



Sólo dará fe el texto pronunciado

Conferencia Internacional
"Millones de personas sin protección:
Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo"
(Berlín, 29 de enero de 2013)

Retos relacionados con el desplazamiento inducido por el cambio climático

*Palabras del Sr. José Riera
Asesor Principal del Director de Protección Internacional
Sede del ACNUR*

Introducción

Dr. Dzembritzki, Dr. Wagner, Excelencias, Señoras y Señores,

Tengo el honor de representar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – en esta importante conferencia internacional, que es una grata iniciativa de la Asociación de las Naciones Unidas de Alemania.

A juzgar por la impresionante pluralidad de ponentes que participan hoy aquí, muchos de los cuales están cooperando activamente con el ACNUR en la cartera de cambio climático, esta conferencia sin lugar a dudas realizará una importante contribución a la reflexión internacional sobre la mejor manera de proteger a quienes *ya* están siendo desplazados por desastres naturales y otros fenómenos relacionados con el cambio climático, así como aquellos que indudablemente serán desplazados *en el futuro*.

Organización de la presentación

Dividiré mi exposición en tres partes:

- La Parte 1 se centrará en algunas estadísticas de las cuales disponemos y las tendencias que las mismas indican.
- La Parte 2 examinará el interés y la participación del ACNUR en este tema.
- La Parte 3 se centra en la contribución institucional del ACNUR para situar el tema en la agenda internacional. También tiene como objetivo ayudar a establecer el escenario para el resto de la conferencia, planteando una serie de preguntas que se espera otros panelistas retomen y desarrollen en sus presentaciones.

Parte 1: Desplazamiento inducido por el cambio climático en cifras

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, ha comentado con frecuencia que el cambio climático es quizás el “desafío determinante de nuestros tiempos”.

Desde el año 2008 ha surgido el fuerte consenso de que el calentamiento global provocado por las emisiones de gases de efecto invernadero ha comenzado a desencadenar un aumento de la frecuencia y severidad de desastres repentinos, como huracanes, ciclones e inundaciones, así como de eventos de evolución lenta, como la sequía que conduce a la desertificación o el aumento del nivel del mar debido a una combinación de factores.

Un reciente ejemplo ocurrido el año pasado en los EE.UU. fue el Huracán Sandy, la tercera tormenta más severa que ha golpeado la costa este de los EE.UU. en tres años consecutivos. Muchos han descrito esta multiplicación de eventos climáticos extremos como la ‘nueva normalidad’ para la cual todos debemos prepararnos.

Mientras que las imágenes de vídeo relacionadas con el cambio climático tienden a mostrar a los osos polares tambaleándose sobre icebergs derretidos, la principal preocupación del ACNUR es el impacto del cambio climático en los seres humanos: en su capacidad de permanecer en sus hogares y en sus tierras, en su capacidad para seguir dedicándose a sus medios de vida sostenibles tradicionales, en la forma en que podemos aumentar la capacidad de las poblaciones para adaptarse al cambio climático y en el disfrute de los derechos humanos por parte de las personas forzadas a desplazarse, ya sea dentro de sus propias fronteras o atravesando las fronteras.

Ahora está claro que el cambio climático está actuando como un multiplicador de las amenazas y vulnerabilidades existentes y empeorará la situación en aquellas partes del mundo que ya sufren altos niveles de presión sobre los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la disponibilidad de recursos, entre otros impactos sociales.

Las consecuencias de la gran variabilidad de los factores climáticos están afectando los medios de vida sostenibles y la seguridad de los miembros más vulnerables de las comunidades, incluyendo a los refugiados y las personas desplazadas, que actualmente están apiñados en los puntos críticos del cambio climático en todo el mundo. Estas consecuencias incluyen estaciones menos predecibles, lluvias más variables, eventos fuera de temporada o la pérdida de estaciones de transición y la multiplicación de desastres climáticos y meteorológicos. Esto tiene importantes repercusiones en la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia de millones de personas, y las opciones de movilidad de las comunidades vulnerables.

El Marco de Adaptación de Cancún, de diciembre de 2010, reconoció que la adaptación al cambio climático adoptará la forma de movilidad humana: incluyendo la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada para poner a salvo a las poblaciones.

La migración para afrontar el cambio ambiental mundial no debe ser vista como un problema, sino más bien como parte de la solución. Como destaca el Informe prospectivo sobre migración y cambio ambiental mundial de la Oficina Gubernamental para la Ciencia del Reino Unido, los enfoques planificados y facilitados para la migración humana en realidad podrían sacar a las personas de situaciones de extrema vulnerabilidad. Sin embargo, pocos Estados han considerado activamente la migración interna en sus Planes nacionales de adaptación al cambio climático o Planes de desarrollo, y casi ningún Estado dispone de legislación o de políticas que faciliten la migración legal transfronteriza por motivos medioambientales.

De acuerdo con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, el *desplazamiento* se produce cuando “personas o grupos de personas [...] se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.” Así, los Principios Rectores contemplan expresamente la protección de las personas desplazadas a causa de desastres naturales o provocados por el ser humano y contienen importantes protecciones de los derechos humanos en tales casos.

Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado firmemente que los Estados tienen la obligación positiva de adoptar medidas para reducir los riesgos de desastres para proteger las vidas y la propiedad de las personas frente a peligros conocidos. Centrándose en los deberes fundamentales que se derivan del derecho a la vida, el Tribunal identificó la necesidad de promulgar y aplicar leyes y políticas sobre gestión de desastres; adoptar las medidas administrativas necesarias, como la identificación y designación de zonas de riesgo; informar a la población acerca de los riesgos y peligros; y *evacuar o reubicar* a las poblaciones potencialmente afectadas.

La producción de proyecciones y estimaciones válidas del desplazamiento por desastres naturales o cuestiones climáticas está plagada de dificultades. Por lo tanto, deben ser mejoradas la calidad, fiabilidad, metodologías y comparabilidad de los datos, especialmente del desplazamiento prolongado y las personas desplazadas por desastres de aparición lenta.

Según los propios datos del ACNUR, la mayoría de la población mundial de desplazados forzados que hemos contabilizado, 25,9 millones de personas a principios de 2012 – 10,4 millones de refugiados y 15,5 millones de personas desplazadas internamente o PDI – estaba recibiendo protección y asistencia de la organización. El número de PDI contabilizados por el ACNUR ahora es cincuenta por ciento más alto que el de refugiados. Creemos que esta tendencia podría intensificarse en la medida que los conflictos internos se multipliquen y los efectos del cambio climático se profundicen.

Es por ello que la comprensión del desplazamiento relacionado con desastres naturales, como inundaciones y terremotos, necesita más atención. En su informe de 2012, que proporciona estimaciones del desplazamiento provocado por desastres naturales en 2011, el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por su sigla en inglés) del Consejo Noruego para Refugiados informó que los desastres se han duplicado en las dos últimas décadas de

200 a más de 400 por año. El informe encontró que en 2011, 14,9 millones de personas fueron desplazadas dentro de sus propias fronteras en todo el mundo debido a desastres naturales, en su mayoría relacionados con fenómenos meteorológicos, como inundaciones y tormentas. Cerca del 89% del desplazamiento se produjo en Asia. El informe concluyó que el impacto del cambio climático, como el cambio en los patrones de las precipitaciones y el aumento de la temperatura, combinado con el rápido crecimiento de la población, sugieren que más y más personas son susceptibles de ser afectadas por el desplazamiento.

Por ello, quisiéramos instar a apoyar firmemente la labor de organismos como el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados que está haciendo importantes progresos en el mejoramiento del alcance y la calidad de los datos disponibles para la comunidad internacional sobre el desplazamiento causado por desastres naturales.

Parte 2: El interés del ACNUR en el desplazamiento interno por el cambio climático y los desastres

Volviendo a la parte 2 de mi presentación, el interés institucional del ACNUR en este tema, quisiera destacar tres importantes cuestiones.

La primera preocupación es que la multiplicación de escenarios de desastres naturales se sumará a la magnitud y complejidad del desplazamiento humano forzoso. Los gobiernos nacionales son los principales responsables de la protección de quienes son desplazados dentro de sus propios países. Actualmente se ha aceptado que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y, más recientemente, la Convención de Kampala sobre los desplazados internos de la Unión Africana, el primer tratado internacional vinculante sobre desplazamiento interno, ofrecen importantes protecciones de los derechos humanos para las personas desplazadas debido a factores relacionados con el medioambiente o los desastres naturales. El principal reto aquí es la creación de capacidad, políticas y marcos jurídicos nacionales para cumplir estas protecciones.

Una segunda preocupación se relaciona con el *mandato* principal del ACNUR *respecto a los refugiados*. Si bien su mandato con los refugiados claramente no incluye el desplazamiento causado por los desastres naturales y el cambio climático, la organización tiene un claro interés en el movimiento de personas provocado por estos factores. La degradación ambiental puede alimentar las tensiones sociales y, en algunos casos, los conflictos que, a su vez, pueden dar lugar a flujos de refugiados y PDI. Incluso cuando la causa del desplazamiento – ya sea interno o transfronterizo – es principalmente medioambiental, las poblaciones afectadas pueden tener necesidades de protección y vulnerabilidades similares a aquellas de quienes huyen por la violencia o la violación de los derechos humanos.

Tercero y último, se hace evidente que el cambio climático es un acelerador de las tendencias mundiales, como la urbanización, la desigualdad económica y los conflictos que crean o afectan a los refugiados y los desplazados internos. La mezcla de la sequía y la hambruna en el Cuerno de África en 2011 y 2012, que dio lugar a una afluencia masiva de somalíes al

campamento de refugiados de Dadaab en Kenia, es un ejemplo de la interacción mortal del deterioro de las condiciones ambientales, la inestabilidad política y el conflicto.

Como ya he indicado, el mandato central tradicional del ACNUR no incluye el desplazamiento interno causado por los desastres naturales y el cambio climático. Mediante la operación de la división interinstitucional de trabajo sobre PDI, conocido como 'enfoque de grupo', desde 2005 hemos contribuido a garantizar un mayor liderazgo y rendición de cuentas, y una respuesta interinstitucional más efectiva y predecible para PDI. Con respecto a PDI generadas por el conflicto, el ACNUR es la agencia líder para la protección, coordinación y gestión de campamentos, y albergues de emergencia.

Mediante el funcionamiento del 'enfoque de grupo', el papel de liderazgo humanitario en *situaciones de desastres naturales* se decide actualmente caso por caso por el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y UNICEF.

Pero cuando ocurre un desastre y el ACNUR tiene presencia, programas y artículos humanitarios establecidos en el país, con mucha frecuencia la agencia ha ofrecido su apoyo o el país de acogida le ha solicitado apoyo para las autoridades y las personas en señal de solidaridad. De 58 desastres naturales ocurridos en el período 2005-2010, el ACNUR participó operativamente en 13 y proporcionó apoyo en otros cinco.

Actualmente el ACNUR está operando en dos de los ocho grupos de trabajo de protección activados en respuesta a desastres causados por desastres naturales – es decir, en Indonesia y el Pacífico Sur – y también en grupos de trabajo de emergencia activados en emergencias que combinan conflictos y desastres naturales (por ejemplo, Pakistán y Filipinas). Continuaremos respondiendo positivamente a las solicitudes de participación en escenarios de desastres naturales bajo ciertas condiciones, incluyendo nuestra presencia y capacidad en el país, una invitación por parte del país afectado por el desastre y el Coordinador del Socorro de Emergencia, y la ausencia de otra agencia en el país con la capacidad de tomar el liderazgo.

Parte 3: Hacer frente a los retos con efectividad

Volviendo a la tercera y última parte de mi presentación – que se centra en los retos provocados por el cambio climático y los desastres naturales – el ACNUR por mucho tiempo ha creído que la comunidad internacional debe garantizar una respuesta mejor y más sólidamente coordinada para el desplazamiento provocado por desastres repentinos y por los efectos del cambio climático, tanto dentro de los países como a través de las fronteras estatales.

Por esta razón, incluimos el cambio climático, los desastres naturales y el desplazamiento entre los temas considerados por una serie de mesas redondas de expertos con ocasión del 60º aniversario de la organización y la conmemoración del 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en 2011.

La Mesa Redonda de Bellagio sobre cambio climático y desplazamiento de febrero de 2011, en la que participó el Gobierno de Alemania, y otras conclusiones de estos debates fueron incorporadas directamente en la Conferencia Nansen sobre cambio climático y desplazamiento, realizada en Noruega en junio de 2011, que generó los 10 ‘Principios Nansen’. Estos principios incluyen el reconocimiento expreso de que, “se necesita un enfoque más coherente y consecuente a nivel internacional para satisfacer las necesidades de protección de las personas desplazadas externamente debido a desastres repentinos.”

En la mayoría de los casos, se prevé que los movimientos de población serán internos y adoptarán la forma de ‘desplazamiento forzado’. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno son una importante directriz en este sentido y en general se considera que proporcionan un marco jurídico adecuado. En el caso del desplazamiento forzado a través de fronteras – o lo que nosotros preferimos llamar desplazamiento externo – es claramente evidente un vacío legal. Es claro que la Convención sobre Refugiados de 1951, que se centra en la persecución por cinco motivos, como la opinión política o la nacionalidad, simplemente no será aplicable a la mayoría de personas que se ven forzadas a cruzar una frontera internacional debido a los efectos del cambio climático. Actualmente existe un reconocido ‘vacío legal’ que afectaría los movimientos transfronterizos, confirmado tanto en Bellagio como durante la Conferencia Nansen.

El ACNUR ha refutado el uso del término ‘refugiados ambientales’ o ‘refugiados climáticos’ para describir estos movimientos por una serie de razones. Un análisis de la legislación nacional vigente indica que varios países han incluido disposiciones por medio de las cuales las personas afectadas por los desastres naturales que *ya* están en ese país no serían *retornadas* a sus países de origen si *ya* están en el extranjero y gozarían de una forma de protección temporal. Sin embargo, la gran mayoría de los Estados no prevén en sus marcos jurídicos la *entrada* y residencia legal, incluso temporal, de las personas expuestas a los impactos del cambio climático o los residentes de las islas en peligro por el aumento del nivel del mar. Incluso si *no son refugiados en el sentido de la Convención de Refugiados*, dichas personas tienen derecho a recibir apoyo y que sus voces sean escuchadas y tomadas en cuenta. Pero, ¿qué forma debe adoptar ese apoyo? Esta es una de las cuestiones sobre las cuales les pediría que se reflexione hoy.

Teníamos la esperanza de que se generaría un impulso internacional para abordar este vacío legal en la reunión a nivel ministerial de los Estados Miembros de la ONU en Ginebra en diciembre de 2011, facilitada por el Alto Comisionado con motivo del 60º aniversario de la Convención sobre Refugiados. De conformidad con nuestra responsabilidad estatutaria con el desarrollo progresivo del derecho internacional en las áreas de nuestro interés, el ACNUR se ofreció a trabajar con los Estados para desarrollar un marco o instrumento de referencia para aplicar a las situaciones de desplazamiento externo distintas a aquellas contempladas en el Convención sobre Refugiados de 1951, en particular a los desplazamientos transfronterizos resultantes del cambio climático y los desastres naturales.

Pero la mayoría de los Estados señaló claramente que no estaban preparados para debatir, elaborar o aceptar nuevas obligaciones internacionales a este respecto. El Comunicado Ministerial adoptado en la clausura de la conferencia expresó una cierta, aunque muy

general, disposición a entablar un diálogo y compartir experiencias y prácticas en el manejo de esos desplazamientos.

Sin embargo, en un compromiso asumido durante la misma reunión ministerial, Noruega y Suiza, junto con Alemania, México y Costa Rica, se comprometieron a trabajar con todas las partes interesadas pertinentes para determinar la mejor forma de llenar este vacío normativo internacional. Esta es la génesis de la Iniciativa Nansen sobre la cual escucharán más tarde. Diseñada para ser un proceso sencillo, inclusivo, del Estado y liderado por el Estado, el objetivo general de la Iniciativa Nansen es construir gradualmente un consenso sobre los principios y elementos fundamentales en relación con la protección de las personas desplazadas a través de fronteras que luego establezca la agenda para la acción futura a nivel nacional, regional e internacional.

El ACNUR está muy entusiasmado con la Iniciativa Nansen y la apoyará en todo lo posible. Acabamos de conseguir una generosa subvención de la Comisión Europea que aportará los recursos para permitirnos hacerlo. El ACNUR espera sinceramente que la conferencia de hoy anime a las autoridades alemanas a reflexionar más sobre su posible participación en esta importante nueva iniciativa sobre la cual vamos a escuchar mucho durante el día de hoy.

Para terminar, me gustaría destacar cinco desafíos que esperamos que aborde la Iniciativa Nansen:

Primero, sabiendo que el desplazamiento ocurrirá como consecuencia del cambio climático, ¿cómo podemos trabajar juntos de manera preventiva con las comunidades afectadas que están amenazadas para identificar soluciones en tierra firme para ellas? Este será un importante desafío en la región Asia-Pacífico, así como en otras partes del mundo.

Segundo, ¿cómo pueden los Estados anticipar, planificar y prever mejor la migración interna así como la migración transfronteriza habitual? A pesar de que las personas estén interesadas en permanecer en sus tierras y actuales ubicaciones el mayor tiempo posible, ¿será la mejor opción ‘prevenir’ o ‘contener’ la migración? ¿O esto simplemente conduciría a aumentar la pobreza, el desplazamiento y la migración irregular?

Tercero, sabiendo que los más vulnerables son quienes menos posibilidades poseen de tener los recursos y las redes para marcharse de zonas peligrosas, ¿cómo podemos evitar que las personas queden atrapadas en lugares extremadamente vulnerables al cambio climático?

Cuarto, ya que la reubicación planificada para poner fuera de peligro a las poblaciones vulnerables indudablemente será usada como una opción política de los gobiernos y los trabajadores humanitarios por igual, ¿cómo podemos garantizar todos que esta reubicación se planifique y efectúe de manera que se respeten plenamente los derechos humanos y las elecciones de las personas directamente afectadas?

Quinto y último, ¿cómo podemos entender mejor las dinámicas de movilidad humana en casos de desastres de lenta evolución, como la desertificación? En la fase inicial de la sequía, las comunidades tienden a migrar temporalmente o de manera circular como una forma de

adaptación. Cuando dichas comunidades no tienen otra opción que abandonar sus hogares y tierras, éstos no son meros movimientos migratorios sino desplazamiento. ¿Cómo trazar una línea divisoria entre 'migración' y 'desplazamiento' en estas circunstancias?

Espero con interés una enriquecedora discusión hoy y estaría encantado de responder a cualquier pregunta que puedan tener en el tiempo que me queda.

Gracias.