

De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen

Walter Kälin

La Iniciativa Nansen, lanzada en octubre de 2012, pretende crear consenso entre los Estados acerca de la mejor manera de abordar los desplazamientos entre fronteras en el contexto de los desastres repentinos y de evolución lenta.

Entre los agentes humanitarios y los estudiantes de Derecho Internacional, a Fridtjof Nansen se le recuerda principalmente como el primer Alto Comisionado para los Refugiados cuyo “Pasaporte Nansen” ofreció cierto grado de protección internacional a tantos refugiados sin papeles. El público en general le conoce como el exitoso explorador polar. Durante una temeraria expedición que tuvo lugar desde septiembre de 1893 hasta agosto de 1896, Nansen tripuló su barco —el Fram— a través del témpano de Siberia, confiando en que una fuerte corriente de hielo polar hacia el oeste le permitiera cruzar la región ártica. Su intuición fue acertada y la expedición aportó a la ciencia importantes descubrimientos sobre la oceanografía y la meteorología, contribuyendo significativamente a la interpretación de las dinámicas climáticas en uno de los entornos más hostiles del planeta. Nansen también se convirtió en un diplomático experto y exitoso, capaz de traducir los principios humanitarios en acciones y de convencer a los demás para que se unieran a él.

Este legado único de estudios humanitarios, medioambientales y de diplomacia inspiraron el nombre no sólo de los Principios de Nansen, sino también de la Iniciativa Nansen lanzada por Suiza y Noruega en octubre de 2012.

Los Principios de Nansen

Aunque no se han adoptado de forma oficial, los diez Principios de Nansen reflejan los resultados de la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI acogida por el Gobierno de Noruega en Oslo en junio de 2011[1] (#_edn1). Los Principios contienen un amplio conjunto de recomendaciones “para ofrecer respuestas a algunos de los retos más urgentes y complejos



Prevenición del desplazamiento

(/es/prevencion)

RMF 41

Diciembre 2012

Contents

La voluntariedad de quedarse (/es/prevencion/guler)

Hacia un sistema uniforme de protección legal

(/es/prevencion/chotouras)

Los intentos de prevenir los desplazamientos en los territorios palestinos ocupados (/es/prevencion/khalil)

Derecho Internacional Humanitario: un breve resumen de las provisiones relevantes (/es/prevencion/provisiones-ihl)

La falta de seguridad para acceder a las tierras tras el conflicto amenaza con producir nuevos desplazamientos en el norte de Uganda (/es/prevencion/onegi)

El enfoque del CICR en situaciones previas al desplazamiento (/es/prevencion/talviste-et-al)

Las inundaciones en Tailandia: huir, luchar o flotar (/es/prevencion/sophonpanich)

¿Prevenir o proseguir con el desplazamiento?

(/es/prevencion/barrs)

La educación como un componente esencial para prevenir que los jóvenes vuelvan a desplazarse

(/es/prevencion/anselme-zeus)

provocados por el desplazamiento en el contexto del cambio climático y otros peligros medioambientales” (Preámbulo).

El Principio I remarca la necesidad de una base de conocimiento profundo para responder ante los desplazamientos relacionados con el clima y el medio ambiente. Los Principios II - IV establecen las funciones y responsabilidades respectivas de los principales interesados en cuestiones humanitarias. De acuerdo con el Derecho Internacional, recuerdan que recae sobre los Estados la responsabilidad primaria de proteger a las poblaciones afectadas por el cambio climático y otros peligros medioambientales, incluidos los desplazados, las comunidades de acogida y aquellas que se encuentren en riesgo de desplazamiento; pero los retos provocados por el cambio climático, entre ellos los relacionados con la movilidad humana, no pueden abordarse de forma eficaz sin el liderazgo y la involucración de los Gobiernos y de las comunidades locales, la sociedad civil y del sector privado. Allí donde las competencias nacionales sean limitadas, serán necesarios marcos regionales y la cooperación internacional para ayudar a prevenir los desplazamientos, a prestar asistencia y proteger a las comunidades afectadas por dicho desplazamiento, y para colaborar en la búsqueda de soluciones duraderas. En este contexto resulta especialmente importante reforzar la prevención y construir una capacidad de recuperación de acuerdo con los principios recogidos en el Marco de Hyogo[2] (#_edn2) (Principio V) y desarrollar capacidades locales y nacionales para tener preparada una respuesta frente a los desastres (Principio VI).

Los Principios de Nansen remarcan que las normas de derecho internacional ya existentes deberían utilizarse plenamente y que se deberían solucionar las lagunas normativas (Principio VII). Aunque los Principios rectores de los Desplazamientos Internos ofrecen un “marco jurídico profundo” a quienes se encuentran desplazados dentro de su propio país, su implementación no es posible sin una legislación, unas políticas y unas instituciones nacionales adecuadas (Principio VIII). Al mismo tiempo los principios reconocen el vacío normativo que existe en lo que respecta a la protección de las personas desplazadas que cruzan las fronteras internacionales a causa del desencadenamiento repentino de desastres y sugiere que los Estados y ACNUR trabajen juntos para desarrollar un marco o instrumento orientativo al respecto (Principio IX). El último Principio reitera que

La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos *(/es/prevencion/lewis)*

La gestión del desplazamiento por cuestiones climáticas *(/es/prevencion/leckie)*

La "caja de herramientas" a disposición de los Estados para prevenir el desplazamiento: una perspectiva suiza *(/es/prevencion-del-desplazamiento/isabelle-gomez-truedsson)*

El papel de las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia *(/es/prevencion/candamil-duque)*

Editorial *(/es/prevencion/editores)*

Minando el desarrollo: desalojos forzados en Bangladesh *(/es/prevencion/hoshour)*

El reconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y las comunidades rurales *(/es/prevencion/williams)*

Los detonantes del desplazamiento: explosivos en zonas pobladas *(/es/prevencion/bagshaw)*

La restitución de la propiedad en Colombia *(/es/prevencion/medina)*

La prevención del desplazamiento *(/es/prevencion/amos)*

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la prevención del desplazamiento *(/es/prevencion/weerasingheferis)*

Las intervenciones en temas de refugio previenen y mitigan el desplazamiento *(/es/prevencion/wadley)*

Predecir los desastres y proteger los derechos *(/es/prevencion/ginnetti-schrepfer)*

Los desastres naturales y el desplazamiento indígena en Bolivia *(/es/prevencion/girard)*

La historia y el estatus del derecho a no ser un desplazado *(/es/prevencion/morel-et-al)*

Prevenir el “re-desplazamiento” mediante una reintegración genuina en Burundi *(/es/prevencion/hovil)*

Artículos generales

Los programas de orientación cultural en el extranjero y las percepciones de los refugiados reasentados *(/es/prevencion/komfeld)*

De un laboratorio en Luxemburgo a satélites en Sudán

todas las “políticas y respuestas, incluidas las reubicaciones planificadas, necesitan ser implementadas sobre la base de la no discriminación, el consenso, el empoderamiento, la participación y la alianza con aquellos que han sido directamente afectados, tratando con especial sensibilidad los aspectos relacionados con la edad, el género y la diversidad”, y teniendo en cuenta las opiniones de los desplazados y de quienes se encuentren amenazados de serlo (Principio X).

En la agenda internacional

Los Principios de Nansen no constituyen un instrumento de Derecho indicativo, sino que más bien definen a grandes rasgos un marco político para abordar los desplazamientos inducidos por desastres, identificando a los actores clave y las zonas de actividad relevantes. Y como tales, constituyen un importante paso del proceso de incluir dicho desplazamiento en la agenda internacional.

Tras la presión por parte de los Directores de Organizaciones del Comité Permanente Interagencial de las Naciones Unidas, los Estados Parte presentes en la Conferencia de Cancún sobre el Cambio Climático adoptaron en diciembre de 2010 el Párrafo 14(f) del Acuerdo de Resultados sobre Cooperación a Largo Plazo, en el que se invitaba a los Estados a incrementar sus acciones con respecto a la adaptación al cambio climático adoptando, entre otras, “medidas para mejorar la interpretación, la coordinación y la cooperación con respecto a los desplazamientos inducidos por el cambio climático así como a la migración y la reubicación planificada, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

Esta provisión es importante al respecto de varias cuestiones. Por primera vez, la comunidad internacional reconoce de manera explícita las **consecuencias humanitarias** de los éxodos de población relacionados con el cambio climático como un reto de adaptación. En segundo lugar, se espera que el desplazamiento llegue a ser parte de los planes nacionales de adaptación previstos por el Acuerdo de Resultados, ofreciendo por tanto un punto de acceso a cuestiones de protección y asistencia humanitaria. Esto da vía libre a la posibilidad de que el Fondo Verde para el Clima –creado para financiar medidas de adaptación– respalde actividades relacionadas con los desplazamientos que tienen lugar en el contexto del cambio climático. Finalmente, el acuerdo reconoce que

del Sur (*/es/prevencion/donven-hall*)

Promover la seguridad en el trabajo para las mujeres desplazadas (*/es/prevencion/buscher*)

Las lecciones aprendidas de la movilización causada por los desahucios en las barriadas de Tanzania (*/es/prevencion/hooper*)

Los refugiados de África Oriental se adaptan a la vida en el Reino Unido (*/es/prevencion/bekalo*)

De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen (*/es/prevencion/kaelin*)

Los oportunamente olvidados derechos humanos de los Rohingya (*/es/prevencion/brinham*)

Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio? (*/es/prevencion/zetter*)

La necesidad de protección de los norcoreanos en China (*/es/prevencion/cohen*)

hay que realizar esfuerzos para abordar las necesidades del desplazamiento no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional e internacional, incluyendo en la agenda internacional tanto los desplazamientos a través de fronteras relacionados con el cambio climático como los desplazamientos internos.

Sin embargo, el Párrafo 14(f) no dice exactamente de qué modo debería abordarse el desplazamiento inducido por el cambio climático. Por eso ACNUR tomó la iniciativa de reunir a un grupo de expertos en febrero de 2011 para debatir sobre las opciones en la forma de abordar los desplazamientos relacionados con el cambio climático, tanto los que se producen a nivel interno como entre fronteras[3] (#_edn3). La Conferencia Nansen de junio de 2011 supuso el siguiente paso, lo que debería haber llevado a los Estados a comprometerse a abordar la cuestión en la Reunión Ministerial de ACNUR en diciembre de 2011 para conmemorar respectivamente el 50º y el 60º Aniversario de las Convenciones de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y la Apatridia. Sin embargo, el Comunicado Ministerial adoptado en esta ocasión no contenía ninguna referencia directa a los traslados entre fronteras promovidos por cuestiones climáticas y otras catástrofes naturales. No fue por accidente sino por una falta de voluntad por parte de la mayoría de los Gobiernos, ya sea por razones de soberanía, conflicto de prioridades o por el liderazgo de ACNUR durante el proceso.

La Iniciativa Nansen

Para salir de este punto muerto, Noruega y Suiza se comprometieron “a cooperar con los Estados interesados, con ACNUR y otros actores relevantes con el objetivo de mejorar la interpretación de dichos traslados entre fronteras, e identificar las mejores prácticas y desarrollar un consenso sobre el mejor modo de ayudar y proteger a las personas afectadas”. México llevó a cabo un compromiso similar.

En octubre de 2012 Noruega y Suiza lanzaron en Ginebra y Nueva York lo que llamaron la “Iniciativa Nansen”. Esto se concibió como un proceso de consulta del Estado, aparte de las Naciones Unidas, para crear consenso –de abajo a arriba– entre los Estados interesados acerca del mejor modo de abordar los desplazamientos entre fronteras en el contexto de los desastres de evolución lenta que se producen repentinamente. Iba más allá del Acuerdo de

Resultados de Cancún desde el momento en que no sólo era algo relacionado con el clima sino también con los desastres geofísicos.

La Iniciativa empezará con una serie de reuniones de consultas regionales o subregionales en zonas especialmente afectadas por los desplazamientos entre fronteras inducidos por desastres, tanto actuales como los que se espera que tengan lugar, entre ellas las del Pacífico Sur, América Central y el Cuerno de África, y reunirá a Gobiernos de estas regiones y de los países de destino. Se obtendrán también opiniones de estudiosos y organizaciones relevantes que trabajen sobre cuestiones humanitarias, de desarrollo y cambio climático, así como representantes de las poblaciones afectadas. Estas consultas crearán una base de conocimiento sólida junto con la investigación para llenar las lagunas en el conocimiento y la interpretación, e identificarán áreas de acuerdo o desacuerdo a la vez que permitirán que se empiecen a realizar consultas a nivel global.

Aunque la Iniciativa se centra en la protección de las personas, tendrá un alcance más amplio al abordar cuestiones de cooperación y solidaridad internacional, normas para el tratamiento de los sectores de población afectados con respecto a su admisión, estancia y acceso a los derechos básicos; y respuestas operativas, entre las cuales se encuentran los mecanismos de financiación y la responsabilidad de los actores humanitarios internacionales y de los de desarrollo. Se centrará en la protección y asistencia durante el desplazamiento así como en la transición hacia soluciones a largo plazo después de que se produzca el desastre, pero teniendo en cuenta también los retos de los planes de preparación antes de que se produzca el desplazamiento. Aunque la iniciativa se centra en las necesidades de las personas desplazadas entre fronteras, también destaca vínculos recíprocos como la reducción del riesgo de desastres, el desplazamiento interno o la gestión de las migraciones como medida de adaptación.

El resultado de este largo proceso de tres años será un Programa de Protección que se espera que:

- Presente una interpretación común entre los Gobiernos partícipes en él, de sus dimensiones y de los retos a los que se enfrentan los principales interesados en asuntos humanitarios.
- Identifique las buenas prácticas y herramientas para la protección de las personas

desplazadas entre fronteras en el contexto de las catástrofes naturales.

- Establezca un acuerdo sobre los principios clave que deberían guiar a los Estados y a otros interesados relevantes en asuntos humanitarios en tres áreas como la cooperación internacional/interestatal, en baremos de protección de las personas desplazadas y respuestas operativas.
- Haga recomendaciones sobre los papeles y responsabilidades respectivas de los actores y principales interesados relevantes en asuntos humanitarios.
- Proponga un plan de acción para llevar a cabo un seguimiento, la identificación de normativas adicionales y el desarrollo institucional y operativo necesarios a nivel nacional, regional e internacional.

En términos organizativos, la Iniciativa Nansen será dirigida por un pequeño Grupo Directivo, presidido por Noruega y Suiza y que estará constituido por un reducido grupo de Estados del Norte Global y del Sur Global. Hasta ahora Australia, Costa Rica, Kenia, México y Filipinas se han unido al Comité Directivo y ACNUR, la OIM y el Consejo Noruego para los Refugiados desempeñarán papeles activos. El respaldo intelectual para la Iniciativa lo proporcionará un Comité Consultivo compuesto por representantes de organizaciones y agencias internacionales así como por investigadores, centros de estudio e instituciones académicas que puedan aportar información y apoyo al proceso con su experiencia. Por último, estará respaldado por una pequeña Secretaría y un Enviado del Presidente que representará a la iniciativa en los foros relevantes. Las actividades darán comienzo a principios del 2013.

Se espera que este enfoque de abajo a arriba, flexible y dirigido por el Estado ayude a desarrollar un “enfoque más coherente y consistente a nivel internacional [...] para satisfacer las necesidades de las personas desplazadas” a través de las fronteras en el contexto de las catástrofes naturales y que ayude a la comunidad internacional a desarrollar una normativa y un marco institucional que resulten efectivos a este respecto, como exige el Principio de Nansen IX.

Walter Kälin (walter.kaelin@oefre.unibe.ch
(mailto:walter.kaelin@oefre.unibe.ch)) es *Enviado de la
Presidencia de la Iniciativa Nansen.*
www.nanseninitiative.org (http://www.nanseninitiative.org/)

[1] (#_ednref1) Los Principios de Nansen se encuentran
disponibles en
www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf
(http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf)
(Inglés).

[2] (#_ednref2) Marco de Acción de Hyogo 2005-2015:
Aumento de la resiliencia de las naciones y las
comunidades ante los desastres.
www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf
(http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf)

[3] (#_ednref3) Informe disponible en
www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf
(http://www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf)

(/es/node/231)

Disclaimer

Opinions in FMR do not necessarily reflect the views of the Editors, the Refugee Studies Centre or the University of Oxford.