

El desplazamiento inducido por desastres en el Caribe y el Pacífico

Mo Hamza, Ida Koch y Malte Plewa

La gente de los pequeños Estados insulares en desarrollo es especialmente vulnerable al desplazamiento por desastres. Urge que los gobiernos del Caribe y del Pacífico realicen una mayor gestión de riesgos y una mayor planificación en vez de centrarse casi exclusivamente en la respuesta y la reubicación.

En función de su población, cinco de los veinte países que más sufren desplazamientos en contextos de desastre son pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés)¹. En la actualidad, alguien que viva en uno de esos Estados es tres veces más propenso a convertirse en desplazado por culpa de un desastre que quien viva en otro lugar². Sin embargo son pocos los análisis realizados sobre el riesgo de desplazamiento en los pequeños Estados insulares en desarrollo ya que el número total de afectados en un solo caso suele ser relativamente bajo y, por tanto, permanecen eclipsados por los acontecimientos de países más grandes y cuyos titulares son más notorios.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Caribe y en el Pacífico forman parte de una de las regiones más proclives del mundo a sufrir desastres, como han demostrado claramente los recientes huracanes en el Caribe. Según el Fondo Monetario Internacional, los pequeños Estados insulares en desarrollo pierden de media aproximadamente el 2 % de su Producto Interior Bruto como consecuencia de los riesgos naturales, cuatro veces la media mundial³. Sin embargo, falta literatura sobre el desplazamiento en contextos de desastres enfocada a los pequeños Estados insulares en desarrollo y, en especial, al Caribe. No disponemos de unos métodos de recopilación de datos adecuados para registrar situaciones de desplazamiento prolongado o los efectos del desplazamiento sobre el trabajo a lo largo del tiempo. A menudo diversas etiquetas y categorías como “indigente”, “evacuado” y “desplazado” se intercambian y se mezclan en las estadísticas sobre los desplazamientos en contextos de desastre, con independencia de la duración y la distancia del traslado, o de su influencia sobre los medios de vida⁴. Muchos casos de desplazamiento, incluidos algunos de naturaleza prolongada, siguen pasando desapercibidos.

Los detonantes del desplazamiento

Nuestro estudio buscaba identificar cómo se reflejan los desplazamientos inducidos por desastres en los mecanismos políticos de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático en los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Caribe y en el Pacífico⁵.

Los resultados de las entrevistas realizadas en el proyecto de investigación muestran que, sobre todo, los detonantes del desplazamiento son similares en ambas regiones. La naturaleza informal del desarrollo del asentamiento y la falta de tierras seguras para los asentamientos, la pobreza, la falta de seguros y de redes sociales de seguridad, la degradación ambiental y la erosión de unos lazos sociales tradicionalmente fuertes, son factores que interactúan con otros de carácter político de una forma compleja para conformar el riesgo de desplazamiento. Diversos encuestados mencionaron cómo el sistema de tenencia de tierras provocaba disputas a la hora de demostrar la titularidad de un terreno tras un desastre. Según diversos encuestados, este fue uno de los factores que hizo que se retrasara la reconstrucción y que se prolongara el desplazamiento después de que el huracán Iván asolará Granada en 2004: “Pierdes los documentos de propiedad, [...] y ahora te estás recuperando; [entonces] llega la discusión o la pelea sobre a quién le pertenece qué”.

No solo se construyen asentamientos informales en zonas poco seguras sino que se utilizan materiales y métodos de construcción poco fiables y que, por estar por debajo de los estándares exigidos, no protegen frente a los peligros. Esto no se limita a los asentamientos informales. Las zonas que se han construido de forma oficial no siguen o aplican los códigos de edificación, ya que no se obliga a su cumplimiento como corresponde o el público general carece de los medios para aplicarlos cuando está construyendo su vivienda. Uno de nuestros encuestados lo describió así: “Algunas

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

familias no pueden permitirse obedecer las leyes y normativas de los códigos de edificación de Tonga para construir sus casas de manera que su resiliencia sea de categoría 5 [...], no pueden permitirse levantar sus casas basándose en esas normas y, cuando ocurra un desastre, serán las primeras que tendrán que marcharse”.

Los detonantes del desplazamiento no son sólo peligros repentinos. Tras la sequía de 2013 algunos agricultores de la República Dominicana se vieron obligados a pedir un préstamo bancario poniendo como avales sus tierras y sus viviendas. En 2016 muchos de ellos se vieron desplazados porque no podían devolver el préstamo a tiempo y los bancos les embargaron los bienes con los que habían avalado. Estos efectos indirectos de los peligros de evolución lenta no se encuentran clasificados como desplazamientos relacionados con los desastres, lo que remarca el vacío existente en los actuales datos sobre el desplazamiento y la complejidad de los factores implicados.

A lo largo de las entrevistas se hizo evidente que la mayoría de los gobiernos evitaban debatir acerca del desplazamiento, especialmente cuando es interno. Un encuestado del Pacífico comentó lo siguiente: “Un punto interesante que cabe observar en nuestra región es que nuestros países están liderando en todo el mundo el debate y las discusiones acerca de esta cuestión. A nivel regional, ni siquiera se está haciendo mención a este asunto”. Los gobiernos tienden a equiparar el desplazamiento y el fracaso y, por tanto, esta cuestión se vuelve políticamente sensible y dañina como para que ni siquiera la aborden por lo que rara vez se reconoce el desplazamiento. Uno de nuestros encuestados en el Caribe declaró que: “No se acepta el desplazamiento porque implica que el gobierno no tiene el control. Así que, según los gobiernos, existen procedimientos legales, reasentamientos y migración interna. De manera que su reacción cuando se habla del desplazamiento es tajante, no están concienciados sobre esta cuestión. Esta es una realidad que la mayoría de los gobiernos no aceptan”. Esto restringe cualquier discusión abierta y ahoga los intentos de desarrollar soluciones.

Las situaciones de desplazamiento en los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Caribe y el Pacífico a menudo pasan desapercibidas para la comunidad humanitaria internacional dado que los actores humanitarios tienden a dar prioridad a sus acciones en función del número total de

personas afectadas más que en la ratio de la población afectada. Como dijo un encuestado: “Como trabajadores humanitarios se supone que tenemos que actuar de acuerdo con las necesidades, según el mayor número de personas afectadas. Por eso hay mucha atención humanitaria en Sudán del Sur, donde tienes a decenas de miles, cientos de miles de personas desplazadas. O en Somalia. Aunque entonces la gente caribeña podría decir: ‘Pero hay un 10 % de nuestra población [afectada]’”.

Los entrevistados declararon que no podían aportar datos sólidos sobre las tendencias globales de desplazamiento o sobre las actuales cifras de desplazamiento en la región. Sin embargo, casi todos los entrevistados podían ofrecernos al menos un ejemplo de una situación de desplazamiento, muchas de las cuales se estaban produciendo en la actualidad y eran de naturaleza prolongada.

Política negligente con el desplazamiento en el contexto de los desastres

La revisión de 30 documentos políticos clave, tanto regionales como nacionales, demostraba que se estaba obviando de manera generalizada cualquier tipo de consideración sobre la movilidad humana. La mayoría de los países caribeños carecen de cualquier tipo de planes y políticas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático, aunque a menudo mencionaban que las actividades de reducción de riesgos relacionadas con la movilidad humana en ambas regiones consistían en evacuaciones, reubicaciones y reasentamientos. Sin embargo, la reubicación de las comunidades en zonas de alto riesgo puede ser problemática ya que afecta a los medios de subsistencia de los afectados y pueden incrementar el riesgo de empobrecimiento de este sector de la población. Los efectos potencialmente negativos de la reubicación aparecen en muy pocos de los documentos revisados y no en gran detalle. Uno de los encuestados declaró con respecto a Vanuatu: “Lo que se menciona ahora es una línea sobre los centros de evacuación [...]. Aparte de eso, no existen documentos políticos específicos para proteger los derechos de las personas desplazadas”. En la actualidad, Fiji está desarrollando unas directrices sobre la reubicación y la visión de Kiribati sobre la “migración con dignidad” destaca una estrategia de reubicación a largo plazo, no solo dentro del país sino también en los Estados isleños vecinos. Con respecto al

Caribe, varios encuestados comentaron que aunque la reubicación es algo que se produce con regularidad, no se están poniendo en práctica unas políticas ni planes adecuados.

Aunque las políticas del Pacífico abordan la movilidad humana a causa de desastres en mayor medida que las del Caribe, la gestión del desplazamiento en ambas regiones es reactiva y las medidas preventivas se limitan a la reubicación. Las políticas que incluyen consideraciones sobre el desplazamiento solo lo hacen desde la perspectiva de la protección. El Plan Nacional de Gestión de Desastres de San Vicente y las Granadinas, por ejemplo, prevé asignaciones económicas para los amigos y familiares que acojan a personas desplazadas e incluye procedimientos para identificar ubicaciones seguras para las personas desplazadas en caso de que no puedan regresar a su antiguo lugar de residencia.

Las políticas que revisamos no incluyen soluciones duraderas para los desplazados ni tampoco contemplan los efectos de la reubicación. Ninguno de los documentos revisados parece haberse basado en la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (la Agenda para la Protección)⁶ o en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁷.

Un punto relativamente positivo sería que los primeros pasos en los desarrollos de los marcos legislativos actuales sobre los desastres y el cambio climático en ambas regiones apuntan a que se debe prestar más atención a la gestión de los riesgos y a los enfoques basados en la adaptación. La participación de la comunidad, la alerta temprana, la concienciación y la educación, los enfoques basados en el trabajo y el mapeo de zonas peligrosas son puntos que aparecen destacados en las políticas de ambas regiones. Dichas actividades pueden ayudar a reducir el riesgo de desplazamiento pero todavía no está claro ni se ha probado hasta qué punto llegarán las políticas.

Los desarrollos actuales que han tenido lugar en el Pacífico son indicadores de una mayor concienciación acerca del desplazamiento y de un prudente cambio de actitud. En Vanuatu está en camino un Proyecto de Política sobre el Desplazamiento con el objetivo de crear una perspectiva general del desplazamiento interno nacional y de los patrones de las migraciones forzadas al mismo tiempo que se identifican los retos y las lagunas

que cabría abordar para reforzar la capacidad del país de gestionar el desplazamiento y para garantizar unas soluciones duraderas que sean sensibles y protectoras.

Llenar las lagunas

No solo los gobiernos nacionales necesitan cambiar de mentalidad sino que el debate más amplio sobre el cambio climático y los pequeños Estados insulares en desarrollo necesita reflejar mejor los matices y la complejidad existentes. Los hallazgos de nuestro estudio señalan numerosas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta por los encargados de la formulación de políticas, por la comunidad internacional y por los investigadores:

Los gobiernos necesitan aceptar los desplazamientos inducidos por desastres como un fenómeno real y complejo, y desarrollar acciones adecuadas y soluciones duraderas. Para abordar el desplazamiento los gobiernos han de desarrollar, en primer lugar, actividades de reducción de riesgos cuyo objetivo directo sea tratar los de desplazamiento y, en segundo lugar, un marco basado en los derechos humanos que proteja los trabajos de las personas y los "derechos a ocupar un lugar", es decir, su derecho a establecerse en un lugar sin que tengan que estar amenazados con ser desahuciados.

Los países caribeños necesitan reforzar sus políticas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático. Estas políticas, tanto en la región del Caribe como en la del Pacífico, han de incluir consideraciones acerca del desplazamiento desde una perspectiva de reducción de riesgos y de protección, como se recomienda en la Agenda de Protección.

Es necesario modernizar los actuales sistemas relacionados con los derechos de tenencia de tierras para evitar los problemas de derechos de propiedad durante la fase de recuperación y para reducir el riesgo de que se produzcan desplazamientos prolongados.

La implementación de la política de desplazamiento que se ha desarrollado actualmente en Vanuatu debería observarse de cerca para identificar sus éxitos y sus fracasos con el fin de desarrollar mejores prácticas para ambas regiones.

Han de desarrollarse enfoques regionales sobre las cuestiones de desplazamiento y de movilidad humana que protejan los derechos de las personas desplazadas transfronterizas. El Pacífico ya ha iniciado

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

las negociaciones acerca de un enfoque así, algo de lo que el Caribe podría aprender.

Y finalmente, es necesario trabajar en el desarrollo de nuevas y mejores medidas para el desplazamiento y sistemas con los que realizar un seguimiento de los movimientos de las personas para determinar su alcance. Dichas medidas podrían incluir indicadores sobre los tipos de trabajo a los que afecta y las percepciones de las propias poblaciones afectadas.

Mo Hamza mo.hamza@risk.lth.se

Profesor de Gestión de Riesgos y de Seguridad de la Sociedad

Ida Koch ikg91@hotmail.com

Investigadora

Malte Plewa mltplewa@gmail.com

Investigador

División de Gestión de Riesgos y Seguridad en la Sociedad, Universidad de Lund www.risk.lth.se

1. Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), *Global Estimates: People displaced by disasters* <http://bit.ly/IDMC-2015-GlobalEstimates>
2. Ginetti J (2015) *Disaster-related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing its Drivers* <http://bit.ly/Ginetti-2015-risk-drivers>
3. Fondo Monetario Internacional (2016) *Small states' resilience to natural disasters and climate change – Role for the IMF* www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/110416.pdf
4. Black R, Arnell N W, Adger W N, Thomas D y Geddes A (2013) 'Migration, immobility and displacement outcomes following extreme events', *Environmental Science and Policy*, 27 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112001475
5. Entrevistamos a profesionales humanitarios, a representantes del gobierno e investigadores del Caribe y el Pacífico, y revisamos 30 protocolos de reducción del riesgo de desastres, protocolos de adaptación al cambio climático y políticas de desarrollo, a nivel regional y nacional.
6. <http://bit.ly/Nansen-ProtectionAgendaVolI>
7. <http://bit.ly/GuidingPrinciplesInternalDisplacement>

¿Hacia un acuerdo regional sobre desplazamiento ambiental?

Erika Pires Ramos, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Lilian Yamamoto y Diogo Andreola Serraglio

Los esfuerzos hacia un acuerdo regional sobre la migración en Sudamérica deberían ampliarse para reconocer y proteger a los desplazados por razones ambientales.

Los efectos del cambio climático influyen en la frecuencia y la intensidad de los desastres y en los procesos de degradación ambiental lenta, exacerbando los riesgos y vulnerabilidades preexistentes¹. Entre el 2000 y mediados de 2015 se estima que ocho millones de personas han sido desplazadas o evacuadas en el contexto de los desastres en Sudamérica². Tras haber hecho avances en los últimos años en materia de migración, los foros regionales existentes están en condiciones de contribuir a un diálogo sobre la movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres, que puede conducir a la armonización de las iniciativas nacionales, una mejor comprensión y gestión a largo plazo del desplazamiento y el reconocimiento y la protección de los desplazados ambientales en toda la región.

Foros e iniciativas existentes

El bloque subregional del Mercado Común del Sur (Mercosur) cuenta con un **Foro Especializado para Migraciones (FEM)**

encargado de estudiar los impactos de las migraciones con el objetivo de desarrollar borradores de normas y acuerdos. Los Acuerdos sobre Residencia del Mercosur de 2002 sobre la libre circulación de personas no se refieren específicamente a los desplazados ambientales, pero podrían ser adaptados para facilitar su traslado a otros países de la región, como se sugiere en la Estrategia de adaptación al cambio climático de la Unión Europea³. Los miembros del FEM han reconocido una brecha en la provisión para los desplazados por desastres, y en 2012 los Estados miembros del Mercosur y la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur) fueron llamados a reconocer el fenómeno migratorio causado por amenazas naturales (migración "ambiental") y crear un protocolo dirigido a aquellos que emigran por razones ambientales.

Uno de los objetivos de la organización regional intergubernamental **Unasur** es la cooperación en la prevención de desastres y cambio climático, así como en