

Desarrollo de alianzas en la región de la IGAD

Lena Brenn, Noora Mäkelä, Eleonora Panizza, Ahmed Amdihun y Roberto Rudari

¿Cómo pueden las alianzas y los enfoques innovadores mejorar la coherencia de las políticas y su efectividad en la región de la IGAD en el contexto de los desastres y el cambio climático?

En todo el continente africano, los efectos adversos del cambio climático han intensificado la frecuencia y la gravedad tanto de los fenómenos de evolución lenta como de los repentinos. En concreto, la región de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)¹ se considera una de las más vulnerables ante la variabilidad y el cambio climático. Alberga a más de 230 millones de personas cuyos medios de vida e ingresos están vinculados principalmente a la agricultura, y más de dos tercios de la región son áridos o semiáridos. La región de la IGAD es una de las más diversas del mundo porque incluye, por un lado, zonas de crecimiento económico e inversión y, por otro, zonas propensas a los conflictos, la inestabilidad política, las crisis humanitarias y los desastres. Con regularidad se enfrenta a un amplio abanico de amenazas naturales que dan lugar a diversas formas de movilidad humana.

Tal y como se reconoce en el Pacto Mundial para la Migración (GCM, por sus siglas en inglés), ningún país (ni tampoco ningún

sector político) puede abordar los retos y las oportunidades de la movilidad humana por sí solo. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta la diversidad y la complejidad que subyace al éxodo de personas en contextos de desastres y cambio climático. Los riesgos y las necesidades de protección a los que se enfrentan estos colectivos pueden abordarse a través de una serie de medidas y herramientas, entre las que se incluyen vías regulares para la migración, enfoques integrados para la reducción del riesgo de desastres (RRD), la adaptación al cambio climático y el fomento de la resiliencia, así como medidas para respaldar el trabajo y los medios de vida dignos, y la migración como estrategia de adaptación.

Para ello, varios organismos de la ONU y sus socios establecieron un Programa Conjunto² en febrero de 2021 (financiado por el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Migración³) con el objetivo de mejorar la gobernanza de la migración a nivel regional y nacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y la degradación

ambiental. Esta alianza tenía como objetivo contribuir a la implementación de los instrumentos internacionales pertinentes⁴ y representa una oportunidad única para reunir los conocimientos y la experiencia compartidos de diferentes actores estatales y no estatales de la región de la IGAD.

Trabajar más allá del hermetismo: alianzas y colaboración

Existe un amplio abanico de instrumentos y políticas a nivel regional y nacional que son relevantes para la movilidad humana y el cambio climático. Entre ellos, las políticas regionales y nacionales sobre migración, cambio climático, RRD, ayuda y protección humanitaria, derechos humanos, desarrollo, trabajo y urbanismo⁵. Es evidente que es necesario facilitar la coherencia de las políticas, los diálogos políticos y las acciones concretas en estos diferentes ámbitos políticos, incluso a través de un adecuado apoyo financiero, técnico y de mejora de la capacidad. El enfoque multipartito del Programa aborda todos estos objetivos y las vías para alcanzarlos.

El Programa lleva a cabo intervenciones dentro de las estructuras existentes de la IGAD6 a nivel regional, nacional y local. Los socios colaboran estrechamente con los Gobiernos nacionales y locales, y cuentan con la participación de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales afectadas por los desastres, la degradación ambiental y el cambio climático, o en riesgo de serlo. El objetivo es perseguir enfoques centrados en las personas desde la perspectiva de la Administración y de la sociedad en su conjunto. El Programa también complementa otras iniciativas relacionadas con la movilidad humana en contextos de desastres y cambio climático en la región.

El Programa tiene cuatro esferas de interés interrelacionadas que están vinculadas a cuatro necesidades regionales específicas⁷. Uno de los aspectos de la labor del Programa es el apoyo de la inclusión de consideraciones en materia de movilidad humana en diferentes áreas políticas, basándose en los hallazgos y recomendaciones de un análisis⁸ sobre cómo se aborda actualmente la movilidad humana en las políticas regionales y nacionales sobre RRD, cambio climático y desarrollo. Los hallazgos se debatieron en una reunión regional en septiembre de 2021, y el debate continuará a nivel

local en Kenia y Somalia para garantizar que las recomendaciones sean factibles, realistas y se asuman por la comunidad.

El Protocolo de la IGAD sobre la Libre Circulación de las Personas (adoptado en junio de 2021 por el Consejo de ministros) refleja otra esfera de interés que también ha tenido un éxito temprano. El artículo 16 del Protocolo insta a los Estados miembros a que faciliten la entrada y la estancia de las personas que se trasladen en previsión de un desastre, durante el mismo o a raíz de él. Es la primera vez que un Protocolo de Libre Circulación aborda específicamente las necesidades de las personas afectadas por desastres. Y ofrece una importante oportunidad porque no solo facilita la entrada y la estancia de quienes se trasladan durante un desastre o después de que se produzca, sino que también permite hacerlo de forma preventiva. Además, su estancia se ampliará mientras el regreso al país de origen no sea posible o razonable.

Para avanzar en la aplicación del Protocolo y, en concreto, del artículo 16, el Programa respalda la capacidad de preparación de los Estados miembros, la respuesta operativa y la cooperación regional y bilateral en materia de desplazamiento transfronterizo a causa de desastres. Esto se llevará a cabo mediante el desarrollo de Procedimientos Operativos Estándar (POE) que se pondrán a prueba en las zonas transfronterizas potencialmente afectadas por los desplazamientos por desastres.

Además, las soluciones locales ofrecidas por el Programa promueven la movilidad de la mano de obra y el desarrollo de los mercados laborales locales en las zonas propensas a sufrir los efectos del cambio climático y los desastres. También aumentan los conocimientos sobre los movimientos transfronterizos, la protección internacional y los derechos de los migrantes, y contribuyen a hacer posible el desarrollo sostenible, la economía verde y las vías para la migración regular.

Enfoques innovadores: la modelización del riesgo

Para respaldar los procesos de formulación de políticas, las evidencias son claves. El Programa Conjunto está desarrollando soluciones innovadoras para abordar las carencias de datos, y una de ellas es la modelización del riesgo. Un reto fundamental

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

aquí es captar la compleja relación entre la vulnerabilidad a los desastres y a los desplazamientos, que sigue estando poco representada en los estudios académicos a pesar de la creciente atención que se le presta en los círculos políticos. El Programa pretende abordar esta complejidad ampliando el enfoque para evaluar el nivel de riesgo de desplazamiento por desastres.

Por lo general, la evaluación tiene en cuenta el tipo de fenómeno (por ejemplo, inundaciones o ciclones), la exposición al mismo y el nivel de vulnerabilidad de las personas (que está vinculado principalmente a las características físicas del sector de la vivienda). A través del Programa, los socios técnicos están aplicando ahora una nueva metodología en cuanto al modelo de riesgo que capta características adicionales, como los medios de vida, para ofrecer una imagen más precisa de las realidades sobre el terreno. Una representación más integral de la vulnerabilidad, que incluyera elementos socioeconómicos, ayudaría a identificar estrategias efectivas para reducir la vulnerabilidad y, por extensión, para reducir el número de personas en riesgo de convertirse en desplazadas forzadas.

Por ejemplo, las personas que dependen del sector primario de la economía (agricultura, ganadería, pesca, etc.) —especialmente para subsistir— corren un mayor riesgo de desplazamiento en caso de desastres repentinos, debido al impacto relativamente mayor sobre sus medios de vida. Esta diversidad propia de la vulnerabilidad no suele estar representada en los modelos de predicción actuales, sobre todo por la falta de claridad conceptual acerca de cómo puede plasmarse la “vulnerabilidad”, pero también por falta de datos desglosados y locales. Las intervenciones en este ámbito suelen centrarse en la reducción de los efectos de los fenómenos sobre las infraestructuras físicas (como la protección de las viviendas contra los desastres) e ignoran, en gran medida, las intervenciones en otros ámbitos políticos, como el acceso a los mercados laborales y las vías de migración regular.

La nueva metodología de modelización del riesgo pretende ofrecer una evaluación más integral de la vulnerabilidad, teniendo en cuenta tres componentes interrelacionados a la hora de evaluar los efectos de los desastres:

1) El impacto directo sobre los inmuebles

y las personas, 2) el impacto directo sobre los medios de vida y 3) el impacto indirecto sobre las instalaciones, los servicios y los medios de vida fundamentales. El primer elemento, ya incluido en los modelos tradicionales del riesgo de desplazamientos por desastres, ofrece una estimación del número de personas que necesitan abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, desglosado por edad, sexo e ingresos. El segundo elemento va más allá de los modelos de riesgo tradicionales. Mide el impacto directo de un desastre sobre las fuentes de subsistencia de la población en lo que respecta a pérdidas físicas y económicas (por ejemplo, el número de hectáreas dañadas y de animales perdidos). En tercer lugar, se tienen en cuenta los impactos indirectos (por ejemplo, las repercusiones a largo plazo de la prolongada falta de acceso a los servicios esenciales), ya que la decisión de migrar también depende de si se va a tener acceso a suficientes alimentos, agua potable y centros educativos y sanitarios.

Los resultados de esta evaluación más exhaustiva se integran en los perfiles de riesgo de desplazamientos por desastres y se incorporan a la elaboración de políticas con el fin de definir estrategias específicas, localizadas y efectivas para reducir la vulnerabilidad de las personas.

Primeras lecciones y buenas prácticas

Al reunir la experiencia y la capacidad compartidas de los distintos socios bajo una misma estructura de gobierno, el Programa Conjunto puede aliviar los retos comunes relativos a la coordinación y mejorar la calidad de las intervenciones. Aunque la implicación de los diferentes socios es muy beneficiosa, hay que reconocer que la planificación y los esfuerzos preparatorios requieren más tiempo. Pero esto puede paliarse mediante una planificación cuidadosa y desarrollando procesos eficientes a lo largo de la implementación. El equipo ha establecido un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje, y sigue de cerca el proceso para garantizar que las actividades sean pertinentes, oportunas y den lugar a los resultados y el éxito previstos. Por último, cabría señalar que muchos de los componentes del Programa podrían replicarse o reproducirse fácilmente en otros lugares que se enfrenten a retos similares, teniendo

en cuenta que todas las intervenciones deben adaptarse al contexto y las realidades locales.

Lena Brenn Lena.Brenn@igad.int

Asesora en Desplazamientos por desastres,
Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
(IGAD)

Noora Mäkelä nkmakela@iom.int

Coordinadora de Programas, Organización
Internacional para las Migraciones

Eleonora Panizza

eleonora.panizza@cimafoundation.org

Doctoranda, Fundación CIMA, Universidad de
Génova

Ahmed Amdihun aamdihun@icpac.net

Coordinador de Programas de Gestión del Riesgo
de Desastres, Centro de Predicción y de
Aplicaciones Climáticas de la IGAD (ICPAC)

Roberto Rudari

roberto.rudari@cimafoundation.org

Director de Programa, Fundación CIMA

1. La IGAD es una de las ocho Comunidades Económicas Regionales (CER) de la Unión Africana, formada por Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.
2. Joint Programme: Addressing Drivers and Facilitating Safe, Orderly and Regular Migration in the Context of Disasters and Climate Change in the IGAD Region
bit.ly/Joint-Programme-IGAD Entre los socios se encuentran la OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD), ACNUR y la Secretaría de la IGAD, incluido el Centro de Predicción y de Aplicaciones Climáticas de la IGAD.

3. El Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples es el primer y único instrumento de financiación interinstitucional de la ONU centrado en la migración. Fue exigido por los Estados miembros mediante la adopción del GCM (A/RES/73/195) en 2019. Más información en [www.migrationnetwork.un.org](https://migrationnetwork.un.org) y <https://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>

4. En particular, el GCM, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático en el marco de la CMNUCC y el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030. También lleva adelante el Plan de Acción a 3 años de la Unión Africana para la implementación del GCM en África 2020-2022 y el Protocolo de la IGAD sobre la libre circulación de personas adoptado por sus Estados miembros en junio de 2021.

5. Véase OIM (2014) *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change* bit.ly/IOM-MECC-outlook-2014; e Iniciativa Nansen (2015) *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático. Volume I* <https://disasterdisplacement.org/the-platform/the-context>

6. Como el Sistema de Coordinación Nacional sobre Migración (NCM, por sus siglas en inglés), el Proceso Consultivo Regional sobre Migración (RCP, por sus siglas en inglés), el Foro sobre la Evolución Probable del Clima en el Gran Cuerno de África (GHACOF) y los Grupos de trabajo técnico sobre RRD y Cambio Climático.

7. 1) Generar datos para trazar el mapa, entender, predecir y abordar mejor los movimientos migratorios y el riesgo de desplazamiento; 2) incluir los desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental en las políticas nacionales y regionales de migración y movilidad, como parte de las estrategias de preparación ante el cambio climático y los desastres; 3) reforzar la preparación y la capacidad de respuesta y la coordinación, a través de la cooperación regional, subregional y bilateral; y 4) apoyar la implementación de los marcos regionales y nacionales de movilidad humana para mejorar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías para la migración regular, y para los desplazados en el contexto de los desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, en especial para las mujeres migrantes.

8. PDD (2020) *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies, and their Consideration of Disaster Displacement and Human Mobility in the IGAD Region* bit.ly/Nyandiko-Freeman-2020-IGAD