

## MOVILIDAD CLIMÁTICA EN EL MARCO DE SENDAI PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

### CLIMATE MOBILITY IN THE SENDAI FRAMEWORK FOR DISASTER RISK REDUCTION

DANIEL GRACIA PÉREZ

*Profesor Ayudante Doctor*

*Universidad del Atlántico Medio*

Daniel.gracia@pdi.atlanticomedio.es

**Recibido:** 11 de mayo de 2023 / **Aceptado:** 30 de maig de 2023

**RESUMEN:** Partiendo del efecto amplificador del cambio climático sobre los desastres naturales de rápida y lenta aparición —como fenómenos meteorológicos extremos, la subida del nivel del mar o las sequías—, este trabajo analiza cómo el Marco de Sendai ha integrado la movilidad humana como estrategia adicional de reducción del riesgo de desastres. Además, se examina la presencia que tuvo el tema de la movilidad en la última reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en 2022 y que precedió al examen de mitad de período de aplicación del MSRRD, cuyas conclusiones muestran que no se va del todo por el buen camino. Subrayar el potencial del MSRRD para una gestión eficaz de la movilidad climática, las buenas prácticas que ya se han emprendido en diversos países y regiones y lo que queda por hacer resulta, si cabe, más pertinente considerando que el próximo 18 y 19 de mayo de 2023 se celebrará en la Sede de la ONU en Nueva York la Reunión de Alto Nivel sobre el Examen de Mitad de Período del Marco de Sendai, que marcará el inicio del segundo y último período de aplicación del MSRRD.

**RESUM:** Partint de l'efecte amplificador del canvi climàtic sobre els desastres naturals de ràpida i lenta aparició —com a fenòmens meteorològics extrems, la pujada del nivell de la mar o les sequeres—, aquest treball analitza com el Marc de Sendai ha integrat la mobilitat humana com a estratègia addicional de reducció del risc de desastres. A més, s'examina la presència que va tenir el tema de la mobilitat en l'última reunió de la Plataforma Mundial per a la Reducció del Risc de Desastres, celebrada en 2022 i que va precedir a l'examen de meitat de període d'aplicació del MSRRD, les conclusions del qual mostren que no es va del tot pel bon camí. Subratllar el potencial del MSRRD per a una gestió eficaç de la mobilitat climàtica, les bones pràctiques que ja s'han emprès en diversos països i regions i el que queda per fer és encara més pertinent considerant que el pròxim 18 i 19 de maig de 2023 se celebrarà en la Seu de l'ONU a Nova York la Reunió d'Alt Nivell sobre l'Examen de Meitat de Període del Marc de Sendai, que marcarà l'inici del segon i últim període d'aplicació del MSRRD.

**ABSTRACT:** Building on the amplifying effect of climate change on rapid- and slow-onset natural disasters —such as extreme weather events, sea level rise or droughts—, this paper analyses how the Sendai Framework has integrated human mobility as an additional disaster risk reduction strategy. It also examines the presence of disaster mobility at the last meeting of the Global Platform for Disaster Risk Reduction in 2022, which preceded the mid-term review of MSRRD implementation, the conclusions of which show that it is not entirely on track. Highlighting the potential of the MSRRD for effective climate mobility management, the good practices that have already been undertaken in various countries and regions, and what remains to be done is all the more pertinent considering that on 18-19 May 2023, the High-Level Meeting on the Mid-Term Review of the Sendai Framework will be held at the UN Headquarters in New York, marking the start of the second and final implementation period of the MSRRD.

**PALABRAS CLAVE:** Movilidad climática — Desplazamiento climático — Desplazamiento por desastres — Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

**PARAULES CLAU:** Mobilitat climàtica — Desplaçament climàtic — Desplaçament per desastres — Marco de Sendai per a la Reducció del Risc de Desastres.

**KEYWORDS:** Climate mobility — Climate displacement — Disaster Displacement — Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.

**SUMARIO:** I. Introducción: Abordaje de los movimientos de personas inducidos por desastres en el Marco de Sendai. II. Movilidad humana. III. Desplazamiento. 1. Cooperación transfronteriza para reducir los riesgos de catástrofes y desplazamientos. 2. Preparación para una respuesta eficaz y una mejor protección de las personas desplazadas. 3. Rehabilitación de antiguos asentamientos de personas desplazadas por desastres. IV. Evacuación y reubicación. V. Evaluación de la aplicación de las disposiciones del MSRRD relativas a la movilidad humana. 1. La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres de Bali. 2. El examen de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2022). VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

## **I. INTRODUCCIÓN: ABORDAJE DE LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAS INDUCIDOS POR DESASTRES EN EL MARCO DE SENDAI**

El 3 de junio de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó el nuevo marco aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para orientar la actuación de los Estados en materia de reducción del riesgo de desastres hasta 2030<sup>1</sup>. El conocido como Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MSRRD), que toma el nombre de la ciudad nipona que acogió el evento, reemplazó al anterior Marco de Acción, adoptado en Hyogo y en vigor desde 2005<sup>2</sup>. A partir de las

---

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 69/283. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283), 23 de junio de 2015.

<sup>2</sup> El texto del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 puede encontrarse en: Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* (A/CONF.206/6), 16 de marzo de 2005, p. 6-29.

lecciones aprendidas de éste<sup>3</sup>, y pese a seguir siendo un acuerdo voluntario y no vinculante, el MSRRD se ha posicionado como el marco de referencia mundial para la "reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países."<sup>4</sup> El término desastre se define en sentido amplio, abarcando tanto los peligros naturales como los provocados por el hombre, incluidos los peligros y riesgos medioambientales, tecnológicos y biológicos conexos, independientemente de su magnitud —pequeña/gran escala—, frecuencia —frecuente/infrecuente— y aparición —repentina/gradual—<sup>5</sup>.

Tras reconocer que el cambio climático agudizará ciertos tipos de desastre natural y que las pérdidas y daños ocasionados por los desastres en general suponen un obstáculo significativo para progresar hacia el desarrollo sostenible, el Marco de Sendai pide a los Estados que tengan en cuenta "las hipótesis de cambio climático y sus efectos en el riesgo de desastres" al preparar, revisar o actualizar las políticas de preparación, respuesta y recuperación ante desastres —prioridad núm. 4—<sup>6</sup>. Esta petición es coherente con las conclusiones del último informe de 2022 del Segundo Grupo de Trabajo del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC), según el cual se prevé, con un alto grado de confianza, que el cambio climático potencie la intensidad e incremente la frecuencia de los desastres naturales relacionados con fenómenos meteorológicos y climáticos extremos<sup>7</sup>.

Ni el Sexto Informe del IPCC ni el MSRRD desconocen el impacto que el cambio climático y los desastres naturales pueden tener en la movilidad humana, aunque el IPCC se muestra cauto a la hora de cuantificar los

---

<sup>3</sup> Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 69/283...* (A/RES/69/283), cit., párrs. 3-15, sobre las lecciones aprendidas, las lagunas detectadas y los retos pendientes en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párrs. 4 y 33.a.

<sup>7</sup> Hans-Otto Pörtner et al., *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press. Cambridge y Nueva York, 2022, p. 9.

movimientos de población presentes o futuros relacionados con el cambio climático, achacando la falta de estimaciones globales fiables a la insuficiencia de esfuerzos —y la dificultad, cabe añadir— para recopilar datos sobre la causa que los motivó<sup>8</sup>. Según el último informe publicado en 2022 por el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC), una de las principales bases de datos sobre desplazamiento interno que desde 2008 también recopila información sobre el impacto de las catástrofes naturales en este tipo de movimientos forzados, los desastres naturales habrían provocado al menos 38 millones de desplazamientos internos en 2021 en todo el mundo, de los cuales más del 94% fueron causado por inundaciones y tormentas<sup>9</sup>. Sin embargo, siguen faltando estimaciones sobre migraciones y desplazamientos climáticos transfronterizos o internacionales<sup>10</sup>.

El informe del IPCC, cuyo capítulo 7 examina los movimientos de población relacionados con el cambio climático dentro del amplio tema de los efectos de este fenómeno en la salud, el bienestar y las transformaciones en la estructura de las sociedades, acepta —con un alto grado de confianza— que "las condiciones, los fenómenos y la variabilidad climáticos son importantes impulsores de la migración y el desplazamiento"<sup>11</sup>. Además del capítulo 7, el tema de la movilidad climática es transversal a todo el informe. Los capítulos 5 a 15 abordan los aspectos sectoriales y geográficos de los movimientos relacionados con el cambio climático, mientras que el capítulo 16 analiza la inmovilidad involuntaria y el desplazamiento entre los principales riesgos identificados en los distintos sectores y regiones<sup>12</sup>. Una constante a lo largo de todo el informe es la importancia que el Grupo de Trabajo II concede a la intervención humana, concluyendo que existe un alto grado de confianza en que "las respuestas migratorias a amenazas climáticas específicas están fuertemente influenciadas por procesos económicos, sociales, políticos y

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 1084.

<sup>9</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2022*, IDMC. Ginebra, 2022, p. 11 y ss.

<sup>10</sup> A este respecto, pueden consultarse orientativamente las proyecciones por regiones del IPCC sobre el impacto que se espera que tengan los cambios en los fenómenos climáticos repentinos sobre la trayectoria de las migraciones y desplazamientos. En Pörtner et al., *Climate Change 2022...*, cit., p. 1100, tabla 7.2.

<sup>11</sup> Ibid., p. 1080 (traducción propia del original en inglés).

<sup>12</sup> Id.

demográficos" que "pueden hacer que la migración aumente, disminuya o fluctúe en nuevas direcciones (alto grado de confianza)"<sup>13</sup>.

En este sentido, el MSRRD puede considerarse una manifestación de esa capacidad humana a la que se refiere el IPCC, pues a través de los planes nacionales de reducción del riesgo de desastres se podría prevenir o minimizar el impacto que las catástrofes naturales asociadas con el cambio climático tienen sobre las comunidades y, por ende, los movimientos de población que conllevan. De hecho, en comparación a su predecesor, el Marco de Sendai se propone adoptar un enfoque de la reducción del riesgo de catástrofes "más centrado en las personas", multirriesgo, multisectorial y multinivel<sup>14</sup>. Aunque la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres sigue recayendo en los Estados, a cuyos gobiernos el MSRRD atribuye un papel de liderazgo, regulación y coordinación, la participación de la sociedad en el diseño y aplicación de políticas, planes y normas sobre reducción del riesgo de desastres no sólo no se descarta, sino que además se fomenta<sup>15</sup>. A este respecto, se hace hincapié en la colaboración con grupos de personas vulnerables, voluntarios y profesionales, sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil, así como instituciones académicas, científicas y de investigación<sup>16</sup>.

Para lograr su objetivo, el MSRRD establece, por un lado, cuatro prioridades de acción, a saber: mejorar la comprensión del riesgo de catástrofes —prioridad 1—; reforzar la gobernanza para una mejor gestión el riesgo de catástrofes —prioridad 2—; invertir en estrategias de reducción del riesgo de desastres para aumentar la capacidad de resistencia de las comunidades —prioridad 3—, y mejorar la preparación ante los desastres para así poder responder de manera eficaz y "reconstruir mejor" en la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción —prioridad 4—<sup>17</sup>. Por otro lado, establece siete metas mundiales a cumplir en los próximos quince años. Cuatro de ellas pretenden

---

<sup>13</sup> Id. (traducción propia del original en inglés).

<sup>14</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 69/283...* (A/RES/69/283), cit., párr. 7.

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> Id.

<sup>17</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 69/283...* (A/RES/69/283), cit., párr. 20.

reducir (a) la mortalidad mundial por catástrofes; (b) el número de personas afectadas en todo el mundo; (c) las pérdidas económicas directas por catástrofes, y (d) los daños causados por las catástrofes a infraestructuras críticas y la interrupción de servicios esenciales. Los tres últimos pretenden aumentar (e) el número de países con estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres —objetivo fijado para 2020, en vez de 2030, como los demás—; (f) la cooperación internacional para apoyar a los países en desarrollo, (g) y la disponibilidad y el acceso de las personas a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples y a la información y evaluación del riesgo de catástrofes<sup>18</sup>.

Como ha señalado el IDMC, los avances en cada una de estas prioridades de acción y objetivos globales contribuirán a evitar, minimizar y abordar los desplazamientos de población y sus repercusiones<sup>19</sup>. Ciertamente, tanto el Sexto Informe del IPCC como el MSRRD comparten una misma visión sobre la movilidad vinculada al cambio climático y a los desastres naturales, considerándola no sólo como un efecto adverso, sino también como una estrategia de adaptación en sí misma para aquellas poblaciones altamente expuestas y vulnerables a los riesgos climáticos o de desastres naturales, enfatizando el IPCC que cuanto mayor sea el "grado de voluntariedad y libertad de movimiento", "mayores serán los beneficios potenciales para las zonas de origen y de acogida" —alto grado de acuerdo, evidencia media—<sup>20</sup>.

Centrándonos en el tratamiento que la movilidad relacionada con los desastres ha recibido en el MSRRD, el IDMC ha destacado la creciente atención que ha recibido el tema en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, apuntando como sintomático la mayor frecuencia con la que el término movilidad, u otros relacionados con él, aparece en el Marco de Sendai en comparación con el Marco de Hyogo<sup>21</sup>. Este último sólo se refería al desplazamiento, y lo hacía únicamente en dos ocasiones. En primer lugar, se menciona en la Declaración de Hyogo, donde las delegaciones de los países

---

<sup>18</sup> Ibid., párr. 18.

<sup>19</sup> Michelle Yonetani, *Positioned for action Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction*, IDMC. Ginebra, 2017, p. 3.

<sup>20</sup> Pörtner et al., *Climate Change 2022...*, cit., p. 1080 (traducción propia del original en inglés).

<sup>21</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 3.

expresan su "profunda preocupación" por "(...) los grandes desplazamientos que siguen causando a las comunidades diversos desastres en todo el mundo"<sup>22</sup>. Sin embargo, el Marco de Acción no concretaba ninguna medida destinada directamente a gestionar estos flujos de desplazados.

En segundo lugar, el párrafo 19 (ii) (i) del Marco de Hyogo incluía, como "actividad esencial", el esforzarse por garantizar que los programas destinados a las personas desplazadas no aumentaran el riesgo ni su vulnerabilidad frente a las amenazas. Como se desprende de su redacción, esta directriz no se enfocaba específicamente en proteger a las personas desplazadas en el contexto de las catástrofes, sino en evitar que las medidas adoptadas por los Estados para gestionar los desplazamientos forzosos de población, cualquiera que fuera su causa, se convirtieran en un factor de riesgo adicional subyacente que aumentara la exposición y la vulnerabilidad de los desplazados internos a los desastres. La única forma de movilidad directamente relacionada con los desastres que aparece en el Marco de Hyogo se refiere a los simulacros de evacuación, que se mencionan como "ejercicios periódicos de preparación" que deben practicarse con regularidad para garantizar "una respuesta rápida y eficaz" ante las catástrofes —párr. 20 (d)—.

En comparación con el Marco de Hyogo, la versión finalmente adoptada del Marco de Sendai adopta un enfoque mucho más amplio de la movilidad relacionada con los desastres, a pesar de que su anteproyecto original, difundido en Ginebra en el verano de 2014, solo mencionaba superficialmente esta cuestión<sup>23</sup>. El que fuera Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos entre 2004 y 2010, Sr. Walter Kälin, que participó en las negociaciones del Marco de Sendai, señala que el desarrollo que experimentó esta temática se debió al trabajo conjunto de la Iniciativa Nansen, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que presentaron varios borradores que abordaban el desplazamiento, la migración

---

<sup>22</sup> Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, *Informe de la Conferencia Mundial...* (A/CONF.206/6), cit., p. 3 *in fine*.

<sup>23</sup> Walter Kälin, "Sendai Framework: An important step forward for people displaced by disasters", *Brookings*, 20 de Marzo de 2015, disponible en la dirección de Internet <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/03/20/sendai-framework-an-important-step-forward-for-people-displaced-by-disasters/>> [Última consulta, 29 de abril de 2023].

y la reubicación en el contexto de los desastres<sup>24</sup>. Sin embargo, la ambición que este trío logró infundir en el proceso de redacción del Marco de Sendai se fue atenuando a medida que avanzaban las negociaciones, debido a la reticencia de una parte de los Estados miembros a debatir cuestiones de migración y desplazamiento en un foro sobre reducción del riesgo de desastres<sup>25</sup>. Como anécdota, Walter Kälin afirma que "cuando a última hora de la tarde se supo que el texto estaba listo para su adopción, me pregunté si las referencias al desplazamiento relacionado con la catástrofe habrían sobrevivido"<sup>26</sup>. El Sr. Lorenzo Guadagno, miembro del Departamento de Operaciones y Emergencias de la OIM, que también participó en el proceso de consulta y redacción del MSRRD, achaca la actitud de los Estados a

"la sensibilidad política del tema, máxime cuando no se hacía referencia explícita a los «desplazamientos» como movimientos inducidos por desastres, lo que generaba cierta confusión sobre la posible inclusión de los movimientos desencadenados por la violencia o los conflictos en las disposiciones del MSRRD"<sup>27</sup>.

Aun así, Walter Kälin describe cómo, gracias al vigor con el que los negociadores de Bangladesh, Noruega, Filipinas y Suiza lucharon durante las negociaciones, el Marco de Sendai consiguió conservar "importantes referencias a la movilidad humana"<sup>28</sup>. Guadagno, en cambio, opina que el texto resultante

"no aborda explícitamente una serie de cuestiones relacionadas con la movilidad que son fundamentales para los procesos de creación y reducción de riesgos, como el papel que desempeñan las políticas de migración interna e internacional en la conformación de la exposición y vulnerabilidad de las personas, el protagonismo de los envíos de remesas y de la creación de redes de contactos entre los hogares para fortalecer la resistencia de los individuos y las comunidades, y la necesidad de abordar

---

<sup>24</sup> Id.

<sup>25</sup> Lorenzo Guadagno, "Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction", en *International Journal of Disaster Risk Science*, vol. 7, 2016, p. 36 *in fine* y 37.

<sup>26</sup> Kälin, "Sendai Framework...", cit. (traducción propia del original en inglés).

<sup>27</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 37 (traducción propia del original en inglés).

<sup>28</sup> Kälin, "Sendai Framework...", cit. (traducción propia del original en inglés).

las situaciones de desplazamiento para reducir las consecuencias directas e indirectas de los desastres"<sup>29</sup>.

Las sensibilidades políticas en torno al desplazamiento también influyeron en el recién creado Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta<sup>30</sup>, al que se encomendó el desarrollo de una serie de indicadores globales sobre la aplicación del Marco de Sendai y la puesta al día de la terminología específica sobre reducción del riesgo de desastres<sup>31</sup>. De las siete metas mundiales que establece el MSRRD, la meta B ("Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015") era la más adecuada para incluir un indicador global sobre el número de personas desplazadas de sus hogares debido a los desastres. Ello por ser la única meta que se centra realmente en el impacto humano de los desastres a nivel mundial, evaluando los avances en materia de reducción del riesgo de desastres en función del número de personas afectadas. Sin embargo, a pesar del apoyo expresado por varios Estados a la inclusión de un indicador global en tal sentido, no fue posible alcanzar un consenso, por lo que la propuesta fue retirada<sup>32</sup>.

Los cinco indicadores que finalmente se incluyeron bajo la meta global B se refieren al número de personas, por cada 100.000 habitantes, directamente afectadas por los desastres (B-1) o que enfermaron o resultaron heridas como consecuencia del desastre (B-2); o cuyas viviendas resultaron dañadas (B-3) o destruidas (B-4), o cuyos medios de vida se vieron afectados o destruidos (B-5)<sup>33</sup>. Como ha observado el IDMC<sup>34</sup>, aunque no se haga referencia explícita a las personas desplazadas, éstas estarían englobadas en el indicador B-1, ya que, según la definición de "afectado" propuesta por el grupo de trabajo, las

---

<sup>29</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 31 (traducción propia del original en inglés).

<sup>30</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 4.

<sup>31</sup> Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 69/284. Establecimiento de un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (A/RES/69/284), 25 de junio de 2015, párrs. 1-2.

<sup>32</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 4.

<sup>33</sup> Asamblea General de las 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 (A/71/644), 1 de diciembre de 2016, p. 6.

<sup>34</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 4.

personas evacuadas, desplazadas o reubicadas también se considerarían como tales<sup>35</sup>. Del mismo modo, los indicadores relativos bien al número de personas cuyas viviendas fueron destruidas o dañadas (B-3), bien al porcentaje de población protegida mediante mecanismos de evacuación preventiva en caso de alerta temprana (G-6<sup>36</sup>) también pueden ser fuentes adicionales de información sobre la magnitud del desplazamiento<sup>37</sup>. En cualquier caso, la falta de datos desglosados mantiene a las personas desplazadas por desastres invisibles en los indicadores globales, lo que a su vez impide evaluar los avances en la prevención de los desplazamientos en el marco de la reducción del riesgo de desastres.

En general, el MSRRD considera la movilidad humana ante el riesgo de catástrofes desde una doble perspectiva. Por un lado, considera la migración como una estrategia de adaptación positiva y a los migrantes como actores clave cuyos conocimientos, habilidades y capacidades pueden contribuir a la resiliencia de las comunidades y sociedades frente a los desastres —párr. 36 (a) (vi)—. En consecuencia, el MSRRD pide a las autoridades nacionales que tengan en cuenta a los migrantes a la hora de diseñar y aplicar políticas, planes y normas sobre reducción del riesgo de desastres —párr. 7— a todos los niveles, incluido el local —párr. 27 (h)—. Por otra parte, el Marco se refiere a la movilidad humana —párr. 30 (l)—, como categoría genérica que engloba tanto la migración —movimiento voluntario— como el desplazamiento —movimiento forzoso—, así como específicamente a este último —párrs. 28 (d) y 33 (h) y (j)— y a algunos de sus subtipos, como son la evacuación —párr. 33 (h) y (m)— y la reubicación —párrs. 27 (k), 30 (f) y 33 (l)—.

Además de las dos anteriores, Guadagno ha sugerido una tercera vía por la que el MSRRD estaría considerando implícitamente la movilidad humana, si bien como un factor agravante del riesgo de desastres a través de su impacto demográfico. El autor argumenta que la movilidad puede contribuir a aumentar la población en riesgo cuando quienes se mueven se asientan en lugares

---

<sup>35</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del grupo de trabajo... (A/71/644)*, cit., p. 11.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>37</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 4.

propensos a experimentar desastres naturales. Si se acepta como válido este razonamiento deductivo, cuando el párrafo 6 del MSRRD pide más acciones específicas centradas en factores agravantes como el cambio demográfico, también estaría abogando por abordar los movimientos de población que contribuyen a él. El párrafo 30 (f) proporcionaría un ejemplo de esas medidas más específicas, promoviendo “el uso de directrices y herramientas de seguimiento basadas en los cambios demográficos” y, según Guadagno, migratorios<sup>38</sup>.

Puestos en situación sobre cómo la cuestión de la movilidad humana estuvo presente durante las negociaciones del nuevo Marco global sobre reducción del riesgo de desastres y cómo fue integrada en su contenido, el presente artículo analiza cada una de las referencias que el MSRRD hace a las distintas manifestaciones de este fenómeno —apartados II a IV—. El comentario al texto se acompaña de ejemplos de la práctica que ilustran la manera en la que algunas regiones y Estados están implementando las previsiones de Sendai a este respecto. Junto a este estudio, núcleo de la contribución, se ha incluido una evaluación de la aplicación general de las disposiciones del MSRRD sobre movilidad humana —apartado V—, basada en las conclusiones de la última reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, que tuvo lugar en mayo de 2022 en Bali, Indonesia, y en el informe del examen de mitad de período de la aplicación del Marco (2015-2022).

## **II. MOVILIDAD HUMANA (PÁRRAFO 30 (L) MSRRD)**

El MSRRD incluye una referencia general a la "movilidad humana" en el contexto de los desastres. Así, el párrafo 30 (l) alienta a las autoridades nacionales y locales a adoptar "políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida", como parte de su inversión en estrategias que aumenten la capacidad de resiliencia frente a los desastres —prioridad 3—. Inicialmente, el borrador de este párrafo tenía una redacción más similar al párrafo 19 (ii) (i) del Marco de Hyogo, ya que consideraba esencial gestionar adecuadamente cualquier movimiento humano como parte

---

<sup>38</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 34.

de los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres, garantizando que la movilidad se produjera en condiciones legales, seguras y dignas que no expusieran a los desplazados a una mayor vulnerabilidad ante los desastres. Sin embargo, esta versión se reformuló a lo largo de las negociaciones hasta llegar a la actual, que trata únicamente de la gestión de los desplazamientos inducidos por desastres<sup>39</sup>.

De acuerdo con el IDMC y Guadagno, con la elección de un término tan amplio como el de movilidad humana se pretende abarcar todo el espectro de desplazamientos asociados tanto a los desastres repentinos como a los de evolución lenta. De acuerdo con esta lectura, el Marco de Sendai comprendería tanto la movilidad predominantemente voluntaria como la predominantemente forzada, desde las evacuaciones a corto plazo a la inmigración permanente a larga distancia, con independencia de si el movimiento se produjo antes, durante o después de la catástrofe<sup>40</sup>. Como bien indica el IDMC, este planteamiento permite superar los problemas de definición de la movilidad en el contexto de los desastres de evolución lenta, en los que resulta difícil precisar si se trata de una migración voluntaria o de un desplazamiento forzoso<sup>41</sup>.

En términos generales, el párrafo 30 (l) del MSRRD reconoce que la movilidad inducida por los desastres, cualquiera que sea la forma que adopte, deja a quienes se mueven más vulnerables frente a violaciones de sus derechos<sup>42</sup>. Por lo tanto, reforzar su resiliencia significa, ante todo y principalmente, garantizar que puedan seguir disfrutando de ellos en sus lugares de origen sin tener que recurrir a la migración o al desplazamiento, lo que hace que las medidas de adaptación a los efectos adversos del cambio climático sean de vital importancia. Teniendo esto presente, la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR, antes UNISDR) ha destacado la función que pueden desempeñar las llamadas "obras verdes",

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 37, insinuando que la eliminación de todo reconocimiento de la movilidad humana como uno de los aspectos determinantes del riesgo de desastres a escala mundial y local "podría indicar una falta de capacidad o de voluntad para abordar los factores estructurales subyacentes del riesgo como parte de los esfuerzos políticos y operativos de reducción del riesgo de desastres" (traducción propia del original en inglés).

<sup>40</sup> Ibid., p. 36. Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 3.

<sup>41</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 3.

<sup>42</sup> De la misma opinión, Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 36.

como por ejemplo propiciar la transición a cultivos resistentes a la salinización en zonas afectadas por la subida del nivel del mar, a la hora de afianzar los medios de subsistencia y evitar así el desplazamiento de las personas afectadas<sup>43</sup>.

En el caso de las poblaciones en riesgo de sufrir desastres recurrentes, como inundaciones, tormentas o la subida del nivel del mar, una posible fórmula para asegurarles unas condiciones de vida digna y fortalecer su capacidad de resistencia frente a los desastres es la conclusión de acuerdos migratorios que faciliten la movilidad laboral o formativa. Este tipo de acuerdos beneficia tanto a los Estados en vías de desarrollo más afectados por el cambio climático como a los países desarrollados receptores de estos flujos migratorios. Una opción sería la creación de cuotas de visados de trabajo en el país de destino para paliar la escasez de mano de obra nacional en ciertos sectores o en determinadas épocas del año. De esta forma se evitaría la competencia laboral entre la comunidad inmigrante y la población nacional y, por tanto, el surgimiento de tensiones entre ambas. Otra alternativa consistiría en conceder becas de estudio en sectores profesionales estratégicos tanto para el país otorgante como para los países de origen de los beneficiarios. Estas becas de estudios focalizadas reforzarían la capacidad de resiliencia de los jóvenes becarios, que aumentarían su empleabilidad en el mercado laboral mundial, y de las comunidades de origen, que se beneficiarían del capital intelectual de los que decidan regresar.

Ejemplos de estos acuerdos laborales y de formación se han suscrito entre Australia o Nueva Zelanda con países insulares del Pacífico de escasa altitud como Nauru, Papúa Nueva Guinea, Kiribati o Tuvalu<sup>44</sup>. Sin embargo, tales acuerdos deben prever los necesarios mecanismos de vigilancia para salvaguardar los derechos humanos y laborales de los emigrantes, evitando

---

<sup>43</sup> Nina M. Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Guía para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, UNISDR. 2018, p. 36.

<sup>44</sup> Vid. a este respecto, Daniel Gracia Pérez, "La tragedia de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Desplazamientos climáticos antes la subida del nivel del mar", en *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, núm. 24, 2019, p. 257-268. También Nuria Arenas Hidalgo, "El cambio climático y los desplazamientos de población. La migración como estrategia de adaptación", en Rosa Giles Carnero, R. (coord.), *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Aranzadi Thomson Reuters. Pamplona, 2012 (1a. Edición), p. 221-235. Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 36.

que las dificultades económicas inducidas o agravadas por las catástrofes los conviertan en víctimas de la explotación<sup>45</sup>.

Entre las iniciativas nacionales que también contemplan la migración desde la perspectiva de la resiliencia frente a los desastres, cabe nombrar la *Política de Vanuatu sobre Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres para 2016-2030*, que prevé la prestación de "apoyo especial a las poblaciones desplazadas internamente" (sección 7.6.1) y el desarrollo de "una política nacional sobre reasentamiento y desplazamiento interno" (sección 7.6.6). En cumplimiento de esta última disposición, el Gobierno aprobó en 2018 la *Política Nacional de Vanuatu sobre Cambio Climático y Desplazamiento Inducido por Desastres*, que no sólo protege a las personas en todas las fases del desplazamiento, sino que además promueve una migración segura y ordenada como estrategia de adaptación<sup>46</sup>. Otro ejemplo sería la *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático* y el *Plan de Acción de Gilgit-Baltistán* de 2017, que también considera la migración como una forma de adaptación para las poblaciones de alta montaña víctimas de desastres en Pakistán<sup>47</sup>.

Por otra parte, en el contexto de los desplazamientos forzados relacionados con desastres, el refuerzo de la resiliencia de las personas afectadas debe abarcar no sólo la asistencia y protección de los evacuados por los agentes de la autoridad o los alojados en campamentos de emergencia u otras instalaciones oficiales. Por el contrario, debe prestarse también atención a quienes se han desplazado espontáneamente o viven con familias de acogida, ya que estos últimos a menudo se quedan sin ese apoyo porque pasan desapercibidos<sup>48</sup>. También debe atenderse a los grupos especialmente

---

<sup>45</sup> En este sentido, señalar que quienes se moviesen en el marco de estos acuerdos migratorios-laborales quedarían cubiertos por la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada el 18 de diciembre de 1990, que entró en vigor el 01 de julio de 2003*. U.N.T.S., vol. 2220, p. 207 y ss.

<sup>46</sup> Según consta en Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 24.

<sup>47</sup> Ibid., p. 26.

<sup>48</sup> En este sentido, durante su visita a varios de los países asiáticos afectados por los tsunamis de 2004, el Sr. Walter Kälin, entonces Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, subrayó la importancia de prevenir cualquier forma de discriminación, incluso involuntaria, entre los desplazados internos, por ejemplo por razón del lugar donde se alojen (vid. OHCHR, *Protection of internally displaced persons in situations of natural disaster: a working visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin*, OHCHR, 2005, p. 14-15).

vulnerables como las mujeres, los menores, los ancianos y los discapacitados, cuyas circunstancias específicas demandan una atención especializada<sup>49</sup>.

Asimismo, fortalecer la resiliencia de los desplazados implica que las labores de rehabilitación y recuperación de las zonas afectadas por la catástrofe se lleven a cabo con rapidez, pero teniendo presente en todo momento el principio de "reconstruir mejor", aprovechando la fase post-desastre para mejorar el cumplimiento de las normativas de ordenación territorial y urbanística, los códigos de edificación, la gestión medioambiental y de los recursos y las normas sanitarias y de seguridad, actualizándolas cuando sea necesario para incluir una atención adecuada a la gestión del riesgo de desastres (párr. 27 (d) MSRRD). A este respecto, la optimización del principio de "reconstruir mejor" precisa de una correcta evaluación y cuantificación de los daños económicos causados por el desastre, para lo que se han creado distintas herramientas, como la metodología de estimación global rápida de los daños post-desastre y el manual de operaciones de evaluación de daños de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los EE. UU.<sup>50</sup>.

Al mismo tiempo, resiliencia significa también facilitar el retorno voluntario, en condiciones de seguridad, una vez finalizada la recuperación de la zona afectada por la catástrofe<sup>51</sup>. No hay que perder de vista que cuanto más dure el desplazamiento, más expuestos estarán los afectados a posibles vulneraciones de sus derechos humanos<sup>52</sup> y menos probabilidades habrá de que regresen a sus lugares de origen, como consecuencia de la pérdida del arraigo y la

---

<sup>49</sup> Vid. Daniel Gracia Pérez, "La protección internacional de los grupos vulnerables de desplazados internos por desastres naturales en el Sahel", *en prensa*.

<sup>50</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Principales conclusiones y recomendaciones del examen de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/77/640), 31 de enero de 2023, párr. 54.

<sup>51</sup> Vid. el principio 28 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, cuyo texto se puede encontrar en: Consejo Económico y Social, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición (E/CN.4/1998/53/Add.2)*, 11 de febrero de 1998, p. 15.

<sup>52</sup> Como se ha observado en varias fuentes, las condiciones de vida de los desplazados en el contexto de catástrofes naturales tienden generalmente a deteriorarse una vez superada la fase de emergencia, sobre todo a medida que los esfuerzos de reconstrucción se prolongan en el tiempo y la ayuda exterior disminuye. Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin. Addendum: Protection of Internally Displaced Persons in situations of natural disasters (A/HRC/10/13/Add.1)*, 5 de mayo de 2009, párr. 49. Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 5. Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 35.

construcción de nuevos vínculos en las comunidades de acogida. En este sentido, el sistema de intervención humanitaria por grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos ofrece un modelo para coordinar procesos de recuperación a largo plazo en los que intervienen distintos actores de desarrollo, evitando que se produzcan interrupciones en la asistencia entre las sucesivas fases del proceso y asegurando una clara delimitación y asignación de funciones y responsabilidades<sup>53</sup>. Este mecanismo se puso en marcha, por ejemplo, durante la reconstrucción de Filipinas tras el paso del tifón Haiyan en 2013, en el que resultaron desplazados más de cuatro millones de personas<sup>54</sup>.

Un último aspecto relacionado con la resiliencia de quienes se mueven, aunque vinculado a la idea anterior, es la de su integración y coexistencia pacífica con las poblaciones de acogida mientras conviven con ellas, incluso si finalmente decidan no regresar a sus lugares de origen y permanecer allí. A este respecto, los planes y políticas de reducción del riesgo de desastres no deberían ignorar el hecho de que los movimientos de población ejercen necesariamente una presión adicional sobre las comunidades de acogida y sus recursos socioeconómicos, entre ellos el medio ambiente y los recursos naturales. La competencia por los escasos medios de subsistencia o el resentimiento porque la población local perciba que los recién llegados reciben más asistencia y ayuda pueden provocar fácilmente tensiones y conflictos entre unos y otros<sup>55</sup>. Así pues, teniendo en cuenta esta necesidad de conciliar entre los que llegan y los que ya están, resulta de lo más significativo y apropiado que el párrafo 30 (I) del MSRRD también preste atención a la resiliencia de las comunidades de acogida. Garantizar su capacidad para absorber el aumento demográfico causado por la afluencia de personas huyendo de una catástrofe debería ser igualmente una prioridad para los responsables políticos al abordar el riesgo de desastres y la movilidad humana conexas. Al fin y al cabo, como bien advierte Guadagno, atender las vulnerabilidades preexistentes en las comunidades de

---

<sup>53</sup> Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 37.

<sup>54</sup> Id.

<sup>55</sup> Se han descrito casos de ello en OHCHR, *Protection of internally displaced persons...*, cit., p. 14-15. Volker Boege y Ursula Rakova, "Climate Change-Induced Relocation: Problems and Achievements—the Carterets Case", en *Toda Peace Institute Policy Brief*, núm. 33, febrero 2019, p. 5.

acogida es esencial para garantizar que los que llegan puedan disfrutar de unas condiciones de vida adecuadas<sup>56</sup>.

Además de la resiliencia de las personas en movimiento y de las comunidades de acogida, el IDMC sostiene que el párrafo 30 (I) del MSRRD también resaltaría “el papel que la «movilidad humana» en general puede desempeñar en reforzar la capacidad económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes”<sup>57</sup>. Sin embargo, una interpretación literal de dicho apartado discreparía de esta lectura, ya que éste no se refiere al fortalecimiento de la resiliencia de las personas y comunidades en general, sino sólo de aquéllas afectadas por los desastres y los movimientos de población resultantes. En cualquier caso, esta idea sobre el potencial de la movilidad humana para impulsar la resiliencia de las comunidades de origen y destino mediante el intercambio de insumos materiales e inmateriales quedaría mejor recogida en el ya referido párrafo 36 (a) (vi) del MSRRD, que reconoce que “[l]os migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades (...)”.

De hecho, Guadagno relata que durante las negociaciones del Marco de Sendai se habló de facilitar la transferencia de remesas a los países de origen de los emigrantes como una forma de mejorar la resiliencia de los hogares ante los peligros y apoyar la recuperación tras los desastres, aunque la propuesta de incluir tal referencia en el texto fue finalmente rechazada<sup>58</sup>. Como razón principal de esta oposición, Guadagno apunta a la preocupación de unos pocos países de que tales medidas facilitadoras pudieran interferir con la autonomía privada para decidir sobre el uso de un dinero ganado privadamente en pos de objetivos individuales y familiares<sup>59</sup>. Sea como fuere, se está de acuerdo con este autor cuando concluye que, a falta de referencia expresa, puede sostenerse que su espíritu se ha mantenido en el párrafo 36 (a) (vi), en tanto que “los envíos de remesas son una de las principales formas que tienen los

---

<sup>56</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 36.

<sup>57</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 5 (traducción propia del original en inglés).

<sup>58</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 32.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 37.

emigrantes de contribuir al bienestar de los hogares y las comunidades de origen”<sup>60</sup>.

En cualquier caso, el inciso final del párrafo 30 (l), referido a que las políticas y programas relativos a la movilidad humana en casos de desastre se adopten “de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales”, permite adaptar la respuesta a este desafío a las particularidades de cada realidad nacional y de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, es importante no perder de vista que, en la medida en que esta movilidad será esencialmente intrarregional, la cooperación entre países emisores y receptores deviene indispensable para una gestión integral y adecuada de estos flujos de personas.

### **III. DESPLAZAMIENTO (PÁRRAFOS 28 (D) Y 33 (H) Y (J) MSRRD)**

En el preámbulo del MSRRD se afirma que los desastres desplazaron a 144 millones de personas entre 2008 y 2012 y que es probable que esta cifra aumente en un futuro no muy lejano debido a los efectos amplificadores del cambio climático sobre el riesgo de desastres. También se reconoce que un alto porcentaje de las pérdidas registradas a escala mundial se deben a desastres recurrentes a pequeña escala y de evolución lenta, que afectan especialmente a comunidades, hogares y pequeñas y medianas empresas, lo que a su vez dificulta la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, el MSRRD confirma que los países en desarrollo presentan tasas de mortalidad y pérdidas económicas desproporcionadamente más elevadas que los Estados desarrollados<sup>61</sup>.

El MSRRD utiliza el término “desplazamiento” para connotar el movimiento de personas como un efecto adverso adicional de los desastres. En este sentido, el IDMC identifica el desplazamiento como uno de los impactos humanos más frecuentes de los desastres con importantes consecuencias. Por un lado, se aducen los efectos desestabilizadores que los desplazamientos a gran escala

---

<sup>60</sup> Ibid., p. 32 (traducción propia del original en inglés). La UNDRR también ha destacado el papel de las diásporas y los migrantes en la reducción del riesgo de desastres y la recuperación a través de las remesas y la transferencia de conocimientos y experiencia, habiendo demostrado su importancia, por ejemplo, tras el tsunami del Océano Índico. (vid. Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 38).

<sup>61</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 69/283...* (A/RES/69/283), cit., párr. 4.

pueden tener tanto en las zonas afectadas por la catástrofe como en las receptoras. Al mismo tiempo, advierte que los desplazamientos cíclicos o a largo plazo pueden agravar aún más el riesgo de exposición a los desastres al empeorar las vulnerabilidades existentes y erosionar la resiliencia ante nuevas amenazas<sup>62</sup>. Ahora bien, sin dejar de ser el desplazamiento una consecuencia adversa a evitar o minimizar como parte del objetivo del Marco de Sendai de eliminar o reducir al mínimo el riesgo de desastres, no puede pasarse por alto el hecho de que también pueda retener un “valor protector”, al poner a las personas fuera del peligro inmediato o reducir su exposición a eventuales daños<sup>63</sup>. El MSRRD no es ajeno a esta dualidad. De ahí que también contenga disposiciones específicas sobre la evacuación y la reubicación de las personas expuestas al riesgo de desastres, como se expondrá en los siguientes apartados.

Sin embargo, ni el MSRRD ni el Informe sobre la terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres incluyen una definición del término desplazado en este contexto particular. En su segunda sesión, el grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta consideró como tales a aquellas “[p]ersonas que, por diversas razones y circunstancias debidas a amenazas o desastres, tienen que abandonar su lugar de residencia”<sup>64</sup>. Aunque cualquier formulación al respecto desapareció del documento final que se adoptó<sup>65</sup>, puede decirse que el término desplazado, tal y como se emplea en el MSRRD, sigue conservando su esencia de movimiento forzado, lo que concuerda con el significado tradicional que le es propio en el contexto de los movimientos internos de personas, que es donde nació y evolucionó este concepto<sup>66</sup>. También es coherente con la connotación de movimiento forzado

---

<sup>62</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 2.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>64</sup> UNDRR, Working Text on Terminology Based on negotiations during the Second Session of the Openended Inter-governmental Expert Working Group on Indicators and Terminology relating to Disaster Risk Reduction, held in Geneva, Switzerland from 10-11 February 2016, 3 de marzo de 2016, párr. 40 (traducción propia del original en inglés).

<sup>65</sup> Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del grupo de trabajo... (A/71/644)*, cit., p. 11 y ss.

<sup>66</sup> Sobre la conexión entre las disposiciones del Marco de Sendai sobre desplazamiento y reducción del riesgo de desastres y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, vid. Kálin, "Sendai Framework...", cit.

que la noción de desplazamiento medioambiental ha mantenido en la literatura especializada.

Además de la referencia en el preámbulo, el cuerpo del texto del MSRRD incluye tres referencias adicionales al desplazamiento en los párrafos 28 (d) y 33 (h) y (j). No obstante, Guadagno apunta que la versión final del MSRRD

“es más tenue en este punto con respecto a su proyecto [párrafo 31 (a)] y anteproyecto [párrafo 16 (d)], cuyos tenores incluían disposiciones más específicas sobre la preparación frente a los desplazamientos por desastre y su tratamiento como elemento central de la gestión del riesgo de desastres y, más concretamente, de los esfuerzos de recuperación”<sup>67</sup>.

### **1. Cooperación transfronteriza para reducir los riesgos de catástrofes y desplazamientos (párrafo 28 (d) MSRRD)**

El párrafo 28 (d) responde a la realidad de que los ecosistemas y su potencial para crear riesgos de desastre no conocen fronteras. Westing ya formuló esta idea en 1989 cuando escribió sobre la dimensión medioambiental de la seguridad integral<sup>68</sup>. Sostuvo que las regiones eco-geográficas, es decir, aquella región definida o delimitada mediante la combinación de parámetros ecológicos y geográficos, deberían gestionarse como una "unidad de interés compartido [por] sus ocupantes"<sup>69</sup>. Dado que en la mayoría de los casos las regiones eco-geográficas están parceladas por las fronteras estatales, la consecución de la seguridad medioambiental requiere necesariamente de la cooperación de todos los países que la integran, de modo que “la toma de decisiones se base principalmente en consideraciones científicas y no de índole política” o en rivalidades o competiciones regionales<sup>70</sup>. Westing cita como ejemplos típicos de regiones eco-geográficas un mar o un río con sus correspondientes cuencas de drenaje, una gran isla o península, o una zona desértica<sup>71</sup>. El IDMC menciona también el ejemplo de las cuencas fluviales regionales, en la medida en que “las actuaciones emprendidas por un país río

---

<sup>67</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 35 (traducción propia del original en inglés).

<sup>68</sup> Arthur H. Westing, "The Environmental Component of Comprehensive Security", en *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 20, núm. 2, 1989, p. 129-134.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>70</sup> *Id.*

<sup>71</sup> Westing, "The Environmental Component...", cit., p. 131.

arriba pueden repercutir en los países situados más abajo"<sup>72</sup>. Con esta idea del riesgo compartido en mente, el párrafo 28 (d) del MSRRD alienta

*"la cooperación transfronteriza (...) con miras a la aplicación de enfoques ecosistémicos en relación con los recursos compartidos, por ejemplo, en las cuencas fluviales y a lo largo de las costas, para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluido el riesgo de epidemias y desplazamientos"* —cursiva añadida—.

Como señala Guadagno, resulta curioso que los Estados no se opusieran a la inclusión de una mención a la gestión conjunta del riesgo de desplazamiento transfronterizo en el texto de Sendai con la misma fuerza con la que se opusieron a otras cuestiones relacionadas con el movimiento de personas asociado a los desastres. Y ello pese a afectar a una cuestión mucho más sensible desde el punto de vista de la soberanía como es el control de las fronteras. Guadagno cree que la labor de concienciación sobre la asistencia y protección de las personas internacionalmente desplazadas por desastres llevada a cabo por la Iniciativa Nansen casi de forma paralela a las consultas preparatorias de la Tercera Cumbre sobre la Reducción del Riesgo de Desastres contribuyó a forjar este consenso<sup>73</sup>.

Para reforzar la gobernanza del riesgo de desastres —prioridad 2— en aquellas áreas que, por utilizar la terminología de Westin, conforman una misma región eco-geográfica compartida por varios países, las medidas de cogestión del riesgo de catástrofes y desplazamientos asociados deberían abarcar todas las fases del desastre; es decir, preparación, respuesta y reconstrucción. Por ejemplo, antes de cualquier suceso, las medidas de cooperación podrían consistir en desarrollar e implementar conjuntamente sistemas de alerta temprana y planes de respuesta de emergencia; invertir de manera coordinada o colectiva en medidas de prevención y preparación; o en

---

<sup>72</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 8 (traducción propia del original en inglés).

<sup>73</sup> Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 35. Cabe destacar a este respecto que la Agenda Nansen para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de las Fronteras en el Contexto de los Desastres y el Cambio Climático obtuvo el apoyo de 109 países en la consulta intergubernamental celebrada en Ginebra (Suiza) los días 12 y 13 de octubre de 2015. El texto íntegro de la Agenda Nansen puede consultarse en la siguiente dirección de Internet <[https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN\\_Protection\\_Agenda\\_Volume\\_I\\_-low\\_res.pdf](https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf)> [Última consulta, 01 de mayo de 2023].

una mayor coordinación y cooperación transfronteriza entre las autoridades con responsabilidades en materia de protección civil y de gestión de catástrofes, como podría ser la realización de simulacros conjuntos de evacuación. Durante y después de la catástrofe, la cooperación transfronteriza debe centrarse, entre otras cosas, en la asistencia mutua, incluida la evacuación y protección de las poblaciones desplazadas a través de las fronteras, facilitando, por ejemplo, la concesión de permisos de estancia temporal o el apoyo mutuo y la planificación concertada para una reconstrucción más segura de las zonas afectadas<sup>74</sup>.

Un ejemplo de esta cooperación regional transfronteriza sería el *Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres (2014-2019)* desarrollado por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, que promueve entre los Estados de la región mecanismos de protección internacional de los desplazados por desastres y de asistencia humanitaria. Asimismo, se insta a incluir el desplazamiento por desastres en los registros y estadísticas como forma de aumentar la visibilidad y protección de los afectados<sup>75</sup>. Siguiendo con el continente americano, en 2015 la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) acogió un taller sobre migración y desplazamiento transfronterizo debido a desastres en el que participaron los quince Estados miembros de América del Norte y Central y que dio lugar a la elaboración de la guía titulada *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*. Esta guía sirvió para la realización del ejercicio de simulación de desplazamiento transfronterizo que Costa Rica y Panamá desarrollaron conjuntamente en agosto de 2017<sup>76</sup>.

En África, la Comunidad de África Oriental aprobó en 2013 una Ley sobre la reducción y gestión del riesgo de desastres de la Comunidad de África Oriental, cuyo artículo 13 se refiere al desplazamiento y los desastres. Conforme a éste, los siete Estados miembros se obligan a tratar a los desplazados internos de acuerdo con los estándares de los Principios Rectores sobre Desplazamiento

---

<sup>74</sup> Vid. tb. Guadagno, "Human Mobility...", cit., p. 36, sugiriendo posibles vías de cooperación transfronteriza, especialmente en zonas fronterizas con importantes movimientos de personas, tanto para apoyar la movilidad como para asistir eficazmente a los desplazados transfronterizos; y Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 8.

<sup>75</sup> Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 31.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 49.

Interno de 1998 y las obligaciones que establece la Convención de Kampala en el contexto africano, así como a permitir la entrada y estancia temporal de los nacionales de otros Estados miembros afectados por un desastre, asumiendo el país de origen la responsabilidad de cooperar con el Estado miembro de acogida para el retorno de sus nacionales<sup>77</sup>.

Por último, cabría mencionar el *Marco para un Desarrollo Resiliente en el Pacífico: Un Enfoque Integrado para Abordar el Cambio Climático y la Gestión del Riesgo de Desastres (2017-2030)*. Además de resaltar la importancia del desarrollo sostenible, este instrumento regional fomenta el apoyo y la protección de las poblaciones vulnerables al cambio climático y al desplazamiento, así como la integración de la movilidad humana, incluido el traslado y la migración laboral, en los programas y acciones de preparación, intervención y recuperación<sup>78</sup>.

## **2. Preparación para una respuesta eficaz y una mejor protección de las personas desplazadas (párrafo 33 (h) MSRRD)**

El desplazamiento, ya sea espontáneo o como parte de una evacuación, también puede afectar a los derechos humanos de los afectados si mientras dure esta situación no se atienden adecuadamente las necesidades especiales derivadas de su condición de desplazados, así como las vulnerabilidades particulares que puedan surgir de circunstancias personales como su edad, sexo o estado de salud o discapacidad. Debido a este riesgo, y como parte del proceso de mejora de la preparación ante los desastres —prioridad 4—, el párrafo 33 (h) del MSRRD subraya la conveniencia de que las autoridades nacionales y locales desarrollen, a través de ejercicios regulares de formación, la capacidad necesaria para movilizar y desplegar, en el menor tiempo posible, la asistencia requerida en situaciones de catástrofe. Esta preparación debe “basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno” —párr. 23, prioridad 1

---

<sup>77</sup> Id.

<sup>78</sup> Ibid., p. 39.

MSRRD—, lo que requiere incorporar también el riesgo de desplazamiento por desastres en las evaluaciones de riesgos<sup>79</sup>.

Como el mismo párrafo 33 (h) del MSRRD explica, una respuesta rápida y eficaz garantizará que las personas desplazadas, y en particular las pertenecientes a colectivos vulnerables, tengan acceso inmediato a un refugio seguro y adecuado, así como a suministros esenciales de socorro, tanto alimentarios como de otra índole, reduciendo así su vulnerabilidad durante el desplazamiento<sup>80</sup>. Una práctica de preparación útil, conocida como banco de tierras, consiste en reservar espacios y acondicionarlos por si fuera necesario utilizarlos para alojar a personas desplazadas por una catástrofe. Se ha implementado, por ejemplo, en el *Marco Nacional de Respuesta a Desastres* de Nepal de 2013, y sirvió para proporcionar rápidamente un refugio seguro a los 2,8 millones de desplazados por los terremotos de 2015<sup>81</sup>. También la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) desarrolló en 2013 una herramienta que permite a los países autoevaluar su preparación para hacer frente a las implicaciones transfronterizas de las crisis, incluyendo preguntas sobre la capacidad de recibir y apoyar a las personas desplazadas entre países como consecuencia de catástrofes tanto en los países receptores

---

<sup>79</sup> Vid. Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 18-21, en particular p. 20, citando como ejemplos el Modelo mundial de riesgo de desplazamiento desarrollado por el IDMC, que mide la probabilidad de que se produzcan desplazamientos a medio y largo plazo a partir del indicador de viviendas destruidas; las directrices de valoración y elaboración de mapas de riesgo para la gestión de desastres de la Comisión Europea, que contemplan el desplazamiento permanente como un impacto humano a tener en cuenta; o, a nivel nacional, la ley de Kenia sobre prevención, asistencia y protección a los desplazados internos y las comunidades afectadas, cuyo artículo 5.4 establece un mecanismo de prevención basado en la supervisión, con presentación de informes periódicos, de aquellas zonas en las que viven personas en riesgo de desplazamiento, a fin de evitar su desplazamiento interno. Vid. tb. *Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala), adoptada el 23 de octubre de 2009, que entró en vigor el 6 de diciembre de 2012*. UNTS, vol. 3014, p. 3 y ss., cuyo artículo 4.2 requiere que los Estados dispongan de estrategias de reducción del riesgo de desastres, preparación para emergencias y medidas de gestión de desastres, y que proporcionen protección y asistencia inmediatas a los desplazados internos cuando sea necesario.

<sup>80</sup> A este respecto, puede citarse el Protocolo nacional conjunto para la protección integral de niños, personas de edad y personas con discapacidades en situaciones de riesgo y desastres en Brasil; la Estrategia de la reducción de la pobreza en Mali, que incorpora medidas para atender también las necesidades de los desplazados por catástrofes, incluso mediante su traslado; o la Estrategia de Bangladesh de 2015 sobre la gestión del desplazamiento interno provocado por desastres y el cambio climático, que, además de la protección de los desplazados internos, recoge medidas de adaptación y prevención del desplazamiento, así como acciones de apoyo al retorno, la integración o el reasentamiento seguro, voluntario y digno de los desplazados (en Birkeland, *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 26 y 34).

<sup>81</sup> Birkeland, *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 45.

como en los de origen<sup>82</sup>. En la misma línea, iniciativas como la *Alianza para una Acción Temprana que Tenga en Cuenta los Riesgos* o la *Alianza Mundial InsuResilience* permiten financiar acciones preparatorias contra el riesgo climático y de catástrofes, particularmente en los países en desarrollo<sup>83</sup>.

A sensu contrario, la falta de una respuesta adecuada puede dar lugar a que las mujeres desplazadas terminen siendo víctimas de violaciones y otros abusos en ausencia de políticas contra la violencia de género en los campamentos y albergues<sup>84</sup>. También los menores, al quedar huérfanos o verse separados de sus progenitores o privados de acudir a los colegios, quedan más expuestos a sufrir violencia doméstica infantil, explotación, incluso a manos de redes de trata de seres humanos, o ser objeto de reclutamiento y matrimonios forzados ante la ausencia de varones o mujeres provocada por la catástrofe<sup>85</sup>. En el caso de las personas discapacitadas, la falta de adaptación de los sistemas de alerta temprana y de los planes de evacuación y emergencia; los obstáculos físicos a la huida y de acceso a la información, y la escasa formación de los servicios de emergencia para evacuar a personas con discapacidad explican las enormes dificultades a las que habitualmente se enfrentan para escapar de un desastre y, por tanto, los mayores índices de fallecidos y heridos que se dan entre la población discapacitada. Asimismo, la nula adaptación del alojamiento en los campamentos o refugios obliga a los desplazados discapacitados a buscar cobijo fuera del circuito oficial de asistencia y ayuda humanitaria, lo que los hace más vulnerables<sup>86</sup>.

### **3. Rehabilitación de antiguos asentamientos de personas desplazadas por desastres (párrafo 33 (j) MSRRD)**

---

<sup>82</sup> Ibid., p. 49.

<sup>83</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principales conclusiones...* (A/77/640), cit., párr. 38.

<sup>84</sup> Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Report of the Representative...* (A/HRC/10/13/Add.1), párrs. 35 y 47.

<sup>85</sup> Vid. ibid., párrs. 48 y 51. OHCHR, *Protection of internally displaced persons...*, cit., párrs. 16 y 18-19.

<sup>86</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Estudio analítico sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad en el contexto del cambio climático (A/HRC/44/30), 22 de abril de 2020, párrs. 5 y 27; Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno (A/HRC/44/41), 14 de mayo de 2020, párrs. 71 y 72. ADD International et al., *Cyclone Amphan: Inclusive Rapid Needs Assessment*, ADD International. 2020, p. 13 y 15. CBM y PDF, *Disability Inclusion Policy Brief: Gap analysis on disability-inclusive humanitarian action in the Pacific*, CBM y PDF. 2018, p. 9.

Hasta ahora, los párrafos 28 (d) y 33 (h) del MSRRD han abordado el desplazamiento en el contexto de la preparación ante los desastres y la reducción del riesgo. En cambio, la última disposición del MSRRD que menciona el desplazamiento, el párrfo 33 (j), lo hace en el contexto de la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el desastre bajo la guía del principio de “reconstruir mejor”. En concreto, el párrafo 33 (j) promueve

“la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, facilitar los vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias, conocimientos, exámenes después de los desastres y enseñanzas extraídas, e integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas. *Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de personas desplazadas por los desastres*” (cursiva añadida).

Aunque la redacción de ese apartado no parece dejar lugar a dudas sobre su sentido, el IDMC ha argumentado que con esta disposición el MSRRD estaría prestando especial atención “*a las necesidades de las personas desplazadas que viven en asentamientos provisionales*, quienes tal vez no puedan regresar a sus antiguos hogares o deseen integrarse localmente o establecerse en otro lugar”<sup>87</sup>. Sin embargo, para que este razonamiento fuera correcto, la oración a la que sustituye el pronombre “esto” debería referirse a las necesidades de las personas afectadas por desastres en general, entre las que el inciso final destacaría, a renglón seguido, las necesidades de los desplazados que viven en asentamientos provisionales con el fin de darles visibilidad. Ahora bien, como ya se ha señalado, el párrafo 33 (j) se refiere en realidad a los esfuerzos de recuperación durante la fase posterior a la catástrofe. Por lo tanto, la frase “Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de personas

---

<sup>87</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 5 (traducción propia del original en inglés. La cursiva es añadida).

desplazadas por los desastres" sólo tiene sentido, en el contexto del párrafo en el que se inserta, si se refiere a la rehabilitación de aquellas zonas en las que se han creado dichos asentamientos provisionales. O lo que es lo mismo, si se refiere a la reversión del impacto potencial que los desplazados hayan podido tener en el lugar en el que se establecieron, de modo que se restituya a su estado anterior al asentamiento y, además, se haga reconstruyéndolo de mejor manera para reducir el riesgo de nuevos desastres.

Esta interpretación sistemática explicaría por qué el párrafo 33 (j) parece referirse más a asentamientos temporales en forma de campamentos oficiales de evacuación —aunque nada impediría considerar igualmente incluidos los asentamientos espontáneos— que al alojamiento con familias de acogida. La omisión no se debe a que el MSDRR haya pasado por alto “la situación de muchos desplazados que acaban siendo acogidos temporalmente por amigos y familiares”<sup>88</sup>, como argumenta el IDMC. Por el contrario, esta situación no se menciona, en mi opinión, porque las familias de acogida, a diferencia de un asentamiento, no representan un elemento perturbador o ajeno al propio entorno, del que ya forman parte. Esto no quiere decir que los recursos de la familia, los amigos o incluso de la comunidad de acogida y sus servicios no se vean mermados como consecuencia de acoger a las personas desplazadas por la catástrofe. De hecho, el MSRRD tampoco ignora esta realidad, razón por la cual el párrafo 30 (l) insta a “reforzar la resiliencia (...) de las comunidades de acogida”, tal y como se ha comentado anteriormente.

Aclarado el sentido del último inciso del párrafo 33 (j) del MSRRD, lo más relevante que establece desde la perspectiva de la recuperación de las zonas que han acogido asentamientos temporales es que promueve la integración de la reconstrucción posterior a la catástrofe “en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas”, lo que, como subraya el propio apartado, facilita “el vínculo entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo”.

#### **IV. EVACUACIÓN (PÁRRAFO 33 (H) Y (M) MSRRD) Y REUBICACIÓN (PÁRRAFOS 27 (K), 30 (F) Y 33 (L) MSRRD)**

---

<sup>88</sup> Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 5 (traducción propia del original en inglés).

El deber de los Estados de proteger la vida y la seguridad de las personas bajo su jurisdicción justifica que las autoridades evacúen permanentemente a las personas en caso de desastre, incluso en contra de su voluntad<sup>89</sup>. El grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta ha definido la evacuación como el “[t]raslado temporal de personas y bienes a lugares más seguros antes, durante o después de un suceso peligroso con el fin de protegerlos<sup>90</sup>”.

Así pues, la evacuación puede revestir carácter voluntario, si las personas en situación de riesgo aceptan trasladarse, o forzoso, cuando se ven obligadas a hacerlo<sup>91</sup>. Sin embargo, en este último caso, dado que la evacuación constituye una restricción a la libertad de circulación y residencia, y por tanto afecta a derechos fundamentales, está sujeta a ciertas condiciones y límites legales, así como al posterior control judicial para garantizar que no sea arbitraria<sup>92</sup>. Lo mismo cabría decir respecto de la reubicación.

Sin embargo, el MSRRD no establece ninguna salvaguarda para la evacuación ni hace referencia a los derechos y la protección de los afectados. Al igual que el Marco de Hyogo, el de Sendai se limita a mencionar la conveniencia de realizar periódicamente “simulacros de evacuación” para mejorar la preparación y respuesta ante los desastres. Aparece incluido en la prioridad 4, que agrupa las medidas destinadas tanto a la preparación como a “reconstruir mejor” en la

---

<sup>89</sup> Vid. Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, núm. 38, The American Society of International Law. Washington DC, 2008 (2a. Edición), p. 34. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos (A/64/214)*, 3 de agosto de 2009, párr. 25.

<sup>90</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del grupo de trabajo... (A/71/644)*, cit., p. 19.

<sup>91</sup> Sin embargo, el consentimiento de las personas para ser evacuadas o reubicadas no cambia la calificación del movimiento como desplazamiento forzoso. De la misma opinión, Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 7.

<sup>92</sup> Vid. a este respecto las diversas garantías establecidas y reiteradas por: Consejo Económico y Social, Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Compilación y Análisis de Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios (E/CN.4/1998/53/Add.1), 11 febrero de 1998, párr. 54. Kälin, *Guiding Principles...*, cit., p. 30. Consejo Económico y Social, Los desplazados internos. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1998/53), 11 de febrero de 1998, párrs. 11-12. Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Representante... (A/64/214), párr. 27. Asamblea General de las Naciones Unidas, Report of the Representative... (A/HRC/10/13/Add.1), párr. 44.

recuperación, rehabilitación y reconstrucción tras una catástrofe. Concretamente, el párrafo 33 (h) del MSRRD subraya la importancia de los “simulacros de evacuación”, dentro de los ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres, para garantizar “una respuesta rápida y eficaz” a los desastres y a los desplazamientos relacionados con ellos.

Esta redacción es casi idéntica a la del anterior párrafo 20 (d) del Marco de Hyogo. Como diferencia, el párrafo 33 (m) del MSRRD hace una referencia especial a las autoridades locales, pidiendo adicionalmente que se refuerce su capacidad “para evacuar a las personas que vivan en zonas propensas a los desastres”. Esta disposición debe reputarse como positiva, ya que la proximidad favorece una intervención más expeditiva ante una situación de desastre, lo que puede contribuir a reducir la probabilidad de víctimas. Con todo, fomentar la capacidad de respuesta local no debe significar excluir la intervención complementaria o subsidiaria de los niveles superiores de gobierno cuando la situación así lo requiera.

Del mismo modo, para que la evacuación sea útil y se salve al mayor número posible de personas en peligro, los sistemas de alerta temprana de emergencias revisten una importancia capital. De ahí que la Convención de Kampala, que es el primer y único tratado internacional hasta la fecha destinado a proteger y asistir a los desplazados internos, aunque de alcance limitado a África, prevea que los Estados Parte establezcan “sistemas de alerta temprana, en el contexto del sistema de alerta temprana continental, en zonas de potencial de desplazamiento” —art. 4.2—<sup>93</sup>. Esta previsión está en línea con el párrafo 34 (a) del MSRRD, que promueve el desarrollo de mecanismos regionales eficaces de alerta temprana frente a peligros múltiples, en consonancia con el Marco Mundial para los Servicios Climáticos. También hay que mencionar la valiosa contribución de la *Iniciativa de Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana*, que ayuda financieramente a 60 países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo a mejorar sus sistemas de alerta temprana<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia..., cit.

<sup>94</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principales conclusiones...* (A/77/640), cit., párr. 51.

Por lo que respecta a la reubicación, el grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta definió a los “reubicados” en el contexto de la reducción del riesgo de desastres como aquellas “[p]ersonas que, por diferentes razones o circunstancias debidas a riesgos o desastres, se han trasladado permanentemente de sus lugares de residencia [a nuevos emplazamientos/ a zonas más seguras]” o, alternativamente, como el “[n]úmero de personas que se trasladaron permanentemente de sus lugares de residencia a nuevos sitios debido a un suceso peligroso”<sup>95</sup>. Así definido, lo que caracterizaría a un proceso de reubicación en el Marco de Sendai es el carácter permanente del traslado, frente a la temporalidad propia de la evacuación, siendo irrelevante que el lugar de destino se encuentre fuera o dentro del Estado de origen, siempre que sea distinto del lugar de residencia desde el que se produjo el traslado<sup>96</sup>.

Frente a la teoría, el fracaso de las diversas iniciativas del gobierno de Bougainville para reubicar a los habitantes de las islas Carteret, amenazadas por la subida del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos, ilustra en buena medida los retos y dificultades que entraña el éxito de este tipo de procesos, especialmente cuando los reubicados y las comunidades de acogida no han participado activamente o se han comprometido con él<sup>97</sup>. Por ello, la reubicación debiera ser siempre una opción de último recurso. Sin

---

<sup>95</sup> UNDRR, *Working Text on Terminology...*, cit., p. 19 *in fine* (traducción propia del original en inglés). Aunque el documento final relativo a los indicadores globales sobre la aplicación del Marco de Sendai y la puesta al día de la terminología específica sobre reducción del riesgo de desastres no precisó finalmente qué se entiende por “reubicación”, ésta aparece citada como un ejemplo de “actividad correctiva del riesgo de desastres”, y los “reubicados” englobados en la definición de persona afectada (vid. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del grupo de trabajo...* (A/71/644), cit., p. 11 y 16).

<sup>96</sup> Obsérvese que el término “reubicación” se utiliza aquí en un sentido diferente al del Derecho europeo de los refugiados, donde significa el traslado de un solicitante de asilo de un Estado miembro de la UE a otro; en contraposición al reasentamiento, que implica que un Estado acoge a personas a las que se ha concedido refugio en un tercer país, pero que se encuentran en una situación vulnerable. En el contexto del desplazamiento medioambiental, aunque todavía no es posible hablar de una terminología unívoca, se suele emplear el término reubicación cuando el traslado permanente tiene lugar dentro del mismo Estado de residencia (reteniendo así el carácter “interno” de la reubicación intraeuropea), mientras que se habla de reasentamiento cuando el destino es un tercer Estado.

<sup>97</sup> Vid. Joseph Corcoran y Anne Virnig (eds.), *Tulele Peisa, Papua New Guinea*, en Equator Initiative Case Study Series, UNDP. 2016, p. 6. Jon Barnet y Saffron J. O’Neill, “Islands, resettlement and adaptation”, *Nature Climate Change*, vol. 2, 2012, p. 9. Julia B. Edwards, “The Logistics of Climate-Induced Resettlement: Lessons from the Carteret Islands, Papua New Guinea”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 32, núm. 3, 2013, p. 52-78. Boege y Rakova, “Climate Change-Induced Relocation...”, cit., *passim*.

embargo, hay situaciones en las que no puede evitarse o en las que, en términos de coste-beneficio, la reubicación es la mejor opción para proteger a las poblaciones expuestas al riesgo de desastres.

Las islas de escasa elevación amenazadas por la subida del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos son los ejemplos más evidentes —y excepcionales—, pero no los únicos. Otros ejemplos más corrientes, igualmente citados en la literatura sobre el desplazamiento medioambiental desde los años 80, conciernen a los habitantes de los barrios marginales de ciudades latinoamericanas como Río de Janeiro, que viven en favelas situadas en laderas escarpadas y deforestadas, lo que las deja a merced de ser arrastradas por el agua y el barro o por corrimientos de tierra en caso de fuertes lluvias; los millones de nepalíes pobres y los de Ciudad de Guatemala y sus suburbios que tienen que huir de sus precarias viviendas con cada terremoto, o los millones de ocupantes ilegales que viven en zonas propensas a ciclones e inundaciones, como el lecho seco del lago Texcoco en Ciudad de México, las bandas de limo y arena del delta de Bengala o muchas otras llanuras aluviales asiáticas, como las ciudades de Delhi, Bangkok, Calcuta, Dhaka o Manila<sup>98</sup>.

Conviene recordar que los autores sobre desplazamiento medioambiental habitualmente utilizan el juego de palabras "desastres no naturales" para referirse a aquellos peligros naturales que se convierten en catástrofes porque la actividad humana ha exacerbado su frecuencia o su impacto en las poblaciones<sup>99</sup>. Uno de los motivos que más recurrentemente apuntan los autores es el aumento de la pobreza y la superpoblación, que obliga a un mayor número de personas a asentarse informalmente en zonas más propensas a sufrir catástrofes naturales, más vulnerables a un rápido deterioro del medio ambiente o más peligrosas para la salud debido a la contaminación. A su vez, advierten de que la combinación de pobreza y crecimiento demográfico agrava la degradación medioambiental al obligar a las personas de los estratos sociales menos favorecidos a sobreexplotar los recursos

---

<sup>98</sup> Ejemplos extraídos de: Essam El-Hinnawi, *Environmental refugees*, United Nations Environment Programme (UNEP). Nairobi, 1985, p. 10 y 15. Jodi L. Jacobson, "Environmental Refugees: a yardstick of habitability", en *Worldwatch Papers*, núm. 86, 1988, p. 17.

<sup>99</sup> Por ejemplo, Jacobson, "Environmental Refugees...", cit., p. 17 y 20.

naturales existentes, lo que hace que los ecosistemas sean más vulnerables a las catástrofes repentinas y de evolución lenta<sup>100</sup>.

Para evitar que estos factores socioeconómicos aumenten el riesgo de desastres y de futuros desplazamientos, el párrafo 27 (k) del MSRRD insta a las autoridades competentes a “formular políticas públicas”, como las relativas al uso del suelo y la ordenación del territorio, con un doble objetivo. Por un lado, evitar que la población se asiente en zonas propensas a los desastres, evitando así la necesidad de una posterior reubicación. Por otro lado, estas políticas, por medio de las prohibiciones de habitabilidad, permiten el traslado de los asentamientos humanos existentes en estas zonas de riesgo a lugares más seguros.

Los párrafos 30 (f) y 33 (l) complementan lo dispuesto en el párrafo 27 (k) sobre reubicación. El primero refuerza el mandato de evitar los asentamientos humanos en zonas peligrosas promoviendo la integración de “evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluidas la planificación urbana, las evaluaciones de la degradación de las tierras y las viviendas informales y no permanentes (...)”. La referencia explícita a la evaluación de la degradación del suelo debería comportar, además, la exclusión como zonas habitables de aquellos espacios sensibles a la degradación medioambiental de evolución lenta<sup>101</sup>, como laderas empinadas o cuencas hidrográficas. Paralelamente, también deberían llevarse a cabo las “evaluaciones del riesgo de desastres” prescritas al valorar los posibles lugares de reubicación, con el fin de evitar posibles desplazamientos secundarios y el sufrimiento adicional que ello conlleva para las víctimas<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Vid., *inter alia*, Jacobson, "Environmental Refugees...", cit., p. 16-20. Essam El-Hinnawi, *Environmental refugees*, cit., p. 10, 13-16 y 18. Norman Myers, "Population/Environment Linkages: Discontinuities Ahead", en *Ambio*, vol. 21, núm. 1, 1992, p. 117. Norman Myers y Jennifer Kent, *Environmental Exodus: an emergent crisis in the global arena*, Climate Institute. Washington DC, 1995, p. 25, 37-28, 42 y 49. Bo R. Döös, "Can large-scale environmental migrations be predicted?", en *Global Environment Change*, vol. 7, núm.1, 1997, p. 45. Thomas F. Homer-Dixon, "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", en *International Security*, vol. 16, núm. 2, 1991, p. 97 *in fine*. Arthur H. Westing, "Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons", en *Environmental Conservation*, vol. 19, núm. 3, 1992, p. 205 *in fine* and 206.

<sup>101</sup> De manera similar, Yonetani, *Positioned for action...*, cit., p. 7, pues considera que este inciso cubriría también los desastres de evolución lenta.

<sup>102</sup> Id.

Una vez que el desastre ha sobrevenido, el párrafo 33 (l) aboga por considerar el traslado de las instalaciones e infraestructuras públicas a zonas situadas fuera de la zona de riesgo durante el posterior proceso de reconstrucción. Esta concreta manifestación del principio de “reconstruir mejor” coadyuvaría a contrarrestar los llamados desplazamientos circulares, en los que las poblaciones afectadas vuelven a lo que queda de sus núcleos residenciales después de pasado el peligro hasta que la siguiente catástrofe los obliga a desplazarse de nuevo y así sucesivamente.

Entre los ejemplos de reubicaciones emprendidas por las propias comunidades afectadas por los efectos adversos del cambio climático con apoyo gubernamental se cuentan Fiji, donde el gobierno ha elaborado una guía para apoyar a las comunidades que han decidido reubicarse en la que se abordan cuestiones como la evaluación de la necesidad de reubicarse, los mecanismos de consulta y participación de la población afectada y la identificación de un lugar adecuado para la reubicación<sup>103</sup>. Otro caso es el ya citado de la comunidad de alta montaña de Ghulkin, en Gilgit-Baltistán (Pakistán), donde el gobierno local ha construido carreteras, escuelas e infraestructuras de regadío a las afueras del pueblo. Allí decidió reubicarse la población mediante un proceso de consulta participativo, tras ser advertida por los organismos humanitarios del creciente riesgo de inundaciones repentinas debido al deshielo de los lagos glaciares<sup>104</sup>. En las islas Carteret, la iniciativa *Tulele Peisa*, que en la lengua local significa “surfear las olas por nuestra cuenta”, surgió en 2006 como una ONG local para coordinar un programa de reubicación voluntario en tierras donadas por la Iglesia Católica de Bougainville. Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores, aquí no ha habido un buen entendimiento entre la ONG y el Gobierno Autónomo de Bougainville, que ha preferido emprender su propio programa oficial de reubicación con el apoyo del Gobierno central de Papúa Nueva Guinea, en lugar de intentar ambas cooperar y coordinarse en un proyecto conjunto<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Birkeland (coord.), *Desplazamiento por desastres...*, cit., p. 30.

<sup>104</sup> Id.

<sup>105</sup> Boege y Rakova, "Climate Change-Induced Relocation...", cit., p. 9-10. Corcoran y Virnig (eds.), *Tulele Peisa...*, cit., p. 12.

## V. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL MSRRD RELATIVAS A LA MOVILIDAD HUMANA

### 1. La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres

La Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres como sucesora y con el mismo mandato que el antiguo Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres<sup>106</sup>, reconociéndola como

“un foro útil para que los Estados Miembros y otros interesados evalúen los avances logrados en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, promuevan un mayor conocimiento de la reducción de los riesgos de desastre, compartan experiencias y extraigan enseñanzas de las buenas prácticas, determinen las lagunas que aún quedan y las medidas necesarias para acelerar la aplicación a nivel nacional y local”<sup>107</sup>.

La Plataforma se reúne con una periodicidad bianual, siendo su principal función congregar a todos los actores implicados en la reducción del riesgo de catástrofes para evaluar conjuntamente los progresos realizados y avanzar en la aplicación del marco global para la reducción del riesgo de catástrofes—actualmente, el Marco de Sendai—. La última reunión tuvo lugar entre el 23 y el 28 de mayo de 2022 en Bali (Indonesia) y, como señaló la propia Plataforma, fue especialmente relevante porque marcaba el final de la primera mitad del periodo de aplicación del Marco de Sendai (2015- 2022). Era, por tanto, la última oportunidad para que todas las partes interesadas se reunieran a nivel mundial antes de la revisión intergubernamental de medio término en 2023. También fue la primera Plataforma Mundial que se celebró en un escenario de catástrofe biológica global debido a la pandemia del COVID-19<sup>108</sup>.

Como no podía ser de otra forma, el tema central de la Plataforma Mundial de 2022 giró en torno a “cómo la pandemia del COVID-19 ha desafiado la

---

<sup>106</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 61/198. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (A/RES/61/198)*, 16 de febrero de 2007, párr. 15.

<sup>107</sup> Id.

<sup>108</sup> Vid. UNDRR, *Final Concept Note. Seventh Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction (GP2022)*, 19 April 2021, p. 3.

comprensión tradicional del riesgo y la gobernanza del riesgo de desastres”<sup>109</sup>. Se esperaba que el encuentro sirviera para extraer lecciones sobre “cómo la crisis mundial puede convertirse en una oportunidad para la transformación radical que se necesita para alcanzar el objetivo y las metas del Marco de Sendai, así como de la Agenda 2030”<sup>110</sup>.

Titulada *Del riesgo a la resiliencia: Hacia el desarrollo sostenible para todos en un mundo transformado por COVID-19*, el programa del evento se organizó en torno a varios diálogos de alto nivel, mesas redondas ministeriales y sesiones temáticas, junto con las sesiones plenarias de revisión de mitad de período del MSRRD<sup>111</sup>. En su conjunto, el orden del día trataba de responder al reto de mejorar la resiliencia global frente a los desastres mediante el desarrollo sostenible en un contexto socioeconómico determinado por los efectos adversos del COVID-19. El resultado fue la conocida como Agenda de Bali para la Resiliencia<sup>112</sup>.

En cuanto a la movilidad humana por desastres, la Agenda de Bali sigue insistiendo en la necesidad de incluir medidas para evaluar, reducir y abordar el riesgo de desplazamientos y demás formas de movilidad humana asociadas a los desastres, así como sus causas subyacentes y consecuencias, en las políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres a todos los niveles —estatal, regional y local—, asegurando la coherencia entre todas ellas<sup>113</sup>. Éste, junto con la necesidad de asegurar la protección de los desplazados, fue uno de los resultados extraídos de la sesión temática que se mantuvo sobre la necesidad de potenciar la gobernanza en materia de reducción del riesgo de desplazamiento por los desastres y el cambio climático, en la que gobiernos

---

<sup>109</sup> Ibid., p. 7 (traducción propia del original en inglés).

<sup>110</sup> Id. (traducción propia del original en inglés).

<sup>111</sup> Vid. UNDRR, *Plataforma Global 2022 para la Reducción del Riesgo de Desastres. Del riesgo a la resiliencia: Hacia el desarrollo sostenible para todos en un mundo transformado por COVID-19. Memorias*, disponible en la dirección de Internet <<https://globalplatform.undrr.org/programme/key-documents>> [Última consulta, 01 de mayo de 2023]. El orden del día se encuentra en la p. 17.

<sup>112</sup> Ibid., p. 10-16.

<sup>113</sup> Ibid., párr. 29, p. 13.

locales y nacionales, agentes regionales y representantes de la sociedad civil intercambiaron experiencias y prácticas en este ámbito<sup>114</sup>.

La reunión se hizo eco de las conclusiones, ya expuestas en la introducción de este trabajo, del informe de 2022 del Segundo Grupo de Trabajo II del IPCC sobre la relación entre cambio climático y los desastres naturales y su repercusión en los desplazamientos, señalando que los Estados y demás actores interesados deben, como parte de su empeño para aplicar el MSRRD, prevenir la creación de condiciones que favorezcan el riesgo de desplazamiento, así como prepararse para abordarlo adecuadamente cuando ocurra<sup>115</sup>. La interrelación entre desastres, cambio climático y desplazamiento se trató en otros eventos, como el titulado *Abordar las pérdidas y los daños, apoyar a los más vulnerables: lecciones de la reducción del riesgo de desastres y de la acción contra el cambio climático*, donde se apostó por un enfoque integral y basado en los derechos humanos que tenga en cuenta, además de a los desplazados por desastres, los casos de reubicación planificada<sup>116</sup>.

Durante la sesión temática sobre reducción del riesgo de desplazamiento por desastres, también se enfatizó la importancia de que los gobiernos colaboren de manera inclusiva con la sociedad y las comunidades vulnerables, como aquéllas que ya están desplazadas o que corren el riesgo de estarlo, consultándolas y permitiendo su participación en la reducción del riesgo de desplazamiento, así como prestando especial atención a cuestiones de edad, género y diversidad. En este sentido, se destacó la valiosa contribución que los conocimientos tradicionales de las comunidades locales y los pueblos indígenas pueden aportar a la reducción del riesgo de desastres y de desplazamientos y a la adaptación a los mismos, especialmente cuando se combinan con la ciencia y la tecnología. Por ello, resulta particularmente reseñable la reflexión recogida acerca de que “el desplazamiento va más allá de la pérdida de hogares, tierras fértiles y medios de vida; el desplazamiento

---

<sup>114</sup> Ibid., p. 52-53.

<sup>115</sup> Id.

<sup>116</sup> Ibid., p. 83-84.

despoja a las personas de su cultura, su identidad, su dignidad y sus derechos”<sup>117</sup>.

Asimismo, se señaló la necesidad de mejorar los sistemas de recopilación y tratamiento de los datos sobre desplazamiento y movilidad humana causada por los desastres y el cambio climático, incluido la elaboración de registros históricos. Con ello se persigue mejorar la comprensión de esta realidad, tanto para identificar zonas de riesgo y evitar así nuevos desplazamientos como para facilitar el seguimiento de las comunidades desplazadas, garantizando que el apoyo a las mismas no se reduzca a la fase inmediatamente posterior a la catástrofe, sino que forme parte de los programas de recuperación a largo plazo, favoreciendo que se involucren en los trabajos de reconstrucción y rehabilitación de las zonas afectadas<sup>118</sup>.

Durante la mesa redonda ministerial sobre la mejora de la reducción del riesgo de desastres como parte de la respuesta a la emergencia climática, el énfasis recayó en la importancia de diseñar estrategias integrales para la gestión conjunta de los riesgos climáticos y de desastres, dada la interrelación entre ambos y el aumento de los desplazamientos asociados al cambio climático. También se destacó la necesidad de aumentar la financiación y la inversión en prevención, alerta y acción temprana, asistencia humanitaria y soluciones duraderas para las comunidades desplazadas<sup>119</sup>.

Finalmente, en el Espacio Ignite se celebraron dos eventos relacionados con los desplazamientos por desastres: uno sobre las lecciones aprendidas acerca de la resiliencia de las comunidades desplazadas a través de los *Urban Living Labs* de Garut, Indonesia; y el otro sobre la preparación para el desplazamiento transfronterizo por desastres, basado en un ejercicio de simulación entre Colombia y Ecuador<sup>120</sup>.

## **2. El examen de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2022)**

---

<sup>117</sup> UNDRR, *Plataforma Global 2022...Memorias*, cit., p. 53.

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 72.

En 2021, dio comienzo la evaluación sobre la implementación del MSRRD en este primer octenio de vigencia, para lo cual se invitó a los Estados miembros y a otros agentes no estatales interesados a presentar sus contribuciones voluntarias sobre los avances realizados<sup>121</sup>, que servirían de base para el posterior análisis sustantivo por parte de UNDRR, cuyas conclusiones y recomendaciones se publicaron en enero de 2023<sup>122</sup>.

Este examen de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendai concluye con la sensación de que, si bien se ha avanzado en la consecución de las prioridades del MSRRD, aún se está muy lejos de alcanzar los objetivos globales fijados para 2030, siendo los resultados alcanzados muy desiguales según el hemisferio que se considere<sup>123</sup>. Si bien el informe publicado no contiene ninguna referencia a la movilidad por desastres, no cabe duda de que las notables carencias detectadas en cada una de las cuatro prioridades establecidas para la reducción del riesgo de desastres limitarán considerablemente la reducción efectiva del riesgo de desplazamientos y migraciones asociadas. Sirva como muestra de ello el reducido número de países y regiones que han incluido consideraciones relativas a la movilidad climática o por catástrofes, lo que demuestra que siguen siendo la excepción, no la regla.

Pese a afirmar que se comprende mejor el riesgo de desastres en términos de ocurrencia, exposición y vulnerabilidad —prioridad 1—<sup>124</sup>, lo cierto es que menos de la mitad de los países que presentaron informes sobre las metas del Marco de Sendai disponían “de información sobre riesgos idónea, accesible y útil para adoptar medidas” adecuadas de reducción del riesgo de desastres<sup>125</sup>, constatándose una ausencia generalizada de países que proporcionen al mecanismo de seguimiento del MSRRD datos desagregados por edad, género

---

<sup>121</sup> UNDRR, *Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, UNDRR. Ginebra, 2023, p. 10. Las contribuciones de los Estados miembros y demás interesados pueden consultarse en la siguiente dirección de Internet <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/mtr-sf-submissions-and-reports>> [Última consulta, 07 de mayo de 2023].

<sup>122</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principales conclusiones...* (A/77/640), cit.

<sup>123</sup> Ibid., párr. 3.

<sup>124</sup> Ibid., párr. 14.

<sup>125</sup> Ibid., párr. 15.

o discapacidad<sup>126</sup>, lo que continúa invisibilizando a estos colectivos en las evaluaciones del riesgo de desastres y desplazamientos e impide una correcta preparación para una respuesta eficaz y adaptada a sus necesidades diferenciadas.

Reforzar la gobernanza del riesgo de desastres —prioridad 2— y, por tanto, de la movilidad humana conexas sigue siendo una tarea pendiente en el hemisferio sur, lo que explica las mayores pérdidas humanas y económicas registradas en estos países como consecuencia de los desastres<sup>127</sup>. Sólo el 61% de los países menos adelantados había elaborado estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres, y el porcentaje era aún mucho más bajo en el caso de los gobiernos locales de estos países, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, respecto de los que también se informó de que las comunidades apenas participaban en su elaboración. Estas deficiencias se han paliado en parte en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en los países menos adelantados gracias a los esfuerzos realizados a escala regional<sup>128</sup>. Asimismo, se ha puesto de manifiesto una peligrosa falta de coordinación entre las instituciones responsables de la reducción del riesgo de desastres, el cambio climático y el desarrollo<sup>129</sup>, lo que constituye un notable obstáculo para una gestión eficaz de la movilidad climática y por desastres, dado su carácter transversal.

En cuanto a la inversión en la reducción del riesgo de desastres —prioridad 3—, a pesar de que los desastres relacionados con el clima se han duplicado en las últimas dos décadas, y con ello los costos económicos, la ayuda oficial al desarrollo dedicada a la reducción del riesgo de desastres apenas aumentó un 0,5% entre 2010 y 2019<sup>130</sup>, lo que deja a las víctimas de los países pobres más pobres y, por tanto, más proclives a desplazarse en busca de nuevos medios de subsistencia. Además, aunque el MSRRD promueve una reorientación desde las medidas reactivas hacia las preventivas, la realidad es que apenas el

---

<sup>126</sup> Ibid., párrs. 9 y 19.

<sup>127</sup> Ibid., párr. 7.

<sup>128</sup> Ibid., párrs. 23 y 25.

<sup>129</sup> Ibid., párr. 28.

<sup>130</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principales conclusiones...* (A/77/640), párrs. 4 y 32.

10% de la asistencia oficial para el desarrollo se dedica a la prevención, destinándose la mayor parte a la recuperación tras los desastres<sup>131</sup>.

Finalmente, los progresos en la preparación para una respuesta eficaz ante las catástrofes y los consiguientes desplazamientos —prioridad 4— tropiezan con ciertas limitaciones, compensadas nuevamente por la cooperación<sup>132</sup>. En primer lugar, la implantación de sistemas de alerta temprana sigue siendo insuficiente, ya que una de cada tres personas en el mundo está desprotegida y sólo 95 países, de los 120 que presentaron informes de seguimiento, disponían de sistemas de alerta temprana para peligros múltiples<sup>133</sup>, lo que dificulta que tanto las evacuaciones como las huidas espontáneas en caso de catástrofe se produzcan a tiempo. Además, las actividades de alerta temprana, recuperación, rehabilitación y reconstrucción siguen sin ser inclusivas en casi ningún país, excluyendo sistemáticamente a las mujeres, los jóvenes y los ancianos, los discapacitados y otros grupos vulnerables habitualmente marginados, como la población rural e indígena y las minorías sexuales, étnicas y lingüísticas<sup>134</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Aunque se ha avanzado mucho en la inclusión de la movilidad humana por desastres desde el Marco de Hyogo, la conclusión general a la que se llega ocho años después de la adopción del Marco de Sendai es que todavía “no estamos donde tenemos que estar”<sup>135</sup>, ni en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres ni a los desplazamientos y migraciones resultantes. Como indica el propio informe del examen de mitad de período del MSRRD, se percibe un sentimiento de agotamiento, de cierta resignación por parte de la comunidad internacional ante la amenaza existencial que supone el cambio climático<sup>136</sup>. Con ello se corre el riesgo de bajar la guardia en adaptarse y minimizar sus efectos adversos, entre ellos la mayor frecuencia y virulencia de

---

<sup>131</sup> Ibid., párrs. 33 y 41.

<sup>132</sup> Ibid., párrs. 4 y 49.

<sup>133</sup> Ibid., párrs. 6 (g) y 50.

<sup>134</sup> Ibid., párrs. 50, 52 y 53.

<sup>135</sup> Ibid., párr. 117.

<sup>136</sup> Id.

desastres naturales de tipo meteorológico y la subida del nivel del mar, concentrándose cada Estado en responder a sus propias catástrofes, una vez que se hayan producido y en la medida de sus posibilidades y de lo dadivosa y duradera que sea la generosidad internacional, lo que no hará sino ahondar en la brecha entre el Norte y el Sur global.

Sin embargo, asumiendo que la movilidad climática relacionada con desastres naturales se producirá sobre todo en el Sur global y tendrá un alcance principalmente intrarregional, se hace aún más imperativo, si cabe, avanzar en la dirección contraria. Es decir, progresar rápidamente hacia la consecución de los objetivos del Marco de Sendai de reforzar las capacidades de respuesta frente al riesgo de desastres, en sinergia con los objetivos de desarrollo sostenible y cambio climático, pues sólo así se podrá minimizar el agravamiento de estos desplazamientos en estas regiones del mundo. A su vez, la movilidad asociada a catástrofes naturales de rápida o lenta aparición es ya una realidad que requiere también un mejor y más ambicioso desarrollo del potencial que encierra el Marco de Sendai sobre la movilidad humana en situaciones de desastre.

En este contexto, es probable que la mayor degradación de la tierra, la subida del nivel del mar y el aumento de la intensidad y frecuencia de los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos hagan de la movilidad una forma cada vez más atractiva de adaptarse a los cambios en el entorno. Potenciar la migración voluntaria cuando todavía existe margen de decisión evita futuros desplazamientos forzosos, siempre más traumáticos. En este sentido, el fortalecimiento de la resiliencia tanto de los migrantes como de las comunidades de destino, tal y como prevé el párrafo 30 (I) del MSRRD, requiere mejorar los canales para una migración ordenada, segura y legal desde los países con alta exposición a disrupciones climáticas.

En previsión de un recrudecimiento de los desplazamientos forzados intrarregionales, especialmente entre zonas fronterizas con varios países, la cooperación regional a la que se refiere el párrafo 28 (d) del MSRRD deviene una herramienta necesaria tanto para abordar los factores ambientales que subyacen al desplazamiento como los propios flujos transfronterizos. Las políticas migratorias que se negocien en este sentido deben adoptar un

enfoque basado en los derechos humanos, cuidando especialmente de respetar el principio de no devolución de los desplazados a zonas donde imperen condiciones medioambientales que puedan poner en peligro su vida o su integridad.

Además, la mayor recurrencia de fenómenos atmosféricos extremos multiplicará las evacuaciones de emergencia. Garantizar una respuesta adecuada por parte de las autoridades y los servicios de emergencia y protección civil, especialmente a nivel local, será crucial para minimizar al máximo la pérdida de vidas humanas y proporcionar a los evacuados unas condiciones de habitabilidad seguras y dignas mientras dure el desplazamiento, de acuerdo con los párrafos 33 (h) y (m) del MSRRD.

La preparación es fundamental para el éxito de la evacuación como el principio de "reconstruir mejor" lo es durante la fase posterior a la catástrofe. Este principio, plasmado en el párrafo 33 (j) del MSRRD, debe guiar la posterior recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el desastre, de manera que se eviten nuevos desplazamientos en el futuro. Si bien lo deseable es que la intervención tras la catástrofe se desarrolle con rapidez, la celeridad en los trabajos de rehabilitación y recuperación no debe ir en detrimento del principio de "reconstruir mejor". No hacerlo así expondría a las comunidades afectadas a nuevos desplazamientos ante el próximo desastre, agravando su sufrimiento y haciéndolas más vulnerables con cada nuevo embate de la naturaleza. En este sentido, la fase de reconstrucción brinda la oportunidad de mejorar la puesta en práctica de códigos de seguridad en la rehabilitación de viviendas (párr. 27 (d) MSRRD), así como de trasladar los servicios e infraestructuras públicas a lugares más seguros (párr. 33 (l) MSRRD) y prevenir nuevos asentamientos en aquellas zonas consideradas demasiado peligrosas (párr. 27 (k) MSRRD).

Por último, es probable que los procesos de reubicación de poblaciones enteras, a los que también hace referencia el párrafo 27 (k) del MSRRD, cobren igualmente prominencia en el futuro a medida que se agudicen los procesos de degradación ambiental de acción lenta, como la desertificación o la subida del nivel del mar. De hecho, es probable que la reubicación de las poblaciones en riesgo emerja como la única opción viable cuando sea

imposible recuperar el área degradada o cuando los costos de las medidas de protección o su impacto ambiental sean insalvables, como podría ocurrir con las zonas costeras de baja elevación. No obstante, dada la complejidad y las dificultades que entrañan estos procesos y el efecto traumático que tienen en las poblaciones afectadas debido a la pérdida de los lazos afectivos y culturales con la tierra y la comunidad, la reubicación debería seguir considerándose una estrategia de último recurso. Por ello, evitar en el presente los asentamientos humanos en zonas sensibles a los desastres o medioambientalmente vulnerables mediante la adecuada implementación de políticas territoriales resultará, con el tiempo, la opción más inteligente para prevenir reubicaciones futuras (párrs. 27 (k) y 30 (f) MSRRD).

Aunque el Marco de Sendai no contiene ninguna disposición específica al respecto, la reubicación, cuando sea considerada la mejor o la única opción, debe respetar los derechos humanos de los reubicados para no constituir un desplazamiento arbitrario. En este sentido, es fundamental buscar, en la medida de lo posible, la participación y el consentimiento tanto de las comunidades afectadas como de las de acogida, prestar la debida atención a las necesidades particulares de los más vulnerables y reducir el riesgo de movimientos secundarios asegurando suficientes medios de vida en los nuevos emplazamientos. Sólo con la cooperación de todas las partes involucradas se podrá asegurar la viabilidad de los asentamientos en las zonas de destino y, con ello, el éxito de la reubicación a medio y largo plazo.

En conclusión, todavía faltan muchos ámbitos en los que avanzar. Es cierto, pero no sólo para perseguir de forma más ambiciosa los objetivos de Sendai, sino también los de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre cambio climático y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Ésta es la única manera de abordar la movilidad en el contexto del cambio climático y los desastres naturales desde una óptica integral, convirtiendo el “sálvese quien pueda” en una huida que no deje a nadie atrás.

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

ADD International et al., *Cyclone Amphan: Inclusive Rapid Needs Assessment*, ADD International. 2020.

Arenas Hidalgo, Nuria, "El cambio climático y los desplazamientos de población. La migración como estrategia de adaptación", en Rosa Giles Carnero, R. (coord.), *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Aranzadi Thomson Reuters. Pamplona, 2012 (1a. Edición), p. 221-235.

Barnet, Jon y O'Neill, Saffron J., "Islands, resettlement and adaptation", *Nature Climate Change*, vol. 2, 2012.

Birkeland, Nina M. (coord.), *Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Guía para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, UNISDR. 2018.

Boege, Volker y Rakova, Ursula, "Climate Change-Induced Relocation: Problems and Achievements—the Carterets Case", en *Toda Peace Institute Policy Brief*, núm. 33, febrero 2019.

CBM y PDF, *Disability Inclusion Policy Brief: Gap analysis on disability-inclusive humanitarian action in the Pacific*, CBM y PDF. 2018.

Corcoran, Joseph y Virnig, Anne (eds.), *Tulele Peisa, Papua New Guinea*, en Equator Initiative Case Study Series, UNDP. 2016.

Döös, Bo R., "Can large-scale environmental migrations be predicted?", en *Global Environmental Change*, vol. 7, núm.1, 1997.

Edwards, Julia B., "The Logistics of Climate-Induced Resettlement: Lessons from the Carteret Islands, Papua New Guinea", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 32, núm. 3, 2013.

El-Hinnawi, Essam, *Environmental refugees*, United Nations Environment Programme (UNEP). Nairobi, 1985.

Gracia Pérez, Daniel, "La tragedia de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Desplazamientos climáticos antes la subida del nivel del mar", en *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, núm. 24, 2019, p. 257-268.

Gracia Pérez, Daniel, "La protección internacional de los grupos vulnerables de desplazados internos por desastres naturales en el Sahel", *en prensa*.

Guadagno, Lorenzo, "Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction", en *International Journal of Disaster Risk Science*, vol. 7, 2016.

Homer-Dixon, Thomas F., "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", en *International Security*, vol. 16, núm. 2, 1991.

IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2022*, IDMC. Ginebra, 2022.

Jacobson, Jodi L., "Environmental Refugees: a yardstick of habitability", en *Worldwatch Papers*, núm. 86, 1988.

Kälin, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, núm. 38, The American Society of International Law. Washington DC, 2008 (2a. Edición).

Kälin, Walter, "Sendai Framework: An important step forward for people displaced by disasters", en *Brookings Blog*, 20 de Marzo de 2015, disponible en la dirección de Internet <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/03/20/sendai-framework-an-important-step-forward-for-people-displaced-by-disasters/>> [Última consulta, 29 de abril de 2023].

Myers, Norman, "Population/Environment Linkages: Discontinuities Ahead", en *Ambio*, vol. 21, núm. 1, 1992.

Myers, Norman y Jennifer, Kent, *Environmental Exodus: an emergent crisis in the global arena*, Climate Institute. Washington DC, 1995.

OHCHR, *Protection of internally displaced persons in situations of natural disaster: a working visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kälin, OHCHR. 2005.

Pörtner, Hans-Otto et al., *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press. Cambridge y Nueva York, 2022.

UNDRR, *Plataforma Global 2022 para la Reducción del Riesgo de Desastres. Del riesgo a la resiliencia: Hacia el desarrollo sostenible para todos en un mundo transformado por COVID-19. Memorias*, disponible en la dirección de Internet <<https://globalplatform.undrr.org/programme/key-documents>> [Última consulta, 01 de mayo de 2023].

UNDRR, *Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, UNDRR. Ginebra, 2023.

Westing, Arthur H., "The Environmental Component of Comprehensive Security", en *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 20, núm. 2, 1989.

Westing, Arthur H., "Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons", en *Environmental Conservation*, vol. 19, núm. 3, 1992.

Yonetani, Michelle, *Positioned for action Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction*, IDMC. Ginebra, 2017.