a los problemas con sus medios de subsistencia y la seguridad. Reforzar los mecanismos de protección actuales para todos los migrantes sería claramente ventajoso en el contexto del cambio climático.

En la región del Gran Mekong¹ la percepción que tiene la gente del empeoramiento medioambiental y su decisión de migrar están muy relacionados. Pero también es patente que hay otros factores que son igual de importantes o más a la hora de decidir si migrar o no; y que los factores económicos y medioambientales están intrínsecamente relacionados con esa decisión.

El pueblo de Ma Gyí Htaut está en la zona central de Myanmar y es un área seca: las condiciones son áridas todo el año y las precipitaciones, escasas. Los residentes de esta zona aseguran que la media de precipitaciones ha bajado y el clima se ha vuelto extremadamente más cálido. Los socios investigadores de ECODEV y de la Fundación para la Educación y el

Desarrollo descubrieron que los cambios medioambientales les estaban afectando especialmente en relación al aumento de la deuda y al descenso de los ingresos, al aumento de la inseguridad a la hora de conseguir alimentos, de problemas sobre la salud y del descenso de la cantidad y la calidad de las cosechas.

Unos bajos ingresos significan que los residentes lo tendrán más difícil para poder ahorrar y que esos ahorros les sirvan para amortiguar los periodos de variabilidad climática, de escasez de agua y de cambio medioambiental. El actual éxodo –en su mayoría a localidades cercanas, aunque unos pocos menos migran más lejos– se está produciendo básicamente como consecuencia de la falta de empleos, de

junio 2015

los cambios medioambientales y de los peligros para la salud. La mayoría de las personas citaron los cambios medioambientales entre las premisas básicas por las que decidirían migrar de su pueblo, y un número similar citó también la falta de trabajo, mientras que muchos otros mencionaron los bajos salarios.

Se observó una gran brecha entre los ricos y los pobres, lo que refleja lo complejo de las causas de la migración y el papel central de los factores económicos en la decisión de migrar. La situación de pobreza extendida limitaba las respuestas de la gente en relación al empeoramiento de las condiciones medioambientales y las personas más vulnerables de estas comunidades a menudo ni podían optar siquiera a la migración como estrategia de resolución de problemas.

La comunidad mencionó varias carencias que resultaban clave para poder lidiar con los cambios medioambientales y sus repercusiones. La mayoría de los encuestados mencionó lo necesario que era que existiera la posibilidad de trabajar en el pueblo en algo que no estuviera tan estrechamente relacionado con los recursos naturales ni con la agricultura. La gente también deseaba mejorar el acceso al crédito y que el Gobierno les asistiera de forma que pudieran sobrevivir en su lugar de origen. El acceso a la información también era un factor importante. Algunos encuestados manifestaron su deseo de recibir más información sobre la migración para poder enfrentarse a sus riesgos.

El Centro de Investigación y Asesoramiento para el Desarrollo, en calidad de socio investigador, descubrió que en el Delta del Mekong (Vietnam) los cambios medioambientales estaban afectando negativamente a la salud de los lugareños, en lo que respecta a la calidad del agua y del suelo. La mayoría de los encuestados manifestó que los cambios medioambientales estaban empeorando la calidad de vida, reduciendo los ingresos y los trabajos, haciendo que hubiera menos empleo, aumentando la deuda y provocando que el desarrollo económico fuera menor.

Una residente de 55 años de edad que trabajaba como jornalera manifestó lo siguiente:

“Las formas de ganarse la vida de las personas que viven a lo largo del canal dependen en gran medida de la calidad y de la cantidad de las riadas pero, por desgracia, las inundaciones de los últimos años no han sido tan buenas como se esperaba, lo que ha provocado

que haya poco ceno, que es necesario para tener una buena cosecha. Y el calor es tan terrible que nadie puede trabajar en el campo ni al final de la mañana ni al principio de la tarde. Tenemos que cambiar nuestras rutinas diarias, lo que significa que nos quedamos en casa durante el día y vamos a trabajar a los campos de arroz por la noche. Los turnos de trabajo son un lío y tenemos que adaptar nuestro biorritmo. En los últimos años, las condiciones meteorológicas son mucho más irregulares y desordenadas”.

Las necesidades más apremiantes para que la comunidad pueda lidiar con los cambios medioambientales son, como manifestaron los residentes, el acceso a la información sobre cuestiones medioambientales para que puedan entender mejor los cambios que se esperan y así tomar decisiones mejor fundadas; y la disponibilidad de diferentes trabajos y de formación en la comunidad de origen.

La Oficina de Coordinación del Cambio Climático en la ciudad de Cantho está llevando a cabo estudios para investigar los límites bajo los cuales la gente ya no podría tolerar las condiciones locales y debería trasladarse a otra zona para garantizar su calidad de vida. Pretende utilizar este estudio como base para unos planes de desarrollo socioeconómico de la región de manera que la gente de Cantho no se vea obligada a trasladarse a otro lugar.

Es de vital importancia que las respuestas políticas a las comunidades afectadas por el cambio climático no asuman de forma automática que la migración permanente es una estrategia de adaptación válida o deseable. En la región del Gran Mekong, resultará crucial una auténtica cooperación sobre el cambio climático y la migración que sea mucho más sólida en las cuestiones transfronterizas.

Jessica Marsh jessicajmarsh@gmail.com fue coordinadora del Proyecto sobre Cambio Climático y Migración del MMN en 2012-13.

Este artículo está basado en un estudio realizado por la Mekong Migration Network (Red de Migración del Mekong o MMN, por sus siglas en inglés) y el Asian Migrant Centre (Centro Asiático del Migrante). El estudio de investigación original se encuentra disponible en: www.mekongmigration.org/CC-M%20Report%20Final.pdf.

1. Camboya, la República Popular China (en concreto la provincia de Yunnan y la Región Autónoma Zhuang de Guangxi), la República Popular Democrática Lao, Myanmar, Tailandia y Vietnam.

Una buena razón para hablar de los «refugiados climáticos»

François Gemenne

El concepto de “refugiados medioambientales” o “refugiados climáticos” se ha ido abandonando de forma progresiva por carecer de base jurídica. Quisiera argumentar por qué existen buenas razones para emplear ese término.

Pese a que aún es difícil aislar los factores medioambientales de otros detonantes de la migración¹ ahora nadie parece negar su importancia como tal. El concepto de “migración medioambiental” es actualmente algo común en los estudios sobre migración y el número de proyectos de investigación, talleres y conferencias sobre esta materia se ha multiplicado en los últimos años.

Algunos geólogos defienden el uso del término “antropoceno” para señalar una nueva era geológica –la «era de los humanos»– en la que nos hemos convertido en la mayor fuerza transformadora de la Tierra. A nivel político, esta afirmación es algo tremenda. Y para las ciencias sociales también: que ya no se piense en el mundo –la organización sociopolítica de la Tierra– y en la Tierra por separado. Tanto el mundo como la Tierra deben concebirse como un sistema global. La geopolítica ya no trata acerca del poder sobre los territorios, ni sobre la tierra o el mar sino sobre la Tierra como un todo. La Geopolítica se ha transformado en la política de la Tierra.

Pero hay otro modo de ver este hecho. También debemos ser conscientes de la despolitización de temas que puede conllevar. Aun en el caso de que los humanos hubiesen reemplazado realmente a los detonantes naturales de los cambios como principales agentes del cambio en este planeta, la mayoría son en realidad víctimas de tales cambios y no sus agentes.

La migración como un bien

A medida que el concepto de “migración medioambiental” ha ido adquiriendo fuerza, la migración se ha ido percibiendo cada vez más como un último recurso para la gente, que decide migrar cuando ya han agotado todas las soluciones posibles para adaptarse a su lugar de origen. Muchos investigadores –entre ellos yo mismo– hemos insistido en que esta representación de los migrantes no se ajustaba a la realidad y que la migración a menudo no era sino un recurso empleado por los migrantes para lidiar con los cambios medioambientales.

Insistíamos en que no se debería considerar que los migrantes son víctimas sin recursos que están pagando el precio del cambio climático sino más bien como agentes con recursos para adaptarse a él. Alegábamos que la migración en realidad podría ser una poderosa estrategia de adaptación con la que los migrantes podrían diversificar sus ingresos, aliviar presiones ambientales en la región de la que procedieran, enviar remesas de dinero o simplemente apartarse a sí mismos y a sus familias del peligro. Y es que este punto de vista tuvo una buena acogida entre muchas instituciones y organizaciones. Incluso se hizo un hueco en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. En 2010, en el Marco de Adaptación de Cancún se habló de “medidas para promover el entendimiento, la coordinación y la cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planificada inducidas por el cambio climático (...)”.²

Esto constituyó un cambio de paradigma: la migración en el contexto del cambio climático había dejado de ser un desastre que había que evitar a toda costa y se había convertido en una estrategia que debía ser promovida y facilitada. El traslado de personas de un lugar a otro ya no era una cuestión de políticas migratorias sino más bien una política medioambiental, una estrategia de adaptación.

Pero, ¿qué ocurre con aquellas personas que se vieron obligadas a marcharse como consecuencia de alteraciones medioambientales? ¿con aquella gente que hubiese preferido quedarse pero a la que no le quedó más remedio que marcharse? Actualmente se considera que estos desplazamientos fueron una especie de daños colaterales que podrían repararse a través de los mecanismos de daños y perjuicios diseñados en las negociaciones sobre cuestiones climáticas.

La migración relacionada con el cambio climático se ha convertido en algo que podríamos posibilitar, facilitar y gestionar. Y esto es algo que nosotros, como comunidad de investigadores, hemos promovido y deseado.

junio 2015

Por qué abandonamos a los migrantes

Después de haberlo reflexionado, me veo obligado a darme cuenta de que hay algo que hemos pasado por alto en este proceso de “desvictimización” de los migrantes. Hemos empleado el cambio medioambiental para despolitizar la migración pero, en nuestra odisea para crear un estudio político relevante, hemos permitido que las políticas le tomen el relevo a la propia política. En nuestro intento de dar protagonismo a la voluntad de los migrantes, hemos olvidado nuestra responsabilidad para con ellos. Porque nosotros, los seres humanos, nos hemos convertido en los principales agentes de transformación de la Tierra. Y como resultado de esta transformación hemos hecho que algunos lugares de este planeta sean cada vez más inhóspitos para un número cada vez mayor de personas.

Una dificultad fundamental de la acción colectiva contra el cambio climático es que aquellos que deben esforzarse en mayor medida para detener las emisiones de gases de efecto invernadero –los países industrializados– son precisamente los menos afectados en comparación por las repercusiones del calentamiento global. Es por eso que las naciones industrializadas tienen pocos incentivos para actuar; nuestra voluntad se ve arruinada por nuestro propio interés.

De hecho el cambio climático se basa en las desigualdades entre ricos y pobres; y la migración es el modo en el que se materializan estas desigualdades. Las primeras teorías sobre migración asumían que ésta podía ser un ajuste entre las desigualdades, pero es más un síntoma que una cura.

“Despolitizar” la migración

En la prensa y en los debates públicos, a las personas desarraigadas por el cambio climático se les suele llamar “refugiados climáticos”. Pero los investigadores sobre Derecho y las organizaciones internacionales tienen mucho interés en descartar el término por carecer de base jurídica. La mayoría de los investigadores, como es lógico, acordaron no emplear ese término y utilizar otros más neutros como “migrantes de origen climático”, “movilidad en el contexto del cambio climático”, etc. Yo era uno de ellos y pienso que estaba equivocado.

Al renunciar al término “refugiado climático” también habíamos despolitizado la realidad de estas migraciones. Un elemento central en

el concepto de “refugiado” es la persecución: para reunir los requisitos para ser considerado una persona refugiada, debes sufrir de la persecución o temer sufrirla. Renunciar al término “refugiado climático” es también, de alguna manera, renunciar a la idea de que el cambio climático es una forma de persecución contra las personas más vulnerables y que la migración de origen climático es más una cuestión política que medioambiental³. Por eso, y al contrario de lo que pudiera pensar (y escribir) en el pasado y a pesar de las dificultades jurídicas, considero que ésta es una razón de peso para volver a emplear dicho término: porque reconoce que esas migraciones son primero y ante todo el resultado de la opresión que estamos infligiendo a los más vulnerables.

La fábrica de ropa Rana Plaza en Bangladesh se derrumbó en abril de 2013 y provocó la muerte de 1000 trabajadores. Por aquella época me hallaba impresionado por la reacción internacional ante el desastre: no solo se produjeron toda clase de protestas por las condiciones laborales en esas fábricas sino que mucha gente señaló a las empresas de ropa como las responsables del mismo. Algunos dejaron de comprar ropa de grandes cadenas de venta al por menor y promovieron un boicot, o exigieron unas mejores condiciones para los trabajadores del sector textil en Bangladesh. Era como si de repente la gente se hubiera dado cuenta de que el hecho de comprar ropa en un lugar tenía consecuencias para otras personas en la otra punta del mundo.

Bangladesh es un país que se halla también en primera línea de fuego frente a las repercusiones climáticas, donde los desplazamientos ya son algo común. A pesar de la conexión entre las acciones de algunos y el sufrimiento de otros a raíz de la tragedia de Rana Plaza, no se hace lo mismo en el caso del cambio climático. Y ese es ya un buen motivo para hablar de “refugiados climáticos.”

François Gemenne F.Gemenne@ulg.ac.be es investigador adjunto sénior del Fondo de Investigación Científica en la Universidad de Liège (CEDEM) y Sciences Po, Paris. www.cedem.ulg.ac.be / www.politiquesdelaterre.fr

1. Véase Olivia Dun y François Gemenne, (2008) ‘Definir la migración por motivos medioambientales’ *Revista Migraciones Forzadas* número 31 www.fmreview.org/es/pdf/RMF31/05.pdf

2. Artículo 14 (f)

3. Conisbee, M., & Simms, A. (2003) *Environmental Refugees. The case for Recognition* [Refugiados medioambientales. El caso para su reconocimiento]. Londres, New Economics Foundation (Nueva Fundación de Economía).

Preguntas para la comunidad internacional sobre la gobernanza

Alexander Betts

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

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

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

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

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

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

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

¿Pueden las organizaciones ya existentes abordar la cuestión?

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

junio 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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



ACNUR/R. Rocamora

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

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

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

¿Un modelo de coordinación?

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

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

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

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

junio 2015

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

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

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

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

Pensamientos finales

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

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

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

1. Véase el artículo de Carlos Maldonado Castillo en la páginas 89-90
2. Borrador disponible en línea en www2.nanseninitiative.org/global-consultations/
3. Véase artículo de Volker Türk, páginas 40-41
4. Véase el artículo de Willam Lacy Swing, páginas 15-17
5. www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf
6. Área 6 <http://unfccc.int/resource/docs/2014/sb/eng/04.pdf>
7. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/

MIGRACIONES
FORZADAS
revista

DESASTRES Y DESPLAZAMIENTO EN UN CLIMA CAMBIANTE

Este número de la Revista Migraciones Forzadas ha sido posible gracias un proyecto financiado por la Unión Europea y administrado por el ACNUR sobre "El cambio climático y el desplazamiento: construir una base de evidencias, y equipar a los Estados con herramientas y directrices para la acción"

Desastres, Cambio Climático y Desplazamiento: Evidencias para la Acción es un proyecto de varios socios, financiado por la Unión Europea, cuyo objetivo general es hacer frente al vacío legal respecto al desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y el cambio climático. El proyecto reúne la experiencia de tres socios distintos (ACNUR, NRC/IDMC y la Iniciativa Nansen) y trata de:

- 1) **augmentar la comprensión** de los Estados y los actores de la comunidad internacional pertinentes sobre los desplazamientos relacionados con los desastres y el cambio climático;
- 2) **equiparlos para planificar y gestionar** movimientos internos de la población de una manera sensible a la protección y respetuosa con los derechos; y
- 3) **proporcionar a los Estados y otros actores relevantes herramientas y orientación** para proteger a las personas que cruzan las fronteras internacionales debido a los desastres, incluidos los relacionados con el cambio climático.

En particular, las actividades llevadas a cabo dentro del proyecto pretenden contribuir a la Iniciativa Nansen, que es un proceso de consultas de abajo hacia arriba dirigida por el Estado destinadas a crear un consenso sobre el desarrollo de un Programa de Protección frente a las necesidades de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático.

Entre otras actividades:

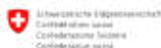
- › **La Iniciativa Nansen** organizó cinco consultas regionales intergubernamentales en el Pacífico, América Central, el Gran Cuerno de África, el sudeste de Asia y el sur de Asia, que

contribuyeron a una consulta mundial en Ginebra, Suiza en el Programa de Protección. La Iniciativa Nansen también elaboró documentos de referencia y encargó una investigación para abordar las lagunas de conocimientos relacionados con los desastres, el cambio climático y la movilidad humana dentro de cada región. Más información disponible en www.nansenininitiative.org/

- › **ACNUR** apoyó el programa de actividades de la Iniciativa Nansen y desarrolló una guía preliminar sobre reubicación planificada en el contexto de los desastres y el cambio climático, en colaboración con la Brookings Institution y la Escuela de la Universidad de Georgetown de Servicios de Relaciones Exteriores, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional. El ACNUR también actúa como el Secretariado del Grupo Asesor sobre el Cambio Climático y Movilidad Humana que proporciona información y aportaciones para el proceso de la CMNUCC. Más información disponible en www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html
- › **NRC/IDMC** apoyaron la Iniciativa Nansen produciendo estimaciones cuantitativas y proyecciones de desplazamientos pasados y futuros relacionados con los desastres y el cambio climático, revelando cómo ha sido de grande el desplazamiento, y la magnitud del riesgo que representa en el futuro. Además, el NRC y el IDMC han proporcionado un profundo análisis temático que ha puesto de relieve los riesgos de protección así como las oportunidades para una acción eficaz para prevenir el desplazamiento, proteger a los desplazados y lograr soluciones duraderas para ellos. Más información disponible en www.nrc.no/?aid=9137078 y www.internal-displacement.org/publications?Theme=Disasters

DESASTRES Y
DESPLAZAMIENTO EN
UN CLIMA CAMBIANTE

EVIDENCIAS
PARA LA ACCIÓN



Este proyecto está financiado por la Unión Europea con contribuciones adicionales de los gobiernos de Noruega y Suiza.



junio 2015

Minisección sobre MGF y asilo en Europa

Introducción de los editores

La cuestión de la mutilación genital femenina (MGF) se ha convertido en un punto de convergencia para la defensa y la acción legal, tanto dentro de algunas de las sociedades donde se practica como en otros lugares, sobre todo en países en los que los miembros de esas sociedades han llegado a vivir, pero donde se ve la práctica como un abuso hacia las niñas y mujeres y sus derechos.

Esta minisección RMF aborda algunas de las cuestiones relacionadas con la práctica de la MGF en materia de asilo. Por necesidad -también por decisión propia- se ha incluido algún material sobre la práctica de la MGF en sí. Se hace hincapié en el asilo en Europa en particular, y se

ha producido en colaboración con la Oficina del ACNUR para Europa. Sin embargo, es obvio -y justo- que las implicaciones son aplicables más allá de las fronteras de Europa

La minisección también está disponible como un pdf independiente en www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/MGF.pdf. Para las versiones en inglés, francés y árabe, por favor visite www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres y seleccione la pestaña del idioma deseado. Le animamos a utilizarlo y difundirlo.

La Mutilación Genital Femenina (MGF) comprende todos los procedimientos que incluyen la extirpación parcial o total de los genitales femeninos externos, u otra agresión a los órganos genitales femeninos, practicada por razones tradicionales, culturales o religiosas. En otras palabras, cuando el motivo de la intervención no se basa en razones médicas.

Todas las formas de MGF son consideradas dañinas, aunque las consecuencias tiendan a ser más severas en función de la modalidad practicada. Otros factores, como la edad y la situación social, pueden influir en la gravedad de las consecuencias. La MGF se practica mayoritariamente a niñas menores de 15 años aunque, ocasionalmente, se realiza, también, a mujeres adultas y casadas. A menudo, la intervención se lleva a cabo

con herramientas rudimentarias y sin anestesia manteniendo sujeta a la niña o a la mujer.

Casi todas las personas que han sido objeto de MGF experimentan un gran dolor y hemorragias. Otros efectos nocivos para la salud son shock, trauma psicológico, infecciones, retención de orina, daño a la uretra y al ano, e incluso la muerte. La "medicalización" de la MGF, cuando la intervención es realizada por profesionales sanitarios, en vez de por parte de curanderos tradicionales, no la convierte en menos grave.

Tomado de ACNUR (mayo de 2009) *Guías sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina*
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ac4b3782

Mutilación genital femenina: un caso de asilo en Europa

Fadela Novak-Irons

Debido a que se estima que casi el 71% de las solicitantes de asilo en la UE provenientes de países que practican la MGF son supervivientes de esta práctica tradicional nociva, es momento de aceptar que este tema exige un mayor escrutinio y una respuesta más dedicada.

El ACNUR estima que 18.500 de las 25.855 mujeres y niñas de países que practican la MGF que solicitaron asilo en la UE en los tres primeros trimestres de 2014 pueden ser supervivientes de mutilación genital femenina (MGF), lo que se traduce en una tasa estimada de predominio de la MGF del 71% en los sistemas de asilo de la UE. Los principales países de origen de estas mujeres y niñas son Eritrea, Nigeria, Somalia, Guinea y Etiopía, la mayoría de los cuales tienen tasas de predominio de la MGF persistentemente altas¹. Estos números

desmienten la opinión, aún demasiado común, de que la práctica es tan insignificante en el sistema de asilo que no merece una atención dedicada ni respuestas específicas.

Existen varios conceptos erróneos relacionados con la MGF que pueden crear obstáculos en la respuesta a las necesidades específicas de protección y las vulnerabilidades de estas mujeres y niñas. Muchos funcionarios de los sistemas de asilo europeos no están familiarizados con la práctica y no es raro

escuchar o leer opiniones que afirman que la MGF no es un problema para estas mujeres, porque es parte de su cultura; que los padres educados deben ser capaces de proteger a sus hijas de esta práctica; que las adolescentes y mujeres jóvenes “intactas” son demasiado mayores para correr riesgo; que la creciente práctica medicalizada de la MGF es un procedimiento menor sin efectos nocivos²; o que las mujeres simplemente deberían negarse a convertirse en “cortadoras o expertas en ablaciones” y llevar a cabo esta práctica como sus madres.

Muchas de estas ideas erróneas se derivan de la falta de conciencia de la dimensión de género en general y su papel en esta práctica tradicional nociva en particular, y del limitado (o ningún) conocimiento sobre la práctica, sus variaciones regionales y sus consecuencias para toda la vida. Esto suele conducir a suposiciones incorrectas sobre las formas de persecución que estas mujeres y niñas pueden temer, los riesgos a los que se pueden enfrentar si retornan, la protección a la que podrían acogerse, las intervenciones específicas que pueden necesitar durante el procedimiento de asilo (y más tarde, cuando o si se asientan en Europa), y la prevención de la práctica en las comunidades en exilio en Europa.

Solicitudes de asilo complejas

En los tres primeros trimestres de 2014, los principales países de asilo de mujeres y niñas procedentes de países que practican la MGF fueron Alemania, Suecia, Francia, Suiza, Reino Unido, Países Bajos, Italia, Bélgica, Noruega y –un nuevo integrante de la lista– Dinamarca.

El hecho de que sólo unos pocos Estados recopilan datos sobre los motivos por los cuales las solicitudes son presentadas y resueltas limita nuestra capacidad para comprender mejor el alcance de este fenómeno. Debería ser prioritaria una mejor recopilación de datos estadísticos sobre la MGF en los sistemas de asilo de Europa; los datos deben incluir el número de supervivientes de MGF asistidas en los centros de asilo europeos, así como el número de solicitudes de asilo relacionadas con la MGF. Se estima, sin embargo, que los sistemas de asilo de la UE reciben cada año unas pocas miles de solicitudes relacionadas directamente la MGF, señalando de nuevo el hecho de que este no es un motivo de asilo insignificante. Además, estas solicitudes de asilo son particularmente complejas e implican múltiples perfiles de riesgo.

“Huí de mi país debido a la persecución a la que había sido sometida a causa de mi activismo en contra de la escisión³ y mi compromiso político de promover los derechos de las mujeres”. Halimatou Barry⁴

Además de las mujeres y hombres activistas perseguidos por sus opiniones y compromiso para acabar con la MGF en sus países de origen y/o su presunta amenaza a las creencias religiosas, los Estados miembros de la UE también han estado recibiendo solicitudes de:

- mujeres y niñas (no acompañadas y separadas) que buscan protección para no ser sometidas a la MGF cuando llegan directamente de países que practican la MGF o han vivido la mayor parte de su vida en Europa y pueden correr el riesgo de ser sometidas a la MGF a su regreso
- mujeres y niñas que ya han sido sometidas a la MGF y buscan protección contra una nueva escisión, defibulación o reinfibulación⁵ al contraer matrimonio (incluyendo el matrimonio infantil⁶) o en el parto
- padres que solicitan protección internacional para proteger a sus hijas de la MGF
- mujeres que se encuentran bajo la presión de su familia y la comunidad, pero se niegan a convertirse en “cortadoras” en los países de origen
- mujeres que fueron sometidas a la MGF, tuvieron acceso a una cirugía reconstructiva (con frecuencia mientras estaban en Europa) y temen ser sometidas de nuevo a la MGF a su regreso

Cuando los miembros de las comunidades huyen, llevan con ellos sus costumbres y tradiciones, que pueden incluir prácticas tradicionales nocivas como la MGF. Más allá del sistema de asilo, tenemos que aprender a trabajar con las comunidades que practican la MGF en el exilio en Europa para impedir la práctica de la MGF en Europa. Se pueden aprender lecciones de los progresos realizados en los países de origen, en particular, de qué manera el acabar con la MGF ha supuesto el cambio de las normas sociales practicadas por las comunidades, la participación de las comunidades, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, pero también de los hombres, jóvenes y mayores, al instar a sus respectivas comunidades a abandonar la práctica.

junio 2015

“Es horrible; es mental, emocional y físicamente doloroso; y desearía que no me hubiera ocurrido. Lo que me sucedió no puede dar marcha atrás; no puede desaparecer. El dolor permanecerá por siempre”. Ifrah Ahmed⁷

Fadela Novak-Irons novakfa@unhcr.org es Oficial Superior de Desarrollo del Personal (Protección) en el Centro Mundial de Aprendizaje del ACNUR en Budapest. www.acnur.org Con el agradecimiento a Zoe Campiglia y Jessica Davila, pasantes en la Oficina del ACNUR para Europa, por su ayuda en la recopilación de los datos de 2014.

1. Véase ACNUR (2014) *Demasiado dolor. Mutilación genital femenina y asilo en la Unión Europea. Panorama Estadístico* www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9458.pdf. Véase también

www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/mujeres/mutilacion-genital-femenina.

2. Véase artículo de Foldes y Martz páginas 82-83.

3. Escisión: una forma de MGF (en francés, se utiliza para denotar la MGF en general).

4. En ACNUR (2014) *Demasiado dolor. Las voces de las refugiadas*, www.youtube.com/watch?v=pW3TFcLIXiw

5. Infibulación: extirpación quirúrgica de los genitales femeninos externos y la sutura de la vulva. Defibulación: cirugía reconstructiva de la cicatriz infibulada.

6. El matrimonio infantil es poco conocido en el sistema de asilo, con frecuencia suele mezclarse con el matrimonio “concertado” (es decir, culturalmente aceptable), en lugar de verse como una forma de subyugar a las niñas a un papel de sumisión de género. En este sentido, su objetivo está estrechamente vinculado con el de la MGF. Las prácticas de MGF y el matrimonio infantil generalmente predominan en los mismos países.

7. Activista contra la MGF, ACNUR (2014) *Demasiado dolor. Las voces de las refugiadas*.

Terminología sobre MGF

Inicialmente, el procedimiento era generalmente denominado “circuncisión femenina”, pero la expresión “mutilación genital femenina” (MGF) ganó fuerza desde la década de 1970 con el propósito de establecer una clara distinción frente a la circuncisión masculina y enfatizar la gravedad y el daño del procedimiento.

Desde finales de 1990, también se han utilizado los términos “mutilación genital femenina” (MGF) y “ablación/mutilación genital femenina” (A/MGF), en parte debido a la insatisfacción respecto a las

connotaciones negativas de la “mutilación” para las sobrevivientes y en parte porque existe evidencia de que el uso del término “mutilación” puede alejar a las comunidades que practican la MGF y con ello quizá dificultar el proceso de cambio social.

Tomado de Organización Mundial de la Salud (2008) *Eliminación de la mutilación genital femenina: Una declaración interinstitucional*, pág. 22. www.who.int/reproductivehealth/publications/fgm/9789241596442/en/

MGF: desafíos para los solicitantes de asilo y los funcionarios

Christine Flamand

Las autoridades de asilo en la Unión Europea deben establecer mejores procedimientos para ayudar a abordar las vulnerabilidades y necesidades de protección específicas de las mujeres y niñas que han sufrido o están en riesgo de sufrir la mutilación genital femenina.

El proceso de asilo examina si el solicitante tiene un temor fundado de persecución basado en uno o más motivos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o si corre un riesgo real de ser sometido a un daño grave. Existen diversos motivos por los que la mutilación genital femenina (MGF) puede sustentar una solicitud de asilo. Esta es una forma de violencia de género y una forma específica de persecución contra las niñas. También viola el principio de no discriminación (ya que sólo afecta a

las mujeres y las niñas) y el derecho de las niñas a ser protegidas contra las prácticas que son perjudiciales para su salud. La MGF tiene consecuencias para la salud a corto y largo plazo y por ello se considera una forma continua de persecución y también una forma de tortura¹.

La MGF constituye una forma de persecución de género en virtud de la Convención de 1951 que puede estar relacionada con los motivos de opinión política, pertenencia

a determinado grupo social o creencias religiosas. La MGF se menciona como un ejemplo de persecución basado en la pertenencia a un determinado grupo social en la Directiva sobre los requisitos de la UE², y también constituye un “daño grave” en el contexto de la calificación para la protección subsidiaria contemplada en el artículo 15 de la Directiva sobre los requisitos de la UE³. Sin embargo, las supervivientes de la mutilación genital femenina (o las personas en riesgo) experimentan diversos problemas procedimentales al establecer los hechos de sus relatos y conseguir protección⁴.

Recepción e información

Los Estados miembros de la UE deben identificar a los solicitantes de asilo vulnerables en una etapa temprana, pero algunas vulnerabilidades pueden ser difíciles de identificar. La MGF suele ser un tema tabú del cual muchas supervivientes no quieren hablar; además, a veces no son conscientes de que es una forma de violencia contra las mujeres ni conocen el impacto de la MGF en su salud mental y física. Es una práctica habitual en muchos Estados miembros de la UE que los solicitantes de asilo sean sometidos a un reconocimiento médico; esta podría ser una oportunidad para realizar preguntas específicamente relacionadas con la MGF a las mujeres que provienen de países donde prevalece la práctica. Sin embargo, esto requiere centros de recepción donde los profesionales sean capacitados sobre el tema y reciban información adecuada sobre el país de procedencia y el origen étnico de los solicitantes de asilo⁵. Algunos países utilizan herramientas especiales para detectar indicadores de vulnerabilidad, como el Cuestionario PROTECT que se utiliza actualmente en algunos Estados miembros como Francia, Bulgaria y Holanda⁶.

Es esencial proporcionar información a los solicitantes de asilo sobre el proceso de asilo en un idioma que puedan comprender, ya que el proceso es nuevo para la mayoría de ellos y de gran complejidad. También deben ser informados sobre aspectos específicos relacionados con la MGF, en particular, su prohibición en el país receptor y las consecuencias de la MGF en la salud. Esto puede ayudar a las mujeres a entender que han sido víctimas de una violencia que puede dar lugar a un motivo de asilo.

También puede ayudar a prevenir la MGF en el caso de otros miembros de la familia. Comprender el procedimiento de asilo las preparará para contar su historia y hablar de la violencia que han sufrido.

Establecimiento de los hechos y evaluación de la credibilidad

La autoridad de asilo entrevistará al solicitante de asilo para reunir los datos pertinentes relacionados con su testimonio y evaluar la credibilidad de su solicitud, pero los solicitantes de asilo suelen desconocer el objetivo de la entrevista. Las sobrevivientes de la MGF pueden enfrentarse a barreras adicionales para comunicarse, como la incomodidad de hablar del tema y revelar la experiencia traumática, el deseo de esconder experiencias vergonzosas y la desconfianza hacia las figuras de autoridad. El trauma y/o la falta de educación también pueden dificultar la divulgación de la información. La comunicación con la solicitante se realiza a través del filtro del idioma y la cultura, y con frecuencia a través de intérpretes, cuya presencia puede obstaculizar aún más la revelación de la información.

Si el testimonio es coherente y en general consistente no se requiere la recopilación de pruebas. Sin embargo, muchas autoridades de asilo piden pruebas materiales y aducirán la falta de cooperación si el solicitante de asilo no puede sustentar su testimonio. En general, las víctimas de persecución por motivos de género enfrentan grandes dificultades para proporcionar pruebas de la persecución pasada. Un examen médico o un informe psicológico pueden ser útiles para demostrar la violencia sexual o el trauma, pero esta prueba no debe ser una condición para que se le considere como refugiado. La carga de la prueba es más leve si la solicitante de asilo ha sido víctima de persecución en el pasado y si se considera perteneciente a un grupo vulnerable. Sin embargo, para las mujeres y niñas sobrevivientes de MGF o que corren el riesgo de la MGF, se debe aplicar con más tolerancia el principio del beneficio de la duda.

En la evaluación de la credibilidad, quien toma las decisiones debe examinar las circunstancias individuales y contextuales de solicitante de asilo. Un oficial de asilo podría concluir que una

junio 2015

solicitante tiene las condiciones para proteger a su hija de la MGF en caso de retorno, pero esto desestima el hecho de que la niña pertenece a la comunidad y que su madre no está necesariamente en la posición de proteger a su hija de estas prácticas tradicionales nocivas.

Información del país de origen

La situación individual del solicitante de asilo debe evaluarse cotejando la información objetiva sobre el país de origen. La tasa de prevalencia de la MGF en el país de origen del solicitante de asilo es un indicador muy importante; la información sobre país de origen (COI, por su sigla en inglés) también incluye información sobre el acceso a la protección del Estado para las mujeres que temen que su hija sea sometida a la MGF. Si una ley prohíbe la práctica de la MGF en el país de origen, se debe evaluar la aplicación de la ley en la práctica. ¿Es posible presentar una denuncia a nombre de una superviviente de MGF? ¿La policía reaccionará con diligencia si una mujer le pide protección para su hija?

Se debe obtener COI de diferentes fuentes (tanto gubernamentales como no gubernamentales), debe ser específica sobre la infancia e incluir una dimensión de género; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo se ha comprometido a mejorar estos aspectos y también a desarrollar un módulo de capacitación sobre género y técnicas de entrevista para grupos vulnerables.

Sin embargo, si no se encuentra corroboración de los hechos en COI, esto no puede en sí mismo cuestionar la credibilidad general del solicitante. Esto es particularmente importante en cuanto a la cuestión de una nueva ablación (una nueva escisión en una fecha posterior); dado que éste es un tema aún más tabú que la MGF inicial, en COI no se encuentra corroboración de la práctica –pero la ausencia de datos que lo sustenten no significa que no sea una realidad.

Algunas autoridades de asilo consideran que los solicitantes podrían trasladarse a otra parte de su país, donde la práctica de la MGF esté menos extendida. En esos casos, es necesario determinar si tal alternativa es segura, relevante, accesible y razonable⁷.

Persecución específica contra las niñas y la unidad familiar

Como se mencionó anteriormente, la MGF es una forma específica de persecución contra las niñas. Si una niña no acompañada solicita asilo por este motivo, las autoridades de asilo deben garantizar que el procedimiento, las técnicas de entrevista y la evaluación de la credibilidad sean apropiados para la menor.

En algunos países (como Francia), cuando una familia solicita la protección internacional debido al temor de que a una niña se le realice la MGF, la protección sólo se concede a la niña. En estos casos, las autoridades de asilo consideran que los padres no tienen razones legítimas para pedir asilo para ellos mismos, debido a que su oposición a la práctica no daría lugar a persecución o daños graves contra ellos. Sin embargo, la unidad familiar y el interés superior del niño son principios fundamentales en el derecho internacional y regional de derechos humanos y del derecho de refugiados, y se debe dar prioridad a las solicitudes de asilo relacionadas con la MGF, donde el objetivo principal es proteger a las mujeres y niñas de la persecución o daños graves.

Christine Flamand christine.flamand@intact-association.org es Asesora Legal y Directora de INTACT⁸. www.intact-association.org

- Manfred Nowak (15 de enero de 2008) *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6076.pdf
- Consideración No. 30, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF>.
- Una forma complementaria de protección contra la tortura y los tratos inhumanos y degradantes que no está vinculada a los cinco motivos de persecución de la Convención de Refugiados de 1951.
- Un informe de 2012 sobre un análisis comparativo de las solicitudes de asilo por motivos de género en nueve Estados miembros de la UE incluye varios ejemplos de buenas (y malas) prácticas. Véase, en inglés, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/dv/asylum_claims/_asylum_claims_en.pdf
- Véase, por ejemplo, el curso en línea Unidos para poner fin a la MGF: www.uefgm.org
- <http://protect-able.eu/resources>
- Véase ACNUR (mayo de 2009) *Guías sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina*, sección C. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7139.pdf.
- INTACT es un centro especializado legal de Bélgica que trabaja en temas de MGF, matrimonio forzado y delitos de honor.

La medicalización de la mutilación genital femenina

Pierre Foldes y Frédérique Martz

La “medicalización” de la mutilación genital femenina debe ser denunciada por dos razones: en primer lugar porque en general es anatómicamente más perjudicial y, en segundo lugar porque va en contra del fundamento ético de la profesión médica.

La “medicalización” de la ablación/mutilación genital femenina (A/MGF) se refiere al acto realizado por médicos u otros miembros de la profesión médica. El fenómeno no es nuevo ni desconocido. Los profesionales médicos y paramédicos han practicado tradicionalmente actos de mutilación en numerosos países del oriente de África, principalmente Egipto, Sudán, Eritrea y Somalia. Es un fenómeno más reciente emergente en el occidente de África, donde está involucrado un creciente número de profesionales en enfermería, parteras y matronas (parteras tradicionales) –y también médicos o cirujanos– en Costa de Marfil, Malí y el resto de la subregión. Se han identificado clínicas que practican la A/MGF en Kenia y Guinea.

Tales actos de A/MGF generalmente son pagados, a veces a un alto precio, con el pretexto de obtener “mejor calidad” o por razones de seguridad. Incluso en Europa, algunos médicos han ofrecido formas “seguras” de A/MGF e incluso una ablación “mínima” para cumplir con la tradición.

Esta práctica ha cobrado cada vez más relevancia en los procedimientos de asilo donde la medicalización tiende a ser vista por quienes no son expertos en medicina (como los funcionarios de asilo) como un procedimiento menor y que, por lo tanto, no debe ser considerado como persecución (a diferencia de la A/MGF “más grave” realizada tradicionalmente). Sin embargo, nuestra experiencia de más de 25 años de tratamiento y manejo de la mutilación genital femenina y la realización de reparaciones quirúrgicas nos ha dado un conocimiento detallado de la realidad y del impacto de la “medicalización”, y no dudamos en denunciar estas prácticas.

Anatómicamente más perjudicial

Hemos realizado cirugías reconstructivas a mujeres que han sido sometidas a A/MGF y hemos podido comparar las consecuencias de las prácticas denominadas medicalizadas con la ablación realizada por los médicos tradicionales¹. La conclusión inmediata e inevitable es que en la

gran mayoría de los casos, la medicalización es claramente un factor agravante de la mutilación.

El ritual de la ablación consiste en cortar una porción más grande o más pequeña del glande del clítoris mediante un corte más o menos limpio que se extiende más o menos hacia el ápice del eje del clítoris. Los cortadores tradicionales saben muy bien hasta dónde pueden llegar, sobre todo en términos de sangrado, y entienden que la muerte de las jóvenes no favorecerá su reputación ni les ayudará a reclutar nuevas clientes. Como resultado, los principales troncos nerviosos son evitados –paradójicamente– y por lo tanto protegidos, ya que lesionarlos también implicaría que los vasos sanguíneos se abrirían, causando en una hemorragia incontrolable. Lo mismo se aplica a los labios menores y el tejido vulvar, que son de difícil acceso en el caso de una joven aterrorizada.

Sin embargo, el uso de anestesia –ya sea local, locorregional o general– hace posible cortar, sin obstáculos, un cuerpo que está abierto y en reposo. Peor aún, un profesional médico, cirujano o especialista en salud sabe cómo prevenir la hemorragia y por ello está mucho menos restringido por la presencia de los principales vasos sanguíneos –y puede cortar mucho más extensamente, como hemos observado. Por otra parte, el hecho de ser cirujano o ginecólogo aumenta su capacidad de cortar más, sin riesgo, debido a su mayor conocimiento de esta parte del cuerpo. Los casos medicalizados realizados por especialistas han sido con frecuencia los más difíciles de reparar.

Una violación de la ética

La medicina no debe utilizarse para las prácticas nocivas; además, es un delito realizar actos sin el consentimiento de una persona o en contra de su voluntad. La medicalización de la A/MGF es una violación absoluta de la ética que afecta y mancilla a toda la comunidad médica. Históricamente, posturas contrarias a la ética médica han dado lugar a prácticas abominables, como los experimentos realizados durante el Holocausto o la asistencia para

junio 2015

la prolongación de las sesiones de tortura. Lo mismo se aplica a la asistencia médica para prácticas nocivas como la A/MGF.

Durante los últimos 25 años, la medicina ha ayudado a entender la realidad de la A/MGF y sus consecuencias. Esta nueva comprensión debe servir a las necesidades de las mujeres. Un médico o un cuidador que lleva a cabo un acto de mutilación, comete un delito contra las mujeres que confían en ellos, contra el espíritu y la ética de la medicina, y contra la sociedad.

Pierre Foldes pifoldes@gmail.com y Frédérique Martz frederique.martz@gmail.com trabajan en el Institut en Santé Génésique, Saint-Germain-en-Laye, Francia.
www.institutensantegenesique.org

1. Tenemos datos de más de 250 casos medicalizados de A/MGF (algunos realizados en Francia). Además, las entrevistas con cortadores tradicionales nos han permitido obtener una comprensión más clara de sus prácticas, mientras que la cirugía en 4500 casos (de todas las formas de A/MGF) nos ha permitido comprender la fisiopatología de la mutilación.

El Convenio de Estambul: nuevo tratado, nueva herramienta

Elise Petitpas y Johanna Nelles

El nuevo Convenio de Estambul brinda una poderosa herramienta para garantizar más eficazmente la protección de los solicitantes de asilo que están en riesgo de persecución por motivos de género y, en particular, en riesgo de MGF.

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, también conocido como el Convenio de Estambul, es el primer tratado europeo dedicado específicamente a abordar la violencia contra las mujeres, incluyendo la mutilación genital femenina. La MGF es una amenaza para las mujeres y las niñas en todo el mundo, incluso en Europa –un hecho que ha permanecido ignorado por mucho tiempo.

Con su entrada en vigor en 2014, el Convenio de Estambul obliga legalmente a los Estados Partes a acelerar las medidas preventivas para proteger y apoyar a las mujeres y las niñas afectadas por la mutilación genital femenina, o aquellas que corren ese riesgo, y para garantizar que las investigaciones y procesos judiciales sean eficaces y se adapten a las necesidades de las niñas. Estas obligaciones incluyen mejoras en el ámbito de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado de los solicitantes de asilo.

“Lo que recuerdo de la entrevista es que la persona que me atendió no parecía creerme. Es cierto que algunas personas dejan sus países por razones económicas. Pero cuando le dices a alguien “no quiero que mis hijas sean mutiladas”, quiero que la visión de esta persona cambie. En Europa, cuando una niña se cae y se quiebra el brazo en el parque infantil, todo el mundo llega a ayudar. Quiero ver la misma reacción cuando hablamos de una niña que está en riesgo de sufrir la MGF”. (Superviviente

de MGF Aissatou Diallo quien huyó de Guinea para proteger a sus dos hijas de la práctica y ahora es activista contra la MGF en Bélgica)

Protección internacional en el marco del Convenio de Estambul

Basado en las obligaciones internacionales de derechos humanos existentes, el Convenio de Estambul reconoce claramente que las mujeres y las niñas que sufren violencia de género pueden buscar protección en otro Estado cuando el suyo no previene la persecución o no ofrece protección adecuada ni recursos eficaces. El Convenio de Estambul solicita más sensibilidad de género en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar que la violencia de género contra las mujeres sea reconocida como un motivo válido para solicitar asilo.

El grado en que los Estados europeos reconocen actualmente la condición de refugiado a las mujeres y niñas en riesgo de persecución por motivos de género varía significativamente. Las posibles razones de estas variaciones incluyen la falta de leyes y directrices explícitas a nivel nacional, y la inadecuada prestación de apoyo jurídico y otros servicios. Además, algunos Estados consideran que la violencia de género es un asunto “privado”; cuando ocurre en la esfera privada, la violencia de género puede ser

más difícil de probar, creando problemas de credibilidad para las solicitantes de asilo que alegan persecución por motivos de género¹.

El Convenio establece un conjunto de obligaciones para los Estados Partes por las cuales deben garantizar mejor la protección de los solicitantes de asilo en riesgo de MGF en particular². Los Estados Partes están obligados a:

Garantizar una interpretación sensible con respecto al género de cada uno de los motivos de la Convención de Refugiados de 1951

(artículo 60, párrafo 2): Como suele suceder en la persecución por motivos de género, existe la tendencia a considerar que la MGF está contemplada en el motivo de pertenencia a un determinado grupo social, pasando por alto los otros motivos. Los padres que se oponen a la MGF de sus hijas pueden estar incluidos en el motivo de opinión política. Del mismo modo, cuando se le considerada una práctica religiosa, si una mujer o una niña no se comportan de acuerdo con la interpretación de su religión, como es negarse a someterse a la MGF o a que sea practicada a sus hijas, pueden tener temores fundados de ser perseguidas por razones religiosas.

Desarrollar procedimientos de acogida sensibles al género y servicios de apoyo a los solicitantes de asilo

(artículo 60, párrafo 3): La identificación y respuesta a las necesidades de recepción sensibles al género para las mujeres afectadas por la MGF requieren medidas para abordar las barreras legales y sociales que pueden impedir que las mujeres y las niñas tengan acceso a los servicios esenciales de salud o de otro tipo. Las restricciones a la libertad de movimiento durante la detención pueden impedir que las mujeres tengan acceso a atención sanitaria especializada o a servicios de asistencia psicológica. Las barreras pueden incluir el idioma, la falta de intérpretes competentes o sin prejuicios, y las diferentes formas de entender y visualizar los temas de salud. Algunas solicitantes de asilo pueden no ser conscientes de haber sufrido la MGF, sobre todo si esta fue realizada a temprana edad y si su razón para huir de su país de origen no está relacionada con la MGF. Es posible que algunas mujeres lleguen a profesionales sanitarios con complicaciones a largo plazo derivadas de la MGF, pero que no sepan que estas complicaciones se asocian con la MGF. También es necesario

abordar sus consecuencias psicológicas que pueden incluir el miedo a las relaciones sexuales, trastorno de estrés postraumático, ansiedad, depresión y pérdida de memoria³.

Desarrollar procedimientos de asilo sensibles al género

(artículo 60, párrafo 3): De acuerdo con el Convenio de Estambul, los Estados Partes tendrán que poner en marcha un proceso de determinación de la condición de refugiado que sea respetuoso con las sensibilidades culturales, garantice que las mujeres y las niñas no se enfrenten a una mayor estigmatización a su llegada a los países de destino, y garantice un ambiente comprensivo que permita que las mujeres relaten la información pertinente. En particular, los procedimientos sensibles al género deben incluir:

- la provisión de información sobre aspectos específicos de género de los procedimientos de asilo
- la oportunidad de tener una entrevista personal separada de su esposo/pareja y sin la presencia de miembros de la familia (especialmente las niñas)
- la oportunidad de que las mujeres mencionen necesidades de protección independientes y motivos específicos de género que conduzcan a una solicitud de protección internacional separada
- entrevistas con perspectiva de género y adaptadas a las necesidades de las niñas realizadas por un entrevistador capacitado, y con la asistencia de un intérprete capacitado cuando sea necesario
- la posibilidad de que la solicitante exprese su preferencia por el sexo del entrevistador y del intérprete
- la elaboración de directrices de género sobre la adjudicación de las solicitudes de asilo, y la capacitación para garantizar su aplicación.

Respetar el principio de no devolución

(Artículo 61): El Convenio crea la obligación de proteger a las mujeres víctimas de violencia, independientemente de su estatus de residencia. En este sentido, los Estados deben garantizar que las mujeres que necesitan protección no sean devueltas a ningún país donde su vida estuviera en riesgo o donde pudieran ser sometidas



Foto de Lorenzo Colantoni, propiedad de la Red Europea para Acabar con la MGF (End FGM)

a tortura o a tratos o daños inhumanos o degradantes. Esta obligación debe extenderse a los abusos cometidos por los individuos que perpetrar la MGF cuando las autoridades del país en cuestión son cómplices, no pueden ejercer la debida diligencia o son negligentes en la prevención o reparación de los abusos.

Conclusión

El Convenio de Estambul da la esperanza de un cambio real en la manera en que las mujeres y las niñas son protegidas contra la violencia de género. La supervisión y evaluación oficiales de estas nuevas obligaciones de los gobiernos que ratifiquen el tratado ayudarán a dilucidar lo que se está haciendo para prevenir y luchar contra la MGF, y por lo ello será un elemento importante para asegurar que los Estados cumplan con su responsabilidad de garantizar la integridad física, psicológica y sexual de todas las mujeres.

El Convenio de Estambul ofrece a los Estados Partes la oportunidad excepcional de levantar el silencio que rodea a la MGF en Europa. Se espera que bajo la atenta mirada de la sociedad civil y los parlamentos nacionales (los cuales pueden contribuir en la supervisión del Convenio), los Estados Partes apoyarán a mujeres como Aissatou en la realización de su sueño de ser parte de la última generación que fue sometida a la práctica de la mutilación genital femenina.

Elise Petitpas info@endfgm.eu fue hasta hace poco Coordinadora de Red y Promoción de la Red

Europea para Acabar con la MGF⁴, www.endfgm.eu. Johanna Nelles johanna.nelles@coe.int es Directora de la Unidad sobre Violencia contra las Mujeres de la Dirección General para la Democracia del Consejo de Europa. www.coe.int/conventionviolence

Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de las autoras y no reflejan necesariamente la política oficial del Consejo de Europa.

1. Asylum Aid (RU) y otros (2012) *Solicitudes de asilo relacionadas con el género en Europa: Un análisis comparativo de la legislación, políticas y práctica centrado en las mujeres en nueve Estados miembros de la UE*, pág. 41, disponible en inglés, <http://tinyurl.com/EU-Gender-asylum-claims-2012>
2. Para una orientación detallada sobre qué significan en la práctica las obligaciones del Convenio de Estambul en relación con la MGF, y cómo se pueden poner en práctica, Véase Consejo de Europa y Amnistía Internacional (2014) *Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres. Una herramienta para acabar con la mutilación genital femenina*, Estrasburgo, disponible en inglés, <http://tinyurl.com/CoE-AI-2014-Istanbul-Conv-tool>
3. Asociación Irlandesa de Planificación Familiar (2011) *Salud sexual y asilo. Manual para las personas que trabajan con mujeres que solicitan asilo en Irlanda*. Disponible en inglés, <http://tinyurl.com/IFPA-2011-Asylum-handbook>.
4. La Red Europea para Acabar con la MGF (END FGM) es una organización europea creada por once organizaciones no gubernamentales nacionales para garantizar una acción sostenible, coordinada e integral por los responsables políticos europeos para poner fin a la MGF y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas. Su visión es la de un mundo donde las mujeres y las niñas estén empoderadas y libres de toda forma de violencia de género, en particular de la mutilación genital femenina, donde se escuchen sus voces, y donde puedan disfrutar de sus derechos y tomar decisiones informadas sobre sus vidas. Los principios de respeto y promoción de los derechos humanos y la igualdad de género son el núcleo de este trabajo.

Prácticas prometedoras

Países Bajos: En 2011, el gobierno holandés desarrolló un documento oficial (Declaración de oposición a la circuncisión femenina) para ayudar a los padres soportar la presión al visitar a sus familias en su país de origen. Este documento describe las consecuencias para la salud de la MGF y explica la legislación neerlandesa pertinente. Los padres reciben una copia de los centros de atención de salud de las niñas y los médicos escolares. www.pharos.nl/documents/doc/pp5056-verklaring-uk-2011_definitief.pdf

Alemania: En 2013, el gobierno alemán estableció un teléfono de ayuda gratuito a nivel nacional, 08000 116 016 ofreciendo asesoramiento a las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluyendo MGF; alrededor de 60 asesores capacitados brindan

apoyo confidencial en 15 idiomas, todo el día, los 365 días del año. www.hilfetelefon.de/en/about-us.html

Reino Unido: En 2008, la Policía Metropolitana de Londres emitió procedimientos operativos estándar sobre MGF que proporcionan a la policía una visión general de la MGF y describen los procedimientos que deben adoptarse cuando una chica está en riesgo de MGF o una niña o una mujer adulta ya ha sido sometida a esa práctica. El objetivo es garantizar que las personas en riesgo se encuentran protegidas y apoyadas, y para lograr mejores pruebas para las órdenes de procesamiento y de protección. www.londonscb.gov.uk/fgm/

Para más ejemplos, vea <http://tinyurl.com/CoE-AI-2014-Istanbul-Conv-tool>

junio 2015

Cambio de actitudes hacia la MGF en Finlandia

Saido Mohamed y Solomie Teshome

Algunas exrefugiadas están trabajando actualmente como educadoras profesionales en las comunidades de migrantes y refugiados en Finlandia para abordar la ignorancia sobre el impacto y alcance de la ablación/mutilación genital femenina.

El objetivo del proyecto Mujer Íntegra de la Liga Finlandesa para los Derechos Humanos es que ninguna niña que viva en Finlandia sufra la ablación en Finlandia ni sea llevada al extranjero para ser sometida a la ablación. Cuando hablamos de la ablación/mutilación genital femenina (A/MGF) desde la perspectiva de los derechos humanos, la igualdad y la salud, nos concentramos en el cambio de actitudes en las comunidades afectadas y en la educación a migrantes, profesionales y estudiantes en áreas como atención sanitaria, bienestar del menor y guarderías.

Actualmente, se reconoce mundialmente que la A/MGF es una práctica que viola los derechos humanos y, al igual que otras formas de violencia, es un ataque contra la dignidad, la igualdad y la integridad de las niñas y las mujeres. Además de violar numerosas convenciones internacionales de derechos humanos, la práctica ha sido tipificada como delito en muchos países. Conseguimos uno de nuestros primeros objetivos en 2012, cuando Finlandia publicó el Plan de Acción Nacional para la Prevención de la Circuncisión de Mujeres y Niñas para 2012-2016; participamos en la preparación de los contenidos del Plan de Acción y hoy supervisamos su aplicación y abogamos ante las autoridades para que cumplan sus responsabilidades.

Dos de nuestras asesoras fueron refugiadas – procedentes de Somalia y Etiopía – y ahora son educadoras profesionales.

Saido

Mi nombre es Saido Mohamed. Llegué a Finlandia como solicitante de asilo procedente de Somalia en 1992. En 2001, mientras trabajaba como enfermera, asistí a un curso de formación de formadores para mujeres y hombres migrantes, organizado por el proyecto Mujer Íntegra¹. El tema de la capacitación fue A/MGF –más exactamente, sus consecuencias para la salud y su relación con los derechos de la mujer y los

derechos humanos. A pesar de que no conocía el fenómeno, el curso me dio nuevas herramientas para abordar el tema y comencé el voluntariado en mi propia comunidad, difundiendo información sobre la A/MGF.

A principios de la década del 2000, aún era muy difícil hablar de la A/MGF en la comunidad somalí finlandesa, pero ha habido un enorme cambio en las actitudes desde entonces. Ahora, hombres y mujeres están dispuestos a hablar abiertamente sobre la A/MGF y la mayoría son firmemente contrarios a esta. No quieren que sus hijas sean sometidas a la práctica, y los hombres jóvenes están dispuestos a casarse con mujeres que no han sufrido la ablación. Un hombre que participaba en uno de nuestros seminarios dijo que la A/MGF no sólo viola los derechos de las mujeres, sino también los derechos de los hombres.

Aquellas niñas y mujeres que han sido sometidas a la A/MGF se encuentran en una situación completamente nueva cuando se transfieren a Finlandia u otro lugar en Europa, donde no se practica. Lo que culturalmente había sido normal en sus países de origen de repente se vuelve anormal; los encuentros con profesionales, como trabajadores sanitarios finlandeses no sólo pueden causar estrés y miedo, sino también humillación. Muchas mujeres sometidas a ablación tratan de evitar los exámenes ginecológicos. Una mujer que había experimentado la forma más severa de A/MGF² contó la siguiente historia cuando se le preguntó acerca de los exámenes ginecológicos:

“Fue la peor experiencia que he tenido. El médico preguntó, horrorizado, ¿qué diantre te pasó? ¡Esa fue mi primera y última visita a un ginecólogo!”

Solomie

Mi nombre es Solomie Teshome. Llegué a Finlandia como refugiada en 1995. Desconociendo el predominio de la A/MGF en mi propio país, Etiopía, me sorprendió y entristeció cuando vi un documental sobre

esto en la televisión finlandesa. Sabía de su existencia, pero no sabía qué muchas niñas y mujeres morían debido a ello. Durante mi siguiente visita a casa, me decidí a investigar y descubrí no sólo que siempre ha sido considerada una práctica normal y era parte de la cultura etíope, sino también que el fenómeno estaba más cerca de lo que había pensado –mis vecinas, parientes y amigas también fueron víctimas de esta. La verdad cambió mi vida y desde entonces he estoy trabajando contra la A/MGF.

Desde que trabajo en el proyecto Mujer Íntegra me he dado cuenta de que:

- las personas que han sufrido el procedimiento o que han realizado el procedimiento son víctimas de una tradición nociva y su conciencia sobre el tema puede ser mínima
- la A/MGF es una experiencia personal traumática que debe tratarse con sumo cuidado y confidencialidad
- establecer confianza personal con individuos y grupos es el primer paso para librarse de la práctica
- cada caso debe abordarse de forma individual, teniendo en cuenta, por ejemplo, los antecedentes culturales y educativos de las personas
- el papel de las “personas clave” es esencial –personas que participan en nuestros grupos y luego se comprometen a hablar sobre los impactos negativos de la A/MGF en sus comunidades y las redes familiares.

En los grupos se pueden ver y medir los cambios en las actitudes hacia la A/MGF. Después de una serie de debates individuales para generar confianza, organizamos grupos separados para hombres y mujeres. Luego, cuando sentimos que los participantes están listos, reunimos a las mujeres y los hombres del mismo origen; también organizamos grupos con personas de diferentes orígenes étnicos, culturales y religiosos. Nuestro objetivo es cambiar las actitudes a través del debate, paso a paso.

A través de una de nuestras “personas clave”, conocí a un refugiado etíope recién llegado

cuya esposa e hijas aún estaban en Etiopía. Cuando se enteró de que el procedimiento aún se practicaba habitualmente en las zonas urbanas de Etiopía, habló con su esposa, quien le dijo que su madre estaba planeando practicarle la A/MGF a su hija menor. El hombre compartió con su esposa sus recientes conocimientos sobre la A/MGF, así que luego ella convenció a su madre a renunciar a la idea de practicarle la ablación a la niña. Ahora toda la familia vive en Finlandia y la hija no ha sido sometida a la ablación.

Conclusión

Como profesionales con larga experiencia en el trabajo contra la A/MGF y como mujeres con experiencia de primera mano en migración forzada, creemos firmemente que se debe ofrecer formación sistemática sobre las desventajas de la A/MGF y sobre los derechos conexos a todos los refugiados que esperan ser reubicados. Algunas personas que han venido a Finlandia como refugiadas nos dijeron que deliberadamente les habían practicado la ablación a sus hijas en los campamentos de refugiados, porque sabían que la práctica no sería aceptada en su nuevo país de residencia. Esto puede y debe evitarse. Por otra parte, la formación también debe realizarse en el país receptor, poco después de llegar, en los idiomas de los recién llegados.

En ambas situaciones, se deben crear grupos de debate para los refugiados, y programas para cambiar las actitudes desde lo básico, así como asesoramiento personalizado. Al recibir la información y tener la oportunidad de reflexionar sobre sus experiencias en un grupo de pares, las personas se empoderan, incluso en circunstancias difíciles. Y cuando estén empoderadas continuarán realizando un cambio en sus propias comunidades.

Saido Mohamed, Solomie Teshome y Johanna Latvala son asesoras de la Liga Finlandesa para los Derechos Humanos.

www.ihmisoikeusliitto.fi/english
solomie.teshome@ihmisoikeusliitto.fi
saido.mohamed@ihmisoikeusliitto.fi

1. El proyecto Mujer Íntegra [Whole Woman] fue elegido por el ACNUR como ejemplo de buenas prácticas participativas. Véase ACNUR (2014) *Hablando por nosotras mismas. Oír las voces de los refugiados: un camino hacia empoderamiento*, disponible en inglés en, www.refworld.org/docid/537afd9e4.html.

2. Tipo III, también conocida como infibulación o A/MGF faraónica.

junio 2015

El proceso Cartagena: 30 años de innovación y solidaridad

Carlos Maldonado Castillo

El 30° aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984 es una oportunidad de valorar los logros del proceso Cartagena y las características concretas que lo hacen tan destacable.

Hace 10 años, cuando escribía sobre el proceso Cartagena +20, reproduje el trayecto recorrido por América Latina y el Caribe en el campo de la protección de los refugiados desde la Declaración de Cartagena de 1984.¹ Buscaba los puntos comunes de todos los procesos conmemorativos de Cartagena que hubieran dado lugar a importantes Declaraciones² regionales, y también sus particularidades. Esa reproducción viene más a colación ahora que estamos casi al final de su 30° aniversario, que ha culminado con la adopción de la Declaración de Brasil y su Plan de Acción³ adjunto por parte de veintiocho países y tres territorios de América Latina y del Caribe.

Uno de los puntos unificadores es que desde 1984 los Estados participantes han venido reafirmando la necesidad de reforzar el régimen internacional de protección para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas al tiempo que destacaban, en primer lugar la preponderancia del principio *pro homine*⁴; en segundo lugar, la fiabilidad de los instrumentos internacionales para las personas refugiadas y apátridas; y, en tercer lugar, la convergencia y complementariedad del Derecho internacional de los derechos humanos, el

Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional humanitario. Lo más destacable es que esta defensa de la protección internacional ha tenido lugar en un entorno global aún más restrictivo.

Además, todas las Declaraciones Regionales enfatizan la necesidad de soluciones duraderas o sostenibles; ratifican enfoques pragmáticos y flexibles mientras insisten en que las soluciones sostenibles se consiguen con más facilidad en un marco de paz y respeto por los derechos humanos. Como resultado, las Declaraciones destacan de manera implícita o explícita que los refugiados y las personas desplazadas son esenciales para el establecimiento de la paz.

Todas las Declaraciones reconocen también la importancia de la colaboración de la comunidad internacional y destacan los principios de solidaridad, cooperación y responsabilidad a nivel regional. Es en este marco, que enfatiza la responsabilidad primera de la región, donde se busca y se acoge la cooperación internacional.

Cabría observar otros dos puntos comunes. El primero es la naturaleza abierta, inclusiva

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 constituye un instrumento regional de referencia respecto a cuestiones relativas a los refugiados; amplió la definición de "refugiado" en América Latina y propuso nuevos enfoques para sus necesidades humanitarias y las de los desplazados con un espíritu de solidaridad y de cooperación.

Artículo III (3): *[...]la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

Con motivo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena, los Gobiernos de América Latina y del Caribe se reunieron en Brasilia los días 2 y 3 de diciembre de 2014. Al final de la reunión, veintiocho países y tres territorios de América Latina y el Caribe adoptaron la **Declaración de Brasil** ("Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe") y un **Plan de Acción** ("Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad").

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, 22 de noviembre de 1984:
www.unhcr.org/45dc19084.html

y global de los diálogos mantenidos entre los Gobiernos, la sociedad civil (incluidos los intelectuales) y las organizaciones internacionales y regionales relevantes. El segundo es la capacidad de la región de generar ideas innovadoras y propuestas efectivas que no sólo han sido útiles en situaciones relacionadas con los refugiados y las personas desplazadas en América Latina y el Caribe sino que también han sido objeto de estudio y se han utilizado en otras partes del mundo.

Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos⁵ se inició en 1989 como consecuencia del proceso Cartagena, y abrió el camino a iniciativas revolucionarias como los diálogos del FOREFEM, que posibilitaron que se incluyeran las opiniones de las mujeres en la búsqueda de soluciones duraderas⁶. Esto también sentó las bases para que se reconociera que las mujeres tenían sus propios derechos en lo que respecta a la documentación personal, la posesión de tierras y a ser empoderadas para organizar sus propios movimientos de repatriación voluntaria.

Los elementos distintivos del proceso Cartagena

La Declaración de Cartagena de 1984 es conocida, en especial, por su ampliación de la definición del concepto de “refugiado” (véase el cuadro de texto), un instrumento crucial para la protección de los refugiados de América Central en la década de los años ochenta y que lo ha seguido siendo para miles de refugiados de la región y de otros continentes.

La Declaración de San José de 1994 (Cartagena +10) puede que sea la menos conocida y citada de las Declaraciones Regionales. Sin embargo, fue la precursora de una serie de principios sobre el desplazamiento interno años antes de que se formularan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

La Declaración de México de 2004 (Cartagena +20) es única por tres razones en concreto. En primer lugar, porque se acompañó a la Declaración de un Plan de Acción; en segundo lugar, porque dicho Plan incluyó tres programas innovadores para aportar soluciones sostenibles, y acció aún con más fuerza los principios

de solidaridad y de responsabilidad conjunta mediante sus Ciudades Solidarias, Reasentamientos Solidarios y Fronteras Solidarias; y, en tercer lugar, porque el alcance de las consultas se amplió para incluir tres reuniones subregionales, lo que dotó de mayor legitimidad al proceso.

Hoy la Declaración de Brasil de 2014 sigue el camino marcado por la Declaración de México porque incluye un ambicioso Plan de Acción para el período comprendido entre 2015 y 2024. Uno de sus 11 programas de acción incorpora a los países caribeños como miembros de pleno derecho del proceso por primera vez. Otros elementos notables de Cartagena +30 serían la petición de que la apatridia sea erradicada en 2024, un programa de movilidad laboral (también llamado la “cuarta solución”) y un acuerdo para mejorar la interpretación y la respuesta a las consecuencias humanitarias (como el desplazamiento) de la violencia perpetrada por el crimen organizado internacional.

Cartagena +30 acogió el mayor proceso consultivo desde 1984 con cuatro reuniones subregionales y un evento de clausura a nivel ministerial que contó con la participación de prácticamente todos los Gobiernos de América Latina y del Caribe, junto con la de otros Gobiernos observadores así como de refugiados, personas desplazadas internas y apátridas, organismos internacionales y regionales, y más de 150 ONG y representantes del mundo académico.

Cartagena engloba la capacidad y la voluntad de todo un subcontinente de analizar periódicamente los próximos retos humanitarios y la apremiante situación de las personas desplazadas internas, refugiadas y apátridas en la región para equiparse con un instrumento político común y unos principios rectores (a través de la Declaración) y con mecanismos de coordinación, cooperación y respuesta (mediante el Plan de Acción) que satisfaga las necesidades humanitarias y de protección detectadas colaborativamente. No existe un foro semejante en ningún otro continente.

Carlos Maldonado Castillo maldonca@unhcr.org forma parte de la plantilla de personal de ACNUR y en 1994 participó en el décimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

junio 2015

y fue quien coordinó el papel de esta ONG en los procesos de Cartagena +20 y Cartagena +30. www.unhcr.org

1. www.refworld.org/docid/3ae6b36c.html
2. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, 7 de diciembre de 1994: <http://tinyurl.com/declaracion-san-jose>; Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 16 de noviembre de 2004: <http://tinyurl.com/>

- declaracion-mexico; Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, 11 de noviembre de 2010: <http://tinyurl.com/declaracion-brasilia>
3. Declaración de Brasil y Plan de acción, 3 de diciembre de 2014: www.refworld.org/docid/5487065b4.html
 4. El principio de que las leyes deben interpretarse y aplicarse de modo que favorezcan al máximo el respeto por los derechos humanos del individuo.
 5. www.refworld.org/publisher/CIREFCA.html
 6. <http://tinyurl.com/FOREFEM>

El tráfico de personas por sus órganos

Vladimir Makei

La trata de personas para vender sus órganos es un nuevo delito transnacional emergente al que no se le ha prestado la suficiente atención a nivel internacional.

La 23ª sesión de la Comisión de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Justicia Penal celebrada en mayo de 2014 adoptó una resolución auspiciada por Bielorrusia titulada “Prevenir y combatir el tráfico de órganos humanos y la trata de personas para extraerles los órganos”. La resolución exigía a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que llevara a cabo un amplio estudio sobre la materia y que informara a la Comisión en 2016, con la expectativa de poder entender mejor este tipo de delito y, por consiguiente, poder ayudar a lanzar políticas efectivas contra él.

No existe un acuerdo universal sobre la definición del delito de tráfico de órganos ni tampoco una herramienta relevante que sea universal y legalmente vinculante. La carencia de ambos no implica que el delito sea insignificante sino que refleja su naturaleza emergente, por lo que la comunidad internacional está empezando ahora a entender su alcance.

Este delito se da de tres formas específicas. La primera es la trata de personas con el propósito de extraerles los órganos. Aunque esta forma de tráfico humano se definió en Palermo en el año 2000 en su Protocolo de Trata de Personas, cada vez somos más conscientes de que es también una forma de tráfico de órganos. En segundo lugar, está lo que se conoce como “turismo de trasplantes”¹. Esto implica que posibles receptores viajen principalmente (pero no exclusivamente) desde países desarrollados a países en desarrollo en los que se someten a un trasplante de órganos comprados a donantes locales. Desde este punto de vista, el tráfico de

órganos no consiste en trasladar los órganos de un lugar a otro sino que las personas sean las que se trasladen desde economías emergentes y en desarrollo a países pudientes en forma de trata de personas con el fin de extraerles los órganos, y al contrario, de países pudientes a países en desarrollo en forma de turismo de trasplantes. La tercera forma es el tráfico de órganos en sentido estricto, es decir, el traslado ilícito de órganos humanos entre países.

Lo que ha dado lugar a este reto transnacional es el crecimiento de la industria del trasplante de órganos a nivel mundial. Sin embargo, el delito de tráfico de órganos no ha surgido por la industria per se sino por el siempre creciente desequilibrio entre la demanda de órganos humanos y su suministro legítimo.

Como ocurre con todas las actividades clandestinas, el alcance del tráfico de órganos no se conoce con exactitud. En 2004 hubo un intento de profundizar acerca de esta cuestión cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución para “Prevenir, combatir y castigar el tráfico de órganos humanos”. Sin embargo, un subsiguiente informe del Secretario General de las Naciones Unidas reconoció que los Estados miembro aportaron información insuficiente y que, por tanto, el problema del tráfico de órganos seguía siendo un terreno mayoritariamente inexplorado. Pero aunque los datos oficiales son insuficientes, existe mucha información sobre el tráfico de órganos procedente de fuentes extra-oficiales. Se cree que el tráfico de órganos para trasplantes asciende al 10% de todos los casos de trasplante en el mundo,

lo que generaría anualmente hasta 1 200 millones de dólares estadounidenses de ingresos ilícitos².

Los enfoques internacionales

Por lo general, la comunidad internacional se aferra a un enfoque prohibitivo en lo que respecta al trasplante de órganos. En otras palabras, los Estados prohíben la compra y venta de órganos humanos. La industria opera sobre la base de la donación de órganos de forma altruista y voluntaria en la que el trasplante de órganos –basado en consideraciones éticas y morales– está justificado únicamente cuando constituye un acto voluntario de donación, dado que en la mayoría de los casos tiene lugar entre personas que ya son cercanas.

El enfoque prohibitivo se deriva de los Principios Rectores sobre Trasplante de Células, Tejidos y Órganos Humanos desarrollados por la Organización Mundial de la Salud en 1991. Estos principios no son vinculantes y no todos los países los acatan. Otra herramienta que tampoco es vinculante es la Declaración de Estambul sobre el Tráfico de Órganos y el Turismo de Trasplantes, que surgió a raíz de una conferencia internacional que tuvo lugar en 2008.

El Convenio Relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina establecido por el Consejo de Europa en 1997 y su Protocolo Adicional de 2002 prohíben de cualquier manera la compra y venta de órganos humanos. El Consejo de Europa también está trabajando de cara a la adopción del Convenio contra el Tráfico de Órganos Humanos, lo que confirma la necesidad de un documento internacional legalmente vinculante que se centre exclusivamente en el delito de tráfico de órganos.

Previo al estudio sobre el tráfico de órganos que la ONUDD lanzará en 2016, Bielorrusia inició a finales de 2014 un debate sobre la cuestión de crear una herramienta universal que sea legalmente vinculante contra el tráfico de órganos humanos, durante la 7ª sesión de la Conferencia de los Estados partes para la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional celebrada en Viena, y en Nueva York, dentro de la 69ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La base para esta hipotética herramienta nueva es, en primer lugar, la necesidad de abordar la

causa principal del tráfico de órganos: la grave escasez de órganos humanos. Esto se podría hacer creando modelos nacionales eficientes de obtención de órganos como el “consentimiento por defecto”, que básicamente significa que todos los ciudadanos de un país serían donantes de órganos a menos que retirasen su consentimiento de manera explícita. En segundo lugar, está el tema de la carencia de una definición acordada a nivel internacional del término “tráfico de órganos”. En tercer lugar, un nuevo documento universal no solo debería abordar las causas del tráfico de órganos sino también sus consecuencias. En otras palabras, debería establecer provisiones para tipificar como delito tanto la trata de personas con dicho fin como el tráfico de órganos humanos. Aunque muchos Estados ya han tipificado como delito la compra de órganos dentro de sus respectivas jurisdicciones nacionales, muy pocos lo han hecho cuando sus ciudadanos compran los órganos en el extranjero.

El nuevo instrumento debería servir para promover de manera significativa la cooperación internacional sobre este tema, sobre todo en áreas como la extradición, la confiscación de bienes y capitales, y la asistencia jurídica mutua. Y por último, este nuevo documento debería contribuir a fomentar la educación de las personas acerca de la importancia de la donación de órganos así como de las amenazas que supone el delito de tráfico de órganos.

Aunque la trata de personas para extraerles los órganos esté recogida en el Protocolo de Trata de Personas de Palermo –que es un documento legalmente vinculante– el turismo de trasplantes y el tráfico de órganos no lo están. La relación de este delito con la trata de personas destaca la necesidad de cubrir por completo el alcance del tráfico de órganos al mismo tiempo que da fe de su complejidad.

Vladimir Makei es Ministro de Asuntos Exteriores de Bielorrusia. Se puede contactar con él a través de la dirección de correo electrónico iravelichko@gmail.com.

1. El turismo de trasplantes no debe confundirse con los viajes que se hacen para recibir un trasplante de órganos, ya que esta última actividad es legítima.

2. Emily Kelly (2013) ‘International Organ Trafficking Crisis: Solutions Addressing the Heart of the Matter’ [La crisis del tráfico internacional de órganos: soluciones para llegar al meollo de la cuestión], *Boston College Law Review*. <http://tinyurl.com/Kelly2013-organ-trafficking>

junio 2015

Té dulce y cigarrillos: el sabor de la vida de refugiado en Jordania

Rana B. Khoury

Las restricciones sobre la movilidad, la prohibición de trabajar y el sentimiento de marginación provocan un aburrimiento absoluto que supone sin duda un motivo de sufrimiento entre los refugiados de Jordania.

Muchos de los medios de comunicación que informan acerca de los refugiados sirios destacan su lucha humanitaria e incluso su impresionante capacidad de recuperación. Ambos enfoques son comprensibles y realistas pero en ambas perspectivas falta la rutina. El aburrimiento por el paso de los días sin apenas nada que hacer salvo soñar con el pasado y temer al futuro. Los televisores, los vecinos y los bebés apenas interrumpen el silencio. ¿Acaso el ruido podría reemplazar un trabajo estable, unas cosechas que atender o la planificación del futuro de los hijos?

La gente solía hacer planes; sobre todo pensando en su regreso a casa. “Cuando llegamos, pensamos que estaríamos aquí diez días”, me dijo un señor. Otra señora fue más realista y pensó que serían “dos meses”. Pero los dos meses se convirtieron en dos años y la planificación se tornó en espera. Matan el tiempo con cigarrillos. Con el dulce té se tragan su orgullo, su ambición y su fe en el futuro.

Que destaquemos el aburrimiento en el desplazamiento no quiere decir que los refugiados sirios estén tan cómodos que disfruten de un privilegiado tedio, sino más bien al contrario. La razón de su aburrimiento es el hecho de tener restringida la movilidad, el acceso a un empleo y de sentirse marginados.

Una de cada diez personas en Jordania es una refugiada de Siria. De los más de 600 000 refugiados sirios censados en Jordania, menos de uno de cada cinco residen en los campos. Eso quiere decir que más de medio millón de refugiados sirios residen mayoritariamente en áreas urbanas del centro y norte de Jordania. Los sirios han recibido ayuda alimenticia, acceso a la sanidad y a la educación en colegios públicos del Gobierno, aunque los recientes recortes están reduciendo la generosidad de los primeros años. Muchos sirios que viven en ciudades reciben asistencia privada para poder subsistir. En Irbid visité un edificio de viviendas en el que se alojaban las familias de

los “mártires” (es decir, los rebeldes muertos en batalla): un donante sirio que vivía en Arabia Saudí le pagaba a las familias el alquiler de los “seis primeros meses”. Otros echaban mano de los ahorros que tuvieran o de los beneficios que obtuvieron por haber vendido algunas pertenencias antes de marcharse de Siria, o por vender las joyas de oro que un día adornaron sus cuellos y muñecas. Algunos recibían dinero de familiares que estaban más lejos, a menudo en el Golfo. Tras cuatro años, todos estos recursos se estaban agotando.

La restricción

Aunque pudieran, a poca gente le gustaría depender únicamente de la asistencia humanitaria. Muchos se aventuran a trabajar, pero como el Gobierno se lo prohíbe lo hacen en situación irregular. Tras haber suplicado a su marido que se marcharan del campo de refugiados, una madre que conocí había tenido que mandar a sus hijos a trabajar en la construcción para pagar el alquiler de su nueva residencia. Pero enseguida oyó rumores sobre las severas medidas policiales que se estaban tomando y que deportaban a personas a Siria. Desde entonces tiene a los niños en casa. Otro hombre que vive en las afueras de Amán acepta cualquier tipo de trabajo, aunque ello le haya supuesto en algunas ocasiones no cobrarlos. Una madre se derrumbó cuando nos contó que su hijo al final había vuelto a Siria a trabajar porque “aquí no había nada para él”. Poco después “se convirtió en mártir”.

También tienen restringida la movilidad pero de un modo menos formal. No todo el mundo aprovecha la generosa política del Gobierno jordano de matricular a sus hijos en colegios públicos, a veces porque no disponen de un medio de transporte fácil para que los niños lleguen hasta allí. De hecho, el alto coste del transporte es una de las quejas que más se escucha, y es por eso que tanto los adultos como los niños se quedan en casa. Otra mujer manifestó su temor por la seguridad y el



Una familia siria en su apartamento en Ramtha, Jordania, febrero de 2014.

honor de sus hijas, así que ellas se quedan en casa mientras que los niños van a la escuela.

Otro motivo de marginación es el sentimiento de distanciamiento por haber nacido como un extranjero. Cada persona interactúa de distinta manera con los jordanos, por los que sus impresiones son diversas. Algunos se sienten agradecidos con determinados vecinos jordanos o patrocinadores que les han proporcionado asistencia humanitaria, y otros con el Gobierno. Incluso aquellos que sienten más tensión con sus anfitriones dan gracias a la posición en la que se encuentra un país pequeño y con pocos recursos como éste, pese a que no es para nada envidiable. Otros se sienten rechazados y acusan a los jordanos de ser racistas, perezosos o avaros.

Si quitamos estas capas de restricciones y marginación, encontraremos una rutina diaria que resulta insufriblemente aburrida. La gente está atada al interior de sus viviendas, pequeños pisos hacinados con grandes familias. El mundo exterior es peligroso, caro y nada acogedor. Los hombres que acuden a orar a la mezquita tienen un motivo para salir cinco veces al día. Las mujeres, ni eso. Se pasan el día preparando la siguiente comida. Los niños sufren rabietas; unas cuantas horas de colegio cada día serían un respiro.

Existen también otro tipo “respiros”. La vida social y las redes sociales persisten aunque de

una forma diferente. Las personas se sienten cómodas y seguras porque conocen a muchos vecinos y parientes, y porque viven rodeadas de las mismas costumbres y tradiciones. Los refugiados que proceden de un mismo pueblo de Siria se casan y tienen hijos entre ellos. Una mujer me muestra fotografías de la boda de su hija que se celebró en Irbid; la mayoría de los 300 invitados eran otros refugiados procedentes de Daraa, su ciudad de origen.

Me enseñó esas fotos de boda en un smartphone. Esos aparatos suponen una ventana hacia el mundo exterior y, lo más importante, hacia Siria. Las noticias y actualizaciones fluyen en tiempo real sobre ataques de cohetes y bajas diarias. Sin nada más que ocupe su tiempo y mucha ansiedad para llenar sus mentes, estos aparatos se consultan a menudo y con impaciencia. Un hombre del campo de Zaatari me contaba cómo se había enterado de que su casa había sido destruida al caerle un cohete encima: un vecino le envió una fotografía de los escombros con su teléfono móvil. Me lo contó como si no le afectara. Tenía un cigarrillo en una mano y con la otra me estaba llenando un vaso de té dulce. La tragedia se había convertido en algo cotidiano.

Rana B. Khoury rbkhoury@u.northwestern.edu es doctoranda en Ciencias Políticas en la Universidad de Northwestern. www.ranakhoury.com

junio 2015

La desconfianza entre los refugiados y el Estado en la frontera entre Tailandia y Birmania

Karen Hargrave

Se debería dar la debida importancia a la desconfianza entre los refugiados y su Estado de origen en los enfoques institucionales para la repatriación de los refugiados en la frontera entre Tailandia y Birmania, y también en otros contextos de refugiados en todo el mundo.

Tras la implantación en 2011 de un Gobierno supuestamente civil en Birmania, los medios de comunicación locales de Tailandia empezaron a difundir rumores de que los funcionarios del Gobierno tailandés estaban debatiendo acerca de planes para repatriar a aproximadamente 100 000 refugiados de Birmania alojados en campos dentro de su territorio. En 2015, cuatro años después, a pesar de los continuos rumores acerca de la repatriación y de la disminución de la ayuda a los campos situados en la frontera entre Tailandia y Birmania, las operaciones de retorno organizadas todavía están por comenzar.

En muchos sentidos eso es algo que celebrar. La reforma de Birmania sigue estando incompleta y, en muchos casos, las circunstancias que hicieron que los refugiados huyeran siguen presentes. Una operación de retorno en las condiciones actuales pondría a los retornados en riesgo de convertirse en víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. Pero aunque se garantizara un cambio político importante en Birmania, existe otro importante escollo en el éxito de las futuras operaciones de repatriación como es la desconfianza predominante entre los refugiados exiliados hacia el Gobierno birmano.

El Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) publicó en 2012 su *Marco para la Repatriación Voluntaria: Refugiados de Myanmar en Tailandia*. La supuesta predisposición institucional a comenzar la repatriación se encontró con una amplia crítica tanto por parte de la sociedad civil birmana –que estaba bien organizada– como de las ONG internacionales, que insistieron en que las condiciones en Birmania todavía no eran adecuadas para una repatriación a gran escala. Desde entonces ACNUR ha afirmado repetidamente que las operaciones se encuentran a día de hoy sólo en una fase de planificación previa y que se salvaguardarán los estándares institucionales de voluntariedad en cualquier proceso de repatriación.

Es este criterio de “voluntariedad” el que resulta problemático. En 2014 una encuesta realizada por un Comité de Refugiados Karen señaló que solo el 27% de los refugiados que se encontraban en el campo de Tham Hin regresarían a Birmania si se consiguiera la estabilidad política y la paz¹. Estos hallazgos sugieren que si las instituciones quieren salvaguardar la voluntariedad y al mismo tiempo desean ver a los refugiados repatriarse, deben hacer algo más que garantizar que se respetarán sus derechos en Birmania. Además, se debe garantizar que los refugiados **quieran** regresar.

Existen muchas razones por las que estos refugiados se resistirían a regresar a pesar del importante cambio político en Birmania, como podrían ser las mejores perspectivas económicas en Tailandia y una estancia demasiado prolongada en el campamento, por nombrar solo un par de ellas. Sin embargo, y esto resulta crucial, es posible que las personas desplazadas de Birmania sigan desconfiando básicamente del Gobierno birmano y que la propia naturaleza de esta desconfianza implique que solo el cambio político no sería suficiente para que los refugiados birmanos decidieran regresar voluntariamente a su país.

¿Por qué tomarse en serio la desconfianza?

La desconfianza se caracteriza por ser una actitud adoptada por los individuos como una respuesta racional ante el peligro, y que en concreto les supone un medio para protegerse contra los hechos que provocaron ese recelo². En el caso de los refugiados que se encuentran exiliados, vemos que existe desconfianza hacia su Estado de origen como una respuesta racional a los peligros que implica el volver a hacer tratos con dicho Estado. Una característica interesante de la desconfianza es que, aun cuando se ha generado sobre una base racional, puede adoptar características irracionales debido a que una vez adoptadas se convierte en una lente con la que interpretar el desarrollo de la relación. Por tanto, la desconfianza a menudo

tiende a volverse irracional y a reforzarse hasta el punto de que sea muy difícil superarla.

Todo esto indica que, en el caso de los refugiados que se encuentran en la frontera entre Tailandia y Birmania, el cambio político no sería suficiente en sí para acabar con la desconfianza y para estimular entre los refugiados birmanos la voluntad de repatriarse. Para facilitarla es imprescindible que trabajemos directamente con las desconfianzas de los refugiados y que las abordemos reconociendo que tienen un origen racional y que (cuando sea conveniente) pueden necesitar tiempo y requerir de un esfuerzo notable para replantearse.

A pesar de ello, los marcos institucionales para la repatriación ofrecen escasas directrices directas para gestionar la peliaguda cuestión de la desconfianza de los refugiados hacia el Estado. El *Manual sobre Repatriación Voluntaria* de ACNUR publicado en 1996 solo menciona tres veces la “confianza” y se centra en la relación de los refugiados con ACNUR y otras fuentes de información. No hay una evaluación específica de la confianza de los refugiados hacia el Estado. El más reciente *Manual de Actividades de Repatriación y Reintegración* de ACNUR publicado en 2004 también hace solo tres menciones acerca de la “confianza” aunque al menos la sitúa en términos de Gobierno (volver a hacer que se confíe en las autoridades locales y en las instituciones públicas). Pero estas menciones hacen más referencia a la reintegración que a la repatriación. El enfoque de ACNUR parece ser que la confianza en el Estado es relevante una vez que la persona refugiada ha regresado a su país de origen. Nada sugiere directamente que la desconfianza entre los refugiados y el Estado pueda constituir una barrera para la repatriación ni que merezca la pena tenerla en cuenta antes del regreso.

Ambos documentos de ACNUR dan a entender que tal obstáculo podría existir pero se expresa en términos de “seguridad”, no de “confianza”. El *Manual para la Repatriación* de 1996 hace veintidós referencias a la creación de esta seguridad, la mitad de las cuales se refiere al modo en que los refugiados en el exilio podrían tener una seguridad antes de su retorno en la situación de su país de origen y en el futuro trato que recibirían. En el *Manual para la Repatriación y la Reintegración* de 2004, un tercio de las referencias a la “creación del sentimiento de seguridad” tienen en cuenta el sentido del término «seguridad».

Este enfoque sobre la creación del sentimiento de seguridad no puede sintetizar la naturaleza compleja de los recelos de los refugiados hacia el Estado antes de su repatriación. La idea de crear un sentimiento de seguridad implica que la solución consiste simplemente en hacer que los refugiados sean lo suficientemente conscientes de los hechos objetivos del caso a través de actividades recomendadas como las campañas informativas, las visitas personales y las garantías jurídicas. Pero este enfoque ignora el modo en que la desconfianza, como actitud distinta de la falta de seguridad, afecta profundamente al modo en que se van a interpretar los “hechos”.

El replanteamiento de la desconfianza

Se podría excusar este déficit político en el hecho de que abordar un obstáculo complejo como es la desconfianza requiere del replanteamiento de actitudes muy personales, algo que es crucial. Se pueden implementar algunas estrategias directas para animar a los refugiados a reconsiderar la desconfianza que sienten hacia su país de origen. Aunque estos esfuerzos básicamente no representen nuevos enfoques, pueden adquirir una nueva relevancia estratégica como parte de un acercamiento general a la desconfianza de los refugiados hacia el Estado.

Entre estas estrategias se incluyen las siguientes:

- Que el Estado de origen rechace simbólicamente las pasadas violaciones de los derechos y cree mecanismos de reparación.
- La creación de canales de bajo riesgo para la cooperación entre los refugiados y el Estado antes de la repatriación (como el voto desde el extranjero).
- Que se asigne a los organismos en los que ya confían los refugiados (por ejemplo, los comités de refugiados) un papel en las negociaciones para el retorno.
- La puesta a disposición de los refugiados pertenecientes a colectivos étnicos y minorías previamente perseguidas de canales para que dispongan de una representación auténtica en el Gobierno de su país de origen.³

Si tal y como ACNUR sugiere, aún estamos en una fase de “preparación” para una futura repatriación desde la frontera entre Tailandia y Birmania, su planificación debería

junio 2015

incorporar algunos pasos que preparasen el terreno para replantear la desconfianza entre los refugiados y el Estado. La repatriación voluntaria sería factible si posteriores reformas políticas la convirtieran en una opción respetuosa con los derechos.

Este problema no es exclusivo de la frontera entre Tailandia y Birmania. El estudio de este caso sugiere que aunque las instituciones internacionales deseen fervientemente acabar con las situaciones prolongadas de los refugiados y comprometerse con los estándares de voluntariedad de la repatriación, carecen de un marco para abordar coherentemente la desconfianza de los refugiados hacia el Estado, lo que supone un escollo para sus operaciones. Los actores institucionales deben reconocer que al ratificar la voluntariedad de la repatriación, están ratificando la importancia de los pensamientos, sentimientos y actitudes propias con respecto a sus futuros traslados. La desconfianza de los refugiados hacia el Estado es una de esas actitudes y supone un

importante obstáculo para la repatriación que merece, por tanto, el reconocimiento y la atención de los legisladores.

Karen Hargrave karen.hargrave@gmail.com
graduada en 2014 en el Máster en Estudios sobre Refugiados y Migraciones Forzadas del Centro de Estudios para los Refugiados de la Universidad de Oxford; actualmente se encuentra en la frontera entre Tailandia y Birmania trabajando como asesora de investigación.

1. Véase Saw Eh Na (2013) 'Refugee survey – most do not want to go back to Burma' ["Encuesta a refugiados: la mayoría no quiere regresar a Birmania"], <http://karennews.org/2013/07/refugee-survey-most-do-not-want-to-go-back-to-burma.html/>
2. Véase Hardin R. (ed) (2004) *Distrust* [Desconfianza], Nueva York, Fundación Russell Sage; en especial, los artículos de Russell Hardin, Roderick Kramer y Deborah Larson.
3. Véase Hargrave K. (2014) 'Repatriation though a trust-based lens: Refugee-state trust relations on the Thai-Burma border and beyond' ["La repatriación vista a través de la lupa de la confianza: las relaciones entre los refugiados y el Estado en la frontera entre Tailandia y Birmania y más allá"], RSC Working Series No. 104 <http://tinyurl.com/Hargrave-trust>

Los animales y la migración forzada

Piers Beirne y Caitlin Kelty-Huber

El daño que los animales pueden sufrir a causa de la migración forzada de las personas está íntimamente ligado y va parejo con el de los humanos.

Las repercusiones negativas de las migraciones forzadas en las vidas de los animales no humanos (en adelante, "animales") no suelen denunciarse casi nunca. Ya de por sí merece la pena tener en cuenta la vida de otros animales aparte de los humanos, pero existen muchas razones antropocéntricas para considerar los efectos que las migraciones forzadas tienen sobre ellos.

La categorización de los animales generalmente aceptada está basada en su utilidad para los humanos –animal de compañía, ganado, animal salvaje, etc.– y define el modo en se trata a determinadas especies en una cultura determinada y por tanto, será necesario entender las actitudes culturales hacia los animales para examinar cómo les afecta la migración forzada. Por ejemplo, la carga emocional para algunas personas desplazadas aumenta por el a veces inevitable abandono de los animales de compañía o del conjunto de animales domésticos. Las personas afectadas no suelen tener mucho

tiempo ni posibilidad de dejar preparados a los animales a su cargo. La duración inicial del desplazamiento puede ser vaga e incierta, por lo que las personas afectadas creen que van a dejar solos a los animales dependientes durante un cierto período de tiempo, pero luego se enteran de que se les prohíbe volver o de que su retorno es peligroso o imposible. Por otro lado, a muchas personas afectadas simplemente no se les permite llevarse a sus animales consigo cuando se producen desastres inesperados y las evacuaciones del Gobierno sacan a las poblaciones del lugar donde viven, o cuando se exilian a través de las fronteras.

Los animales abandonados pueden estar atados o encerrados en corrales, casas, establos o pastos vallados, o pueden quedarse abandonados vagando por calles despobladas y en edificios abandonados. Ya sea en paisajes urbanos o rurales, los animales abandonados pueden unirse a grupos de

animales salvajes o crear unos nuevos. Todos estos animales suelen morir de hambre o deshidratación, o por enfermedades o heridas.

También es posible que personas desplazadas que pasen hambre maten a los animales domésticos para comérselos, especialmente en las situaciones en que los esfuerzos de ayuda humanitaria son limitados. Por ejemplo, en octubre de 2013, los clérigos sirios emitieron una fatwa que permitía a las personas desplazadas comer perros y gatos.

Los animales desplazados con personas

La mayoría de los que migran con personas desplazadas se consideran animales de trabajo o de subsistencia. Normalmente transportan a la gente o van cargados con sus efectos personales. Estos animales pueden acabar heridos por el peso o la fricción prolongada de su carga. Además, su acceso a los alimentos y –especialmente en los climas áridos– al agua suele ser inadecuado. Como consecuencia muchos mueren de agotamiento, de inanición o de sed durante la migración¹.

Muchas personas empobrecidas que se convirtieron en migrantes forzadas no pueden conseguir las vacunas básicas para sus animales por lo que, además del estrés del viaje y de una subsistencia insalubre, a menudo se convierten en vehículo de enfermedades y llevan sus patologías a los campos de refugiados, donde las propagan por los alrededores de las zonas ocupadas por los refugiados. Eso suele suponer un gran problema para los granjeros libaneses y sus animales de subsistencia porque los refugiados sirios que se han exiliado al Líbano vienen acompañados por miles de cabras, ovejas y vacas enfermas que a causa del conflicto no están vacunadas y pueden llegar a convertirse en una amenaza para la estabilidad económica y la supervivencia de esos granjeros. El Ministerio de Agricultura libanés inició en agosto de 2013 un programa de emergencia para dispensar vacunas con el fin de atajar una posible epidemia. Aunque las enfermedades que afectan a los animales a menudo no están documentadas y pasan desapercibidas, son extremadamente dolorosas para los que las sufren y pueden contagiarse a los animales salvajes, y acabar dañando a la fauna autóctona.

Además, cuando los campos de desplazados ocupan áreas que antes no eran de uso humano, pueden estar privando a los animales salvajes de su hábitat, lo que es de vital importancia para que puedan cazar, pastar, migrar o procrear. Las

tierras de los alrededores podrían degradarse como hábitat a causa de la deforestación y la erosión. Los refugiados también podrían llegar a dar caza (de forma legal o furtiva) a la fauna local para su consumo o para el comercio.

Esto es aún más grave cuando los refugiados se establecen en áreas conservadas, como ocurrió de forma notoria en 1994 cuando se reubicó a los refugiados ruandeses en el Parque Nacional de Virunga, lo que pone de relieve la tensión que existe entre los esfuerzos de los conservacionistas y los de los trabajadores por los derechos humanos. Que se hayan detectado, hay 34 “zonas de gran diversidad biológica” en todo el mundo que se caracterizan por sus altos niveles de biodiversidad y por el estatus comprometido de sus ecosistemas integrales, en especial para las especies amenazadas. Más del 90% de los conflictos armados más importantes entre 1950 y 2000 se produjeron en países donde se encuentran estas zonas de gran diversidad biológica, y más del 80% tuvieron lugar directamente en ellas². En la actualidad, las zonas de gran diversidad biológica del Cuerno de África y de la Cuenca del Mediterráneo se están viendo muy afectadas por desplazamientos de personas y otras causas antropogénicas.

Según Jason Mier, director ejecutivo de la organización no gubernamental Animals Lebanon, la afluencia de refugiados sirios en el Líbano ha dificultado que su organización pudiera hacer que se promulgaran leyes para el bienestar de los animales que se necesitan desesperadamente. Dado que prácticamente no hay leyes en pos del bienestar de los animales en el Líbano, sufren un abuso desenfrenado y el comercio furtivo de especies amenazadas ha crecido con fuerza en las fronteras con este país. Ésta es sencillamente otra ilustración de lo costosa, lo compleja y lo interconectada que puede estar la violencia contra los animales como consecuencia de las migraciones forzadas.

Piers Beirne beirne@maine.edu es profesor de Sociología y de Estudios Jurídicos y Caitlin Kelly-Huber caitlin.huber@maine.edu es investigadora de estudios sobre humanos y animales, ambos de la Universidad del Sur de Maine. www.maine.edu

1. Julie Andrzejewski (2013) “War: Animals in the Aftermath”, [“Los animales tras la guerra”] en Nocella, Anthony J., Colin Salter y Judy K.C. Bentley (eds.), *Animals and War* [“Los animales y la guerra”]. Lanham, Md:Lexington Books.

2. Hanson et al (2009) “Warfare in Biodiversity Hotspots” [“La guerra en las zonas de gran diversidad biológica”]. *Conservation Biology*, Tomo 23, Nº3. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1523-1739.2009.01166.x/abstract>

junio 2015

Nuevo profesor asociado: Dr Tom Scott-Smith

El Dr. Tom Scott-Smith ha sido nombrado Profesor Asociado de Estudios sobre Refugiados y Migración Forzada en el Centro de Estudios sobre Refugiados, a partir de septiembre de 2015. El Dr. Scott-Smith ha estado recientemente en la Universidad de Bristol, donde fue profesor de Política en la Escuela de Sociología, Política y Estudios Internacionales. Su investigación analiza la ayuda humanitaria y su impacto en las vidas de los refugiados, con especial atención a los sectores de nutrición y vivienda.

**2015 Conferencia Anual Elizabeth Colson
Miércoles, 10 de junio de 2015, 17:00, Oxford**

La profesora Miriam Ticktin (Profesora Asociada de Antropología en The New School for Social Research y codirectora del Instituto Zolberg sobre Migración y Movilidad) dará la Conferencia Anual Elizabeth Colson

de este año, sobre "Inocencia: la comprensión de un concepto político". Para más detalles visite www.rsc.ox.ac.uk/Colson2015

**Conferencia de Innovación Humanitaria 2015
17-18 julio de 2015, Keble College, Oxford**

El Proyecto de Innovación Humanitaria de la RSC será el anfitrión de la Conferencia de Innovación Humanitaria 2015 en colaboración con la Cumbre Mundial Humanitaria. El tema de la conferencia de este año es "Facilitar la innovación". Como el interés y el diálogo en torno a la innovación humanitaria continúa expandiéndose, se invita a los participantes de la conferencia a explorar los desafíos de crear un entorno propicio para la innovación humanitaria. En el período previo a la Cumbre Mundial Humanitaria, un punto clave de la conferencia explorará cómo hacemos posible la innovación por y para las comunidades afectadas. Para obtener más información, visite www.oxhip.org/2014/11/hip2015-cfp/

Si ha encontrado este número de RMF interesante, ¿podría usted o su organización apoyar la producción y difusión de ediciones futuras? Por favor considere hacer una donación modesta - sugerimos 40€/46\$ por particulares, 65€/75\$ por organizaciones. Por favor, visite nuestro sitio de donaciones en línea en www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Gracias a todos nuestros donantes en 2014-2015

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

CAFOD • Danish Refugee Council • European Union • Henry Luce Foundation • ISIM, Georgetown University • Islamic Relief Worldwide • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Open Society Justice Initiative • Oxfam • Regional Development and Protection Programme • Swiss Agency for Development and Cooperation/Swiss Cooperation Office - Afghanistan • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UN-Habitat • UNHCR • UNOCHA • US Conference of Catholic Bishops • Women's Refugee Commission • World Relief

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio de donaciones en línea www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Consejo Internacional Editorial de RMF

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

Lina Abirafeh

Equipo de Respuesta Rápida de la ONU

Guido Ambroso

ACNUR

Alexander Betts

Centro de Estudios sobre Refugiados

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para los Refugiados

Dawn Chatty

Centro de Estudios sobre Refugiados

Jeff Crisp

Refugees International

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

Universidad de Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh

University College London

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Consortio para los Refugiados de Kenia

Khalid Koser

Centro de Ginebra para Política de Seguridad

Erin Mooney

ProCap

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Consejo Danés para los Refugiados

Richard Williams

Independent consultant

Crear soluciones respetuosas

Colleen Swan, el Jefe Albert P. Naquin y Stanley Tom

Las tribus de la costa de Alaska y de Luisiana, en Estados Unidos, se encuentran entre las comunidades bajo riesgo inminente de sufrir desplazamientos a debido a las consecuencias del cambio climático como son el aumento del nivel del mar y el deshielo del permafrost, además de otros cambios medioambientales inducidos por el ser humano a raíz de procesos sociales e históricos y de un desarrollo insostenible.

La gente de Kivalina, en Alaska, empezó a notar en la década de los noventa cómo cambiaban gradualmente las condiciones medioambientales y los patrones meteorológicos haciendo que cambiara la migración de la fauna, que descendiera el nivel del hielo en el mar y que las temperaturas se volvieran más cálidas. La gente se adaptó y empezó a prestar especial atención a estos fenómenos para no perderse las temporadas de caza. Esto hizo que en la comunidad se empezara a debatir sobre el calentamiento global. Pero pese a que están esforzándose proactivamente por reubicarse, no han conseguido cerrar ninguna financiación que les permita ir más allá de la fase de planificación y diseño del proyecto.

El Consejo Tradicional de Newtok, otro pueblo de Alaska, lleva desde la década de los setenta monitorizando la invasiva erosión de sus tierras y buscando medios para paliarla. A raíz de ello han concluido que el pueblo debe reubicarse porque no han encontrado ninguna medida atenuante que sea permanente y de un coste accesible que les permita quedarse. Aunque la reubicación ha empezado, el Consejo Tribal se enfrenta a dificultades originadas por la falta de mecanismos políticos y a problemas de financiación; la implementación total del plan de reubicación sigue siendo incierta.

Las tribus del sureste de Luisiana están experimentando algo similar. Por ejemplo, la de la Isle de Jean Charles vive en una isla que se está hundiendo y donde el relativo aumento del nivel del mar hace que aumenten los efectos de las tormentas y los huracanes, además de sufrir cambios medioambientales extremos a raíz de prácticas extractivas insostenibles. Al no quedarles opciones de adaptación in situ y entender que han de ser proactivos si quieren conservar su soberanía cultural y mantener unida a una comunidad que se está dispersando, el Consejo Tribal empezó a trabajar en la reubicación. Tienen preparado un plan para crear una comunidad sostenible basada en la energía renovable en lo que sería un modelo de reubicación dirigida por la comunidad, pero al

igual que Kivalina, no disponen de fondos ni cuentan con el apoyo del Gobierno para llevarlo a cabo.

Aunque diversas comunidades como las de Kivalina, Newtok e Isle de Jean Charles llevan una generación o más trabajando hacia la reubicación, sus esfuerzos se han visto obstaculizados a cada paso debido principalmente a la falta de estructuras institucionales o de gobernanza que les asistan en ese proceso. Para poder seguir avanzando los líderes tribales se han reunido –con muy pocos medios– con representantes del Gobierno local, estatal y federal, han hablado en foros y han tenido encuentros de alto nivel, y han concedido entrevistas a medios de comunicación de todo el mundo.

A medida que se vayan estableciendo colaboraciones¹ y que se implementen los procesos para apoyar a las comunidades en su empresa de reubicarse, resultará imperativo que sean los líderes tribales y de las comunidades, que llevan una generación o más trabajando en ello, quienes guíen el camino para garantizar que los derechos de las comunidades y su hegemonía cultural permanezcan intactos. La incorporación de diversos sistemas de conocimiento y modos de saber, incluidos los procesos tradicionales de toma de decisiones, deben estar en el centro de todo el proceso de reubicación. Hay que hacerlo de forma justa y respetuosa para no convertir la producción conjunta de la planificación y la implementación en una cooptación.

Colleen Swan swancolleen@gmail.com es coordinadora de proyecto del Ayuntamiento de Kivalina. El Jefe Albert P. Naquin whitebuffaloo@netscape.net es jefe de la tribu de Isle de Jean Charles y lidera el Consejo Tribal de Isle de Jean Charles. Stanley Tom stanley_tom2003@yahoo.com es administrador tribal del Consejo Tradicional de Newtok.

Los autores desean mostrar su más sincero reconocimiento a Julie Maldonado, Robin Bronen y Kristina Peterson por su ayuda a la hora de redactar este artículo.

1. Por ejemplo, el colectivo Rising Voices Workshop, formado por una comunidad de líderes indígenas, expertos indígenas y no indígenas en medio ambiente así como estudiantes y científicos profesionales de todo Estados Unidos. www.mmm.ucar.edu/rising-voices-home

