

*Fernando Martín Cubel**

El esfuerzo por el reconocimiento
del refugiado medioambiental: la
Iniciativa Nansen

El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la Iniciativa Nansen

Resumen:

Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático y del *Norwegian Refugee Council* indican una nueva realidad como es la propiciada por los refugiados o desplazados medioambientales; este tipo de desplazamiento es real en cualquier lugar del mundo. Cada año, contamos con nuevos datos sobre la influencia y consecuencias de los desastres naturales provocados por las inundaciones, ciclones y huracanes o de los terremotos (Haití, Chile, Bangladés, Bosnia...) y del cambio climático sobre la población y las comunidades. El actual desplazamiento medioambiental carece de protección legal dentro de la Convención de Ginebra de 1951. La Iniciativa Nansen es una propuesta conjunta de Noruega y Suiza que nace en 2012 y cuyo objetivo es generar un nuevo proceso de debate sobre esta realidad dentro de la sociedad internacional y sus miembros. También, esta iniciativa intenta, a través de acciones regionales, promover iniciativas que permitan en un futuro cercano incorporar la figura del desplazado medioambiental dentro de la protección internacional establecida en el estatus de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Abstract:

The UNHCR, IPPC and Norwegian refugee council reports indicate a brand new reality such the environmental refugees or displaced persons; this kind of displacement is real everywhere. Every year, we have new data on the influence and consequences of natural disasters as floods, cyclones, hurricanes or earthquakes (Haiti, Chile, Bangladesh, Bosnia ...) and Climate Change about population and communities. The environmental displacement currently lacks legal protection along the 1951 Geneva Convention. The Nansen initiative is a joint proposal of Norway and Switzerland that was born in 2012 and its objective is to generate a new debate process about this reality inside the international society among its members. Also, this initiative tries through regional activities, to promote initiatives that allow in a close future to incorporate the figure of environmental displaced people inside the international protection established in the refugee status of the 1951 Geneva Convention.

Palabras clave:

Iniciativa Nansen, cambio climático, desastres naturales, refugiado, desplazado medioambiental, seguridad.

Keywords:

Nansen Initiative, Climate Change, natural disasters, refugee, environmental displaced people, security.

Como inicio del análisis de la cuestión sobre la figura del refugiado medioambiental, sería conveniente que se observasen con atención las conclusiones que tan bien sabe reflejar todos los años el Foro Económico Mundial en su trabajo *The Global Risks Report 2016*¹. Por una parte, los desplazamientos forzados se han convertido en una cuestión de riesgo de gran importancia, y también, los desafíos derivados de los desastres naturales, cambio climático entre otros, figuran en las primeras posiciones, ¿simple casualidad o más bien, una realidad más acuciante?

The Global Risks Report 2016



Top 10 risks in terms of Likelihood	Top 10 risks in terms of Impact	Categories
1 Large-scale involuntary migration	1 Failure of climate-change mitigation and adaptation	Economic
2 Extreme weather events	2 Weapons of mass destruction	Environmental
3 Failure of climate-change mitigation and adaptation	3 Water crises	Geopolitical
4 Interstate conflict	4 Large-scale involuntary migration	Societal
5 Natural catastrophes	5 Energy price shock	Technological
6 Failure of national governance	6 Biodiversity loss and ecosystem collapse	
7 Unemployment or underemployment	7 Fiscal crises	
8 Data fraud or theft	8 Spread of infectious diseases	
9 Water crises	9 Asset bubble	
10 Illicit trade	10 Profound social instability	

Read more: wef.ch/risks2016 #risks2016

Cuadro 1. Principales riesgos 2016

La realidad de los refugiados o desplazados en el mundo constata un aumento por quinto año consecutivo hasta los 65 millones de personas, según el informe anual del alto comisionado de la ONU para los refugiados «Tendencias Globales»². La población global sometida a desplazamientos forzados se ha incrementado de manera sustancial durante los últimos dos decenios, cuando entre 1999 a 2011 las cifras de desplazados fluctuaba de forma estable. Esta realidad esconde en muchas ocasiones a comunidades y seres humanos que huyen de conflictos como es el caso de Siria, o de situaciones terribles como es Eritrea o Sudán del Sur, sin olvidar el constante flujo de ciudadanos afganos quienes a finales de 2015 representaban cerca de 2,7 millones de personas frente a los

¹ The Global Risks Report 2016 <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>. Consultado el 13 de octubre de 2016.

² ACNUR, «Tendencias primer trimestre de 2015». http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_181215150331.pdf Consultado el 20 de septiembre de 2016.

2,6 millones de 2004. También, los flujos migratorios que vienen produciéndose en América, con especial atención a las peligrosas rutas de América Central y México donde se contabilizan por miles los desplazados desaparecidos. Por tanto, esta terrible realidad responde al relato del desplazado o refugiado sujeto a los parámetros establecidos en la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951; sin embargo, en 2013 se produce la primera petición o solicitud de asilo por razones climáticas por parte de Ioane Teitiota, ciudadano de Kiribati³. Formulada a Nueva Zelanda, dicha solicitud fue rechazada ya que el requisito internacional para obtener la condición de refugiado no integraba el motivo medioambiental como causa de asilo (según las autoridades neozelandesas, el cambio climático no se incluye como definición de «daño grave» en virtud de la Convención sobre el Refugiado).

Tal y como se subraya en el informe ejecutivo del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (que en adelante será denominado por las siglas IPCC) 2014⁴: «El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios o milenios, la atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gas invernadero ha aumentado». En dicho documento se aportan algunas realidades que pueden resultar de interés para entender mejor las consecuencias del cambio climático, de las que cabe destacar:

- El hemisferio norte ha sufrido entre 1983-2012 su periodo más cálido del último milenio.
- Desde 1950 se han observado cambios en numerosos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, es probable que las olas de calor hayan aumentado en zonas como Europa, Asia (olas de calor en Irán y Pakistán de 2015) así como Oceanía.
- Es seguro que la troposfera se ha calentado desde mediados del pasado siglo xx.
- Desde principios de la década de los setenta, la combinación de la pérdida de la masa de los glaciares y la expansión térmica oceánica provocada por el calentamiento, dan razón del 75% en la elevación observada del nivel medio global del mar. La variación

³ Carlos González Isla. N. Zelanda expulsa a «refugiado climático». <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2015/09/659-648532-9-nueva-zelanda-expulsa-a-refugiado-climatico.shtml>. Consultado el 24 de septiembre de 2016.

⁴ Panel Intergubernamental para el Cambio Climático. «Cambio Climático 2014, impactos, adaptación y vulnerabilidad». https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf. Consultado el 20 de septiembre de 2016.

en 2 grados es esencial para comprender este fenómeno y los cambios en los parámetros de análisis en los estudios climáticos de Groenlandia, Antártida, entre otros...

La lista de «pequeñas luces rojas» es cada vez más intensa y frecuente, y sobre todo, afecta globalmente al conjunto del planeta. En efecto estamos ante el mayor desafío de la humanidad. No olvidemos que en la esfera de la seguridad internacional, el cambio climático ya está incluido en las agendas de seguridad de numerosos Estados, caso de GBR, Francia o España que en su ESN-2013 contempla el cambio climático como «el gran desafío ambiental y socioeconómico del siglo XXI que plantea retos de gran trascendencia para la seguridad..., estos cambios ambientales también pueden exacerbar las presiones migratorias...»⁵. También, la OTAN en su Resolución 427 «*El cambio climático y la Seguridad Internacional*, insta a los Gobiernos miembros de la Alianza a reconocer plenamente, en su política exterior y de seguridad, que los riesgos asociados al cambio climático son importantes multiplicadores de las amenazas»⁶. En su caso EEUU., en un informe hecho público en 2003, establecía el vínculo entre la seguridad y el cambio climático⁷. Finalmente, la UE reconoce que el cambio climático es un factor que contribuye a la inmigración resultante de la escasez de recursos, inseguridad y fragilidad del Estado⁸. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados reconoce la existencia de desplazados ambientales e indica que la migración y el desplazamiento serán probablemente las principales consecuencias del cambio climático, debido a los cambios en los patrones de clima extremo y eventos climáticos, que podrán ser graduales o repentinos.

Cambio climático y medio ambiente, una realidad cada vez más aguda

La Organización de Naciones Unidas a través del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reconoce la existencia de desplazados ambientales y, que la migración y el desplazamiento probablemente serán las principales consecuencias del

⁵ ESN-2013.

http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Consultado el 25 de agosto de 2016.

⁶ María del Mar Hidalgo y Juan A. Mora. «La incidencia del cambio climático en las migraciones y la seguridad» http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MMHG-JAMT_TiempoPaz_Cumbre_Paris_120Prim2016.pdf. Consultado el 21 de septiembre de 2016.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

cambio climático, debido a los cambios en los patrones de clima extremo y eventos climáticos, que podrán ser graduales o repentinos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) prevé entre 200 y 250 millones de refugiados ambientales para 2050⁹. Así que para mediados de 2020, unos 135 millones de personas abandonarán sus tierras debido a la continua desertificación, de ellas 60 millones en África Subsahariana (hay que recordar el ejemplo sirio de desplazamiento de población a las ciudades previo al inicio de la guerra en 2011). Pero no solo contamos con estos datos ciertamente preocupantes, pues en el informe *Global Estimates 2015 del Norwegian Refugee Council*¹⁰ se establece entre otros aspectos: «An average of 22 5 million people have been displaced each year by climate or weather-related disasters in the last seven years - equivalent to 62,000 people every day», añadiendo, «climate change, in tandem with people's increasing exposure and vulnerability, is expected to magnify this trend, as extreme weather events become more frequent and intense in the coming decades».

El IPCC establecía que en 2007 los impactos del cambio climático estaban provocando efectos en los países más pobres, con menos capacidades para la adaptación y la resiliencia. La ONU estimó en 1998 que el 96% de las muertes causadas por desastres afectan al 66% de la población de los países más frágiles. Al menos unos 36 millones de personas fueron desplazadas por desastres naturales repentinos en el 2008, incluyendo cerca de veinte millones de personas trasladadas por razones medioambientales de acuerdo con los informes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el *Internal Displacement Monitoring Centre* de Ginebra¹¹.

Los desastres naturales relacionados con el cambio climático están aumentando sus frecuencias e intensidades: las tormentas, inundaciones, sequías, olas de calor resultan más frecuentes. Los datos analizados expresaban una realidad cada vez menos incontestable y es que nueve de cada diez desastres naturales tienen una vinculación directa con el clima, un ejemplo de ello fue el año 2015 donde se produjo un record de huracanes junto con una mayor actividad de los ciclones tropicales en el Atlántico Norte.

⁹ Oriol Solà Paredel. «Desplazados medioambientales». <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>. Consultado el 2 de octubre de 2016

¹⁰ Norwegian Refugee Council «Global Estimates 2015». <http://www.internal-displacement.org/>. Consultado el 1 de octubre de 2016.

¹¹ IDMC. Global Report on Internal Displacement. <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>. Consultado el 1 de octubre de 2016.

A su vez, las sequías resultan más frecuentes y suponen un verdadero riesgo para más de 3.000 millones de personas, quienes puedan verse afectadas por una auténtica escasez y acceso al agua. De hecho, la productividad de los cultivos podría reducirse en algunos países africanos hasta un 50% y el acceso a los alimentos quedaría comprometido, afectando negativamente a la seguridad alimentaria. El cuarto informe del IPCC¹² indicaba que hasta el año 2020 cerca de 2.860 millones de seres humanos estarían expuestos a un mayor estrés hídrico por efecto del cambio climático, con especial referencia al continente africano. Un ejemplo a destacar es el de Kenia, un país con un 80% de su territorio con paisajes áridos o semiáridos con pocas precipitaciones y una propensión fuerte a sufrir riesgos climáticos. Entre 1982 y 2008, fallecieron 2.500 personas por inundaciones y durante el mismo periodo 4 millones de personas fueron afectadas por las sequías, con los problemas de malnutrición derivados de ello. La consecuencia lógica es la concentración de campos de refugiados en Dadaab (Kenya). La población, en diciembre de 2008, era de 235.455 refugiados en los campos y 160.00 residentes en la ciudad de Dadaab y en dicho año se producía, de media, la llegada de 5.000 nuevos refugiados a pesar de que los campos de refugiados estaban inicialmente previstos para dar acogida a 90.000 personas¹³.

En el caso asiático, los patrones temporales y la intensidad de las lluvias resultan más erráticos e interestacionales. Un ejemplo es el aumento en un grado Celsius de la temperatura en la superficie del agua en la bahía de Bengala que podría ayudar al incremento de la fuerza de los ciclones en un 10%. En el caso de Bangladesh, es uno de los claros ejemplos de mayor riesgo: las inundaciones, la intensidad de los ciclones tropicales y el aumento del nivel del mar generan unas perspectivas poco halagüeñas para la población. La inundación de 1998 supuso que dos terceras partes del país quedaran bajo el agua, con una pérdida del 10% de la cosecha de arroz, entre otras consecuencias, recordar de nuevo que estamos ante uno de los países menos desarrollados del mundo. En el caso vietnamita, su vulnerabilidad al aumento del nivel del mar, la intrusión del agua salada y las transformaciones que vienen realizándose en el delta del Mekong son catapultadores de futuras migraciones medioambientales. Por último, en el área del arco mediterráneo, se señala un descenso de la humedad y una

¹² 4º Informe IPCC. «Cambio Climático 2007». https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf. Consultado el 2 de octubre de 2016.

¹³ Oriol Solà Pardel, *op. cit.*

clara reducción de las precipitaciones entre el 2% y el 5% por década, sin olvidar el aumento del nivel del mar que se situaría, según los últimos datos, entre el 10 y 80 centímetros.

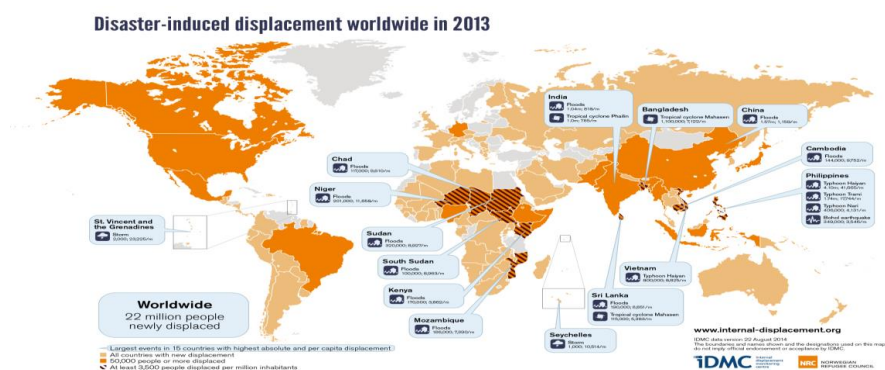
La cuestión de los desplazados medioambientales

La primera cuestión es la dimensión definitoria del desplazado o refugiado medioambiental: la idea del reconocimiento del estatus de refugiado ambiental ayudaría a planificar y priorizar los recursos necesarios para afrontar esta problemática. También significaría que los Estados deberían comprometerse formalmente a ayudar a estos colectivos, de la misma manera que lo hacen con otros refugiados. La extensión de la condición de refugiado a estas personas no resulta fácil: ¿por qué es un problema asignar la etiqueta de refugiados por el cambio climático? ¿Deben ser tratados de manera distinta a como lo son los refugiados por causas políticas o económicas? ¿Cuáles son sus derechos? ¿Quién es responsable de su bienestar y nueva ubicación? Desde mediados de los años 70 esta idea se ha ido enriqueciendo, y, el concepto sobre refugiado medioambiental es introducido en el Informe del Programa de las Naciones Unidas (PNUMA) elaborado por Essam El-Hinnawi¹⁴ donde se señala que este tipo de refugiados son los refugiados ambientales y se definen como «aquellos individuos que se han visto forzados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocado por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida»¹⁵. Esta nueva realidad fue popularizada por miembros del Gobierno norteamericano del presidente Bill Clinton, así como del secretario general de la ONU Boutros-Ghali. La casuística sobre el concepto definitorio es muy variada, estableciéndose en muchos casos diferencias entre los desplazados medioambientales frente a la figura del «refugiado medioambiental». En el término de desplazado medioambiental se intenta

¹⁴ Carmen Egea Jiménez y Javier Iván Soledad Suescún. Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto. <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/viewFile/571/659>. Consultado el 25 de julio de 2016.

¹⁵ EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, United Nations Environment Program, Nairobi, Kenya, 1985.

incorporar tanto a personas que han sido desplazados dentro de sus propias naciones o que han cruzado las fronteras internacionales. Por tanto, una de las mayores dificultades es la existencia de una gran cantidad de definiciones y tipologías. Todo ello afecta al debate y por tanto a una posible redefinición del concepto de refugiado¹⁶ establecido en la Convención del Refugiado de 1951 que permita incluir a los desplazados medioambientales.



Cuadro 2. Mapa de desplazamientos 2013¹⁷

La figura del refugiado por motivos medioambientales es excepcional y no atiende a los factores políticos recogidos en la definición del Convenio de 1951. El propio alto comisionado ONU para los Refugiados es de la opinión de que la alteración terminológica del concepto de refugiado podría menoscabar el régimen legal internacional de protección de los refugiados¹⁸. Otro elemento es que la mayoría de los desplazamientos en el ámbito medioambiental se realizan dentro de las fronteras estatales y no olvidemos que los desplazados internos están excluidos de protección. En este debate cabe destacar ciertos avances en el progresivo reconocimiento de la realidad del refugiado

¹⁶ Definición de refugiado : «A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona ... que ... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (...).» *Artículo 1(A)2 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.* <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/183>. Consultado el 24 de julio de 2016.

¹⁷ Norwegian Refugee Council. «Global Estimates 2014» <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201409-global-estimates2.pdf>.

¹⁸ Oriol Solà Pared, *op. cit.*

medioambiental: ACNUR sí reconoce la existencia de ciertos grupos de emigrantes que hoy se sitúan fuera del alcance de la protección internacional y que están necesitados de asistencia humanitaria o de otros tipos de asistencia (un ejemplo de ello es Sudán y la situación de Darfur, donde se confunden el conflicto con la cuestión medioambiental). Sin olvidar, la demanda en este caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2005 donde se denunciaba que el calentamiento global constituía una violación de los derechos humanos para el pueblo Inuit, acusando a EE.UU., de ser el responsable de ello. También, el reconocimiento a un medioambiente saludable es también uno de los fundamentos de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. Destacan los trabajos del Consejo Económico y Social de la ONU respecto a los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos y el medio ambiente. O, en su caso, la Resolución 47/37, de la Asamblea General de ONU de 1993, relativa a la protección del medio ambiente en tiempos de conflicto armado. Pero resultan interesantes en esta cuestión, la Resolución sobre Cambio Climático y Derechos Humanos ONU de 2008, propuesta por el Gobierno de las islas Maldivas, y en la que se pedía reflexionar respecto al cambio climático y su afección en los derechos humanos. También, la Resolución 7/23, del Consejo de Derechos Humanos de ONU de 2009, donde se solicitaba a la oficina del alto comisionado de los Derechos Humanos proponer un estudio sobre cambio climático y derechos humanos y que llevó a establecer si la personas tienen necesidad de la protección internacional y sobre qué premisas dicha necesidad se convierte en la titularidad de un derecho positivo.

La Iniciativa Nansen

Como se ha señalado al inicio de este documento, Nueva Zelanda rechazó en 2013 la petición de asilo al ciudadano de Kiribati, Ioane Teitiota, ya que el motivo de reconocimiento de la circunstancia de asilado por «cambio climático» no está reconocido en el ámbito jurídico de la Convención de Ginebra de 1951. Una realidad urgente de la que hace dos décadas no se esgrimía ni el propio concepto de «refugiado o desplazado medioambiental», hoy es un término muy común ya que se refiere a las personas, pueblos que se han visto obligados a trasladar desde su tierra natal, debido a problemas derivados con el ambiente, como desastres naturales, huracanes o tsunamis, y también

por otras razones de devastación como son la deforestación, desertificación, inundaciones, o sequías, con la consecuente falta de agua, alimentos y energía, y riesgo de enfermedades..., entre otros.

La falta de reconocimiento dentro del ámbito de la Convención de Ginebra de 1951 de este nuevo tipo de refugiado provocó que, tras la Conferencia Nansen sobre «Cambio Climático y Desplazamiento en el siglo XXI» que tuvo lugar en Oslo en junio de 2011, Noruega y Suiza lanzaran la Iniciativa Nansen. Esta fue concebida como un proceso de consulta internacional que pudiese generar un consenso generalizado entre Estados interesados en abordar la cuestión de los desplazamientos por razones medioambientales y del cambio climático, iniciativa que se realiza desde los «exteriores» del sistema de las Naciones Unidas. Esta iniciativa busca generar una agenda operativa cuya finalidad última es establecer un consenso entre los Estados para la protección de los desplazados medioambientales en el contexto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Estos pilares son: la cooperación y solidaridad internacional, la generación de estándares para la gestión de la población afectada y por último, establecer respuestas operacionales.

Dicho proceso se estructuró en un conjunto de reuniones regionales o subregionales junto a la sociedad civil, investigadores, organizaciones internacionales y comunidades afectadas. La finalidad de esta iniciativa se centró en la protección de las personas que afectadas por el cambio climático y por los desastres naturales carecen en estos momentos de protección jurídica en el derecho internacional, con un alcance más amplio al abordar cuestiones de cooperación y solidaridad internacional, acceso a los derechos básicos, respuestas operativas como son los mecanismos de financiación y la responsabilidad de los actores humanitarios y del desarrollo. Aunque la iniciativa se centra en las necesidades de las personas desplazadas entre fronteras, también destaca vínculos recíprocos con los desplazamientos internos.

Entre las consultas realizadas destacan:

- Consulta regional del Pacífico llevada a cabo en mayo de 2013, Islas Cook, a través de la iniciativa *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific*.¹⁹

¹⁹ Consulta regional del Pacífico, <https://www.nanseninitiative.org/pacific-consultations-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

- Consulta regional en América Central llevada a cabo en diciembre de 2013, Costa Rica, a través de la iniciativa *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses*.
- Consulta regional en África llevada a cabo en mayo de 2014, Kenia, a través de la iniciativa *Natural Hazards, Climate Change and Cross-Border Displacement: Protecting People on the Move*²⁰.
- Consulta regional en el sudeste de Asia, llevada a cabo en octubre de 2014, Filipinas, a través de la iniciativa *Human Mobility in the context of disasters and climate change in Southeast Asia*, junto a la reunión de Bangkok de junio de 2014 de la sociedad civil²¹.
- Consulta regional en el sur de Asia, llevada a cabo en abril de 2015, Bangladesh, a través de la iniciativa *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia and Indian Ocean*²².

Junto a esta intensa actividad, cabe señalar que la Iniciativa Nansen ha logrado la inclusión del desplazamiento en el contexto de un desastre medioambiental dentro del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030²³. La iniciativa también contribuyó a las negociaciones preliminares de la Cumbre del Cambio Climático de París 2015, y ha estado presente en el proceso de consulta de la Cumbre Humanitaria 2016²⁴ celebrada en Estambul. También sus resultados han sido adaptados por los Estados en la Declaración de Brasilia de la reunión Cartagena+30²⁵ en 2014, y en su Plan de Acción; a su vez, en el borrador Estrategia para un desarrollo resiliente al Clima y desastres en el Pacífico así como en la Conferencia Regional sobre Migraciones 2015. Por último ACNUR, dentro de la consulta mundial sobre la Iniciativa Nansen celebrada en octubre de 2015 ha respaldado la Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el contexto de los desastres naturales y el cambio climático²⁶. En

²⁰ Consulta regional de América Central, <https://www.nanseninitiative.org/central-america-consultations-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

²¹ Consulta regional Sudeste Asiático, <https://www.nanseninitiative.org/south-east-asia-consultation-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

²² Consulta regional del Sur de Asia, <https://www.nanseninitiative.org/south-asia-consultations-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

²³ Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. <http://gndr.org/es/programas/incidencia/post-2015/sfdr.html>. Consultado el 20 de agosto de 2016.

²⁴ Cumbre Humanitaria 2016. <http://www.un.org/es/conf/whs/>. Consultado el 25 de julio de 2016.

²⁵ La Declaración de Brasilia de la reunión Cartagena+30 en 2014. <http://www.acnur.org/cartagena30/>. Consultado el 21 de agosto de 2016.

²⁶ Dicha información viene recogida en <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-acnur-se-compromete-con->

consecuencia, el debate se sitúa en la ampliación del concepto de refugiado o, en su caso, en la no aceptación de una nueva reformulación.

A través de la actuación y trabajo de la Iniciativa Nansen se implanta todo un decálogo de acciones futuras para una mejor comprensión y análisis de los movimientos y desplazamientos causados por razones medioambientales.

En primer lugar generar un buen conocimiento a través de datos sobre las respectivas dinámicas regionales junto a las aportaciones académicas, así como las agencias que están presentes en el terreno. Por tanto, una determinación metodológica que identifique los focos de riesgo, la importancia del género, los contextos de desplazamientos, las sinergias que pueden establecerse entre los diferentes actores y los grados de responsabilidad. Así como contrastar los datos e informaciones en la interrelación entre desastres naturales y cambio climático.

En segundo lugar, el análisis de las posibles medidas de protección para los desplazados medioambientales que atraviesan las fronteras y no permanecen en sus propios países. Sin lugar a dudas las diferentes experiencias que ya se están generando en el caso de EE.UU., Suecia, Brasil, Australia entre otros²⁷, pueden ayudar al establecimiento de ciertas praxis que consigan facilitar una cooperación regional, asistencia, y por tanto en último término, acertar soluciones que mejoren la calidad de vida de los desplazados medioambientales: armonizar legislaciones, mejorar los mecanismos que faciliten el regreso a sus países..., determinar los roles y responsabilidades que sin lugar a dudas tienen otros actores no estatales.

Un tercer aspecto, es la gestión de los desplazados, sobre todo la inclusión de la movilidad humana dentro del análisis y comprensión en la reducción de los riesgos naturales así como en la adopción de medidas ante las consecuencias del cambio climático. Facilitar una migración con dignidad como un aspecto positivo que conlleve a

[la-iniciativa-nansen-sobre-cambio-climatico-y-desastres-naturales-y-lanza-un-nuevo-informe-sobre-su-trabajo-en-esta-area/](#). Consultado el 21 de agosto de 2016.

²⁷ En el caso norteamericano, cabe la posibilidad por parte del Gobierno de aplicar el denominado estatus de protección temporal que permite a los nacionales de países extranjeros afectados por desastres medioambientales la permanencia en suelo norteamericano si queda reconocido la incapacidad del países de procedencia y a su vez él mismo ha solicitado dicha situación (USA, *Immigration and Nationality Act*, 2002. Section 244). En el caso sueco, a través del *Sweden Alien Act*, Chap 4, S. 2.3. se reconoce el principio de protección a cualquier persona que no es capaz de retornar a su país cuando la causa sea un desastre medioambiental. Brasil, tras el terremoto de 2010 en Haití permitió a los haitianos el acceso a territorio brasileño, evitando el uso de rutas ilegales migratorias, y con la garantía de más de 26.000 visas concedidas.

una mejor comprensión de los efectos de los desastres naturales así como del cambio climático, por tanto la revisión de los acuerdos sobre movilidad regional-bilateral de personas, la adaptación de las legislaciones nacionales, relanzar estrategias de información y comunicación que permitan una mejor comprensión de esta movilidad humana. El análisis y a la adopción de medidas sobre la recolocación de grupos de personas dentro de un profundo proceso de planificación que adopte principios de prevención y responsabilidad por todos los actores implicados.

Conclusiones

La Iniciativa Nansen busca generar un necesario debate en la comunidad internacional para una progresiva transformación del concepto de desplazado o refugiado medioambiental, interaccionar con otros sujetos del sistema internacional que adopten una posición robusta y decisiva respecto a esta realidad emergente de desplazamientos forzados. Todo ello con la puesta en marcha de una agenda operativa cuya finalidad última conlleve el establecimiento de un consenso básico entre los Estados para la progresiva protección de los desplazados medioambientales en el contexto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático; la vulnerabilidad de las personas, grupos y comunidades depende de su capacidad para encarar situaciones adversas y del compromiso de los Gobiernos y de la misma comunidad internacional para proporcionar todos los mecanismos que permitan preceder y facilitar mediante recursos y activos la adaptación en situación de riesgo.

Es un primer paso en el camino adecuado para la transformación de una realidad que ya no es el fiel reflejo de finales de la Segunda Guerra Mundial sino más bien la constatación de los profundos cambios conceptuales que se vienen produciendo desde la desaparición de la Guerra Fría y que debe llevarnos sin miedo a la reformulación de nuevas preguntas. No hace mucho escuché la siguiente frase: «...cuando ya sabíamos las respuestas, de pronto nos cambiaron las preguntas». Es posible que estemos en esta tesitura, y en ella hay que encajar la Iniciativa Nansen, una propuesta integrada dentro del ámbito de reflexión que expresa la propuesta de la seguridad humana cuyo núcleo es el ser humano y los riesgos que lo amenazan. Si bien es verdad que poco a poco las agendas públicas y de manera, en muchos casos testimonial, intentan adaptarse a esta nueva realidad, se hace necesario que la comunidad internacional reconozca el estatus de refugiado como consecuencia del cambio climático y de los desastres naturales,

incluyéndose este tipo de migración forzada dentro de los programas de actuación diseñados para otros refugiados. Pero las preguntas siguen estando ahí sobre esta cuestión: ¿es necesaria una clara constatación de esta nueva realidad?, ¿las últimas cumbres sobre cambio climático de París 2015 y Marrakech 2016 van en la dirección de reconocer esta movilidad forzada por causas medioambientales?, ¿qué impacto tienen las medidas de carácter temporal adoptadas por algunos Estados para una mejor comprensión de esta realidad?, ¿se hace necesaria una nueva relectura de la definición de refugiado? La polémica acerca de cómo definir y con qué término identificar a las personas que se desplazan por motivos medioambientales no está exenta de trascendencia, ya que de una buena parte de esta polémica y de lo que finalmente se consensue por la comunidad internacional dependerá quién se responsabiliza de las personas desplazadas y quién debe proporcionarles ayuda y protección.

Quisiera finalizar con las palabras de Oriol Solà Pardell: «...una aproximación a los desplazamientos de población provocados por el cambio climático basada en los derechos humanos proporciona el marco con el cual empezar a dialogar e identificar las soluciones basadas en derechos. Cabe también, explorar y desarrollar las conexiones entre los actuales marcos normativos del cambio climático y el corpus jurídico de los derechos humanos, con el objetivo de contribuir a una clara definición del concepto de los desplazados medioambientales...».

*Fernando Martín Cubel**
Analista investigador SIP
Cátedra Paz, Seguridad y Defensa, Univ. Zaragoza