

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Los desastres naturales como crisis: un enfoque desde las Relaciones Internacionales

Matías Barberis Rami

Sofía Garzón

Guillermina Gutnisky

I. Introducción

En el último decenio se han producido más de un centenar de desastres naturales en todos los rincones del mundo, que despertaron gran interés en el ámbito de las Relaciones Internacionales, y que han logrado situarse en agenda, sobre todo en su asociación con la problemática del cambio climático. Los abordajes elaborados sobre el tema han abarcado las consecuencias económicas que estos suponen, la degradación del medio ambiente, el impacto sobre las poblaciones asentadas en los territorios donde se provocan, los procesos de toma de decisión política, etc. Por su parte, desde el ámbito de las ciencias exactas y naturales, se ha buscado generar modelos explicativos de las causas de los mismos, intentando establecer parámetros para su futura previsión en términos de tiempo y espacio. Sin embargo, se entiende en el presente escrito que un abordaje integral y multidimensional puede brindar herramientas para el cambio en el contexto internacional frente a estos fenómenos.

La cara humana de las crisis provocadas por los desastres naturales se plasma, entre otras, en la situación que viven los migrantes o refugiados ambientales.¹ Según un informe de la Organización Internacional para las Migraciones, elaborado en el año 2008, se estima que para el 2050 habrá un total de 200 millones de migrantes ambientales (OIM, 2008). Por más que ésta sea una cifra estimativa, resulta igualmente alarmante y demuestra que éste no constituye un problema nuevo, sino que se ha desarrollado de forma progresiva en el tiempo. La singularidad que entraña se encuentra en su intensificación, como así también en la multiplicidad y naturaleza de los desastres ambientales. Éstos no sólo incluyen catástrofes de índole natural,

¹ Estas categorías son provisionarias para el análisis.

V Congreso de Relaciones Internacionales

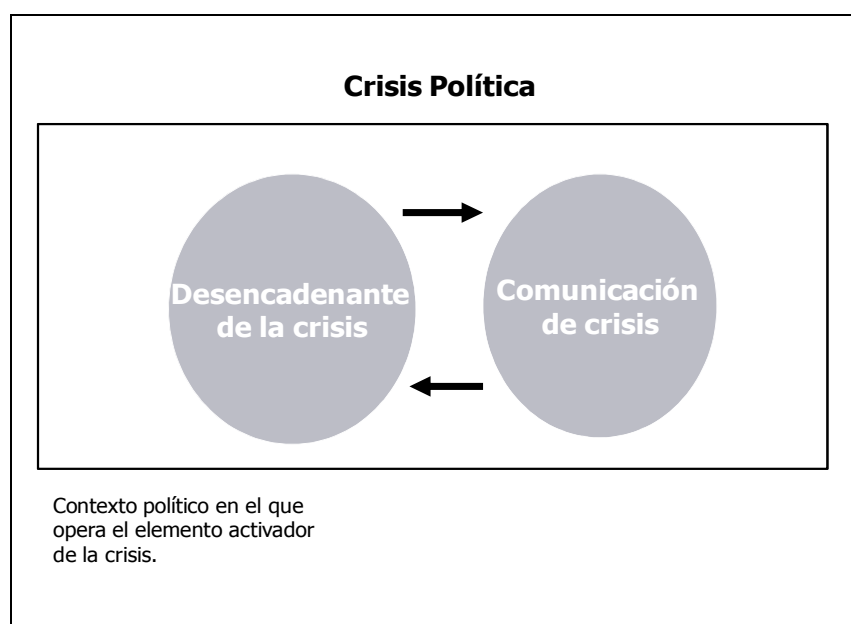
La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

sino también las causadas por las actividades del hombre, siendo el ejemplo más notorio la degradación de los recursos naturales de los que se vale para su subsistencia.

Para comprender la cuestión de los desastres naturales y las consecuencias que suponen para el sistema internacional, se hará uso de un modelo de comunicación política en crisis que permite abordar la variedad de fenómenos sin hacer mención exclusiva a un caso en particular. Dicho modelo puede verse plasmado en el siguiente gráfico², el cual muestra la dinámica de los elementos que intervienen en una crisis política (en este caso, internacional): un contexto, físico y humano; un desencadenante de las crisis, los desastres naturales; y un impacto normativo dado por la comunicación de crisis.



El gráfico pretende explicar que las crisis políticas internacionales ocurren enmarcadas en un determinado contexto, en el que un factor desencadena el proceso de crisis (también llamado crisis técnica), promoviendo un impacto a nivel normativo desde el momento en el que interviene la comunicación política como tal. En este sentido, se puede entender a los desastres naturales como el elemento activador de crisis políticas internacionales, que operan en un contexto definido por rasgos

² Esquema elaborado por la cátedra de Comunicación Gubernamental en Crisis (2010), a partir del texto de Luciano Elizalde (2004)

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

institucionales (como por ejemplo, el Derecho Internacional, las prácticas políticas internacionales, etc.). En dicho proceso se desarrolla, entre los distintos actores del sistema internacional, la comunicación de crisis, que implica en sí misma un proceso de toma de decisiones. Ésta se encuentra desestabilizada por las repercusiones propias de los desastres en términos políticos, sociales, económicos, etc.

El caso particular de las catástrofes naturales tiene entre sus diversas consecuencias sobre la población, desplazamientos a mediana y gran escala generados por la degradación del medio ambiente y del entorno en el que ocurren. Este tipo de efectos agravan la situación de crisis, poniendo en estado de alerta al sistema internacional.

Así, la tesis que orienta el análisis es que **un control del contexto de crisis** (marco institucional) **promoverá un proceso de decisiones más acabado, dado a la naturaleza incontrolable del factor desencadenante de la crisis, los desastres naturales.**

En tal sentido, el objetivo del presente trabajo se orienta a analizar el rol de los desastres naturales en el sistema internacional y el impacto en términos de crisis que provocan, haciendo especial énfasis en el caso de los desplazados ambientales, presentando a la cooperación internacional como vía de actuación frente al caso.

Ya examinado y traspolado al ámbito internacional un modelo de comunicación política aplicable a las crisis políticas, en la siguiente sección se aborda a los desastres naturales a partir de su concepción como desencadenantes de la crisis, que supone la tarea de toma de decisiones a partir de unas variables definitorias de la misma. Seguidamente, se analiza el rol de la comunicación y la interdependencia compleja como variables incidentes en la configuración del aspecto estructural del modelo de crisis política. Orientados por los postulados del Neoliberalismo Institucional de la mano de Keohane, se evalúan a continuación las falencias del marco institucional contextual como un agravante para la situación del conjunto humano que se encuentra desplazado producto de las crisis. Es importante indicar que no se hará mención a un caso específico de análisis, dando lugar a un modelo aplicable a diversas situaciones de riesgo de desastres. Finalmente, en la última sección, se proponen a modo de reflexión algunos mecanismos que permitan resolver y facilitar la toma de decisiones para los casos en que se produzcan estos acontecimientos.

II. La crisis y el fenómeno de los desastres naturales

Para comprender cómo los desastres naturales se configuran como crisis se utilizará el modelo explicativo desarrollado por Charles Hermann, en el cual se explica a la misma en función de tres factores, que ponen en juego variables tanto estructurales como coyunturales que mantienen un recíproco relacionamiento.

El autor entiende que un Sistema es *“un conjunto de actores que interactúan recíprocamente dentro de patrones establecidos y mediante estructuras previamente*

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

designadas” (Hermann, 1994:231). Continúa explicando la necesidad de mantener las variables críticas dentro de ciertos límites como una medida para conservar la estabilidad del Sistema Internacional. Es desde esta concepción que entiende a las Crisis como “*una situación que propicia un cambio brusco o repentino en una o más de las variables sistémicas básicas*”, generando situaciones de fracturas parciales o total del sistema.

A partir de estas líneas argumentales es que surgen los siguientes interrogantes: frente al fenómeno de los desastres naturales, ¿cuál es la estructura que se encuentra designada y cuáles son los patrones preestablecidos? ¿Cómo se configuran los mismos en términos de crisis?

Para contestar esta serie de interrogantes, y teniendo en consideración la importancia del neoliberalismo institucional, se hará referencia a un conjunto de aspectos que caracterizan el sistema internacional actual. En primer lugar, los desastres naturales ocurren sobre un escenario que se encuentra regulado por normas del Derecho Internacional (Tratados Internacionales), así como Costumbre Internacional, Principios Generales de Derecho, etc. Por su parte, las conductas de los distintos actores van generando patrones de interacción, y lo han hecho a lo largo de la historia, en los cuales se diseñan acciones estratégicas de gestión de riesgos de desastres y catástrofes naturales. En segundo lugar, deben considerarse los aspectos socio-culturales que conforman cada sociedad, nación o región en particular y los modos que tienen de responder frente a fenómenos de tipo ambiental como los desastres. En tercer lugar, es propicio tener en cuenta el factor económico y cuál es su rol en la reacción de los Estados y regiones frente a catástrofes naturales. En este sentido, cabe diferenciar aquellos países que cuentan con recursos reales y financieros así como los que no detentan esta posición, como punto diferenciador central del tipo de respuesta que pueden tener. En cuarto lugar, y de modo sucesivo, podrían citarse factores como el desarrollo tecnológico, ideologías (y las consecuencias que imponen en términos de elaboración de planes de prevención y/o acción), organización y regímenes políticos, etc.

Ahora bien, ¿por qué es posible considerar a los desastres naturales como desencadenantes de crisis del Sistema Internacional? Para entender esto, es necesario hacer la salvedad de que la crisis que se origina no necesariamente repercute sobre la totalidad del Sistema Internacional, pero sí abarca regiones o subsistemas específicos o determinados. Si se tiene en cuenta, por ejemplo los desplazamientos de personas consecuentes de los desastres naturales, se evidencian algunos casos específicos: el terremoto en Chile tuvo repercusiones en términos de desplazamientos internos; el caso de Haití tuvo impacto en la región centroamericana y casos de desplazamientos hacia Estados Unidos; etc. El fenómeno de las epidemias como un desastre de tipo socio-natural podría considerarse como el único que tuvo repercusiones a niveles sistémicos casi

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

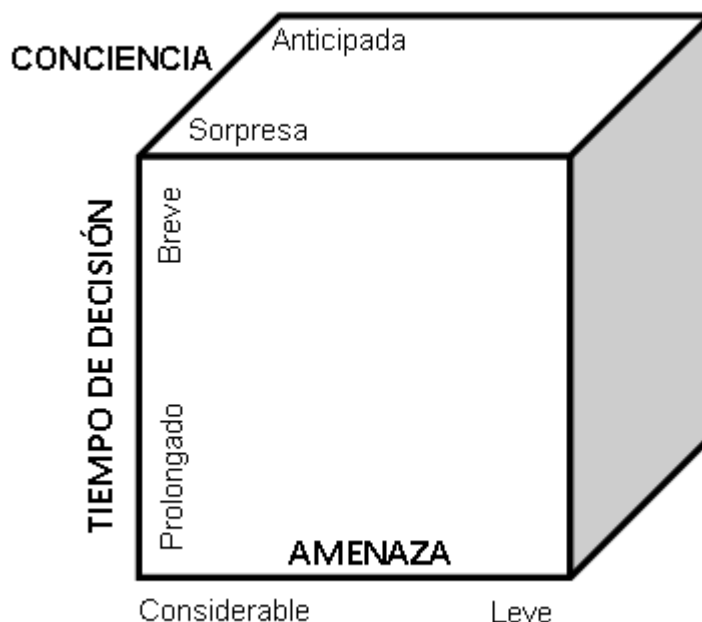
en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

globales, aunque las migraciones y desplazamientos interestatales no podrían considerarse sólo como efectos sino más bien vectores de difusión.

Siguiendo los argumentos de Hermann, tres son los rasgos característicos de una crisis: la amenaza a objetivos de alta prioridad de la unidad de toma de decisiones; la reducción considerable del tiempo disponible de la reacción; y su advenimiento, que toma por sorpresa a los miembros de la unidad de toma de decisiones. En este sentido, es que entendemos a los desastres naturales como una crisis, que afecta a variables críticas del sistema: existe una amenaza hacia los mismos actores, reduce el tiempo de reacción y toma por sorpresa a las unidades decisorias. Así, en palabras de Hermann, *“la crisis actúa como un estímulo; la decisión, por su parte, representa la reacción...”* (Hermann, 1994:231).

Cuando el autor describe los modelos que surgen de la interacción de estas variables, entiende que se generan tipologías de crisis³, dependiendo de la mayor o menor intensidad en la que se conjugan los elementos. Propone un cuadro similar al siguiente⁴:



³ Para una explicación acabada de cada uno de estos tipos, véase Charles Hermann (1994)

⁴ El esquema ha sido extraído del texto de Charles Hermann (1994), reformulado y simplificado a los fines del presente trabajo.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Sobre el eje X, considera la Amenaza, en un continuum que va desde leve a considerable. Para el caso de los desastres naturales, la amenaza que supone a los subsistemas que afecta es considerable, en términos de impacto físico, así como los efectos directos e indirectos sobre otros subsistemas internos, como el económico, el político y la desestabilización que ejerce sobre los mismos. Más allá de la existencia de vulnerabilidades en el espacio donde se produce el fenómeno, la amenaza inherentemente se torna considerable.

Sobre el eje Y, ubica la Toma de Decisión: el período de tiempo que se dispone para la misma, que puede ser prolongado a breve. En el caso de los desastres naturales, la defectuosa estructura político-normativa relacionada a los refugiados ambientales así como en otras subáreas, trae aparejada la necesidad de innovar sobre las reacciones frente a los desastres. La imprevisibilidad de los mismos (factor sorpresa), ubicado sobre el eje Z, es lo que conlleva a una necesaria brevedad en la toma de decisiones. De hecho, debería buscarse “*gestionar el riesgo, y no gestionar en el riesgo*” (Fontana, 2009).

La categorización que realiza Hermann explica que hay *Situación de Crisis* cuando hay una amenaza en grado considerable, un lapso breve en la toma de decisión y el factor sorpresa. Así, al categorizar a los desastres como una variable que irrumpe en el sistema y lo torna inestable, quienes están encargados de la toma de decisiones deberán tener en cuenta dos dimensiones: la existencia de una estructura contextual dada que permita un marco de acción frente a los hechos; y la percepción que los mismos tengan respecto a la situación de catástrofe.

III. La comunicación y la interdependencia

Desde las perspectivas funcionalistas se ha criticado a las corrientes clásicas acerca de que la unidad dominante del Sistema Internacional, el Estado, es cada vez más inadecuada para satisfacer las necesidades dado a que las circunstancias sobrepasan las fronteras de la misma. Las consecuencias del cambio climático, y desastres naturales en el planeta ponen a las estructuras políticas en el límite cuando se trata de dar respuesta al impacto en términos humanos que estas dinámicas suponen. Así, la **cooperación** se erige como el mecanismo mediante el cual es posible abordar de una manera integral dichos fenómenos. (Dougherty, Pfaltzgraff, 1993)

Deutsch propone a las comunicaciones como el indicador de las relaciones internacionales, del grado de integración que se da en el sistema internacional (Material de Cátedra, 2010). El rol de las mismas, bajo la concepción del autor, tiene estrecha relación con el modelo planteado en el apartado anterior en términos de Hermann, es decir, complementa de algún modo la forma de entender cómo las comunicaciones pueden canalizar la toma de decisiones frente a un desastre natural; y lo que es más, se constituye como un mecanismo central en el marco de la

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

cooperación internacional que deriva en una **mejora de las estructuras** como medida de prevención de los desastres naturales. A continuación se presentan algunos conceptos básicos sobre comunicaciones en Deutsch, con su correlato en la temática de los desastres naturales.

Para abordar algunos de los conceptos, debemos considerar dos momentos comunicacionales: la prevención de los desastres naturales, y la comunicación en el riesgo, dado a la falta de mecanismos de prevención. El primer concepto que toma el autor es el de **carga**, que es *el total de información tomado en un momento dado*. Si tenemos en cuenta la prevención como primera instancia, en el actual marco contextual se evidencia una tendencia a la progresiva cooperación para la prevención y mitigación de desastres naturales, sobre todo asociado a los documentos que se han elaborado en las distintas cumbres sobre cambio climático (Río, Kioto, Copenhague, etc.). En forma similar, en los dos momentos (prevención y sobre el desastre), deben ponerse en marcha mecanismos para acceder a toda la información acerca de los desastres naturales, bajo el principio de solidaridad y cooperación entre los diversos actores del sistema internacional.

En relación a esto, el autor propone un segundo concepto que es el de **capacidad de carga**, que consiste en *la función del número y clase de los canales disponibles*. Esto tiene que ver con la capacidad de generar espacios, como conferencias, foros de discusión, elaboración de protocolos comunicativos y otras medidas, que faciliten el acceso y la transmisión de la información tanto en el momento de la prevención (elaboración de políticas de prevención y mitigación de riesgo de desastres naturales), como la gestión misma del riesgo, caso en el cual debería existir una tendencia a la automaticidad en el acceso a la información.

Los tres conceptos restantes que aborda el autor en relación a la cuantificación comunicacional para un análisis genérico nos sitúan necesariamente en el campo de análisis de la disyuntiva prevención de los desastres naturales/ gestión en el riesgo. Uno de ellos es el concepto de **delantera**, que es *la capacidad del sistema para reaccionar anticipadamente con base a previsiones de consecuencias futuras*. La aplicación específica del mismo tiene estrecha relación con el postulado del presente trabajo de la necesidad de mejorar los factores estructurales del sistema inicialmente planteado, con el objeto de facilitar la toma de decisiones ante la existencia de un desastre. En este sentido, la cooperación institucionalizada o no (aunque la institucionalización probablemente facilite el acceso a la información disponible) se erige como un instrumento efectivo al momento de generar instancias de reacción más o menos previsibles ante el "factor sorpresa" que constituye una emergencia por desastre natural.

Por su parte, el concepto de **demora** indica *la medida de la tardanza en informar y actuar sobre información referida a las consecuencias de las decisiones tomadas*. Esto en un esquema sistémico básico es factible de ser ubicado en la zona de outputs, lo que nos permite pensar cómo se manejan las comunicaciones una vez

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

tomadas las políticas de prevención, o bien ocurrido el desastre. Así, la demora implica para el marco de la seguridad internacional un problema esencial en el sentido de que las consecuencias recaen específicamente sobre la población afectada por los desastres naturales, provocando efectos como los refugiados ambientales, desplazamientos de personas, declinamiento económico a corto plazo, probables deficiencias en la prestación de servicios básicos para las zonas afectadas, etc. Esto altera en cierto modo las estructuras de las relaciones internacionales, poniendo en riesgo la seguridad internacional, sobre todo bajo las nuevas conceptualizaciones en términos de Seguridad Humana (Grasa Hernández, 2007).

Finalmente, el último concepto propuesto por el autor es el de **ganancia**, que refiere a la *extensión de la respuesta del sistema a la información que recibe*. En este sentido, se debe atender a la situación actual de las relaciones de cooperación internacional frente a casos pasados de desastres naturales, que permita generar mecanismos internacionales para la prevención de estos fenómenos (dada la naturaleza del mismo y la incapacidad del Estado por sí solo para dar respuesta a estos casos). En otras palabras, lo acontecido hasta el momento ha de convertirse en materia prima de procesamiento del sistema internacional para generar instancias de mejora y obtener de este modo ganancias en términos sistémico-funcionalistas.

Ahora bien, ¿qué es lo que motiva la necesidad de cooperación en dicha temática desde el plano de las relaciones internacionales? ¿Cuál es la situación que nos lleva a abordar los factores estructurales del modelo explicativo como medida de prevención de riesgos de desastres y como factor incidente en la toma de decisiones? Para comprender la cuestión, debe considerarse el modo en que Keohane y Nye explican las relaciones internacionales contemporáneas en línea con los postulados del funcionalismo, evidenciando un proceso por el cual *“el mundo se ha vuelto cada vez más interdependiente en economía, en comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas”* (1988:15). Cuando refieren al proceso de interdependencia, explican que se trata de un concepto analítico que refiere a las *“situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países”* (1988:22). En este proceso identifican dos conceptos, que siguen una línea argumentativa similar a la de Deutsch, y que complementa del mismo modo el modelo de crisis de Hermann en términos de impacto en el sistema internacional: los de **sensibilidad** y **vulnerabilidad**. Al primero lo entienden como los *“grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?)”*, mientras que el segundo es definido como la *“desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas”* (1988:26).

Si traducimos dichos conceptos a la problemática de los desastres naturales, es posible visualizar cómo dichos fenómenos provocan un impacto que efectivamente

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

alterará de alguna manera la estructura del sistema internacional. En tal sentido, la evaluación de los factores estructurales (normativo – institucionales, de *regímenes internacionales* en términos de Keohane) lleva a reducir la sensibilidad como una medida preventiva, o en la generación de un modelo de conducta política que favorezca la agilización del proceso de toma de decisiones. Por su parte, en la realidad internacional se han evidenciado una serie de fenómenos que han generado consecuencias adversas traducidas a costos para actores que, habiendo generado determinados protocolos institucionales, se ven afectados igualmente por determinados desastres (por ejemplo, un ejemplo actual sería el derrame de petróleo en el Golfo de México). De algún modo, si consideramos que los desastres naturales se erigen como factor sorpresa para los decisores políticos, y que en ciertas circunstancias se constituyen inevitables, deberá buscarse la manera que los costos como vulnerabilidad se reduzcan a un mínimo, o bien encontrar modelos cooperativos que favorezcan la ayuda internacional frente a estos fenómenos.

El modelo que se lleva adelante desde el Comité Internacional de las Cruz Roja sostiene que debe hacerse frente a las catástrofes con recursos disponibles a nivel local (Flores Valencia, 2007), lo cual se torna evidentemente reduccionista frente al paradigma de la interdependencia compleja, planteado por Keohane y Nye. Sin embargo, propone el autor una línea propositiva en consonancia con el funcionalismo, y es que evalúa el hecho de la necesidad de reducir las vulnerabilidades a futuro, mediante la planificación y la elaboración de estrategias de desarrollo desde la Organización de las Naciones Unidas.

IV. El caso de los desplazados ambientales

Analizado el desencadenante de la crisis en el sistema internacional, en el presente apartado se analizará uno de los factores estructurales (contextuales) que dan marco al proceso crítico. Para ello, se focalizará en el análisis institucional a partir de la consideración de uno de los productos que arroja el fenómeno: los desplazados ambientales.

La incapacidad para dar respuesta a la problemática de los migrantes ambientales radica en la falta de acuerdo en lo que refiere a la definición de su condición jurídica. Es decir, en la inexistencia de instituciones o regímenes internacionales específicos que se encarguen de encauzar la cooperación interestatal para dar respuesta conjunta a la cuestión. Cuando hablamos de instituciones, nos referimos a “*conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas*” (Keohane, 1993:16). Las mismas pueden asumir tres formas: organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales, regímenes internacionales y convenciones. Estas constituyen formas o respuestas de los Estados para organizar la cooperación con el objeto de hacer frente a los problemas

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

de acción colectiva que surgen en el Sistema Internacional (Costa, 2004). “La cooperación (...) exige que las acciones de individuos u organizaciones diferentes (...) lleguen a una conformidad entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane, 1993:220). Las reglas de las instituciones constriñen las acciones de los Estados, pero al mismo tiempo, éstas se encuentran inscriptas y restringidas por prácticas que los miembros dan por sentadas.

En el caso particular de las migraciones ambientales, la indefinición de la condición jurídica de los afectados impide la actuación con políticas adecuadas y la creación de instituciones que suministren las condiciones favorables para la cooperación internacional. En el ámbito académico se utilizan diversos términos, tales como “refugiados ambientales”, “migrantes ambientales”, “desplazados ambientales”, entre otros. Sin embargo, resulta de fundamental importancia categorizar en el Derecho Internacional a las personas que sufren esta situación y definir de forma exhaustiva los requisitos necesarios para poder ser beneficiario de los derechos y protección que implicaría dicha condición. “De acuerdo con la legislación internacional, la denominación que se adopte de manera general tendrá repercusiones reales en términos de obligaciones por parte de la comunidad internacional” (OIM, 2008).

En este sentido, el término “refugiado” se encuentra asociado a la labor del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y ha sido definido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscripta en Ginebra en 1951 y su protocolo de 1967. Al hacer ésto referencia a cuestiones de persecución política, resulta problemático ampliarlo para que sea utilizado en cuestiones de desastres ambientales. Por otro lado, la denominación “migrante” tampoco resulta satisfactoria, ya que parece implicar un desplazamiento voluntario de las personas, lo cual no condice con la naturaleza de las situaciones analizadas en el presente trabajo. Otra problemática que se pone en entredicho a las diversas inciativas de conceptualizar el fenómeno tiene que ver con el carácter nacional o internacional de los desplazamientos.⁵

La dificultad principal radica en la superposición de causas que generan el desplazamiento forzado ambiental. Habría que considerarse que existen tres tipos de desplazados ambientales:

“aquéllos que han sido desplazados temporalmente debido a presiones ambientales, tales como un terremoto o un ciclón y que probablemente van a regresar a su hábitat original; aquéllos que han sido desplazados de forma permanente debido a cambios permanentes de su hábitat, tales como presas o lagos; y aquéllos que se han desplazado permanentemente en busca de una mejor calidad de vida porque su hábitat original es incapaz de proveerles sus necesidades mínimas debido a la degradación progresiva de los recursos naturales básicos” (Borràs Pentinat, 2006).

⁵ Para un mayor debate sobre los avances en la conceptualización del término más preciso, véase: Adamo (2001), Castles (2003), y Borràs Pentinat (2008).

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Por lo tanto, una buena definición de la condición de desplazado ambiental debe tomar en cuenta estas consideraciones.

En la actualidad existen diversas organizaciones internacionales u organismos especializados que abordan situaciones similares a la de los desplazados ambientales, pero que no la tratan en su totalidad o no se especializan en la misma. En el marco de Naciones Unidas encontramos diversos organismos especializados que tratan tangencialmente la temática. Por un lado encontramos al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual asiste a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas y fomenta el desarrollo sostenible. Entre sus actividades se encuentra la promoción de la cooperación interestatal para responder a emergencias relacionadas con desastres medioambientales (PNUMA, 2010). Éste programa se concentra en combatir al deterioro ambiental; sin embargo, pierde de vista a los afectados por dicho daño. Por otro lado, encontramos al ACNUR, el principal organismo de ayuda a los refugiados, que también cuenta con dificultades para abordar el asunto. Ello se debe, como se mencionó anteriormente, a las limitaciones en su competencia, ya que la Convención de 1951 restringe la definición de refugiado. Sumado a ello, éste organismo se encuentra saturado e incapaz de dar respuesta a los problemas de los desplazados ambientales, ya que le resulta muy difícil brindar asistencia incluso a los refugiados que se encuentran dentro del ámbito material de aplicación de la Convención. Igualmente, debe ser mencionado que éste organismo ya amplió su competencia para brindar asistencia a desplazados internos, por lo que se resiste a ampliarlo aún más (OIM, 2008).

Por fuera del marco institucional de Naciones Unidas, existe una organización intergubernamental encargada de la temática de las migraciones: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La misma busca generar *“una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas”* (OIM, 2010). Este organismo entiende el concepto de “migración” en términos multidimensionales, por lo que considera que las migraciones no son siempre voluntarias, sino que también se pueden dar casos en los cuales las mismas sean forzosas. Asimismo, ha asistido a personas que se vieron obligadas a desplazarse a causa de desastres naturales, como fue el caso del tsunami asiático y el terremoto en Pakistán en 2004 y 2005. Del mismo modo, es importante mencionar que la OIM es consciente de la existencia y gravedad de la problemática si se tiene en cuenta el informe desarrollado por la misma en el año 2008 titulado *“Migración y cambio climático”*. No obstante, no puede actuar sobre la situación de los desplazados ambientales si la Comunidad Internacional no ha reconocido el riesgo que entraña.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

La falta de instituciones y regímenes internacionales que favorezcan la cooperación en la cuestión, y la incapacidad de las existentes para abordarla, se deriva de la falta de prácticas de los miembros del sistema internacional en relación a ella. Las instituciones favorecen la cooperación entre los Estados; sin embargo, la sola existencia de instituciones no garantiza que éstas sean efectivas, sino que al mismo tiempo es necesaria la presencia de prácticas que sean la base del comportamiento de los Estados (Keohane, 1993). La ausencia de prácticas en la cuestión de los desplazados ambientales se debe a que los Estados se muestran reticentes a convenir y aceptar una definición común de la problemática y, en algunos casos, cooperar para darle una solución. Entre las razones para que los Estados adopten ésta posición, se encuentra el argumento de que una ampliación del concepto de refugiado contenido en la Convención de 1951 supondría una devaluación de la actual protección de los refugiados. Ello propiciaría un aumento de los desplazamientos de población, provocando dificultades en los países de destino, ya sea por la cantidad de recursos necesarios para poder asistir adecuadamente a los desplazados, o por los conflictos que se pueden suscitar entre diferentes grupos sociales, entre otros. No obstante, *“es de especial interés para los Estados despolitizar las causas del desplazamiento de poblaciones con el fin de derogar su obligación de proporcionar el asilo político. Ampliar las causas no políticas de las migraciones, amplía las posibilidades de los Estados de denegar el asilo político”* (Borràs Pentinat, 2006). Es decir que los Estados pueden alegar causas ambientales para denegarles a las personas desplazadas por motivos de persecución política la condición de asilado político.

A pesar de las razones aducidas, y de la evidencia que brindan al respecto de la inexistencia de prácticas relacionadas con el problema de los desplazados ambientales, la realidad demuestra que los Estados han suscripto gran variedad de convenciones y declaraciones en materia de Derechos Humanos. La efectiva protección de los desplazados ambientales podría basarse en los compromisos asumidos por la Comunidad Internacional en dicha área. Es decir, existe una práctica, aunque no directamente relacionado con la situación de los desplazados ambientales, que podría servir de fundamento para la cooperación e institucionalización de su protección. Los ejemplos más claros pueden verse en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 o en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (Borràs Pentinat, 2008). Asimismo, los Estados han reconocido la responsabilidad que el hombre ha tenido en la proliferación de desastres ambientales y en la progresiva degradación de los recursos, fenómenos asociados al cambio climático, y han asumido compromisos formales en la materia. Es entonces posible hablar de la existencia de un incipiente régimen internacional del cambio climático (Costa, 2004), que aún presenta más dificultades que soluciones, pero que no debería dejar de contemplar la situación del desplazamiento por causas ambientales.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

V. Conclusiones

Los desastres naturales, entendidos como crisis que afectan al Sistema Internacional o a una parte del mismo, toman por sorpresa a los encargados de la formulación de decisiones, llevando a una brevedad en la adopción de las mismas. Su relativa imprevisibilidad, como así también los daños humanos y materiales que pueden causar, hacen necesaria la creación de un marco contextual que funcione como marco de acción para poder responder a la situación y, en especial, brindar protección a sus víctimas: los desplazados ambientales.

A lo largo del presente trabajo se inscribió a los desastres naturales como desencadenantes de crisis en el sistema internacional, analizando cómo estos se insertan en un marco estructural-contextual mayor. En el apartado siguiente, se definieron los factores que hacen que los mismos sean considerados como causantes de crisis, y qué impacto supone en el proceso de toma de decisiones cómo una variable con posibilidad de ser intervenida, y allí la tesis de que tal intervención viene dada por una consolidación de regímenes internacionales que den un marco agilizador a la toma de decisiones. En el apartado siguiente, se expuso un breve recorrido por dos abordajes funcionalistas que brindaron elementos para entender el rol de las comunicaciones en el proceso de toma de decisiones frente a un desastre natural, y cómo la necesidad de abordar esta temática viene dada por la creciente interdependencia en el marco de las relaciones internacionales. En el último apartado, se ha abordado el caso particular de los desplazados ambientales como consecuencia de los desastres naturales, analizando la deficitaria estructura institucional que permita llevar adelante políticas al respecto.

De modo que, teniendo en cuenta los elementos analizados, es factible afirmar que no es posible abordar los efectos de las catástrofes naturales sin el acuerdo de los Estados para formular políticas y marcos de acción adecuados. En este sentido, también se perfila un carácter de la interdependencia compleja, en tanto los Estados generan acciones que repercuten en el sistema mundial. De igual manera otros actores deben verse involucrados en el proceso de consolidación institucional. Por ello, se hace necesario generar prácticas que sirvan de base para la creación de regímenes e instituciones que permitan coordinar y facilitar la cooperación en torno a la cuestión, la cual se perfila como un problema que tendrá repercusiones y consecuencias graves en el largo plazo. Los Estados deben comprender que de ésta cooperación obtendrían importantes ganancias en un futuro próximo, ya que los beneficios de la misma sobrepasarían los costos, que serían sobrellevados por pocos Estados si la cooperación no existiera. El rol de las organizaciones internacionales y otras estructuras del orden internacional benefician el proceso cooperativo, aunque se hace necesario tomar una variable en consideración: como afirman Keohane y Nye, una característica del sistema internacional es que se evidencia un pluralismo

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

ideológico, lo cual dificulta el proceso de acuerdos cooperativos en las diversas temáticas de agenda. Una solución estaría dada por incorporar, en el caso de los desastres naturales, a la formulación de políticas en el ámbito internacional como una función del Estado en tanto relacionado con la Seguridad Nacional. Así los Estados, para cumplir con su función, deberán evaluar como potencialmente gananciosa la cooperación en el marco de la prevención y mitigación de riesgos para ver satisfecha la seguridad fronteras adentro.

En el caso particular de los desplazados ambientales, la base para la creación de estas prácticas podría también encontrarse en los diversos compromisos asumidos por los Estados, ya sea a través de los numerosos instrumentos de Derechos Humanos, como de los incipientes en materia de Derecho Ambiental y cambio climático. La protección de los desplazados ambientales podría surgir de la coordinación y cooperación de los organismos especializados de Naciones Unidas, tales como el ACNUR, el PNUMA o el PNUD con otras organizaciones como la OIM. Asimismo, podría contemplarse un régimen especial de asistencia en los futuros acuerdos que se incluyan en el régimen internacional de cambio climático. No obstante, **consideramos necesaria una definición exhaustiva** de la condición jurídica de los desplazados ambientales, que todos los Estados hayan acordado y aceptado, ya que sin ésta no se puede establecer un marco contextual que permita una toma de decisiones que posibilite **gestionar el riesgo** ocasionado por una catástrofe ambiental.

Bibliografía

- ADAMO, S. (2001) Emigración y ambiente: apuntes iniciales sobre un tema complejo. En revista: *Papeles de población*, N°29, Univ. Autónoma del Estado de México, pp. 143-159.
- BORRÀS PENTINAT, S. (2008) Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional. Disponible en Internet en: http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agen_tes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf (Consultado el 28 de Abril de 2010)
- BORRÀS PENTINAT, S. (2006). Refugiados Ambientales: El Nuevo Desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente en *Revista de Derecho*, v. XIX - N°2, pp. 85-108. Valdivia.
- CASTLES, Stephen (2003) La política internacional de la migración forzada. En revista: *Migración y Desarrollo*, N°001. Red internacional de migración y desarrollo, Zacatecas, Latinoamericanistas.
- COSTA, O. (2004). El Estudio de los Regímenes Internacionales: Diagnósis y Propuesta. El caso del Cambio Climático. Disponible en Internet en:

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf
(Consultado el 29 de Abril de 2010)

- DOUGHERTY, J.E. PFALTZGRAFF, R. (1993) Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: GEL. 1era Edición.
- ELIZALDE, L. (2004) Estrategias de las crisis públicas. La función de la comunicación. Buenos Aires: La Crujía ediciones.
- FLORES VALENCIA, E. (2007) Ponencia presentada en la mesa de Políticas para la Ayuda Humanitaria en el marco del Seminario Internacional de Políticas Públicas y Desastres.
- FONTANA, S. (2009). Gestionar el Riesgo o Gestionar en el riesgo. *Espacios Políticos*, Año 10 N°5, p. 15.
- GRASA HERNÁNDEZ, Rafael. (2007) Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: la evolución de la seguridad humana. Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Disponible en: http://www.cidob.org/es/content/download/4364/44231/file/76_grasa.pdf (Consultado el 14 de Abril de 2010)
- HERMANN, C. (1994). La crisis internacional como variable de situaciones. En (Vazquez) *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los Clásico*. México: Limusa, pp. 230-239
- KEOHANE, R. (1993). Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1era Edición.
- KEOHANE, R. – NYE, J. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Material suministrado por la Cátedra de Comunicación Gubernamental de Crisis (2010), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.
- Material suministrado por la Cátedra de Teoría de las Relaciones Internacionales (2010), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.
- OIM (2008). Migración y Cambio Climático. Disponible en Internet en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS-31_SP.pdf (Consultado el 22 de Mayo de 2010)
- OIM (2010) Sitio Web de la Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en Internet en: <http://www.iom.int> (Consultado el 13 de Agosto de 2010)
- PNUMA (2010) Sitio Web del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en Internet en: <http://www.pnuma.org/> (Consultado el 13 de Agosto de 2010)