



LA MIGRACIÓN, EL RIESGO Y LA RESILIENCIA

EN EL CONTEXTO DE DESASTRES DE APARICIÓN SÚBITA O DE EVOLUCIÓN LENTA

Sobre la base de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el 19 de septiembre de 2016, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular establecerá una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros respecto de la migración internacional en todas sus dimensiones. El Pacto Mundial deberá contribuir de manera sustantiva a la gobernanza mundial y fomentar la coordinación en materia de migración internacional. Los “documentos temáticos”, preparados por la OIM para someterlos a la consideración de los Estados Miembros, exponen a grandes rasgos los temas y propuestas esenciales con objeto de informar a los interlocutores del proceso de consulta de 2017 que ha de conducir a las negociaciones intergubernamentales y finalmente a la adopción del Pacto Mundial.

INTRODUCCIÓN

En el periodo 2008-2015, cada año fueron desplazadas en promedio 25,4 millones de personas a raíz de desastres¹ provocados por amenazas naturales². El impacto de dichos fenómenos va siendo magnificado por los factores del cambio climático y ambiental y por los efectos combinados de la acelerada urbanización, el crecimiento demográfico y las crecientes desigualdades. Entre los costos humanos y económicos directos que infligen los desastres a las comunidades y a los países afectados está el hecho de que suelen desencadenar movimientos de población en gran escala que pueden limitar el acceso a los servicios esenciales y a los medios de subsistencia tanto de las poblaciones desplazadas como de sus comunidades de acogida y exponerlas en mayor medida a la violencia, la pobreza y la inseguridad.

Los desastres y el deterioro ambiental también amenazan con revertir los logros del desarrollo y obstaculizar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Como a raíz del deterioro ambiental y el cambio climático se prevé un aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos peligrosos repentinos y una agudización del impacto de los fenómenos graduales, las consecuencias previsibles en lo que respecta a la movilidad humana han de ser considerables³.

Por ello es que la migración, incluido el desplazamiento, se considera sobre todo una repercusión negativa que puede dar origen a nuevos riesgos y vulnerabilidades para las personas en movimiento. Aunque esto puede y suele suceder, la migración también debe considerarse un medio para reducir el riesgo y fomentar la resiliencia y para encarar las condiciones de vulnerabilidad extrema que afectan a las poblaciones que no pueden trasladarse para ponerse a salvo.

Es preciso, entonces, que el Pacto Mundial sobre Migración apoye las estrategias de migración, reducción del riesgo de desastres y resiliencia⁴ teniendo en cuenta dos objetivos

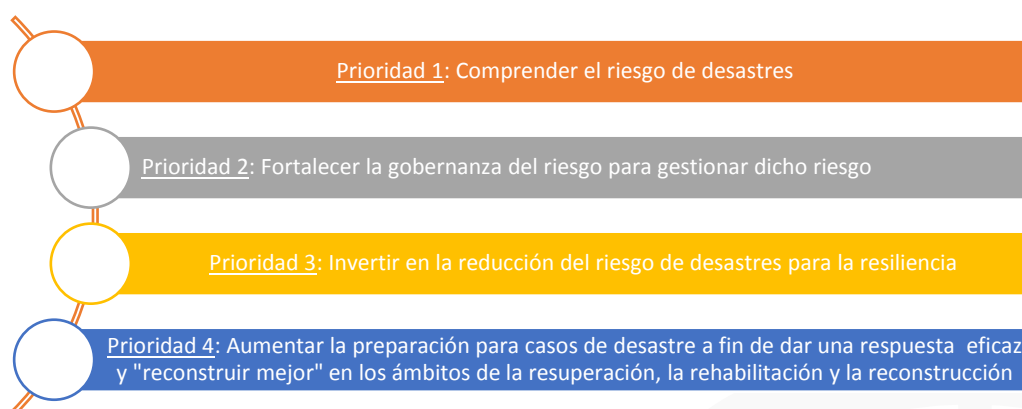


específicos. En primer lugar, asumir la reducción del riesgo de desastres como estrategia de apoyo a los esfuerzos más generales para hacer frente a los factores desencadenantes y mitigar las repercusiones de una migración o desplazamiento en gran escala no gestionado. En segundo lugar, reconocer que la migración es un proceso humano fundamental que puede incrementar los riesgos pero también apoyar la adaptación y la resiliencia en el contexto de desastres de aparición súbita o de evolución lenta, sean de origen natural o humano.

PRINCIPIOS ESTABLECIDOS

Convenido en marzo de 2015, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai) enuncia los compromisos mundiales de reducción del riesgo y fomento de la resiliencia frente a los desastres. Se trata del primer acuerdo mundial en esta esfera que contiene claras referencias a la migración y el desplazamiento. No solo reconoce la relevancia del desplazamiento en el contexto de la reducción del riesgo de desastres, sino que también reconoce claramente el papel de apoyo que corresponde a los migrantes en la labor de prevención, preparación, respuesta y recuperación y de fomento de la resiliencia.

El Marco de Sendai exhorta a los Estados a realizar inversiones específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, en las cuatro esferas prioritarias siguientes:



La necesidad de fortalecer la resiliencia frente a los desastres es un tema central de varios procesos y acuerdos internacionales ulteriores. La Agenda 2030, también aprobada en 2015, reconoce y reafirma la imperiosa necesidad de reducir el riesgo de desastres como parte del compromiso de “no dejar a nadie atrás”. También reconoce que las perturbaciones y tensiones pueden revertir los logros de años de desarrollo y los esfuerzos por erradicar la pobreza de aquí a 2030. La Agenda 2030 hace referencia directa al Marco de Sendai y enuncia 25 metas concretas que guardan relación con la reducción del riesgo de desastres y con la resiliencia en 10 de los 17 ODS, fijando la siguiente meta básica en materia de resiliencia:



“De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales”⁵.

Como resultado de la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016, los mayores donantes y proveedores de asistencia suscribieron el Gran Pacto sobre la financiación humanitaria, por el cual se comprometen a redoblar los esfuerzos de prevención, mitigación y preparación para la pronta intervención, así como a prever y asegurar los recursos necesarios para la recuperación⁶. Además, la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres (PDD)⁷, inaugurada con ocasión de la Cumbre, procura atender las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras debido a desastres o al cambio climático. En particular, la PDD llevará adelante la labor empezada por la Iniciativa Nansen⁸, en concreto para aplicar las recomendaciones de la Agenda de Protección de esa Iniciativa, que ofrece un conjunto de herramientas para mejorar la prevención y preparación para el desplazamiento y dar respuesta a las situaciones de desastre en que las personas se ven obligadas a buscar refugio dentro de sus propios países o más allá de las fronteras. También es importante la Nueva Agenda Urbana⁹, acordada en Quito, en octubre de 2016, que establece el compromiso de fortalecer la resiliencia en las ciudades mediante una mejor planificación espacial, el desarrollo de infraestructuras de calidad y el mejoramiento de las respuestas locales¹⁰.

El Marco de Sendai también exhorta al sistema de las Naciones Unidas a que apoye la implementación de estas prioridades en conformidad con la Agenda 2030 y otros acuerdos internacionales pertinentes. De ahí el establecimiento del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia¹¹, que dota al sistema de las Naciones Unidas de un marco común para reforzar la coherencia a nivel de todo el sistema; fomentar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prestar un apoyo coordinado y de gran calidad a los países en materia de reducción del riesgo de desastres, y mantener la reducción del riesgo de desastres como asunto de prioridad para las organizaciones de las Naciones Unidas.

CUESTIONES

Comprender los riesgos de la migración y la resiliencia en el contexto de desastres

Una política y práctica eficaz de reducción del riesgo de desastres puede ser vital para ayudar a las poblaciones expuestas a prevenir, mitigar o adaptarse a los riesgos derivados de desastres que hacen necesaria la migración, incluido el desplazamiento, y que de otro modo podrían dar lugar a una migración no gestionada en gran escala. Una política y práctica de este tipo entraña además mejorar la capacidad de los Estados y las sociedades vulnerables para prever un desastre, reaccionar a este y recuperarse de sus repercusiones reforzando la preparación para los fenómenos adversos y fomentando la resiliencia a base de “reconstruir mejor” en la fase de recuperación y reconstrucción.



La migración reviste un interés capital para la reducción del riesgo de desastres¹². La habilidad de las poblaciones expuestas para tomar decisiones oportunas y estratégicas de desplazamiento temporal, a largo plazo o circular antes, durante y después de un desastre de aparición súbita o de evolución lenta determinará en gran medida su grado de resiliencia al impacto de ese desastre. Por ejemplo, mientras que la migración en gran escala no gestionada a menudo genera nuevas series de riesgos y vulnerabilidades personales, el movimiento planificado y bien organizado de las personas puede ayudarlas a preservar y acceder a los recursos necesarios para sobrellevar y superar la adversidad. Ya se trate de asistencia para la evacuación organizada, de un programa gubernamental de relocalización planificada o de patrones migratorios tradicionales, el desplazamiento seguro y ordenado de las personas puede ser esencial para ayudar a las personas a proteger sus vidas y bienes, acceder a la asistencia y los medios de subsistencia y volver gradualmente a la normalidad a medida que lo permitan las circunstancias.

Aunque las cuestiones del desplazamiento y la migración están hoy recogidas más íntegramente en los principales acuerdos y marcos internacionales pertinentes a la reducción del riesgo de desastres, como el Marco de Sendai, aún dista mucho de ser sistemática la consiguiente incorporación de los elementos de reducción del riesgo en los planes y programas nacionales de desarrollo dentro de los sectores pertinentes y transversalmente en todos los sectores¹³. Además, los Estados pueden hacer más para facilitar la inclusión de los migrantes en los planes de reducción del riesgo de desastres, así como reconocer y aprovechar los beneficios potenciales de la migración como medio para prevenir, sobrellevar y superar un desastre de aparición súbita o evolución lenta. Ello impone la necesidad de más esfuerzos concertados para incorporar los elementos de movilidad en estrategias y programas específicos de reducción de riesgos a nivel nacional y subnacional.

Una cortapisa adicional es que los donantes y organismos operacionales tienden a separar la labor humanitaria de la labor de desarrollo, lo que suele traducirse en enfoques fragmentados de la reducción del riesgo y en una programación a menudo basada en diferentes ciclos de planificación. En su conjunto, estos factores impiden la aplicación de enfoques más integrados y eficaces que son indispensables para reducir de modo sostenible el riesgo y el consiguiente desplazamiento. Se están tomando medidas para colmar esa brecha entre la labor humanitaria y de desarrollo y conseguir un mayor grado de interoperabilidad de los agentes del desarrollo y humanitarios, incluso en los esfuerzos por reducir el riesgo de desastres. No obstante, de no remediarse de manera concertada, la falta de coordinación entre estas dos comunidades de práctica seguirá menoscabando la eficacia de los actuales esfuerzos de reducción del riesgo de desastres y obstaculizando el desarrollo de nuevos enfoques de la movilidad en el contexto del riesgo de los desastres.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

A la luz del impacto que tienen los desastres de aparición súbita y de evolución lenta en la dinámica de la migración contemporánea, incluido el desplazamiento, y habida cuenta de las carencias y retos expuestos, cabe considerar las siguientes propuestas de acción como parte del proceso de elaboración del Pacto Mundial sobre Migración. Estas recomendaciones deben examinarse en conjunto con las de los documentos temáticos siguientes: a) *Abordar la situación de los migrantes en los países en crisis*; b) *Los migrantes y*



la política migratoria en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y el deterioro ambiental.

- 1) Invertir en análisis del riesgo y en la prevención de desastres.** Se recomienda la inclusión en el Pacto Mundial de medidas eficaces de reducción del riesgo que contribuyan a aminorar la actual exposición de las personas a los riesgos del desplazamiento inducido por desastres y a prevenir futuros riesgos. Tales medidas han de comprender la realización de análisis más sistemáticos de las amenazas, las vulnerabilidades y la exposición actuales como base para concebir respuestas eficaces para reducir y gestionar el riesgo de desastres en el plano local, centradas en particular en los entornos frágiles y propensos a desastres de los países, así como en enfoques que incluyan a los migrantes internacionales y otros grupos marginalizados. También han de comprender el reforzamiento de las viviendas, asentamientos e infraestructuras esenciales contra los riesgos; el apoyo a medios de subsistencia diversificados y resilientes que puedan adoptar estrategias de movilidad; la promoción de iniciativas nacionales y subnacionales para el desarrollo de la capacidad de alerta temprana y los sistemas conexos necesarios para generar y difundir advertencias oportunas y útiles, así como el suministro de una asistencia adecuada para la relocalización planificada a falta de opciones viables in situ de reducción del riesgo.¹⁴
- 2) Formular políticas, estrategias y planes de reducción del riesgo de desastres** que reconozcan que el desplazamiento es un aspecto básico de la reducción del riesgo y aprovechen asimismo los beneficios potenciales de la migración para reducir el riesgo y fomentar la resiliencia; respaldar iniciativas concretas para reforzar las plataformas de múltiples partes interesadas consagradas a la reducción del riesgo que amplifiquen la voz de los migrantes y de la diáspora, la sociedad civil, el sector privado, así como las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables.
- 3) Mejorar la capacidad de previsión** de las repercusiones del desplazamiento inducido por un desastre, así como de respuesta y recuperación, reforzando las medidas de preparación para casos de desastre. Es preciso que el Pacto Mundial establezca compromisos en el sentido de garantizar el suministro de una asistencia de emergencia rápida, eficaz y sensible a los riesgos en caso de desplazamiento inducido por un desastre. Tales compromisos impondrán la necesidad de una inversión más sistemática en la planificación de contingencia, el preposicionamiento de los artículos de socorro, las disposiciones de coordinación, evacuación y educación sobre los riesgos, con el entrenamiento y los ejercicios de terreno conexos. Revestirá una importancia decisiva el fortalecimiento de la capacidad para gestionar los flujos de desplazamiento en casos de desastre, en particular mediante el fomento de las capacidades de coordinación y gestión de campamentos de los Estados Miembros y de las capacidades de recopilación y análisis de los datos de movilidad, con arreglo a las normas y mejores prácticas internacionales¹⁵.
- 4) Cerciorarse de la inclusión de los migrantes internacionales** en las actividades de preparación para las intervenciones de respuesta y recuperación en caso de desastre, con arreglo a las recomendaciones y directrices elaboradas por la Iniciativa Migrantes en Países en Situación de Crisis (MICIC)¹⁶. También es preciso que el Pacto Mundial recoja la



necesidad de fomentar las capacidades nacionales para organizar evacuaciones masivas con sujeción a las normas y principios internacionales¹⁷. El Pacto Mundial deberá incluir compromisos claros de mejorar las capacidades de preparación y respuesta para hacer frente al desplazamiento transfronterizo debido a desastres, en conformidad con la Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen.

5) Acrecentar la resiliencia frente a los desastres en la fase de recuperación y reconstrucción. Como la recuperación normalmente comienza inmediatamente después de un desastre, impulsada por los esfuerzos de las propias comunidades afectadas, a menudo las estrategias de recuperación reproducen las condiciones de riesgo que precipitaron el desplazamiento en primer lugar. Como principio básico, el Pacto Mundial debería establecer compromisos de pronta inversión en el fortalecimiento de la resiliencia de las sociedades en proceso de recuperación para que puedan soportar los futuros desastres de aparición súbita o de evolución lenta y las presiones del desplazamiento consiguiente. Para prestar este apoyo será necesario que las inversiones en la restauración de albergues, viviendas, infraestructuras y servicios públicos se planifiquen con buen conocimiento de los riesgos. También es preciso que en el empeño de “reconstruir mejor” se consideren la movilidad y la migración como parte de las estrategias de regeneración de los medios de subsistencia y se incorporen dichas estrategias en las iniciativas comunitarias más generales de gestión del riesgo de desastres con el fin de reducir la vulnerabilidad de los medios de vida y fomentar la resiliencia.

¹ Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2016, IDMC y NRC, 2016.

² Una “**amenaza**” puede definirse como el “proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales”. Por “**amenaza natural**” puede entenderse un peligro de carácter geofísico (por ejemplo, terremotos, desprendimientos de tierra y actividad volcánica), hidrológico (por ejemplo, avalanchas e inundaciones), climatológico (por ejemplo, temperaturas extremas, sequía e incendios forestales), meteorológico (por ejemplo, ciclones y tempestades) o biológico (por ejemplo, epidemias de enfermedades y plagas de insectos o animales). Por “**desastre**” se entiende “una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”. Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Naciones Unidas, 2016; Base de Datos Internacional sobre Desastres, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres (CRED).

³ Son “**desastres de evolución lenta**” los que surgen gradualmente con el paso del tiempo y pueden estar relacionados, por ejemplo, con la sequía, la desertificación, el aumento del nivel del mar o las enfermedades epidémicas. Son “**desastres de aparición súbita**” los que están provocados por un suceso peligroso que se produce de forma rápida o inesperada y pueden estar relacionados, por ejemplo, con terremotos, erupciones volcánicas, crecidas repentinas, explosiones químicas, fallo de infraestructuras vitales o accidentes de transporte. Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Naciones Unidas, 2016.

⁴ La reducción del riesgo de desastres se centra en “prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible”. El concepto de resiliencia está íntimamente ligado a la reducción del riesgo de desastres y se refiere a la “capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos”. Véase Naciones Unidas, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres* (Nueva York, 2016).

⁵ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 Agenda para el Desarrollo Sostenible (meta 1.5), Naciones Unidas, 2015.

⁶ The Grand Bargain - A Shared Commitment to Better Serve People in Need, 2016.

⁷ Proceso liderado por los Estados para atender las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras debido a desastres o al cambio climático. El objetivo principal de la PDD es llevar adelante la labor empezada por



el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen y aplicar las recomendaciones de la Agenda de Protección de esta Iniciativa, suscrita por 109 delegaciones gubernamentales en una Consulta Mundial celebrada en octubre de 2015, <http://disasterdisplacement.org/>.

⁸ Lanzada en 2012 por Suiza y Noruega, la Iniciativa Nansen fue un proceso consultivo liderado por Estados para crear consenso en torno a una Agenda de Protección para abordar las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres o del cambio climático, <https://www.nanseninitiative.org/>.

⁹ La Nueva Agenda Urbana se propone establecer un modelo universal de desarrollo urbano sostenible, replanteando el modo de construir y administrar nuestras ciudades y de vivir en ellas y encareciendo la cooperación con los asociados, las partes interesadas y las entidades urbanas a todo nivel de gobierno, así como con el sector privado.

¹⁰ El riesgo y la resiliencia son también temas prominentes del documento final de la Conferencia Rio+20, del Nuevo Pacto para Trabajar en Estados Frágiles, de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

¹¹ Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia. El plan actualizado fue aprobado por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) en 2016.

¹² Human Mobility in a Socio-Environmental Context: Complex Effects on Environmental Risk, L. Guadagno / IOM, 2017.

¹³ Disasters Derail Development. So why aren't we doing more about them? How better incentives could help overcome barriers to disaster risk reduction in development programming. Documento de trabajo preparado para el Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015. UNISDR / OCDE, 2014.

¹⁴ El Marco de Sendai pone de relieve la necesidad de que las autoridades nacionales formulen “políticas públicas, cuando corresponda, destinadas a abordar las cuestiones relacionadas con la prevención o el traslado, cuando sea posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres, con sujeción al derecho interno y los sistemas jurídicos nacionales.”

¹⁵ Las capacidades de recopilación y análisis de los datos de movilidad permitirán a las autoridades comprender mejor las necesidades cambiantes de los migrantes, incluidas las poblaciones desplazadas in situ o en movimiento, como base para concebir intervenciones de respuesta y recuperación apropiadas y adaptadas a las condiciones particulares.

¹⁶ El MICIC es una iniciativa consultiva de múltiples partes interesadas encabezada por los gobiernos que tiene por objeto mejorar las intervenciones destinadas a los migrantes en los países afectados por conflictos o desastres naturales. En el marco de esta Iniciativa se han elaborado directrices de carácter voluntario y no vinculante para la protección de los migrantes en los países afectados por conflictos o desastres naturales.

¹⁷ Por ejemplo, la “Guía MEND”, guía exhaustiva para planificar la evacuación en masa en los desastres naturales (Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters) elaborada por el CCCM (Grupo de coordinación y gestión de campamentos) sirve de referencia básica para ayudar a los órganos de planificación a nivel nacional, regional, municipal y otros niveles –urbanos y rurales– a elaborar o afinar los planes de evacuación de conformidad con los principios de gestión de las situaciones de emergencia.