

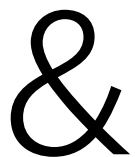


**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU
para los Refugiados



ACNUR



**CAMBIO CLIMÁTICO,
DESASTRES Y
DESPLAZAMIENTOS**

Guy S Goodwin-Gill y Jane McAdam, 2017



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

El ACNUR declina toda obligación o responsabilidad derivada del uso de este informe. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este informe recae únicamente sobre sus autores, y la publicación no constituye un respaldo por parte del ACNUR a las opiniones expresadas.

Los autores y el ACNUR expresan su agradecimiento al gobierno de Suiza, cuya financiación hizo posible este informe.

© UNHCR, 2017

Foto de portada: Chad / refugiada sudanesa y su hija llevando sus pertenencias a una tierra seca. © ACNUR

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	5
2	CONTEXTO	8
	1.1 Aumento de la asistencia humanitaria por parte de la ONU	8
	2.2 La función del ACNUR en el GPC	11
	2.3 La función del ACNUR en el terreno	12
3	DESARROLLO DE POLÍTICAS: EL ACNUR Y LOS DESPLAZAMIENTOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES	14
	3.1 Desplazamiento ambiental (década de 1990)	14
	3.2 Desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático (década del 2000)	14
	3.3 La propuesta piloto de 2011	18
	3.4 La reunión ministerial de diciembre de 2011 y la creación de la Iniciativa Nansen	21
	3.5 Otros desarrollos internacionales significativos	22
4	EL MANDATO DEL ACNUR	24
5	INFORME DE RECOPIACIÓN Y ENTREVISTAS DEL ACNUR 2017	26
6	CONCLUSIONES GENERALES	29
	6.1 El papel del ACNUR	29
	6.2 El «valor añadido» del ACNUR al proporcionar protección en el contexto del cambio climático y los desastres.....	30
	6.3 Información y planificación de la protección	32
7	DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ACNUR	34
	7.1 Factores de aparición lenta	34
	7.2 Desplazamiento interno	35
	7.3 Desplazamiento transfronterizo	35
	7.4 Prevención, preparación y soluciones.....	37
	7.5 El camino que se debe seguir	38

1

INTRODUCCIÓN

En una conversación reciente, el enviado de la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, Achim Steiner, consideró la implementación de una agenda de protección para las personas desplazadas a causa de los impactos del cambio climático y los desastres.¹ Según dijo, no hay duda de que el número aumentará, pues los riesgos de desplazamiento por desastres se han duplicado desde 1970² y aún quedan muchos vacíos legales por cubrir. Los factores que impulsan los desplazamientos se deben a múltiples causas, hasta el punto, quizás, en que la disgregación obstaculiza el enfoque necesario en las necesidades y surgen nuevos desafíos legales e institucionales. Si bien varias iniciativas internacionales han abordado estos temas – como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, la Cumbre Humanitaria Mundial, la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes y, sobre todo, la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres y su sucesora, la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres – se requieren más acciones, tanto en lo que se refiere a la capacidad de anticipar el desplazamiento como para determinar qué tipo de «protección» se requiere, por parte de quién y dónde. Es probable que ni el Pacto Mundial sobre Refugiados ni el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular proporcionen las respuestas, pero

sigue habiendo un amplio margen para desarrollos institucionales basados en los derechos.

Los vínculos entre el cambio climático, los desastres y otras causas de desplazamiento son ahora indiscutibles. Como señala el nuevo plan estratégico quinquenal del ACNUR, el conflicto no es la única causa de los desplazamientos. Además de los graves abusos contra los derechos humanos y la mala gobernanza, las personas están «en movimiento debido a la pobreza extrema, al colapso de los medios de subsistencia tradicionales en un contexto de globalización y rápida urbanización, los efectos del cambio climático, los desastres naturales y la degradación ambiental, que a menudo agravan la competencia por los escasos recursos. Muchas veces, estos factores diversos se solapan o se refuerzan unos a otros».³

El Alto Comisionado Auxiliar para la Protección del ACNUR destacó las interrelaciones entre estos factores en la Consulta mundial de la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en octubre de 2015. Explicó que las personas abandonan cada vez más sus hogares «a causa de la interacción entre la degradación ambiental, los peligros naturales y el cambio climático y los efectos de la rápida urbanización, la escasez de agua y la inseguridad alimentaria y energética», agravada por «la [d]esertificación, la sequía, las inundaciones y la

¹ Presentación en la conferencia del 35 aniversario del Centro de Estudios sobre Refugiados (Oxford, 17 de marzo de 2017). Achim Steiner fue anteriormente director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ahora es el director del Oxford Martin School (<http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/>) y enviado del presidente de la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres (<http://disasterdisplacement.org/>).

² El Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (en adelante, IDMC, por sus siglas en inglés) realiza estimaciones anuales de personas evacuadas o forzadas a huir debido a peligros de aparición rápida, pero hay poca información disponible sobre la duración de los desplazamientos, las tasas de retorno, los patrones de migración después del vuelo o la adaptación. *Tampoco* existen estimaciones globales de los desplazados por peligros de aparición lenta, vinculados o no a otros desencadenantes, como la sequía, la degradación ambiental y los conflictos de recursos. Véase el *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2016* del IDMC (2016) 14-31, 36, 65-66, 79.

³ ACNUR, *Direcciones estratégicas del ACNUR 2017-2021* (ACNUR, 16 de enero de 2017), 7.

creciente gravedad de los desastres».⁴ Las personas que se desplazan en tales circunstancias «son a menudo doblemente vulnerables debido a los lugares y las condiciones en las que viven, así como al riesgo al que se enfrentan por los reiterados desplazamientos».⁵

Los impulsores de los desplazamientos actuales son profundos y complejos. Esta situación continuará en el futuro. El cambio climático puede contribuir a los conflictos que causan los desplazamientos y puede agravar las situaciones de desplazamiento actuales.⁶ Al abordar los desplazamientos en estos contextos, las necesidades de protección deben ser siempre prioritarias.

No obstante, es evidente que algunos estados y partes interesadas clave (incluido parte del personal del ACNUR) tienen inquietudes respecto a la participación del ACNUR, que reflejan en gran medida las expresadas anteriormente con respecto a los desplazados internos. Entre ellos se incluyen: (a) la «cuestión de la soberanía» y la preocupación de que la ONU y sus organizaciones asociadas interfieran en los asuntos internos del estado del que se trate;⁷ (b) «la cuestión central del mandato» y el argumento de que las actividades relacionadas con el desplazamiento por desastres restarán valor a la principal responsabilidad del ACNUR de proporcionar protección internacional y buscar soluciones para los refugiados desplazados forzosamente a través de las fronteras; (c) la «cuestión relacionada de los recursos», que teme que no se reciba financiación o que se desvíe de las actividades básicas; y (d) la sospecha general de cualquier cosa que parezca «ampliación de la misión».

Este informe examina de cerca estas preocupaciones con una perspectiva «histórica», ya que muchas de ellas se han examinado una y otra vez, pero también busca encuadrarlas en un abundante corpus de prácticas. Destaca hasta qué punto se ha acogido la participación del ACNUR en los desplazamientos por desastres y que las propias dimensiones de protección de la asistencia humanitaria no parecen ponerse en duda. El informe plantea el papel del ACNUR dentro del sistema de



las Naciones Unidas en general, especialmente en el Comité Permanente entre Organismos (IASC), el Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana y el Grupo de Protección Global. Examina la naturaleza de la «protección» y plantea brevemente la cuestión del «mandato».

El propósito de este informe es proporcionar recomendaciones al ACNUR sobre su futura estrategia institucional sobre desplazamientos en el contexto de los desastres y el cambio climático, a la vez que

⁴ Volker Türk, discurso inaugural, Iniciativa Nansen, *Informe de la conferencia de la Consulta Global: Ginebra, 12-13 de octubre de 2015* (diciembre de 2015), 67. Para el papel de la inseguridad alimentaria, véase «Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries», (5 de abril de 2017) <http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html>.

⁵ *Ibid.*, 68.

⁶ Volker Türk, «A Minor Miracle: A New Global Compact on Refugees» (discurso inaugural del Grand Challenge on Refugees & Migrants, UNSW Sydney, 18 de noviembre de 2016).

⁷ La Asamblea General hace hincapié o vuelve a hacer hincapié de manera regular en que «la protección y la asistencia a los desplazados internos son responsabilidad primordial de los estados», pero también suele añadir que «con la debida cooperación de la comunidad internacional». Véase, por ejemplo, el párrafo 12 de la resolución 71/172 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados» (19 de diciembre de 2016).



En la mayoría de los casos, las personas desplazadas en el contexto de desastres son los más pobres entre los pobres. Una vez que pierden sus tierras cuando sube el nivel del mar, llegan al Bazar de Cox sin nada. Ya que no pueden comprar terrenos en tierra firme, acaban construyendo chozas temporales en las playas. © ACNUR / Saiful Huq Omi

se identifican las áreas clave de interés a corto, medio y largo plazo. Las recomendaciones se basan en una extensa revisión de la literatura académica e institucional, 40 entrevistas⁸ con el personal del ACNUR y otros actores relevantes, y un análisis de la participación del ACNUR en esta área durante la última década y media.

En primer lugar, es importante señalar que el nuevo plan estratégico del ACNUR indica dos áreas claras de participación respecto a esta cuestión. En primer lugar, el ACNUR «contribuirá al avance de las soluciones legales, políticas y prácticas para la protección de las personas desplazadas debido a los efectos del cambio climático y los desastres naturales, en reconocimiento

de las necesidades humanitarias graves asociadas a este tipo de desplazamiento y su relación con conflictos e inestabilidad».⁹ En segundo lugar, el ACNUR «contribuirá a cualquier respuesta interinstitucional a las emergencias resultantes de desastres naturales, con especial énfasis en el liderazgo en materia de protección una vez cumplidos los tres criterios de presencia en el terreno, una solicitud del gobierno y un acuerdo interinstitucional».¹⁰ Este informe se basa en estos criterios para proporcionar recomendaciones específicas sobre un enfoque de toda la agencia para abordar el cambio climático, los desastres y los desplazamientos actuales y futuros.

⁸ Se realizaron 40 entrevistas con las partes interesadas, incluidos profesionales, organizaciones, instituciones y otras personas con conocimientos y experiencia pertinentes. Estas entrevistas se realizaron sobre una base confidencial y de no divulgación.

⁹ UNHCR, *Direcciones estratégicas del ACNUR 2017-2021* (ACNUR, 16 de enero de 2017), 18.

¹⁰ *Ibid.*, 21.

En enero de 2005, el Alto Comisionado para los Refugiados encontró una respuesta especialmente comprensiva a su petición de que los estados suspendieran todos los retornos forzados a las zonas afectadas por el tsunami del 26 de diciembre de 2004, que afectó principalmente a India, Indonesia, Maldivas, Somalia y Sri Lanka. La necesidad humanitaria era obvia, y los estados se vieron influenciados probablemente por el carácter, aparentemente a corto plazo, de la solicitud. Sin embargo, estas suposiciones no pueden darse por sentado en todas las situaciones en las que los impactos repentinos de un desastre o los impactos a largo plazo del cambio climático obligan a las personas a desplazarse.

Cabría preguntarse por qué el ACNUR, una organización generalmente asociada a los refugiados, debería desempeñar un papel en los desplazamientos relacionados con el cambio climático y los desastres, la mayoría de los cuales se espera que se lleven a cabo de forma interna,¹² y por qué motivo, si fuera capaz de proporcionar asistencia debido a su alcance global y a su acceso a los recursos, debería participar también en materia de «protección». De hecho, un corpus considerable de prácticas confirma que ambos aspectos

están inextricablemente vinculados, no de una manera directamente contingente, sino como consecuencia de responsabilidades institucionales globales.

1.1 AUMENTO DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA POR PARTE DE LA ONU

2005 fue el mismo año en que el Secretario General de la ONU informó sobre la necesidad de fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de la ONU. Su informe identificó «lagunas significativas de capacidad» en, entre otros, el alojamiento y la gestión y protección de los campamentos. Reconoció que la protección de los civiles es responsabilidad primordial de los estados, pero también que «el sistema humanitario debe trabajar para cubrir las lagunas de protección»¹³ y que «las asociaciones dentro del sistema pueden ser necesarias para superar esas lagunas de asistencia, como la protección y gestión de campamentos en situaciones que afectan a personas que se desplazan internamente, que no se benefician del liderazgo de

¹¹ Esta sección se basa en parte en «UNHCR Institutional Strategy: Climate Change and Disaster Displacement» del ACNUR (documento interno, septiembre de 2016); Jane McAdam, «From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement» (2016) 39 *UNSW Law Journal* 1512; Jane McAdam, «Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010-13» (2014) 29 (2) *Refugee*, 11.

¹² Oficina para la Ciencia del gobierno de Reino Unido, *Foresight: Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities* (Oficina para la Ciencia del gobierno de Reino Unido, 2011), 37; Banco Asiático de Desarrollo *Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific: Final Report* (Banco Asiático de Desarrollo, 2012) viii, 4; Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres, Agenda para la protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático (octubre de 2015), 9 <https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>.

¹³ Secretario General de las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas: Informe del Secretario General*, doc. ONU A/60/87-E/2005/78 (23 de junio de 2005), párrafo 28. En su informe de 1997, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma: Informe del Secretario General*, doc. ONU A/51/950 (14 de julio de 1997) 2, el Secretario General también había formulado una serie de propuestas encaminadas a promover un «mayor grado de unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y flexibilidad de respuesta a los muchos desafíos a los que se enfrenta [la ONU]» (2). Los derechos humanos, en particular, se identificaron como la única cuestión que se extendía a otras áreas fundamentales de la paz y la seguridad, los asuntos económicos y sociales, la cooperación para el desarrollo y los asuntos humanitarios. Véase también la resolución 52/152 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma» (12 de noviembre de 1997) (A); (19 de diciembre de 1997) (B).

ninguna agencia».¹⁴ Estas metas se debían cumplir, en parte, a través del IASC, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC). Establecido como el principal mecanismo para coordinar las actividades de asistencia humanitaria de la ONU, el IASC colabora con actores de las Naciones Unidas y no pertenecientes a la ONU,¹⁵ como agencias operacionales de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, ACNUR, PMA, FAO, OMS, UN-HABITAT y OCAH), y una agencia no perteneciente a la ONU, la OIM. Entre los «directores» se incluyen al ERC, como presidente, los jefes ejecutivos de siete organismos de las Naciones Unidas (PNUD, ACNUR, FAO, OMS, PMA, FNUAP y UNICEF) y la OIM como «miembros plenos», además de nueve invitados permanentes.¹⁶

En agosto de 2005, una «revisión de la respuesta humanitaria» encargada por el ERC examinó las emergencias complejas (provocadas por el hombre) y los desastres naturales, la capacidad de preparación y respuesta y la protección en relación con estas últimas.¹⁷ Encontró «una notoria falta de reconocimiento de una definición generalmente aceptada del significado y los requisitos de la protección».¹⁸ Si bien es cierto que la protección puede considerarse, por ejemplo, como la presencia física, la diplomacia bilateral y multilateral, la capacitación, la educación, la recopilación de datos, la difusión, la defensa y el acceso sobre el terreno, se trata comúnmente de cuestiones de derechos.¹⁹

La revisión determinó que las principales debilidades en las situaciones de desplazamiento interno se debían a la falta de responsabilidad y liderazgo. El impacto del ERC y de sus homólogos de campo, los Coordinadores Humanitarios, se redujo en la práctica por la falta de responsabilidad operacional entre los organismos de las Naciones Unidas para atender las necesidades de los desplazados internos.²⁰ Lo que se necesitaba era «un modelo más explícito en el que la rendición de cuentas operativa del sector se identificara claramente al nivel de una organización designada, siguiendo las normas acordadas. Las responsabilidades que debían cubrirse... eran: (a) planificación y desarrollo de la estrategia, (b) establecimiento de normas, (c) implementación y supervisión, (d) defensa».²¹ La revisión recomendaba al ERC consultar a los directores del IASC y a las principales partes interesadas para acordar la designación de la rendición de cuentas operativa de los diversos sectores y áreas intersectoriales para responder a la protección y atención de los desplazados internos.²²

En su resolución 60/124, del 15 de diciembre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó nota del informe del Secretario General y reafirmó «los principios de neutralidad, humanidad, imparcialidad e independencia para la prestación de asistencia humanitaria». También alentó al ERC a reforzar la coordinación y pidió a las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones que trabajaran con la OCAH «para mejorar la coordinación, la eficacia y la eficiencia de la asistencia humanitaria».²³

¹⁴ Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia (n.º 12), párrafo 37; véanse también los párrafos 53 – 58.

¹⁵ Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas» (19 de diciembre de 1991) anexo, párrafo 38.

¹⁶ Además, el CICR, la FICR, el ACNUDH, el FNUAP, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el Banco Mundial son «invitados permanentes» y los consorcios no gubernamentales CIEB, InterAction y el Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (SCHR) también asisten. Para obtener más información, consulte www.interagencystandingcommittee.org.

¹⁷ Véase *Humanitarian Response Review: An Independent Report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (agosto de 2005). Los autores del informe son Costanza Adinolfi, David S Bassiouni, Halvor Fossum Lauritzen y Howard Roy Williams.

¹⁸ *Ibid.*, sección 4.2, 30-31.

¹⁹ Véase *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia* (n.º 12), 31.

²⁰ *Humanitarian Response Review* (n.º 16), párrafo 2.7.2.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.* Véase también el Anexo VIII, 95, «Lead Agency and Clustering Chart», que sugiere responsabilidades generales de carácter más colaborativo que directivo.

²³ Resolución 60/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas» (15 de diciembre de 2005), párrafo 8. La Asamblea General hizo especial hincapié en la necesidad de fortalecer el papel del funcionario residente principal de las Naciones Unidas encargado de la coordinación y de fortalecer el apoyo a los coordinadores residentes/humanitarios de las Naciones Unidas y a los equipos de las Naciones Unidas en los países (párrafos 9-11).



Unos dos meses antes, el Comité Ejecutivo del ACNUR también había tenido en cuenta tanto la revisión como la labor del IASC. Alentó al ACNUR a que «siguiera estudiando la viabilidad de asumir responsabilidades de coordinación para los grupos relacionados» con los desplazados internos y «en apoyo de los coordinadores humanitarios de las Naciones Unidas», y esperaba ansioso poder trabajar junto con el ACNUR para responder a estos nuevos compromisos sin que afectara a su «misión principal».²⁴ Posteriormente, la Asamblea General adoptó en gran medida la misma postura en la resolución 60/128 sobre la «asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en África».²⁵

Entretanto, en septiembre de 2005, los directores del IASC asignaron al ACNUR responsabilidades en tres áreas: (a) la protección de los desplazados internos provocados por conflictos; (b) la provisión de alojamiento de emergencia; y (c) la coordinación y la gestión de los campamentos de desplazados internos. El ACNUR también desempeñó una función en otros grupos, incluida la responsabilidad compartida con el ACNUDH y UNICEF en el Grupo Temático Mundial de Protección (GPC) para garantizar la protección de las personas desplazadas a causa de los desastres.²⁶

²⁴ Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión General sobre la Protección Internacional N.º 102 (LVI) (2005), párrafo (x); Comité Ejecutivo del ACNUR, Informe del 56.º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, doc. ONU A/AC.96/1021 (7 de octubre de 2005), párrafo 20.

²⁵ Resolución 60/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre «Asistencia a refugiados, repatriados y personas desplazadas en África» (16 de diciembre de 2005), párrafos 16, 26.

²⁶ Véase, entre otros, «El papel del ACNUR en apoyo a una respuesta humanitaria mejorada en situaciones de desplazamiento interno: Marco de políticas y estrategias de implementación», doc. ONU EC/58/SC/CRP.18 (5 de junio 2007), párrafo 8; Reunión consultiva oficiosa del Comité Ejecutivo, «La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR (27 de febrero de 2007), párrafos 12-13.

Niños refugiados sudaneses viajan por varios kilómetros para buscar agua para la familia y para alimentar a sus animales. ACNUR y sus asociados subrayan que el cambio climático y las lluvias irregulares afectan igualmente a ambos, comunidades de acogida y de refugiados, que viven y cultivan regiones del este de Chad. © ACNUR / Oualid Khelifi

Dada su centralidad en la acción humanitaria, lograr la protección como práctica y resultado depende de la responsabilidad *compartida*.²⁷ Es posible que lo que se requiere en una situación de desplazamiento interno no sea siempre evidente, mientras que los medios para su promoción pueden parecer muy alejados de los disponibles para la protección de los refugiados. En primer lugar, el ACNUR solo puede estar presente con el consentimiento del estado, y no por un mandato universal establecido y firmemente respaldado por la Asamblea General. En segundo lugar, el estado, como recuerdan repetidamente las resoluciones de la Asamblea General, sigue siendo el principal responsable de los desplazados dentro de sus fronteras y, aunque deban cumplir las obligaciones internacionales de protección, esto no implica necesariamente que el ACNUR tenga la capacidad jurídica necesaria para actuar en nombre del desplazado. De hecho, la naturaleza y la necesidad de protección son comúnmente evidentes a nivel operativo, al igual que las modalidades de protección, al mismo tiempo que proporcionan asistencia humanitaria.

Por lo tanto, no es de extrañar que la revisión de 2016 realizada por el GPC de operaciones en seis países²⁸ llamara la atención sobre la necesidad de prevenir y reducir las violaciones de los derechos de las «personas afectadas».²⁹ Hizo hincapié en la necesidad de garantizar un acceso no discriminatorio a los servicios; mejorar la cohesión social y la resiliencia; salvar vidas y atenuar el sufrimiento; fomentar el respeto del derecho internacional, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, según proceda; fortalecer la capacidad tanto de las instituciones gubernamentales como de

los actores comunitarios; mejorar la protección de la infancia; ayudar a los supervivientes de la violencia sexual y de género y adoptar medidas para prevenir y reducir los riesgos de su aparición; identificar sistemáticamente los riesgos de protección; abordar los asuntos de refugio, propiedad y tierra; y tomar acciones en las minas. Sin duda, la protección dependerá del contexto, y los desplazados debido a los impactos de los desastres o el cambio climático tendrán diferentes necesidades y se enfrentarán a riesgos diferentes. Sin embargo, un enfoque basado en los derechos en todas las fases del desplazamiento (incluso a través de su resolución) es esencial para lograr resultados exitosos y duraderos.

La política de protección del IASC de 2016 subraya estos objetivos, dentro de un marco de responsabilidad legal y de actividad multisectorial.³⁰ El marco estratégico para 2016-2019,³¹ respaldado por el ERC, también subraya la necesidad de una protección oportuna, de alta calidad y relevante en lo que es tanto un entorno político como de desarrollo.

2.2 LA FUNCIÓN DEL ACNUR EN EL GPC

Las oficinas locales del ACNUR han prestado de manera regular asistencia y protección a los desplazados a causa de los impactos de los desastres, y han trabajado con los gobiernos y suministrado los recursos materiales necesarios. Esto ha ocurrido sin importar si el GPC se ha activado de manera formal o no.³² Algunos ejemplos son la participación del ACNUR en Filipinas después de los tifones de 2009 y en Pakistán después de las inundaciones de 2010. Además, las operaciones del ACNUR se han extendido a veces a personas desplazadas a través de fronteras internacionales a causa de los impactos repentinos y de lenta aparición del cambio climático y los desastres, como en Haití y la República Dominicana después

²⁷ Grupo Temático Mundial de Protección, *The Centrality of Protection in Humanitarian Action: A Review of Field and Global Clusters in 2016* (2016). La centralidad de la protección «implica más que una protección general. Incluye asegurar que el liderazgo, la coordinación y el compromiso en la protección y todos los sectores sean más estratégicos, estén alineados y estén dirigidos hacia una respuesta más contundente» (4).

²⁸ Irak, Sudán del Sur, toda Siria, Nigeria, Ucrania y Yemen.

²⁹ Para el significado y el alcance de esta noción, véase «El mandato del ACNUR» (Parte D) a continuación.

³⁰ Política del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección en acción humanitaria (octubre de 2016) <https://goo.gl/rJe3Qh>.

³¹ Grupo Temático Mundial de Protección, «Marco estratégico 2016 - 2019» <http://goo.gl/jdfttH>.

³² ACNUR, *Mapping of UNHCR Activities: Climate Change and Disaster Displacement* (documento interno, mayo de 2017), 7. Cabe señalar también que si bien el ACNUR proporcionó protección y asistencia a desplazados internos por desastres en al menos 43 situaciones, estas acciones solo contaron con el liderazgo del ACNUR en un grupo de protección oficialmente activado en ocho situaciones (la mayoría ocurrió durante la fase piloto de 2011, como se puede ver en la Parte C.3 a continuación).

del terremoto de 2010³³ y por la combinación de la persecución, los conflictos, la sequía y la hambruna, que provocaron grandes movimientos de Somalia a Kenia en 2011-2012.

Cuando se activa formalmente el GPC, las tres agencias encargadas de la protección – el ACNUR, UNICEF, y el ACNUDH³⁴ – se reúnen con el Coordinador Humanitario y el Coordinador Residente y acuerdan quién debe tomar la iniciativa. En 2016, el ACNUR dirigió 25 «operaciones de conflictos», UNICEF dirigió dos operaciones de desastres (Nepal y Malawi) y el ACNUDH dirigió una operación (Liberia). El ACNUR también lidera los grupos de protección en Etiopía y Myanmar, los cuales comenzaron como «conflicto», pero ahora son situaciones mixtas de conflicto y desastre. Tras las inundaciones de 2010 en Pakistán, el ACNUR dirigió el grupo interinstitucional sobre protección, así como sobre la coordinación y la gestión del campamento y el alojamiento de emergencia.³⁵

Desde 1999, el ACNUR ha participado en más de 40 operaciones de ayuda a desplazados internamente por desastres, de los cuales al menos 35 han sido fuera del «modelo de grupo». Por ejemplo, el GPC no se activó después del terremoto de 2016 en Ecuador, pero el ACNUR dirigió actividades de protección durante la fase de emergencia junto con sus homólogos gubernamentales, un recordatorio útil de la *complementariedad* de la contribución del ACNUR y de la ONU en general. Después de la fase de emergencia, el trabajo continuo del ACNUR con UNICEF y ONU Mujeres ayudó a desarrollar capacidades e introducir la protección con actores locales estatales y no gubernamentales.³⁶

2.3 LA FUNCIÓN DEL ACNUR EN EL TERRENO

La amplia participación del ACNUR en los desplazamientos por desastres se expone en el informe de documentación de 2017, que se examina más detalladamente a continuación. Los siguientes ejemplos ofrecen una breve «percepción de la protección» sobre las características y diferencias comunes que han surgido en función del contexto y las circunstancias.

Cuando el terremoto golpeó Haití en 2010, el ACNUR no estuvo presente y el ACNUDH lideró el grupo de protección. Sin embargo, el ACNUR realizó un seguimiento para fortalecer su papel fuera de Haití, por ejemplo, en la República Dominicana y en otros países donde había disponibles reagrupación familiar o vías complementarias de protección, como visados humanitarios. Dentro del país, el ACNUR ayudó a los desplazados internos a encontrar soluciones, incluido el regreso y el acceso a los medios de subsistencia, y ayudó a UNICEF y al gobierno de Haití a abordar posibles problemas de apatridia (mediante el registro de nacimientos), de riesgo de trata de personas y de promoción de la reagrupación familiar. El ACNUR también tomó medidas para proporcionar protección contra el desplazamiento involuntario secundario y combatir la violencia sexual y de género.

El ACNUR ya estaba presente en Pakistán con motivo de las grandes inundaciones de 2010, y ya se había activado el grupo de protección. Los retos de proporcionar asistencia humanitaria consisten en identificar y ayudar a los grupos vulnerables, garantizar un acceso justo y no discriminatorio a los recursos y al registro, proporcionar protección contra la violencia sexual y de género y la trata de personas, asesorar y asistir en disputas de tierra y propiedad, cuando sea posible, y, a su debido tiempo, fomentar y ayudar los retornos voluntarios y sostenibles. Con estos fines, el

³³ De manera significativa, la presencia del ACNUR tanto en Haití como en la República Dominicana facilitó la admisión y asistencia a los desplazados por el terremoto y, en general, contribuyó a una gran variedad de actividades de protección.

³⁴ El reciente informe del ACNUDH, *Promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de los grandes desplazamientos* (2016), doc. ONU A/HCR/33/67, recuerda de forma oportuna la necesidad de garantizar que los derechos humanos se encuentren en el centro de la respuesta a los grandes movimientos, de que se identifiquen las necesidades particulares de las personas y los grupos y de que se tengan en cuenta debidamente los factores impulsores de los desplazamientos, incluido el cambio climático, a la vez que se toman más medidas para abordarlos. Véase también la resolución 32/14 HRC «Protección de los derechos humanos de los migrantes: reforzar la promoción y la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluso en los grandes desplazamientos» (1 de julio de 2016).

³⁵ ACNUR (n.º 31) 18; véase también el Apéndice D (Tabla del ACNUR de Operaciones en Situaciones de Desastre (1999-2016)). A nivel mundial, el Clúster de Capacidades en Coordinación y Gestión de Campamentos y Albergues (CCCM –por sus siglas en inglés) es co-liderado por el ACNUR y la OIM.

³⁶ *Ibid.*

ACNUR realizó un seguimiento y unas evaluaciones, como las «evaluaciones de protección rápida» para familias vulnerables, coordinó iniciativas del GPC, por ejemplo, sobre la violencia sexual y de género, y, a través de su capacitación y desarrollo de capacidades con las autoridades nacionales, tuvo un impacto positivo en los procesos de regulación.

Cuando los tifones azotaron Filipinas en 2009, el gobierno solicitó asistencia internacional y se activó el GPC, con el ACNUR a la cabeza. El ACNUR ya tenía una larga historia de implicación con el gobierno de Filipinas (que se originó en la crisis de refugiados de Indochina en los años 1970 y 1980 y, posteriormente, en relación con la planificación de contingencias para emergencias, capacitación y retorno de desplazados internos). Los esfuerzos del ACNUR después de los tifones se concentraron en la promoción y el desarrollo de capacidades con las autoridades nacionales, con otros grupos participantes y la sociedad civil, al mismo tiempo que trataban cuestiones de protección que incluían: el riesgo de violencia sexual y de género, en particular debido al hacinamiento en los centros de evacuación;³⁷ el acceso desigual a las ayudas; niños no acompañados y separados; la identificación y asistencia de personas con necesidades especiales; la pérdida del documento identidad y otros documentos; y la pérdida de tierras y viviendas, especialmente para los «habitantes irregulares». Los pueblos indígenas y los pobres de las zonas urbanas eran particularmente vulnerables debido a que vivían en zonas de alto riesgo. Además, se observaron varios «problemas estructurales» al proporcionar la asistencia, debido al impacto desproporcionado de la catástrofe y a la ausencia de un enfoque claro de protección en las estrategias nacionales de socorro y recuperación.

El ACNUR tenía que determinar el alcance personal o el alcance de sus actividades de asistencia. Con este fin, decidió centrarse en cualquier persona «afectada»

por los tifones, desplazados o no, y adoptó «un marco general de derechos [...] que se basa en la necesidad y la vulnerabilidad como únicos criterios de priorización».³⁸ La «lente de desplazamiento» por sí sola se consideró insuficiente como indicadora de las necesidades de protección.

Como líder del GPC, el ACNUR consideró que su función era aclarar qué es la protección, qué preocupaciones de protección podrían surgir en un contexto de desastre y qué tipo de respuestas eran posibles y permisibles desde una perspectiva de protección.³⁹ Dado el hecho evidente de que Filipinas sigue estando en riesgo de sufrir desastres similares, los antecedentes de participación del ACNUR con las autoridades nacionales implican que está bien situado para contribuir a la integración de la protección mediante el desarrollo de doctrinas y normas de socorro, reubicación planificada y asistencia.⁴⁰

Como señala el informe de «evaluación de la misión», «las actitudes del gobierno respecto a la protección son cautelosamente positivas, aunque celosas de las prerrogativas nacionales».⁴¹ Una revisión posterior de la operación interna del ACNUR señaló que los grupos de protección deben activarse muy rápidamente y que la toma de decisiones con respecto al liderazgo «debe permitir el despliegue casi inmediato de una agencia con la capacidad adecuada para realizar la tarea».⁴² Además de un análisis bien fundamentado de la naturaleza del régimen de protección existente, si lo hubiera, y de las necesidades reales y potenciales de protección, se requiere una clara estrategia de salida. La «principal responsabilidad» del estado, además, exige que la contribución internacional esté orientada al desarrollo de capacidades en las instituciones gubernamentales nacionales y locales.

³⁷ Muchos de los centros de evacuación se encontraban en escuelas que debían volver a su funcionamiento normal y el riesgo de «cierre prematuro» a su vez aumentaba el riesgo de desplazamientos secundarios.

³⁸ Josep Zapater (Oficial Superior de Protección del ACNUR), «End of Mission Report: Typhoon Situation in the Philippines, 7 de octubre-9 de noviembre de 2009» (documento interno del ACNUR, 24 de noviembre de 2009).

³⁹ Para las afirmaciones anteriores de su papel de *derecho de control* en relación con los socios del grupo, véase «El papel del ACNUR» del Comité Ejecutivo del ACNUR (n.º 25), párrafo 37; Reunión Consultiva Oficiosa (n.º 25), párrafo 32.

⁴⁰ En el Comité Ejecutivo de 2011, Filipinas expresó su agradecimiento al ACNUR «por su apoyo al tratar los desafíos de la protección humanitaria relacionados, entre otras cosas, con los conflictos, el cambio climático y los desastres naturales: Acta resumida de la 651.ª Reunión, doc. ONU A/AC.96/SR.651 (30 de diciembre de 2011), párrafo 52. El ACNUR sigue prestando apoyo a Filipinas en materia de protección en situaciones de desastre. Por ejemplo, en abril de 2017, la oficina regional del ACNUR en Bangkok, junto con el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo de Filipinas, organizó un taller para las autoridades sobre «Protección en la preparación y respuesta».

⁴¹ Zapater (n.º 37), párrafo 25.

⁴² «Note on the Engagement of UNHCR in the Typhoon Response in the Philippines» (documento interno del ACNUR, sin fecha, sin firmar).

3

DESARROLLO DE POLÍTICAS: EL ACNUR Y LOS DESPLAZAMIENTOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES

3.1 DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL (DÉCADA DE 1990)

Desde el punto de vista de las políticas, el compromiso concertado del ACNUR con el cambio climático y los desplazamientos relacionados con los desastres comenzó en 2007, aunque en la década de 1990 se trabajó en los desplazamientos ambientales.⁴³ Un informe de 1991 de un Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo sobre soluciones y protección identificó varias categorías de personas desplazadas, incluidas las «forzadas a salir o que no podían regresar debido a catástrofes provocadas por el hombre», y las «forzadas a salir o que no podían regresar debido a desastres naturales o ecológicos o a la pobreza extrema».⁴⁴ El Grupo de Trabajo identificó las características clave de ese desplazamiento: la mayoría de los desplazamientos relacionados con el desastre serían internos; algunos estarían provocados por «procesos a largo plazo, acumulativos y cíclicos» (no solo eventos repentinos); la capacidad de afrontamiento de los estados dependería en parte de su nivel de desarrollo; los Estados tienen la responsabilidad de poner en marcha programas nacionales de gestión de la preparación ante desastres para planificar y mitigar los efectos de estos; y sería necesaria una mayor coordinación entre las agencias

para dar respuesta rápida y sistemáticamente a las víctimas de los desastres.⁴⁵ También señaló que, si bien la competencia del ACNUR «normalmente no se extiende a las personas desplazadas dentro de sus propios países como consecuencia de desastres naturales o ecológicos o de extrema pobreza», habría algunas personas con necesidades de protección cuyos motivos para huir habrían aumentado debido a los desastres.⁴⁶ Estas características resurgieron en conversaciones una década más tarde sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático, aunque al parecer sin ningún recuerdo de este análisis anterior.

3.2 DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LOS DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO (DÉCADA DEL 2000)

La fuerte convicción personal del Alto Comisionado António Guterres (2005-2015) motivó en gran medida el compromiso del ACNUR con este asunto. Su discurso de apertura al Comité Ejecutivo en 2007 fue el primero en mencionar la degradación ambiental y el cambio climático como factores impulsores del

⁴³ Esto se debatió en 1990-1991 en un Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre soluciones y protección; para ver un resumen, consulte Nina Hall, *Displacement, Development, and Climate Change: International Organizations Moving beyond Their Mandates* (Routledge, 2016), 55-56. No obstante, la lectura de los registros del Comité Ejecutivo de este período demuestra que los términos vinculados de «medio ambiente» y «desplazamiento» se planteaban con mayor frecuencia en relación con el impacto ambiental de los campamentos de refugiados en las comunidades de acogida.

⁴⁴ Véase el Informe del Grupo de Trabajo sobre soluciones y protección, 42.º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, doc. ONU EC/SCP/64 (12 de agosto de 1991), párrafo 8.

⁴⁵ *Ibid.*, párrafos 32 - 33, 35.

⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 35.

desplazamiento.⁴⁷ Posteriormente instó a los estados a abordar las circunstancias actuales en las que hay «cada vez más personas forzadas a desplazarse debido a carencias extremas, a la degradación ambiental y al cambio climático»,⁴⁸ y argumentó que el ACNUR tenía el deber de alertar a los estados sobre estos problemas y ayudar a encontrar respuestas a los nuevos desafíos que representan.⁴⁹ Dijo que esta situación estaba «en consonancia con [su] responsabilidad estatutaria para el desarrollo progresivo del derecho internacional en las áreas de [su] interés»,⁵⁰ y con su función como la agencia de la ONU «con responsabilidades y experiencia en la cuestión del desplazamiento forzado».⁵¹

En 2008, el Alto Comisionado creó un grupo de trabajo interno sobre el cambio climático para garantizar que el ACNUR adoptara un enfoque coherente, supervisara los acontecimientos relevantes y contribuyera al Grupo de Trabajo del IASC sobre el cambio climático. A través de este último, el ACNUR encabezó el subgrupo sobre migración y desplazamiento, ayudó a desarrollar una estrategia común de defensa humanitaria sobre el tema y preparó presentaciones conjuntas para la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

El primer documento de política del ACNUR sobre el cambio climático y los desplazamientos se publicó en 2008 (y se revisó en 2009) e identificó tres áreas de compromiso para la agencia: gestión de operaciones, estrategias de protección y defensa.⁵² Se empezaron a producir otros documentos de política de forma interna, y otros fueron encargados a expertos externos. Además, el ACNUR publicó actualizaciones de su propia participación en estas cuestiones.⁵³

Mientras tanto, las iniciativas de las Naciones Unidas para fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria también provocaron que el ACNUR se implicara más estrechamente con el espectro completo de las necesidades de protección en situaciones de desplazamientos internos.⁵⁴

En 2010 el Documento de antecedentes del ACNUR para el diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos de protección situó los desastres y el cambio climático en la agenda como nuevos factores impulsores de los desplazamientos.⁵⁵ Por primera vez, también dirigió la atención hacia posibles respuestas normativas, lo que sugiere que «podrían ser necesarios instrumentos adicionales para transformar las necesidades de los desplazados en formas tangibles de protección».⁵⁶ Durante el diálogo se convocó un evento paralelo sobre el cambio climático y los desplazamientos y contó con la asistencia de representantes del estado

⁴⁷ Entre 2007 y 2011 tuvieron lugar conversaciones clave del Comité Ejecutivo, que comenzaron con el discurso inaugural del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, durante el 58.º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (Ginebra, 1 de octubre de 2007) <http://goo.gl/wCztyq>, en el que destacó la degradación ambiental y el cambio climático como las principales razones de huida.

⁴⁸ Discurso de António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Tercer Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 62.º período de sesiones (Nueva York, 8 de noviembre de 2007) <http://goo.gl/MvJLZz>.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ José Riera, «Retos relacionados con el desplazamiento inducido por el cambio climático» (observaciones del Asesor Principal del Director de Protección Internacional). Conferencia Internacional «Millones de personas sin protección: Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo», Berlín, 29 de enero de 2013, 6 <http://goo.gl/zSnf2f>.

⁵¹ António Guterres, «Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR» (23 de octubre de 2008), 1 <http://www.unhcr.org/4901e81a4.html>. Véanse también las observaciones de los empleados del ACNUR en el documento de Nina Hall «Climate Change and Organizational Change in UNHCR» recogido en el libro *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, de Michelle Leighton, Xiaomeng Shen y Koko Warner (eds.) (Universidad de Naciones Unidas, 2011) 106, 111, que afirmó que el Alto Comisionado había manifestado su intención en las reuniones internas de cambiar el ACNUR de una agencia de refugiados a una agencia de migración forzada.

⁵² ACNUR, «Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR» (ACNUR, 2009) <http://goo.gl/EYmgw7>.

⁵³ Véase ACNUR, «UNHCR, The Environment and Climate Change: An Overview» (ACNUR, 2014) <http://goo.gl/vrrnYN>; «UNHCR, The Environment and Climate Change: An Overview» (versión actualizada del ACNUR, 2015) <http://www.unhcr.org/540854f49.pdf>; ACNUR, «Guía rápida del ACNUR: Desplazamiento por cambio climático y desastres» (mayo de 2017); ACNUR «Desplazamiento por cambio climático y desastres: Panorama general del papel del ACNUR» (2017).

⁵⁴ Véase el debate sobre el GPC a continuación.

⁵⁵ ACNUR, «Protection Gaps and Responses» (documento de antecedentes, 30 de noviembre de 2010), 2 <http://www.unhcr.org/4cebeeee9.html>.

⁵⁶ *Ibid.*



y otras personalidades, como el Alto Comisionado.⁵⁷ Sin embargo, se mantuvo un cierto debate interno en el seno del ACNUR acerca de la participación de la agencia en la cuestión.⁵⁸

Como se ha señalado anteriormente, el ACNUR ya estaba, en términos prácticos, contribuyendo activamente (y generalmente con éxito) en las necesidades de asistencia y protección de los desplazados por desastres en el terreno. Sin embargo, existía la preocupación de que el GPC no funcionara tan bien como debería. Aunque se pensó que la protección requería un liderazgo razonable para los desastres en el terreno, los grupos no siempre se activaban con prontitud o no se activaban en absoluto. En una carta del 22 de septiembre de 2010 del Representante Permanente de Australia al Alto Comisionado, se expusieron las cuestiones de manera clara y simple:

- Hubo un amplio acuerdo sobre la existencia de una brecha de protección en las situaciones

de desastres naturales y sobre las condiciones adecuadas que reúne el ACNUR para cubrirla cuando no existía un liderazgo claro y cuando el estado afectado solicitaba asistencia específicamente. Este era un trabajo que el ACNUR ya estaba haciendo, y la formalización de los arreglos existentes facilitaría una respuesta de protección más predecible, temprana y preparada en situaciones de desastres naturales.

- Sin embargo, el ACNUR solicitó más aclaraciones para que los estados pudieran dar su apoyo al ACNUR asumiendo una función formal de protección.
- A algunos les preocupaba que la formalización de la función de protección del ACNUR en situaciones de desastres naturales pudiera afectar negativamente a su capacidad principal. Algunos también opinaron que el ACNUR debía centrarse en el cumplimiento de su mandato actual.

⁵⁷ ACNUR, «Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos de protección de 2010: cambio climático y desplazamientos» (8 de diciembre de 2010) <http://www.unhcr.org/4cff4c709.html>.

⁵⁸ Hall (n.º 50), 111, explica que, a mediados de 2010, la planificación aún se encontraba en sus etapas formativas. Aunque se sugirió que la reunión podía examinar la manera de cubrir las lagunas de protección y que los desastres podrían ser uno de los rasgos, no se había decidido nada hasta ese momento.

Nyakong (derecha), de 22 años, tuvo que esconderse durante meses con su familia y sus vacas cerca de la aldea de Nasir en Sudán del Sur. No hay seguridad en la aldea pero las inundaciones son tan altas que no puede traer sus tres hijos menores de cinco años al campo de refugiados de Leitchuor en Etiopía. Junto con su marido atravesó una zona de guerra para llegar a Leitchuor e intercambiar pescados secos por grano para traer de nuevo a sus hijos. © ACNUR / Catianne Tijerina

- Los estados estaban muy interesados en obtener más información y análisis sobre el impacto de una función de protección formal en la capacidad del ACNUR para cumplir con su mandato principal y sus recursos financieros y humanos.
- Se estimó que el ACNUR debía determinar con mayor claridad su relación operativa con las organizaciones asociadas, incluido con el ACNUDH, la OCAH y UNICEF.
- Algunos Estados consideraron que la propuesta debía examinarse en el contexto de un debate más amplio sobre la asignación de recursos para los desastres naturales y el cambio climático, sobre todo teniendo en cuenta la dificultad de predecir el alcance y la escala futuros del compromiso del ACNUR. Además, la propuesta del ACNUR no debería menoscabar la capacidad de los propios estados para reducir, gestionar y responder a los riesgos de desastre, así como la capacidad de protección de otras organizaciones.
- Por último, no hubo interés en volver a examinar el mandato del ACNUR.⁵⁹

En su respuesta del 27 de septiembre de 2010, el Alto Comisionado trató de disipar estas preocupaciones e hizo hincapié en la primacía de las actividades encomendadas al ACNUR, las medidas adoptadas para proteger los recursos para esos fines y la necesidad de recaudar fondos para situaciones de desastres.⁶⁰ También destacó la inversión del ACNUR en contratación, capacitación y asociaciones, a fin de poder responder simultáneamente a los desafíos relacionados con el mandato y los desplazados internos, e hizo hincapié en el «valor añadido» para los refugiados que provenía de la participación del ACNUR en actividades humanitarias más amplias emprendidas a petición del estado.

En el período previo a la reunión ministerial de diciembre de 2011 para conmemorar el 60.º aniversario de la Convención de los Refugiados, el ACNUR trató de renovar el interés de los estados por los desarrollos normativos.⁶¹ Quería que los estados aceptaran el desarrollo de un marco de referencia mundial sobre el desplazamiento transfronterizo para situaciones no cubiertas por la Convención de los Refugiados, incluso en el contexto del cambio climático y los desastres. Esto se vio impulsado por una serie de acontecimientos en 2010-2011,⁶² incluida la adopción en diciembre de 2010 del párrafo 14 (f) del Marco de Adaptación de Cancún, en virtud del cual se invitaba a los estados a «mejorar la comprensión, la coordinación y la cooperación en relación con los desplazamientos provocados por el cambio climático, la migración y la reubicación planificada, cuando proceda, a nivel nacional, regional e internacional».⁶³

⁵⁹ Extraído de la carta archivada de carácter interno con el ACNUR. Véase también, División de Protección Internacional del ACNUR, «UNHCR's Leadership of the Protection Cluster in Natural Disasters» (24 de junio de 2010), para ver un resumen de los antecedentes, la experiencia y el papel del ACNUR hasta la fecha y las propuestas de liderazgo e implementación.

⁶⁰ Carta archivada de carácter interno con el ACNUR.

⁶¹ ACNUR, Reunión ministerial de los Estados Miembros de las Naciones Unidas con ocasión del 60.º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del 50.º aniversario de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (7-8 de diciembre de 2011), *Nota de antecedentes para mesas redondas*, doc. ONU HCR/MINCOMMS/2011/08 (18 de noviembre de 2011), 4. El ACNUR también emprendió una labor normativa inicial sobre la apatridia y el desplazamiento relacionado con el cambio climático, pero ahora hay un consenso general de que esta no es un área fructífera, dado que hay muchas variables implicadas (como cuestiones no resueltas en derecho internacional o cuándo dejaría de existir un estado) y otras áreas en las que el ACNUR podría invertir mejor su energía. Dicho esto, existen lecciones útiles que se podrían adaptar del contexto de la apatridia, como por ejemplo, los lugares en los que no se registran los nacimientos, se destruyen registros (por ejemplo, por inundaciones), las mujeres no pueden transmitir su nacionalidad y así sucesivamente, lo que puede resultar problemático en situaciones de desastres o en las que las personas se desplazan y no pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos. Por ejemplo, tras el terremoto de Haití en 2010, el ACNUR desempeñó un papel en la prevención de la apatridia en Haití y en los estados vecinos en los que las personas de ascendencia haitiana vivían indocumentadas y sin registro de nacimiento, lo que dificultaba su acceso a los derechos básicos.

⁶² Para un análisis detallado, véase McAdam, 2014 (n.º 10) y la bibliografía citada en dicho documento.

⁶³ Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, doc. ONU FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 de marzo de 2011), párrafo 14(f), <http://goo.gl/sGnFUx>.

En febrero de 2011, el ACNUR organizó una reunión de expertos en Bellagio sobre el cambio climático y los desplazamientos. Uno de sus objetivos estratégicos era dotar al ACNUR de una base sólida y actual de pruebas de expertos para respaldar su objetivo de finales de año. Los participantes acordaron de manera general que: *Es necesario elaborar un marco o instrumento de referencia mundial para aplicar en situaciones de desplazamiento externo distintas de las contempladas en la Convención de 1951, en particular para el desplazamiento provocado por catástrofes de aparición repentina. Se alienta a los estados, junto con el ACNUR y otras organizaciones internacionales, a estudiar esta cuestión más a fondo. Debería examinarse si ese marco o instrumento debería abarcar también otras formas actuales de desplazamiento externo.*⁶⁴

*Además: Dada la magnitud de las cuestiones que se plantean, es necesario un enfoque de colaboración basado en los principios de la cooperación internacional y reparto de la carga y la responsabilidad. La experiencia del ACNUR en las dimensiones de la protección del desplazamiento hace que sea un actor particularmente valioso.*⁶⁵

Estos hallazgos proporcionaron importantes estímulos para la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI, que se celebró en Oslo en junio de 2011 con el firme apoyo del ACNUR.⁶⁶ Su resultado – los Principios de Nansen – se reflejó en muchos de los mensajes clave de la reunión de expertos de Bellagio del ACNUR, incluida la idea de un marco de orientación global.⁶⁷ También hicieron hincapié en la responsabilidad de los estados de velar por que se estableciera una legislación, unas instituciones y unos recursos adecuados, especialmente en lo que respecta a las estrategias de reducción del riesgo de desastres.⁶⁸

3.3 LA PROPUESTA PILOTO DE 2011

El 26 de octubre de 2010, el Alto Comisionado escribió al ERC sobre la brecha en el previsible liderazgo del grupo de protección a nivel del país y sugirió parámetros para la futura participación del ACNUR. Estos parámetros requerían dos condiciones previas fundamentales: (a) el consentimiento claro del estado afectado; y (b) una solicitud del Coordinador Humanitario, previa consulta estrecha con el Gobierno y el equipo humanitario del país. En los casos en que ya existiera un mecanismo de coordinación de la protección dirigido por otra agencia, el ACNUR apoyaría a esa agencia como líder (como lo había hecho en Haití). No obstante, si no existiera tal mecanismo y ninguna otra agencia estuviera preparada para tomar la iniciativa, entonces el ACNUR debía ser el responsable de cubrir la brecha. El ERC confirmó su acuerdo mediante una carta con fecha del 15 de noviembre de 2010, en la que se sugiere que, como norma general, el ACNUR sea designado como líder del grupo de protección en situaciones de desastre, a menos que no esté disponible el consentimiento del estado afectado. Confirmó que el ACNUR y UNICEF aceptaban y sugirió que el acuerdo se pusiera en marcha durante 12 meses. El Alto Comisionado aceptó por carta el 7 de diciembre de 2010, y la propuesta se examinó y adoptó en la reunión de directores del IASC el 15 de diciembre de 2010.⁶⁹

En enero de 2011 se distribuyó el aviso del acuerdo piloto entre los miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR. El Alto Comisionado dio garantías respecto a la responsabilidad principal del mandato y expresó su expectativa de que el liderazgo del ACNUR para la protección en los desastres podría ayudar a mantener

⁶⁴ ACNUR, «Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento» (Reunión de Expertos de Bellagio, 22-25 de febrero de 2011), 1 <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf>.

⁶⁵ *Ibid.*, 2.

⁶⁶ Desde el punto de vista del ACNUR, se «incorporó directamente» en ese foro: Riera (n.º 49), 5.

⁶⁷ ACNUR (n.º 63), 1-2.

⁶⁸ Principios de Nansen, las recomendaciones derivadas de la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI (Oslo, 6-7 de junio de 2011); Principios II, V, VI <https://goo.gl/PdtVnx>.

⁶⁹ Cartas archivadas de carácter interno con el ACNUR.

abierto el espacio para el asilo y mejorar la protección de los refugiados.⁷⁰

Muchos estados acogieron con beneplácito la propuesta en la Reunión Consultiva Oficiosa y aprobaron la sugerencia de una revisión y una evaluación posteriores a la propuesta piloto y reiteraron la convocatoria de consultas interinstitucionales. El ACNUR se preparó para que se debatiera el tema en el Comité Permanente de junio, pero vio que las expresiones iniciales de apoyo comenzaron a evaporarse.⁷¹ Varias delegaciones reconocieron la necesidad de estrategias para abordar la evolución de las formas de desplazamiento, pero otras instaron ahora a la prudencia, y sugieren que el ACNUR se centre más bien en garantizar una aplicación más eficaz de las medidas actuales. Aunque casi la mitad de los delegados expresaron en principio su apoyo al papel de liderazgo del ACNUR, muchos dudaban de la conveniencia de permitir que el ACNUR asumiera responsabilidades y actividades adicionales.⁷² El apoyo al papel de liderazgo del ACNUR continuó, pero con algunas dudas en cuanto a su conveniencia. La promesa de una evaluación parecía requerir más «datos empíricos» sobre los cuales evaluar implicaciones relacionadas con los recursos y otras implicaciones. La mayoría de los estados no parecieron finalmente estar convencidos con la información proporcionada hasta el momento, otros se centraron en las responsabilidades del mandato, mientras que otros pidieron que se siguiera realizando una evaluación independiente,

«así como un debate entre las agencias y los estados, incluso a nivel de la Asamblea General, antes de asignar esas responsabilidades generales de coordinación de la protección al ACNUR».⁷³

Por lo tanto, a pesar de que la propuesta apenas pretendía formalizar el papel que el ACNUR había asumido en la práctica en siete desastres entre 2004 y 2011,⁷⁴ «hubo un claro llamamiento al aplazamiento de cualquier designación de responsabilidad como organismo líder en la protección en situaciones de desastres naturales hasta que se respondiera a los asuntos pendientes».⁷⁵

A pesar de ello, en este momento, los debates siguen siendo destacables por el alcance del apoyo estatal a la participación continua del ACNUR en relación con el desplazamiento vinculado al cambio climático y los desastres. De hecho, la naturaleza de las objeciones de los estados sugiere que el camino más fructífero es un mayor diálogo con los estados sobre el tema y más experiencia con la cooperación interinstitucional para satisfacer las necesidades de los desplazados por desastres. En la reunión plenaria del Comité Ejecutivo celebrada en octubre de 2011, el Alto Comisionado confirmó que el ACNUR seguiría trabajando para proteger a los desplazados en esas circunstancias, caso por caso.⁷⁶ Los estados aceptaron que existía una brecha de liderazgo en la protección, que los desplazamientos eran un problema y que el ACNUR tenía un papel que desempeñar.

⁷⁰ Carta del 17 de enero de 2011 del Alto Comisionado al Presidente del Comité Ejecutivo. El propio Comité Ejecutivo fue informado en una Reunión Consultiva Oficiosa el 2 de febrero de 2011. El ACNUR también respondió detalladamente a las preguntas planteadas por el subsecretario de estado para Población, Refugiados y Migraciones de Estados Unidos, que trataban las relaciones interinstitucionales, las consecuencias de los recursos, la financiación y la reducción del riesgo de desastres (un asunto que el ACNUR enfatizó que recaía directamente en las obligaciones de otras agencias). El Grupo de los Estados de África planteó otras preocupaciones gubernamentales en forma de ciertos «entendimientos», a saber: (a) el consentimiento del estado afectado se requeriría no solo antes, sino también durante toda la operación, que el estado podría dar por terminada en cualquier momento; (b) el estado determinaría el área de operaciones en consulta con el ACNUR; (c) cualquier operación del ACNUR en situaciones de desastres naturales se financiaría mediante contribuciones voluntarias y no afectaría a sus programas de mandato principales; (d) los programas de soluciones duraderas no serán aplicables en caso de desastres naturales; (e) un objetivo clave del ACNUR consistirá en ayudar a crear la capacidad nacional del país afectado, a fin de que pueda hacer frente a esas situaciones en el futuro; y (f) todas las operaciones del ACNUR se realizarán en plena coordinación y cooperación con el estado interesado.

⁷¹ Comité Ejecutivo del ACNUR, Informe de la 51.ª Reunión del Comité Permanente (21-23 de junio de 2011), doc. ONU A/AC.96/1104 (20 de septiembre de 2011). Véase de manera general Comité Ejecutivo del ACNUR, «UNHCR's Role in Support of an Enhanced Humanitarian Response for the Protection of Persons Affected by Natural Disasters» (6 de junio de 2011), doc. ONU EC/62/SC/CRP.19, párrafo 4 y las fuentes que cita; Comité Ejecutivo del ACNUR, «Questions and Answers on UNHCR's Protection Cluster Coordination Role in Natural Disasters» (23 de febrero de 2011), doc. ONU EC/62/SC/INF./1; Bryan Deschamp, Michelle Azorbo y Sebastian Lohse, *Tierra, viento y fuego: Un estudio del papel del ACNUR en los desastres naturales recientes*, ACNUR PDES/2010/06 (junio de 2010).

⁷² Comité Ejecutivo del ACNUR, «El papel del ACNUR» (n.º 70), párrafo 31.

⁷³ Informe de la 51.ª Reunión (n.º 70), párrafos 30-33.

⁷⁴ Comité Ejecutivo del ACNUR, «El papel del ACNUR» (n.º 70), párrafo 9.

⁷⁵ Informe de la 51.ª Reunión (n.º 70), párrafo 32.

⁷⁶ Comité Ejecutivo del ACNUR, Acta resumida de la 648.ª Reunión, doc. ONU A/AC.96/SR.648 (3 de octubre de 2011), párrafo 15. Véase también Comité Ejecutivo del ACNUR, Acta resumida de la 649.ª Reunión, doc. ONU A/AC.96/SR.649 (3 de octubre de 2011), párrafo 25, que señala que los problemas de protección eran comparables a los existentes en las situaciones de desastres.



Por ejemplo, Noruega llamó la atención sobre la magnitud de la hambruna en el Cuerno de África, el creciente número de personas desplazadas por los peligros naturales y la falta de un marco de protección adecuado.⁷⁷ España también habló del Cuerno de África y del intenso conflicto al que contribuían los efectos del cambio climático y las crisis económicas.⁷⁸ Alemania señaló que el sistema humanitario debía adaptarse para abordar cuestiones como el cambio climático, los nuevos patrones de desastres naturales, las inundaciones y la inseguridad del agua y los conflictos armados.⁷⁹ Marruecos apoyó los

diálogos «revitalizadores» sobre los desafíos de la protección,⁸⁰ los Países Bajos acogieron nuevamente la propuesta de proyecto piloto,⁸¹ y China y Namibia apoyaron el fortalecimiento del sistema de respuesta a emergencias y la coordinación con otras agencias.⁸² México hizo hincapié en que el diálogo internacional sobre la *protección* de los desplazados por desastres debería llevarse a cabo con la colaboración de todas las agencias humanitarias, a fin de desarrollar respuestas globales eficaces,⁸³ mientras que desde una perspectiva no estatal, HIAS y la CEDEAO apoyaron el liderazgo del ACNUR en los desplazamientos.⁸⁴ Francia, rescatando

⁷⁷ Doc. ONU A/AC.96/SR.649 (n.º 75), párrafos 2, 5; véanse también las observaciones de Djibouti, párrafo 8.

⁷⁸ Doc. ONU A/AC.96/SR.651 (n.º 39), párrafo 40. Véanse también las observaciones de Costa Rica, párrafo 44 y Chad, párrafo 80.

⁷⁹ Doc. ONU A/AC.96/SR.649 (n.º 75) párrafos 9 – 10.

⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 57.

⁸¹ *Ibid.*, párrafo 103.

⁸² Doc. ONU A/AC.96/SR.651 (n.º 39), párrafos 20, 24.

⁸³ Comité Ejecutivo del ACNUR, Acta resumida de la 652.ª Reunión, doc. ONU A/AC.96/SR.652 (5 de octubre de 2011), párrafo 9. Véase también Comité Ejecutivo del ACNUR, Acta resumida de la 654.ª Reunión, doc. ONU, A/AC.96/SR.654 (6 de octubre de 2011), párrafo 5 (Irlanda); referencia del ACNUR en 2007 a su «*derecho de control*» (n.º 38).

⁸⁴ Comité Ejecutivo del ACNUR, Acta resumida de la 653.ª Reunión, doc. ONU A/AC.96/SR.653 (5 de octubre de 2011), párrafos 13, 19.

un punto de la «Nota sobre Protección Internacional» de ese año,⁸⁵ expresó su interés acerca de la idea de desarrollar un «marco de referencia mundial sobre los desplazamientos relacionados con el cambio climático y otras tendencias internacionales importantes».⁸⁶ Solo la Federación Rusa y la India enviaron un mensaje de cautela. Rusia argumentó que el régimen de protección internacional debía seguir siendo regulado por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y que el mandato del ACNUR no debía modificarse,⁸⁷ y la India señaló que era necesario «mantener las cuestiones de asilo y de migración, incluidos los factores causales como el cambio climático, bien separados».⁸⁸

El Alto Comisionado concluyó mientras subrayaba una vez más la importancia de reconocer que había vacíos en el régimen de protección relacionado con las nuevas formas de desplazamiento causadas por múltiples factores. Si bien las preocupaciones «tradicionales» eran nuevamente evidentes, ningún estado se opuso a la función de protección del ACNUR como tal. Por lo tanto, aunque algunas preocupaciones en 2011 pudieron haber frenado el progreso, el ACNUR pudo mantener las cuestiones en pie, desempeñar un papel cada vez más activo en la respuesta a las necesidades de protección⁸⁹ y participar en el desarrollo progresivo a través de su contribución a iniciativas dirigidas por el estado fuera del marco del Comité Ejecutivo.

En noviembre de 2011, el Alto Comisionado se dirigió al Consejo de Seguridad de la ONU. Explicó que cada vez más personas «se ven obligadas a huir por razones

que no están cubiertas por la Convención de 1951 sobre los Refugiados»,⁹⁰ y describió el cambio climático como «el desafío determinante de nuestros tiempos [...] que está aumentando la magnitud y la complejidad de los desplazamientos humanos».⁹¹ Argumentó que la comunidad internacional debería «formular y adoptar un conjunto de principios específicamente diseñados para reforzar la protección y encontrar soluciones para las personas que se han visto forzadas a abandonar su propio país a causa de acontecimientos ambientales catastróficos, y que no pueden solicitar el estatuto de refugiado en virtud del derecho internacional».⁹²

3.4 LA REUNIÓN MINISTERIAL DE DICIEMBRE DE 2011 Y LA CREACIÓN DE LA INICIATIVA NANSEN

En la reunión ministerial del ACNUR celebrada en diciembre de 2011, no hubo consenso sobre la elaboración de un marco de referencia mundial sobre el desplazamiento transfronterizo, incluido en relación con los efectos del cambio climático. Solo cinco estados prestaron su apoyo formal a la idea: Costa Rica, Alemania, México, Noruega y Suiza.⁹³ Se apuntó que hacía falta un enfoque internacional más coherente para satisfacer las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de las fronteras debido a los desastres (incluido en el contexto del cambio climático) y se hizo referencia a los Principios de Nansen. Con esto en mente, se comprometieron «a cooperar con los estados interesados y otros actores relevantes, como el ACNUR, con el fin de comprender mejor esos movimientos transfronterizos a los niveles

⁸⁵ Comité Ejecutivo del ACNUR, Acta resumida de la 1068.ª Reunión, doc. ONU A/AC.96/1068 (28 de junio de 2011), párrafo 16.

⁸⁶ Doc. ONU A/AC.96/SR.654 (n.º 82), párrafo 4. Doña Ingres (Francia) preguntó si los instrumentos de protección de los refugiados y desplazados internos eran suficientes para abordar esas nuevas formas de desplazamiento. Parecía tener mayor importancia un debate sobre los desafíos mundiales de protección en caso de que el ACNUR se involucrara más en los esfuerzos de protección en caso de desastres. Entre los temas que se podrían volver a estudiar más adelante figuran los siguientes: cómo reaccionar a un número creciente de casos, qué estatuto de protección ofrecer a los desplazados a causa del cambio climático y qué responsabilidad deberían asumir los estados.

⁸⁷ Doc. ONU A/AC.96/SR.649 (n.º 75), párrafo 60.

⁸⁸ Doc. ONU A/AC.96/SR.652 (n.º 82), párrafo 5. Véase también el Informe de la 51.ª Reunión del Comité Permanente (n.º 70), párrafos 30 – 34.

⁸⁹ Por ejemplo, en abril de 2014, la OCAH y el ACNUR emitieron una nota conjunta sobre las situaciones de desplazamiento mixto y la coordinación en la práctica, en la que se establecen las responsabilidades y funciones institucionales respectivas; esto se aclaró aún más en septiembre de 2016.

⁹⁰ António Guterres, «Maintenance of International Peace and Security: New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention» (discurso del Alto Comisionado para los Refugiados, Sesión informativa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de noviembre de 2011), 2 <http://www.unhcr.org/4ee21edc9.html>.

⁹¹ *Ibid.*, 3. Sin embargo, apuntó que el cambio climático no es una variable independiente, sino que interactúa y refuerza «otros desequilibrios globales».

⁹² *Ibid.*, 5-6.

⁹³ Costa Rica prometió su apoyo después de la reunión.

regionales y subregionales pertinentes, determinar las prácticas recomendadas y establecer un consenso sobre la mejor manera de ayudar y proteger a las personas afectadas».⁹⁴

Para poner en práctica este compromiso, en octubre de 2012 Noruega y Suiza crearon un nuevo proceso intergubernamental: la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres. Supuso el desarrollo institucional más significativo sobre el cambio climático, los desastres y la movilidad humana hasta la fecha. Como proceso consultivo ascendente dirigido por estados, se buscó «lograr un consenso sobre el desarrollo de una agenda de protección que abordara las necesidades de las personas desplazadas a través de las fronteras internacionales por desastres naturales, incluido por los efectos del cambio climático».⁹⁵ Se desarrolló a través de una serie de consultas subregionales, reuniones de la sociedad civil y reuniones de expertos. De conformidad con una subvención de la UE otorgada por el ACNUR para apoyar las actividades de la Iniciativa Nansen, el ACNUR organizó (con la colaboración Brookings Institution y la Universidad de Georgetown) una reunión de expertos para elaborar directrices de protección de reubicaciones de planificación interna, celebrada en San Remo en marzo de 2014.⁹⁶ A esta reunión le siguió a mediados de 2015 una reunión en Bellagio más enfocada, en la que se redactó la orientación y posteriormente se difundió a los estados.⁹⁷ El ACNUR también encargó un número especial de la *Revista Migraciones Forzadas* sobre desastres y desplazamientos en un clima cambiante⁹⁸ y celebró eventos paralelos sobre la Iniciativa Nansen en cada reunión del Comité Ejecutivo entre 2012 y 2016 (con la excepción de 2015, que coincidió con Consulta Global de la Iniciativa Nansen). En diciembre de 2015 el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos de protección del ACNUR tuvo una sesión temática central sobre «Abordar nuevas causas fundamentales: Degradación del medio ambiente, peligros naturales,

cambio climático, seguridad alimentaria, escasez de agua y urbanización».

En la Consulta Mundial de octubre de 2015, la Iniciativa Nansen presentó su documento final, el Agenda para la protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Este documento no vinculante, respaldado por 109 estados, resume las lagunas normativas al abordar el desplazamiento, la migración y la reubicación planificada en el contexto de los desastres y el cambio climático, y sugiere medidas concretas que pueden tomar los estados a nivel nacional, regional e internacional para afrontarlas. En lugar de solicitar un marco de referencia mundial o un nuevo tratado, la Agenda de Protección adopta un enfoque de «herramientas» que identifica prácticas eficaces que pueden incorporar los estados a sus propias leyes y políticas. La Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, su organismo sucesor establecido en 2016, encabeza muchas de sus recomendaciones.⁹⁹

3.5 OTROS DESARROLLOS INTERNACIONALES SIGNIFICATIVOS

El ACNUR coordinó un Grupo Asesor técnico e informal sobre el cambio climático y la movilidad humana desde octubre de 2013 compuesto por el ACNUR, la OIM, el Instituto Universitario de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (UNUEHS), PNUD, NRC, IDMC, Refugees International, la Universidad de Lieja y la Red Árabe para el Medio Ambiente y Desarrollo (RAED).⁹⁸ Ese grupo presentó propuestas conjuntas a la CMNUCC y prestó apoyo técnico a las partes en la CMNUCC en el marco de las negociaciones sobre el cambio climático en París. También facilitó un foro para difundir las investigaciones y las publicaciones y celebrar eventos paralelos de alto nivel en las

⁹⁴ ACNUR, *Compromisos 2011: Evento Intergubernamental a nivel ministerial sobre los refugiados y los apátridas* (Ginebra, Palacio de las Naciones, 7-8 de diciembre de 2011) (ACNUR, 2012), 101, (Noruega); véase también 77 (Alemania), 95 (México), 117 (Suiza).

⁹⁵ Iniciativa Nansen, «Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático: Nota informativa» (20 de octubre de 2013), 1.

⁹⁶ Varios entrevistados expresaron su sorpresa ante el enfoque del ACNUR sobre las reubicaciones planificadas. Hubo una sensación general de que la medida era más oportunista (en términos de financiación disponible) que estratégica (en términos de experiencia del ACNUR).

⁹⁷ Brookings Institution, Universidad de Georgetown y ACNUR, *Orientación sobre la protección de personas víctimas de desastres naturales y del cambio ambiental a través de la reubicación planificada* (7 de octubre de 2015) <http://goo.gl/NastTA>. En 2017, se publicarán orientaciones operacionales sobre ciertos aspectos.

⁹⁸ (2015) *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 49 <http://www.fmreview.org/climatechange-disasters.html>.

⁹⁹ Véase más en McAdam, 2016 (n.º 10); <http://disasterdisplacement.org/>.

principales reuniones mundiales, incluso para garantizar que las lecciones extraídas del proceso de la Iniciativa Nansen se incorporaran a los procesos internacionales pertinentes.

Otros desarrollos significativos durante este período incluyeron la incorporación de importantes medidas sobre la movilidad humana en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030,¹⁰⁰ la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁰¹ y las conclusiones sobre la Cumbre del Clima de París 2015.¹⁰² La Agenda para la Humanidad, anexionada al informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, insta a los Estados a:

Adoptar un marco internacional apropiado, una legislación nacional y marcos de cooperación regionales para el año 2025 para garantizar que los países de las regiones proclives a sufrir desastres estén preparados para recibir y proteger a los desplazados a través de las fronteras sin el estatus de refugiados.¹⁰³

El informe del Secretario General en la reunión de alto nivel del 19 de septiembre de 2016 sobre los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en Nueva York subrayó además los riesgos de desplazamiento que plantean los efectos de los desastres y el cambio climático, y destaca la necesidad de fortalecer la cooperación y la protección internacionales, y de una mayor atención a las causas fundamentales.¹⁰⁴

Lo que comenzaron siendo tres ámbitos de trabajo separados – que abordaban las lagunas políticas relacionadas con los «refugiados a causa del cambio climático», las lagunas en las respuestas operativas a los desplazados internos a causa de desastres y el impacto del cambio climático en las personas de la competencia

del ACNUR – se ha ido transformando y se ha matizado mucho más.¹⁰⁵ Se han generado un creciente grado de interés organizativo y diversidad de actividades.

En los últimos cinco años, se han producido importantes cambios de actitud entre los estados en cuanto a su conciencia con respecto al impacto de los desastres y el cambio climático en el desplazamiento, su disposición a colaborar en él y su aceptación del papel del ACNUR tanto en los aspectos operativos como de establecimiento de normas.¹⁰⁶ Estos cambios se deben a las considerables reflexiones conceptuales y basadas en pruebas derivadas de la Iniciativa Nansen y de otros procesos en los que el ACNUR participó directamente, así como del hecho de que el ACNUR haya demostrado activamente su capacidad de respuesta operativa al responder a una serie de situaciones de desplazamientos relacionados con los desastres.¹⁰⁷ El ACNUR continúa su labor como socio importante de la Plataforma para los Desplazamientos por Desastres, y ha asumido el liderazgo de una serie de actividades. También participa estrechamente con el Grupo de Trabajo sobre desplazamientos relacionados con los impactos adversos del cambio climático, establecido en las negociaciones sobre el cambio climático en París en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático.

En retrospectiva, se puede argumentar que los primeros trabajos del ACNUR sobre el cambio climático, los desastres y el desplazamiento fueron visionarios, aunque prematuros, en la creación de una hoja de ruta mundial para la acción.

¹⁰⁰ Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, doc. ONU A/RES/69/283 (23 de junio de 2015) <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516716.pdf>.

¹⁰¹ Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, doc. ONU A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

¹⁰² CMNUCC, Decisión 1/CP.21, Aprobación del Acuerdo de París, doc. ONU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (29 de enero de 2016).

¹⁰³ Secretario General de las Naciones Unidas, *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida* (Informe del Secretario General de las Naciones Unidas en la Cumbre Humanitaria Mundial), doc. ONU A/70/709 (2 de febrero de 2016), Anexo viii.

¹⁰⁴ Secretario General de las Naciones Unidas, *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes* (Informe del Secretario General), Doc. ONU A/70/59 (21 de abril de 2016), párrafos 3, 18, 27, 47, 93, 119.

¹⁰⁵ ACNUR (n.º 31), 14.

¹⁰⁶ Véase, p. ej., «Conference Statement and Official Delegations Supporting the Protection Agenda» (13 de octubre de 2015) en Iniciativa Nansen, *Global Consultation Conference Report: Geneva, 12-13 October 2015* (Ginebra, diciembre de 2015), 59-60, que (en la pág. 60) acepta «un acuerdo institucional que refuerce la coordinación y la cooperación entre el ACNUR, la OIM y otras organizaciones relevantes».

¹⁰⁷ Véase ACNUR (n.º 31), Apéndice D (Tabla del ACNUR de Operaciones en Situaciones de Desastre (1999-2016)).

4

EL MANDATO DEL ACNUR

El «mandato» del ACNUR está determinado en primer lugar por su Estatuto, aprobado por la Asamblea General en diciembre de 1950. Sin embargo, a la luz de su condición de órgano subsidiario de la Asamblea General, también está determinado por las instrucciones o directrices políticas que recibe de ese órgano o del Consejo Económico y Social (ECOSOC).¹⁰⁸ El «mandato principal» del ACNUR suele referirse a las funciones establecidas en el párrafo 1 del Estatuto («proporcionar protección internacional» a los refugiados y «buscar soluciones permanentes» al problema de los refugiados). Estas funciones tienen necesariamente un significado histórico debido a que están «integradas» en el régimen *jurídico* internacional de la protección de los refugiados (que incluye la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y otros equivalentes regionales), pero también deben entenderse en contexto y a la luz del papel del ACNUR como la agencia de las Naciones Unidas para los refugiados y *la protección*.

La relación entre las responsabilidades del ACNUR en materia de refugiados y su papel humanitario general ha sido siempre de tensión dinámica, en la que las responsabilidades institucionales respaldadas por los estados no se corresponden necesariamente con sus obligaciones jurídicas internacionales.¹⁰⁹ Esta

tensión a veces ha servido de base para debatir el alcance personal del mandato del ACNUR. Ya en 1973, la Asamblea General solicitó al Alto Comisionado que continuara «sus actividades de asistencia y *protección* en favor de los refugiados según su mandato, así como de aquellos a quienes pueda ofrecer sus buenos oficios o pueda prestar asistencia de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General».¹¹⁰ En 1977, el Alto Comisionado pidió al Comité Ejecutivo que aclarara la distinción entre refugiados y personas desplazadas.¹¹¹ Aunque no se recibió asesoramiento formal, las resoluciones de la Asamblea General siguieron reflejando un amplio entendimiento en cuanto a las responsabilidades de protección del ACNUR.¹¹²

Las competencias y responsabilidades del ACNUR se han ampliado considerablemente desde su creación: desde el Estatuto, pasando por los buenos oficios y la asistencia, hasta la protección y las soluciones. El tipo de beneficiarios también ha pasado de los definidos en el Estatuto, pasando por los que no entraban en las competencias del ACNUR y que recibieron la actuación de buenos oficios, hasta los incluidos en resoluciones pertinentes de la Asamblea General y directivas del Comité Ejecutivo, y llegando finalmente a un tipo general de personas cuya protección preocupa a la comunidad internacional, a saber, los refugiados

¹⁰⁸ Véase el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 428 (V) (14 de diciembre de 1950), párrafo 3: «El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social». Véase el párrafo 9: «El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición».

¹⁰⁹ Esto resulta más evidente, quizás, en la «brecha» que existe entre las obligaciones de protección del estado y la función y responsabilidad del ACNUR al buscar soluciones.

¹¹⁰ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3143 (XXVIII) (14 de diciembre de 1973), párrafo 2 (sin cursivas en el original).

¹¹¹ Para leer la declaración del Alto Comisionado al Comité Ejecutivo, véase el informe del 28.º período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, doc. ONU A/AC.96/549 (19 de octubre de 1977), Anexo, y para un resumen de las posturas de los estados, véanse los párrafos 21, 26. El discurso inaugural del Alto Comisionado se resume en los párrafos del 9 al 16; su consulta sobre la distinción entre refugiados y personas desplazadas se resume en el párrafo 14.

¹¹² Por ejemplo, en la resolución 32/68 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (8 de diciembre de 1977) se señaló «el extraordinario trabajo [...] realizado [...] para proporcionar *protección* internacional y asistencia material a los refugiados y desplazados» (sin cursivas en el original), mientras que la resolución 35/41 (25 de noviembre de 1980), párrafo 1, hacía referencia a las responsabilidades del ACNUR de «*proteger* y ayudar a los refugiados y las personas desplazadas en todo el mundo» (sin cursivas en el original).

tal y como se describen en el Estatuto del ACNUR y la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, otros refugiados cubiertos por tratados y acuerdos regionales, determinados grupos de desplazados «externamente», desplazados internos, apátridas y otras personas «de la competencia» del ACNUR y para quienes la Asamblea General o los estados pueden solicitar intervenciones apropiadas.

Aparte de consideraciones puramente humanitarias, esta evolución es una prueba de lo consciente que es la comunidad internacional de que se deben abordar las necesidades de manera ordinaria en situaciones de crisis humanitaria (al menos asistencia), y de que la falta de protección en sí misma es una cuestión de interés internacional. Ese «déficit» se puede dar como una cuestión de derecho o puede ser evidente a partir de los hechos. Puede ser debido al temor a la persecución o a las violaciones de derechos humanos, a desastres causados por el hombre, como los conflictos o la violencia, o puede ser incidental a desastres provocados por peligros naturales. Por ejemplo, el Informe de 1986 del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados evitó problemas de definición y se centró en su lugar en los «desplazamientos forzados», en los que el significado de «forzado» debía «entenderse en un sentido amplio que abarca diversas causas o factores naturales, políticos y socioeconómicos que directa o indirectamente fuerzan a las personas a huir».¹¹³

Como se señaló anteriormente, el mencionado Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo sobre soluciones y protección de 1991¹¹⁴ examinó específicamente la cuestión de la protección de las personas desplazadas por los desastres. Además, un documento de debate

sobre «personas de la competencia» del ACNUR, presentado en una reunión entre períodos de sesiones del Comité Ejecutivo en abril de 1992, tomó nota de la disyunción entre la «obligación» de la comunidad internacional de ofrecer protección y las respuestas discrecionales de los estados.¹¹⁵ Aunque en general se reconoció que había que tratar los problemas de protección, la manera de proceder no estaba clara.¹¹⁶ En gran medida, el debate «académico» ha sido superado por el compromiso operativo del ACNUR ante las situaciones de desplazamiento que tienen una multitud de «causas» y por sus contribuciones al fortalecimiento de la coordinación del sistema de respuesta humanitaria de la ONU.

Por lo tanto, se puede considerar que las objeciones al «mandato», «mandato básico» y «soberanía» están relacionadas. Los desplazados internos a causas de los desastres son, lógicamente, ciudadanos que siguen dentro de su propio país y que tienen derecho a que su propio estado les proporcione la protección de sus derechos y bienestar. Las opciones y acciones del estado se pueden determinar y configurar por el derecho y los compromisos internacionales, pero el estado mismo sigue siendo el principal responsable.¹¹⁷ Esa es una de las razones por las que la contribución y la cooperación de la comunidad internacional se consideran de manera apropiada como *complementarias* a los esfuerzos del estado y el motivo por el que el desarrollo de capacidades y la capacitación, con miras a habilitar y fortalecer las instituciones nacionales, son cruciales en cualquier estrategia futura. Las preocupaciones expresadas en relación con el mandato y la soberanía del estado son recordatorios útiles del papel que tienen los organismos internacionales como «facilitadores», aunque la protección siga siendo un asunto de interés internacional.

¹¹³ «Cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados: Nota del Secretario General», doc. ONU A/41/324 (13 de mayo de 1986), párrafo 26. La nota también considera los desastres naturales y los casos de fuerza mayor como causa de los flujos de refugiados, como las «fuertes inundaciones, la sequía prolongada, la erosión del suelo y la desertificación, que pueden amenazar directamente la vida y la seguridad de un pueblo o pueden representar indirectamente una amenaza y, como consecuencia, causar un grave deterioro de la situación económica, en particular en cuanto a la situación alimentaria y sanitaria» (párrafo 42). Recomendó a los estados, de manera individual y colectiva, y a las organizaciones internacionales pertinentes, que establecieran y adoptaran medidas apropiadas para evitar las corrientes de refugiados que puedan estar causadas por desastres naturales (párrafo 66[g]).

¹¹⁴ Véase n.º 43. El Subcomité Plenario de Protección Internacional «aceptó con agradecimiento» el Informe, que recomendaba debates adicionales: Informe del Subcomité, doc. ONU A/AC.96/781 (9 de octubre de 1991), párrafos 2-18.

¹¹⁵ «Protection of Persons of Concern to UNHCR who fall outside the 1951 Convention: A Discussion Note», doc. ONU EC/SCP/1992/CRP.5 (abril de 1992). El Grupo de los Estados de África y el Grupo de América Latina también presentaron, respectivamente, un documento sobre el alcance de la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena: doc. ONU EC/SCP/1992/CRP.6 (1992).

¹¹⁶ Informe de la reunión del 13-14 de abril, doc. ONU EC/SCP/71 (7 de julio de 1992), párrafos 31-44.

¹¹⁷ Véase la resolución 71/172 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados» (19 de diciembre de 2016), párrafo 12. Véase también Comisión de Derecho Internacional, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 68.º período de sesiones, doc. ONU A/71/10 (2016), capítulo IV, «Protección de las personas en caso de desastre», proyecto de artículos y observaciones, proyecto de art. 5.

5

INFORME DE RECOPIACIÓN Y ENTREVISTAS DEL ACNUR 2017

Un informe de recopilación interno sobre la labor del ACNUR con respecto al cambio climático y los desplazamientos relacionados con los desastres, preparado en diciembre de 2016 para ayudar al presente estudio, pone de relieve el alcance de la participación del ACNUR en este ámbito. Las actividades abarcan todas las esferas de la organización, desde el Alto Comisionado hasta las oficinas locales, y abarcan desde la promoción o el desarrollo jurídico/político hasta las operaciones. El informe de recopilación identificó cinco ámbitos clave de las actividades del ACNUR hasta la fecha:¹¹⁸

1. En el plano operativo, la agencia lleva a cabo **prácticas eficaces** tanto para prevenir como para abordar los desplazamientos internos y transfronterizos por desastres.
2. En cuanto al apoyo y desarrollo jurídico, el ACNUR cuenta con una amplia experiencia en el desarrollo y apoyo de nuevas **leyes nacionales, normas internacionales y regionales y orientación** para proteger mejor los derechos de las personas desplazadas en el contexto de los desastres y el cambio climático.
3. En el plano de las políticas, la agencia ha llevado a cabo actividades para **fomentar la coherencia de las políticas** y garantizar que las cuestiones relativas al desplazamiento por los desastres se integren de manera efectiva en otros ámbitos políticos pertinentes.
4. Para llenar las lagunas conceptuales y de conocimientos que sustentan este trabajo operativo y de políticas, el ACNUR también ha llevado a cabo y encargado importantes **investigaciones y recopilación de datos**.
5. Por último, el ACNUR se ha esforzado en reforzar la **capacidad institucional** de la agencia para llevar a cabo actividades en los cuatro ámbitos clave anteriores de manera eficaz y estratégica, de conformidad con su papel y su mandato.¹¹⁹

El siguiente gráfico resume estos ámbitos.¹²⁰

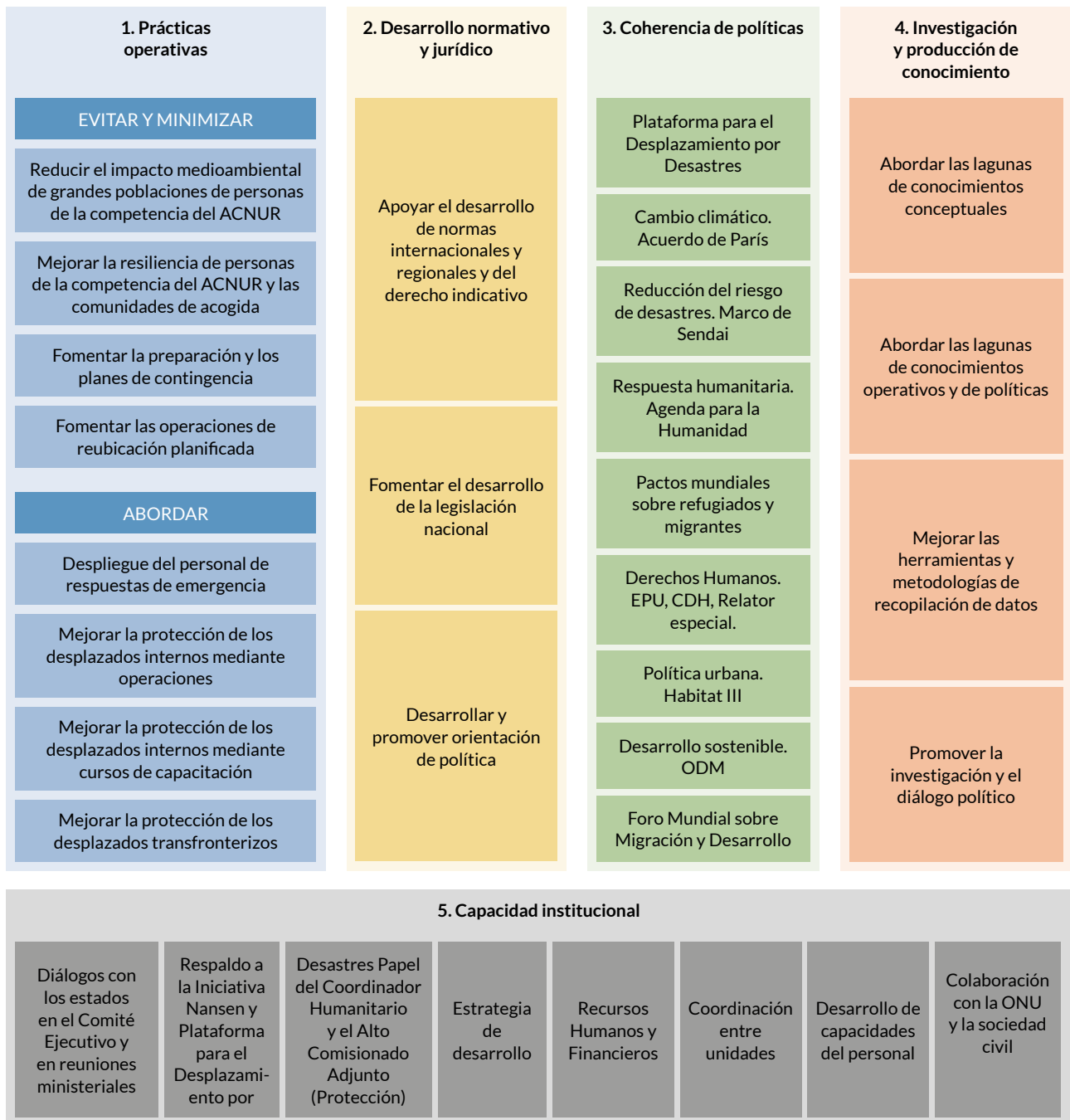
Si bien el informe de recopilación reveló un número considerable de actividades, era evidente que se habían realizado de manera *ad hoc*, sin mucha conexión y sin una estrategia institucional sistemática para proporcionar dirección y coherencia. Hubo una serie de entrevistados que hicieron hincapié en este hecho, quienes expresaron su sorpresa por el alcance y la amplitud de estas actividades, y señalaron que no habían sido conscientes con anterioridad. Además, muchas de las actividades documentadas se llevaron a cabo originalmente con fines que no se percibía que estuvieran relacionados con el cambio climático o los desastres; solo en retrospectiva se las pudo considerar como tales. En consecuencia, las lecciones aprendidas en el terreno no se han recopilado de manera sistemática ni se han transmitido a los implicados en los procesos legales/políticos; ni tampoco existe una «cultura» organizativa de protección en este ámbito.

Nuestras entrevistas mostraron que si bien el personal individual reconocía que las personas podían desplazarse por múltiples razones y que los factores impulsores de desplazamiento estaban, generalmente, estrechamente interrelacionados (por ejemplo, conflictos, sequías, escasez de recursos, etc.), el ACNUR no parece considerarlos en conjunto. Algunos empleados creían que el desplazamiento relacionado con el cambio climático y los desplazamientos debían, inevitablemente, formar parte de la labor del ACNUR;

¹¹⁸ Una «matriz» de actividades ofrece un cuadro muy detallado: *ibid.*, 14-35.

¹¹⁹ *Ibid.*, 2-3.

¹²⁰ ACNUR, «Desplazamiento por cambio climático y desastres: Panorama general del papel del ACNUR» (n.º 52), 3.



otros lo consideraron un concepto distinto que tenía poco que ver con lo que ellos percibían como la labor «principal» del ACNUR en relación con el conflicto. Un plan estratégico podría permitir al personal realizar un trabajo más intencionado en este ámbito, con la clara idea de que forma parte de la misión del ACNUR en lugar de ser algo interesante pero secundario a su misión principal.

En el plano *operativo*, las actividades del ACNUR hasta la fecha pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. Adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres y de preparación en relación con la propia planificación de los campamentos/asentamientos del ACNUR para evitar desplazamientos secundarios o efectos adversos evitables en el entorno local.
2. Aumento de la resiliencia de las personas competencia del ACNUR (y las poblaciones locales) para evitar el desplazamiento secundario.

3. Respuesta a las necesidades de protección y asistencia después de un desastre, tanto en contextos de refugiados como de desplazados internos.¹²¹
4. Asistencia en las reubicaciones planificadas después de un desastre para prevenir también futuros desplazamientos.

La mayor parte del compromiso operativo ha sido «oportunista» en lugar de estratégico, en el sentido de que el ACNUR ya estaba en el terreno y pidió la ayuda del estado anfitrión. La naturaleza de la participación del ACNUR ha variado de una situación a otra, desde la «protección» hasta la asistencia material con provisiones. Si bien la participación basada en la presencia física tiene sentido, esta requiere recursos adicionales, que pueden ser considerables. Prestar asistencia en un contexto de desastre no debe requerir la redistribución del personal y los recursos existentes; en su lugar, se deben desplegar equipos de emergencia capacitados y asignar un presupuesto específico. Al igual que ocurre en otras situaciones de desplazamiento, la función de protección del ACNUR debe ir más allá de la fase inicial de emergencia.

En el plano *normativo*, las actividades del ACNUR hasta la fecha pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. Fomento de la evolución jurídica a nivel nacional, regional e internacional para abordar las lagunas de protección de las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres.¹²²
2. Fomento de la coherencia de las políticas y prestación de liderazgo en materia de normas de protección (como abordar el alcance y los límites del derecho de los refugiados a nivel internacional y regional).¹²³
3. Ampliación de la base de conocimientos mediante la investigación (por lo general encargada o colaborativa).¹²⁴

4. Explicación de la interconexión de los factores impulsores del desplazamiento y fomento de una terminología clara (por ejemplo, explicar por qué el término «refugiado por cambio climático» es inexacto).¹²⁵

En el plano *institucional*, el anterior Alto Comisionado, António Guterres, fue la persona que asumió el liderazgo inicial en este asunto. Siempre hizo hincapié en el cambio climático como una «megatendencia» que tendría impactos significativos en los desplazamientos futuros. El actual Alto Comisionado Auxiliar, Volker Türk, continúa apoyando el asunto, y destaca, en particular, la interrelación entre los conflictos, el cambio climático y otros factores (y, por tanto, la importancia de la participación del ACNUR). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, queda pendiente que la organización lo integre como un todo, y aunque hay un interés general en que así sea, los empleados, generalmente, consideran la cuestión como secundaria a las actividades «principales».

Un enfoque mejorado y consolidado de la cuestión del cambio climático, los desastres, el desplazamiento y sus dimensiones de protección – a nivel institucional, normativo y operativo – puede ayudar a cambiar las percepciones de la organización y a elaborar respuestas más sistemáticas y coherentes. En primer lugar, es necesario intensificar el enlace y la coordinación entre las secciones normativas y operativas del ACNUR, de modo que la información y las buenas prácticas fluyan en ambos sentidos y que cada una proporcione información a la otra. En segundo lugar, tanto en la labor operativa como en la normativa, la colaboración y la coordinación con otros organismos seguirán siendo primordiales, tal como han subrayado los propios estados. En tercer lugar, un conjunto de prioridades estratégicas claras ayudará al ACNUR a dar forma a sus intervenciones internas y externas y a definir sus solicitudes y su asignación de recursos.

¹²¹ Hay al menos 45 situaciones conocidas en las que ha ocurrido esto, 43 de las cuales incluían desplazados internos: *ibid.*, 4.

¹²² Por ejemplo, promover los Principios Rectores de los desplazamientos internos, que se aplican a casos de desastre; garantizar que la Declaración de Brasil de 2014 reconozca los desplazamientos relacionados con el cambio climático y los desastres; desempeñar un papel clave en la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres y la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres; elaborar guías sobre reubicaciones planificadas (con Brookings y la Universidad de Georgetown); apoyar el desarrollo de la legislación nacional en América: *ibid.*, 6. Esto también se puede dar en el contexto de la CMNUCC, dado que los estados deben elaborar instrumentos y políticas nacionales que expliquen cómo aplicarán el Acuerdo de París. Esta podría ser una oportunidad para aportar información sobre cómo se prepararán y responderán al desplazamiento.

¹²³ Para ver ejemplos, véase 7-8.

¹²⁴ Para ver ejemplos, véase 8-10.

¹²⁵ Esto se ha llevado a cabo en gran medida en el contexto de reuniones internacionales; se podría hacer más para promover la conciencia y la comprensión entre el público general.

6

CONCLUSIONES GENERALES

6.1 EL PAPEL DEL ACNUR

Es evidente que el ACNUR ya está comprometido con el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres, tanto normativamente (a través del desarrollo del derecho y la política) como operativamente (a través de la protección y asistencia sobre el terreno). Sin embargo, queda pendiente que se institucionalice y se integre. A pesar de los esfuerzos periódicos para recopilar las actividades del ACNUR en este ámbito a lo largo del tiempo, hay una falta de memoria institucional (por ello son imprescindibles la recopilación de datos y el mantenimiento sistemático de registros).

La participación del ACNUR en el desplazamiento relacionado con el cambio climático y los desastres se ha llevado a cabo principalmente de manera *externa*. *Dentro* del ACNUR no se reconoce generalmente como un ámbito de conocimientos o experiencia, y todavía no forma parte de la cultura de la organización. En general, hay muy poca conciencia sobre lo que está haciendo el ACNUR en este ámbito. Los que trabajan en las operaciones entienden que es evidente que el ACNUR debe (y lo hace) proporcionar protección y asistencia después un desastre, a petición de un gobierno anfitrión. Consideran que sería inconcebible no prestar apoyo humanitario en esos casos, especialmente si las comunidades anfitrionas han apoyado generosamente a los refugiados o desplazados internos. Algunos de los que trabajan en el ámbito del establecimiento de leyes/normas son más cautelosos acerca de la labor del ACNUR en este ámbito, en particular en el desarrollo de normas y políticas jurídicas mundiales en vista del «mandato»

de la organización. Sin embargo, en parte, esa opinión parece estar vinculada a preocupaciones por la falta de capacidad y recursos, en lugar de al mandato en un sentido formal.

Los entrevistados creen, de manera abrumadora, que el ACNUR debe desempeñar un papel en este ámbito, tanto normativa como operativamente, con respecto al desplazamiento interno y transfronterizo. En este último caso, no hay ninguna otra agencia con un mandato relevante. En el primero, ya existe un claro compromiso operativo y una superposición con las poblaciones de la competencia del ACNUR actuales. De hecho, los datos indican que los refugiados y los desplazados internos tienden a vivir en áreas propensas a desastres y lugares vulnerables al cambio climático, como campamentos situados en tierras que antes no se consideraban adecuadas para el asentamiento humano. Asimismo, los refugiados y los desplazados internos de las zonas urbanas tienden a instalarse en las zonas más pobres, incluso en asentamientos informales que carecen de refugio adecuado, infraestructura y servicios básicos. En todas estas situaciones, los refugiados y los desplazados internos corren un mayor riesgo de nuevos desplazamientos.¹²⁶ Por lo tanto, el ACNUR tiene una posición privilegiada para documentar y comprender mejor cómo influyen estos factores en el desplazamiento y la protección, y puede crear una base de pruebas para el desarrollo de políticas.¹²⁷

¹²⁶ Véase de manera general ACNUR, «UNHCR, Displacement and Disaster Risk Reduction» (Nota de política para Sendai, ACNUR, 2016).

¹²⁷ Por ejemplo, a diferencia de los habitantes locales, los refugiados no pueden recurrir a sus embajadas para obtener ayuda o que les evacúen a sus hogares después de un desastre. Pueden no ser conscientes de ciertos riesgos geográficos/ambientales o de las estrategias locales de respuesta. Si no tienen los suficientes conocimientos lingüísticos o conocidos locales, es posible que no tengan acceso a la información relativa a los riesgos y la prevención.

La principal fuerza del ACNUR es la protección. Esta proporciona el punto de partida obvio – e indiscutible – de su trabajo en este ámbito. Existen muchas preocupaciones concretas sobre la protección ante los desastres que son iguales que en las situaciones de conflicto,¹²⁸ y muchas de las mismas poblaciones se ven afectadas.

6.2 EL «VALOR AÑADIDO» DEL ACNUR AL PROPORCIONAR PROTECCIÓN EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES

La amplia experiencia del ACNUR en la provisión de protección internacional a los refugiados y solicitantes de asilo le da un valor añadido en el contexto del desplazamiento por cambio climático/desastres. Aparte de los conceptos clave del derecho de los refugiados, tales como la *no devolución* y el asilo, el ACNUR solo conoce en profundidad las necesidades de protección que puedan surgir en *cualquier* situación de desplazamiento; y este conocimiento práctico le proporciona el marco normativo esencial para estructurar su contribución al socorro humanitario.

Aunque cada situación de desplazamiento difiere en los detalles y el impacto, los elementos básicos de protección requeridos son relativamente sencillos. Evidentemente, las personas desplazadas necesitan un lugar de refugio seguro. Más allá de esto, según confirma la experiencia del ACNUR, sus necesidades de protección (solapadas) probablemente requerirán lo siguiente:

- Un marco general de derechos humanos.
- Acceso no discriminatorio a servicios y asistencia.
- Identificación de las personas más vulnerables y en mayor riesgo.

Bangladesh. Personas desplazadas por desastre en Cox's Bazar. Los niños juegan en la tierra empapada, que se inunda todos los días durante la marea alta. Los terraplenes de la isla ahora son tan bajas que no son efectivas o simplemente no existen ya que el mar los ha inundado. © ACNUR / Saiful Huq Omi

- Protección de los niños, ya estén acompañados, no acompañados o separados, incluido el acceso a la educación y la toma de decisiones de conformidad con el principio del «interés superior del niño».
- Protección de las personas en riesgo de tráfico, explotación o violencia sexual y reproductiva.
- Registro de nacimientos y defunciones.
- Asistencia para la recuperación o sustitución de documentos de identidad y otros documentos importantes.
- Acceso a medios de subsistencia.
- Reagrupación familiar.
- Acceso a representación, consulta y comunicación.

La experiencia del ACNUR también demuestra que, dentro del marco general de protección, el desarrollo de capacidades (tanto antes como después de los desastres) es esencial para fortalecer las instituciones nacionales y de la sociedad civil, al tiempo que se responde a las preocupaciones de los estados respecto a la «intervención».

Si bien la «protección temporal» se ha planteado como una respuesta útil en determinadas situaciones de desplazamiento transfronterizo,¹²⁹ su potencial requiere una investigación y un perfeccionamiento más amplios. En particular, y este es un problema común también en el discurso de los refugiados, la etiqueta «temporal» induce potencialmente al error, aun cuando parece fundamental para generar políticas receptivas de respuesta por parte de algunos estados. La experiencia demuestra que las necesidades de protección son potencialmente *indefinidas*, es decir que no se puede identificar claramente el punto final con antelación. El impacto de los desastres

¹²⁸ Por ejemplo, la separación de familias; el mayor riesgo de violencia sexual y de género; la pérdida de documentación personal; la mayor vulnerabilidad; las preocupaciones sobre la vivienda, las tierras y los derechos de propiedad; las reubicaciones forzadas; los retornos forzados; el acceso desigual a la asistencia; el efecto de una discriminación preexistente; la falta de sistemas para identificar a las personas con necesidades especiales; la limitación de la información y consultas para las comunidades afectadas; la falta de atención a las condiciones necesarias para permitir soluciones duraderas: ACNUR, «Recurrent Protection Concerns in Situations of Natural Disaster» (documento interno del ACNUR sobre desplazados internos, enero de 2011). Véase también el Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, «Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales», doc. ONU A/HRC/10/13/Add.1 (5 de marzo de 2009), párrafos 2, 9 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.13.Add.1.pdf>.

¹²⁹ Véase, por ejemplo, la Iniciativa Nansen (n.º 11), párrafo 46ff.



de aparición repentina, como los acontecimientos hidrometeorológicos, puede ser, relativamente, a corto plazo si se considera a través de la lente de la asistencia humanitaria, pero a largo plazo cuando si se considera desde la perspectiva de la reducción del riesgo de desastres y la promoción de la resiliencia, la adaptación y el desarrollo. Del mismo modo, los efectos de la degradación ambiental de aparición lenta pueden ser menos dramáticos a corto plazo, pero pueden tener un impacto a largo plazo, e incluso permanente, en la viabilidad de los hábitats. Teniendo en cuenta estas perspectivas, es necesario vincular la noción de la protección temporal a las estrategias a largo plazo, teniendo también debidamente en cuenta las diferencias críticas entre los desplazamientos internos y transfronterizos.¹³⁰

La clave es encontrar formas en que la experiencia del ACNUR pueda agregar valor y complementar las funciones de otros actores a fin de mejorar la protección de las comunidades afectadas y fomentar un enfoque basado en los derechos. No tiene sentido

duplicar las actividades o invertir recursos en el desarrollo de capacidades que existen en otras organizaciones. Mientras que harán falta algunas mejoras iniciales para conseguir una comprensión más matizada de las cuestiones pertinentes dentro de la organización, no se propone que el personal del ACNUR se traslade al ámbito de la reducción del riesgo de desastres, del desarrollo o de la adaptación al cambio climático, por ejemplo. Será esencial crear asociaciones y colaboraciones sólidas con las agencias expertas en esos ámbitos para garantizar que se adopte un enfoque holístico,¹³¹ teniendo en cuenta ampliamente la capacidad de supervisión del ACNUR.

Si bien el punto de partida del ACNUR está en las consecuencias que tiene el desplazamiento en los derechos humanos y la protección – y no las causas –, hará falta un análisis para identificar las diferencias/similitudes entre el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres y el desplazamiento debido a las persecuciones o los conflictos. Aunque ya se ha recopilado un corpus de trabajo considerable

¹³⁰ La distinción entre aparición «repentina» y «lenta» no determina por sí misma la competencia institucional, sino que puede influir en las actividades, en la asignación de las responsabilidades funcionales y en el «traspaso».

¹³¹ Por ejemplo, el paradigma de la seguridad alimentaria predominante en Somalia hace que el uso de camiones para introducir agua en el país se considere una «solución», si bien nunca será una solución a largo plazo para la sequía y el desplazamiento. Se necesita un enfoque más holístico y centrado en la protección para arrojar luz sobre toda la gama de cuestiones relevantes.

por parte de los académicos, la Iniciativa Nansen, la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres y otros organismos, el ACNUR podría utilizar y reestudiar mejor sus propios datos para ofrecer su perspectiva sobre estas cuestiones. De esa manera, podría ayudar a crear indicadores estándar para la información recopilada, lo que facilitaría enormemente la recopilación de datos y el análisis comparativo.¹³²

6.3 INFORMACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA PROTECCIÓN

Abordar activamente los retos de la recopilación de información y el análisis es fundamental para el éxito de la acción humanitaria. El ACNUR fue líder en una ocasión en este ámbito (y sigue siendo un actor importante en la determinación del estatuto de refugiado mediante los materiales recopilados exhaustivamente en Refworld). Sin embargo, la investigación, el análisis y el desarrollo de políticas, necesariamente, van más allá; y para que la respuesta del ACNUR (y la de la ONU en general) sea previsible, eficaz y responsable, será necesaria una nueva inversión en la recopilación y el análisis de información para fines operativos y de protección. En este caso, la asociación y la cooperación serán esenciales, pero la externalización tiene sus límites: las respuestas rápidas, coherentes y fiables a las crisis humanitarias – o para prevenirlas – exigen recursos internos y conocimientos especializados.¹³³ Es necesario, en la medida de lo posible, normalizar la recopilación de datos con el fin de registrar la información relativa al desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres (o del riesgo de estos).¹³⁴ A ello hay que añadir una capacidad analítica que depende directamente del Alto Comisionado Auxiliar para la Protección y del Alto Comisionado Auxiliar de Operaciones, ya sea con o sin propuestas políticas. Este ámbito es propicio para una colaboración más estrecha con las iniciativas existentes (como 4Mi, RMMS, IGAD, DPSM y JIPS), pero el ACNUR necesita también ser un *centro* de recopilación de datos, investigación y análisis para poder cumplir

con sus funciones de protección y desarrollar estrategias coherentes a corto, medio y largo plazo.

Los entrevistados destacaron una y otra vez la importancia de la planificación y la preparación en el contexto del cambio climático y los desastres. Se señaló que el desplazamiento podría evitarse en determinadas circunstancias si se establecieran sistemas de alerta temprana en caso de desastres, se llevara a cabo la reducción del riesgo de desastres y la adaptación y se prohibiera a las personas vivir en zonas vulnerables desde el punto de vista ambiental. Los datos muestran que los costes humanos y financieros por responder a las consecuencias de los desastres serán mucho mayores que la inversión en medidas preparatorias ahora. La mayor parte de este trabajo recae en el ámbito de los expertos en reducción del riesgo de desastres y de los actores de desarrollo, pero los vínculos con la asistencia humanitaria son claros: si no se realiza ahora, podría aumentar el desplazamiento en el futuro. Por esta razón, el ACNUR debe participar activamente en los debates y el desarrollo de políticas en este ámbito. Sus conocimientos en materia de protección, tanto en el terreno como en términos normativos, son cruciales para desarrollar respuestas operativas, legales y políticas que estén en sintonía; por ejemplo, ayudar a informar sobre la labor de los actores de desarrollo y los actores que participan en la reducción del riesgo de desastres.

El ACNUR siempre ha sido más una organización reactiva que proactiva. Sin embargo, abordar los impactos actuales y los previstos del cambio climático y los desastres sobre el desplazamiento – y tratar de evitar el desplazamiento cuando sea posible mediante la planificación y la prevención – requiere un enfoque a largo plazo basado en la experiencia compartida de muchos actores diferentes. El ACNUR debe, por tanto, llevar sus ideas más allá de los paradigmas humanitarios existentes para anticipar cómo será el desplazamiento dentro de 25 años y los tipos de respuestas que se requerirán para abordarlo. Por ejemplo, se podría considerar la manera de desarrollar y llevar a la práctica nuevos modelos para abordar el desplazamiento, como el Marco de Respuesta Integral

¹³² En la actualidad, parte de la dificultad de la recopilación de datos es que se utilizan metodologías y caracterizaciones muy diferentes, lo que significa que resulta complicado reunir datos dispares de diferentes fuentes (por ejemplo, estados, otras organizaciones, investigadores, etc.). ¿Podrían tener las compañías de seguros un posible papel de contribuyente en este asunto?

¹³³ El reciente informe del ACNUDH (n.º 33), 22, subraya también la importancia fundamental de mejorar la recopilación de datos sobre el contrabando, el impacto de la detención en los desplazados y la exclusión o negación de los servicios básicos, como la educación, a los niños.

¹³⁴ ACNUR (n.º 31), 28. De manera significativa, la tarea de elaboración de perfiles de la JIPS en Hargeisa en 2011-2012 descubrió que el 19 % de los desplazados internos de Somalilandia se desplazaron principalmente a causa de desastres como inundaciones y sequías, factores altamente relevantes tanto para las necesidades de protección como para la planificación de soluciones: 30.

para los Refugiados. Como muestra este enfoque, ya existen algunos vínculos sólidos entre los actores humanitarios y de desarrollo de la ONU. Sin embargo, podrían fortalecerse, incluso mediante la creación de nuevas asociaciones con las agencias científicas de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

El ACNUR también tiene un papel muy importante que desempeñar para garantizar que se utilice la terminología y los conceptos adecuados para describir a las personas desplazadas por los impactos del cambio climático y los desastres. Ya ha realizado mucho trabajo en los foros internacionales para explicar por qué la etiqueta «refugiado climático» es inapropiada, pero por otro lado también necesita llamar la atención sobre las personas desplazadas – y que tienen necesidades de protección – a las que los estados desestiman por considerarlas «evacuados», «habitantes de barrios marginales», «víctimas de desastres» u «ocupantes ilegales».

Por último, se reconoce ampliamente que el ACNUR ha sido un importante contribuyente a la Iniciativa Nansen y a la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres. Algunas recomendaciones de este informe se basan en la labor realizada por el ACNUR en esos y otros foros. Sin embargo, es importante que la agenda estratégica del ACNUR sobre el cambio climático, los desastres y el desplazamiento no se base únicamente en los planes de trabajo de estas entidades, sino en un conjunto bien concebido de recomendaciones independientes.



7

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ACNUR

El compromiso constante del ACNUR con el cambio climático, los desastres y el desplazamiento plantea desafíos y oportunidades, que pueden acrecentarse si se adoptan recomendaciones para un enfoque más integrado a nivel de la agencia.

Entre ellos se incluyen:

- Implementar cambios culturales dentro del ACNUR para aceptar el cambio climático, los desastres y el desplazamiento como parte integral del trabajo de la agencia.
- Superar las percepciones del mandato limitado del ACNUR.
- Fomentar la experiencia interna e integrarla en toda la agencia.
- Definir el liderazgo y la cooperación con otras agencias (especialmente sobre el terreno: se necesitan líneas claras de autoridad y responsabilidad para lograr los mejores resultados).
- Fomentar la racionalización en vez de la proliferación entre los organismos internacionales.
- Articular una visión clara, a nivel interno, de cara a los estados, otros actores y públicamente.
- Canalizar políticas globales a nivel de oficina nacional/local (y viceversa).
- Crear y mantener circuitos de información adecuados.
- Conseguir la aceptación y el apoyo de los estados.
- Crear alianzas sólidas y funcionales con otras organizaciones – por ejemplo, mediante adscripciones y el envío cruzado de información – tanto para el establecimiento de normas como para las operaciones.
- Garantizar la disponibilidad de los recursos adecuados para la recopilación de datos, análisis, elaboración de políticas, asesoramiento jurídico/técnico y respuestas operativas.

- Desarrollar materiales o cursos de capacitación rigurosos para el personal, funcionarios gubernamentales y otros actores (por ejemplo, para sensibilizar a los actores del desarrollo sobre los problemas de la protección).
- Prestar atención a las similitudes, más que a las distinciones, entre las diferentes «categorías» de migrantes forzados.

7.1 FACTORES DE APARICIÓN LENTA

Algunos entrevistados identificaron desafíos para el ACNUR en los que no hay un desastre desencadenante, sino que los factores impulsores del desplazamiento tienen un comienzo más lento en la naturaleza. Por ejemplo, si las personas se desplazan en el contexto del estrés térmico, la erosión gradual o las inundaciones recurrentes debido a la inseguridad alimentaria, la falta de medios de subsistencia, etc. ¿cuenta como «desplazamiento»? Este tipo de desplazamiento a menudo se puede parecer más a la «migración», aunque puede que no sea realmente voluntario.¹³⁵ Conceptualmente, la manera en la que se caracteriza este movimiento tiene ramificaciones tanto legales como operativas.

Desde la perspectiva del ACNUR, se considera que las necesidades de protección¹³⁶ son el punto de entrada para su participación, en lugar de por qué o cómo se desplazan las personas. Por supuesto, el ACNUR debe estar atento a la interacción entre los factores

¹³⁵ En muchos casos, existe, de hecho, un «punto de inflexión», en el que los factores subyacentes de aparición lenta se agravan debido a un evento desencadenante. El desplazamiento puede indicar que las estrategias normales de afrontamiento se han visto sobrepasadas.

¹³⁶ Véase el ejemplo del ACNUR en Filipinas, descrito brevemente en el anterior texto n.º 32.

de aparición lenta, como la sequía o las temperaturas progresivas, y los impulsores más tradicionales de desplazamiento, para comprender cuándo y por qué se desplazan las personas, los posibles indicadores del desplazamiento futuro y los tipos de soluciones duraderas más apropiadas y sostenibles.

Otro punto de intervención/análisis para el ACNUR podría ser la manera en que los distintos grupos son conscientes de los impactos. En muchos casos, los factores ambientales estarán interrelacionados con otros más «tradicionales» que indudablemente son competencia del ACNUR: por ejemplo, el desplazamiento de Somalia a Kenia en 2011-2012 estuvo vinculado a sequías, hambrunas y conflictos. Dicho esto, puede haber situaciones en las que los factores de aparición lenta representen desafíos normativos y operativos importantes para el ACNUR.

7.2 DESPLAZAMIENTO INTERNO

En lo que respecta al desplazamiento interno, el análisis es relativamente sencillo. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos abarcan claramente el desplazamiento por desastres y elaboran normas de protección antes, durante y después del desplazamiento.¹³⁷ Esta protección también se refleja en el Convenio de Kampala sobre la protección a los desplazados internos.¹³⁸ Desde el punto de vista operativo, el ACNUR, el ACNUDH y UNICEF son los tres organismos encargados de la protección que determinan caso por caso el liderazgo en materia de protección en casos de desastre a nivel de país. Por lo tanto, el ACNUR tiene la autoridad inequívoca para actuar en determinadas situaciones. También es importante tener en cuenta que el desplazamiento interno puede convertirse en desplazamiento transfronterizo si no se aborda adecuadamente. Esto

podría proporcionar un importante punto de influencia para los donantes con respecto a la financiación de las actividades del ACNUR sobre el cambio climático y el desplazamiento relacionado con los desastres.

7.3 DESPLAZAMIENTO TRANSFRONTERIZO

En casos en los que se crucen fronteras internacionales, el asunto de si se requiere o no protección legal se vuelve menos sencillo. Varios entrevistados creían que quedaba mucho trabajo por hacer en cuanto a las cuestiones conceptuales y normativas; por ejemplo, mediante la mejora del análisis de las circunstancias en las que se aplicaría el derecho de los refugiados. Por ejemplo, los factores impulsores de desplazamiento suelen ser multicausales; y el conflicto, la persecución y los desastres pueden estar interrelacionados. La persecución se puede dar en casos de desastre, y entre las personas que huyen a través de fronteras después de un desastre se pueden incluir refugiados del Convenio (perseguidos por razones ajenas al desastre). También es necesario definir mejor el papel de la legislación de los derechos humanos y articular (y enriquecer constantemente) una conceptualización más clara del fenómeno que el ACNUR (y otros) trata de abordar.¹³⁹

En algunos casos, puede ser aplicable el derecho de los refugiados (de acuerdo con los instrumentos internacionales o regionales). Según el derecho internacional de los refugiados, si un gobierno niega la ayuda humanitaria a personas desplazadas por los impactos de un desastre, dejara de lado las necesidades de recuperación de los grupos marginados o persiguiera a las personas que participan en la asistencia en casos de desastre,¹⁴⁰ entre otros, dichas personas afectadas podrían considerarse refugiados

¹³⁷ Principios Rectores de los desplazamientos internos, doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 de febrero de 1998). Para debates sobre el desplazamiento interno en el contexto de los desastres y el cambio climático, véase la Iniciativa Nansen (n.º 11), párrafos 99-105, 123-124. El desafío radica en fortalecer la aplicación normativa y operativa de estos instrumentos: véase Walter Kälin, «Conceptualising Climate-Induced Displacement» en *Climate Change and Displacement* de Jane McAdam (ed.): *Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishing, 2010), 94; véase también *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change* de Walter Kälin y Nina Schrepfer: *Normative Gaps and Possible Approaches*, Políticas legales y de protección. Series de investigación, PPLA/2012/01 (ACNUR 2012).

¹³⁸ Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los refugiados internos en África; entrada en vigor el 6 de diciembre de 2012, art. 1(k).

¹³⁹ Algunos entrevistados señalaron que el uso del derecho de los refugiados como punto de partida puede obstaculizar el pensamiento progresista. En nuestra opinión, es muy importante aclarar su alcance, pero no debe utilizarse para limitar los desarrollos conceptuales/normativos.

¹⁴⁰ En la *Apelación de Refugiado n.º 76374 (Refugee Appeal No 76374)* (28 de octubre de 2009), el Órgano de Apelación sobre la Condición de Refugiado de Nueva Zelanda determinó que la solicitante era refugiada porque había sido seleccionada para coordinar la ayuda de emergencia después del ciclón Nargis en Myanmar.

en base a un análisis estándar de acuerdo con la Convención de los Refugiados.¹⁴¹

El derecho regional de los refugiados puede proporcionar vías adicionales para la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres, aunque aún se debe probar, en gran medida, de forma oficial.¹⁴² En África, la Convención de la OUA proporciona protección en los casos en que una persona se vea obligada a desplazarse debido, entre otras cosas, a «acontecimientos que perturban gravemente el orden público en cualquier parte o en el conjunto de su país de origen o nacionalidad».¹⁴³ Por otro lado, en América Latina, la Declaración de Cartagena se aplica a las «personas que han huido de su país porque su vida, su seguridad o su libertad se han visto 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».¹⁴⁴ En Europa, la Directiva de Protección Temporal o la Directiva de Reconocimiento podrían proporcionar la protección.¹⁴⁵

Si bien es posible interpretar algunos aspectos de las definiciones de refugiados africanos y latinoamericanos que se aplican en situaciones en las que los desastres o los impactos del cambio climático provocan una ruptura del orden público,¹⁴⁶ la postura predominante entre los estados afectados es la de no respaldar tal interpretación.¹⁴⁷ Aunque los estados africanos

han permitido, por lo general, que las personas que huyen de los desastres permanezcan, al menos, de manera temporal, generalmente se han abstenido de considerarlo una obligación legal.¹⁴⁸ Sin embargo, en los casos en que exista interrelación entre factores impulsores de los desplazamientos, como los desastres, los conflictos, la violencia generalizada o la descomposición de los sistemas gubernamentales nacionales, se puede aplicar la Convención de la OUA. Este punto se reconoció cuando se produjo una huida de Somalia en 2011-2012 a causa de los conflictos, la sequía y la falta de protección y asistencia.¹⁴⁹ Asimismo, algunos estados de América Central y del Sur admitieron como refugiados a los haitianos que solicitaron asilo después del terremoto de 2010 en virtud de la definición de la Declaración de Cartagena debido a la ruptura de la ley y el orden provocada por el terremoto.¹⁵⁰

En otros casos, puede ser necesario el desarrollo progresivo del principio de *no devolución* en virtud del derecho de los derechos humanos, en particular el derecho a que no te obliguen a regresar a una situación de riesgo real de trato inhumano o degradante o la privación arbitraria de la vida. Se alentará firmemente la colaboración con el ACNUDH para elaborar un enfoque riguroso y coherente al respecto. El enfoque más eficaz para garantizar el acceso a la protección nacional de las personas desplazadas a través de las fronteras debido a los impactos de los desastres y el cambio climático sería apoyar a los gobiernos

¹⁴¹ Véase AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrafos 55-70. Véase también Jane McAdam, «The Emerging New Zealand Jurisprudence on Climate Change, Disasters and Displacement» (2015) 3 Migration Studies 131.

¹⁴² Véase, por ejemplo, ACNUR (n.º 63), párrafo 9.

¹⁴³ Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África; entrada en vigor el 20 de enero de 1974, 1001 UNTS 45, art. 1(2).

¹⁴⁴ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá el 22 de noviembre de 1984), en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, doc. OAS. OEA/Ser.L/V/II.66/doc. 10, rev. 1, 1984-85, párrafo III(3).

¹⁴⁵ Véase Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012), cap. 4; Vikram Kolmannskog y Finn Myrstad, «Environmental Displacement in European Asylum Law» (2009), 11, European Journal of Migration and Law, 313.

¹⁴⁶ Para un análisis más detallado, véase Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe, *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights* (Fridtjof Nansen Institute y Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, FNI Report 1/2016), párrafos 85-91 <http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/FNI-R0116.pdf>.

¹⁴⁷ Tamara Wood, *Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and Practice for Addressing Cross-border Displacement in Disaster Contexts: Article I(2) of the 1969 African Convention* (Informe preparado para la Consulta de la Iniciativa Nansen, Nairobi, 21-23 de mayo de 2014), 23-29 <https://goo.gl/pwZvvs>; David J. Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres. Estados Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración y otros Estados de las Américas* (estudio de antecedentes para el Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres, San José, 10-11 de febrero de 2015), 23-31 <https://goo.gl/qsCBFy>; Kälin y Schrepfer (n.º 137), 34.

¹⁴⁸ McAdam (n.º 145), 48; Wood (n.º 147), 25.

¹⁴⁹ Wood (n.º 147), 23, 25.

¹⁵⁰ Cantor (n.º 147), 26.

nacionales para que adopten una legislación que proporcione protección (al menos temporalmente).¹⁵¹ Este enfoque coincide con las funciones tradicionales del ACNUR de prestar apoyo técnico a los gobiernos y, de manera más general, con su papel complementario.

Además, puede haber oportunidades para mejorar la protección más allá de los marcos tradicionales de refugiados y las leyes de inmigración. Por ejemplo, de conformidad con la CMNUCC, los estados deben adoptar instrumentos y políticas nacionales que expliquen la manera en la que aplicarán el Acuerdo de París sobre el cambio climático.¹⁵² Según el Marco Sendai, los estados deben adoptar políticas nacionales sobre la reducción del riesgo de desastres (para el año 2020). Estas políticas proporcionan al ACNUR la oportunidad de cooperar con otras agencias competentes y de formular recomendaciones y, si así se solicita, prestar asistencia para elaborar y redactar disposiciones destinadas a prevenir, prepararse y responder a los desplazamientos.

7.4 PREVENCIÓN, PREPARACIÓN Y SOLUCIONES

Como se ha señalado anteriormente, sería inapropiado e insensato que el ACNUR extendiera su labor a las actividades de desarrollo o a la reducción del riesgo de desastres *per se*, con la excepción de su propia planificación/gestión de los campamentos.¹⁵³ En este contexto, el ACNUR debe estar atento a estas cuestiones, así como a los posibles impactos del cambio climático que afecten a la autosuficiencia futura de los refugiados (por ejemplo, debido a la escasez de recursos, la capacidad limitada de carga de la tierra, etc.).¹⁵⁴ El ACNUR debe entablar conversaciones con

los actores pertinentes para garantizar que se tengan en cuenta las preocupaciones en materia de protección en las decisiones de planificación. Es importante destacar que muchas intervenciones beneficiarán tanto a las poblaciones afectadas como a las comunidades anfitrionas.

Sin embargo, el ACNUR no se encuentra en la mejor posición para encabezar los debates sobre la «migración como adaptación», los medios de subsistencia o la capacidad de recuperación; su papel debe limitarse a los problemas de desplazamiento y protección. Por ese motivo, el ACNUR debe formar parte de los debates políticos sobre posibles desplazamientos futuros (por ejemplo, desde pequeños estados insulares), incluso si la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo, la creación de planes de migración y movilidad y otras intervenciones consiguen mitigar el riesgo en última instancia. La experiencia del ACNUR también puede contribuir a comprender con precisión la naturaleza del desplazamiento,¹⁵⁵ los problemas de protección que pueden llegar a ser graves en determinados momentos y las obligaciones legales pertinentes.

La experiencia del ACNUR en soluciones duraderas también puede ser relevante. Su reciente estudio de las llamadas vías adicionales para la protección de los refugiados (por ejemplo, mediante visados de trabajo, oportunidades educativas, aumento de familias reagrupadas, etc.) repercute en los enfoques políticos debatidos en el contexto de la movilidad relacionada con el cambio climático y los desastres. También puede ser importante en los contextos tradicionales de refugiados una mayor reflexión creativa sobre los tipos de soluciones duraderas requeridas en los casos en los que el retorno sea imposible, como por ejemplo, los casos en los que los impactos del cambio

¹⁵¹ Véase las prácticas recomendadas emergentes en Centroamérica: *Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres: Guía de prácticas eficaces para los Países Miembros de la CRM* (2016). La legislación sueca preveía anteriormente la protección de las personas que huyen de desastres ambientales (Ley de Extranjería 2005:716, cap. 4, sección 2), pero esta ley (junto con otros aspectos de la ley de asilo) se suspendió en julio de 2016 por un periodo de tres años, y se revisará en julio de 2018: Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

¹⁵² El ACNUR está buscando financiación en el marco del Fondo Verde para el Clima para llevar a cabo estudios piloto en Tanzania, Ruanda, Camerún y Níger con los que fortalecer la capacidad de recuperación de los refugiados y las comunidades de acogida. El ACNUR también buscará la manera en la que estas acciones puedan incluirse en los planes de adaptación nacional de acción.

¹⁵³ El ACNUR ya utiliza imágenes por satélite y otras evaluaciones técnicas para ayudar a identificar los sitios adecuados: véase ACNUR, *Global Strategy for Settlement and Shelter: A UNHCR Strategy 2014 – 2018* (ACNUR 2014). Ha realizado ejercicios de detección del riesgo de desastres en los campamentos de Kenia y Uganda, y ha planificado otros para Etiopía y Ruanda.

¹⁵⁴ Tales problemas se pueden agravar en casos en los que los campamentos atraigan a los miembros de la comunidad local por los servicios que se prestan.

¹⁵⁵ Por ejemplo, en otros sectores se suele creer de manera errónea que el desarrollo y la erradicación de la pobreza reducirán el desplazamiento, mientras que es probable que creen más migración: véase, por ejemplo, Hein de Haas, «Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration» (2007), 38, *Development and Change*, 819.



Yemen. El ACNUR presta ayuda a las víctimas del ciclón Chapala.
© ACNUR / SHS

climático imposibiliten el retorno voluntario.¹⁵⁶ Sin embargo, como han indicado varios estados, también será necesario tomar precauciones para delimitar el papel del ACNUR y el de otras organizaciones, como la OIM y la OIT, dado que ciertas intervenciones pueden desviarse hacia el ámbito de la migración o afectar al acceso y las condiciones laborales. Por esta razón, se requerirá una estrecha coordinación con las organizaciones interesadas para garantizar sinergias y complementariedad, en lugar de superposición o duplicación.

7.5 EL CAMINO QUE SE DEBE SEGUIR

El ACNUR se enfrentará a muchos desafíos en los próximos años y tendrá que abordar el cambio climático y los desastres como parte del contexto general del desplazamiento mundial en el siglo XXI.

La experiencia reciente ha demostrado ampliamente que los factores de desplazamiento están interrelacionados y, de igual manera, lo importante que es garantizar que la protección sea una parte fundamental de las respuestas tanto nacionales como internacionales. Este es el «valor añadido» del ACNUR, en el que su experiencia y sus conocimientos tienen mucho que ofrecer, a pesar de las limitaciones de recursos y otros aspectos relacionados, y en el que su credibilidad y autoridad le permiten desarrollar iniciativas proactivas e innovadoras. El camino a seguir exigirá, con total seguridad, acciones basadas en principios y acciones prácticas, para que los desplazados encuentren soluciones acordes con sus necesidades y derechos.

¹⁵⁶ Tenga en cuenta que el ACNUR ha pedido a los estados que suspendan los retornos forzados a las zonas afectadas por desastres, por ejemplo: ACNUR, «Request for the Suspension of Forced Returns to Areas Affected by the Tsunami» (Nota informativa, actualización del 12 de enero de 2005) <http://www.refworld.org/docid/41e653294.html>.



UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados

