

Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas

Mesa redonda de expertos

Centro de Conferencias de Bellagio, 22-26 febrero de 2011

Con el apoyo de la Fundación Rockefeller

Documento de discusión

I. Introducción

A pesar de que las negociaciones sobre el cambio climático se han centrado principalmente en la necesidad de mitigar el impacto del calentamiento global poniendo freno a las emisiones de gases de efecto invernadero; los actores internacionales también han comenzado a tomar en cuenta las consecuencias humanitarias y de seguridad del cambio climático, que ya son evidentes y se esperan más pronunciadas en los próximos años.

En septiembre de 2009 el Secretario General de las Naciones Unidas publicó un informe a petición de los Estados Miembros de conformidad a la resolución de la Asamblea General 63/281 sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad¹. El informe señaló que era más probable que el cambio climático funcionase como un “multiplicador de amenazas”, agravando las amenazas existentes que son resultado, por ejemplo, de la pobreza o el mal gobierno². Lo que es más significativo es que destacó la migración y la apatridia entre las formas en que el cambio climático podría afectar la seguridad internacional³.

Aunque en gran parte la magnitud de las consecuencias humanitarias del cambio climático es objeto de especulación, parece haber acuerdo en que es probable que una de sus consecuencias más graves sea el desplazamiento de población⁴. De hecho, ya se están produciendo desplazamientos y migraciones relacionados con el clima y existe la probabilidad de que se vuelvan más frecuentes en la medida en que aumente la intensidad del calentamiento⁵. Un estudio reciente afirma que hasta 20 millones de personas fueron desplazadas como resultado de repentinos desastres relacionados con el clima en 2008⁶, y otros cálculos indican que para el año 2050, pueden ser desplazadas

¹ Informe del Secretario General: El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad, documento de la ONU A/64/350, 11 de septiembre de 2009.

² Ídem, párrafo 13.

³ Ídem, párrafos 16 y 17.

⁴ Véase N. P. Gleditsch, R. Nordas y I. Salehyan, “Cambio climático y conflicto: el vínculo de la migración”, *Working Paper Series* Hacer frente a la crisis, Academia Internacional de la Paz, mayo de 2007, disponible en inglés.

⁵ Véase Informe del Secretario General, nota 1 *supra*, párrafos 54, 71.

⁶ “El monitoreo de los desplazamientos por desastres en el contexto del cambio climático”, Conclusiones de un estudio realizado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos

150 millones de personas por acontecimientos relacionados con el clima⁷. Según la tipología aprobada por el Comité Permanente entre Organismos, hay cuatro escenarios que provocan los desplazamientos: desastres hidrometeorológicos; degradación del medio ambiente o inicio lento de desastres; importantes pérdidas permanentes en el territorio del Estado como resultado de la elevación del nivel del mar, y conflictos impulsados por los recursos⁸.

Algunos de estos movimientos podrían ser considerados voluntarios y como parte de la adaptación natural o estrategias de supervivencia, pero los eventos relacionados con el clima también pueden amenazar la vida, la salud, la propiedad y los medios de vida sostenibles y, por tanto, dar lugar a desplazamientos forzados⁹. En cualquiera de estas situaciones, se prevé que el desplazamiento sea principalmente interno, pero con el tiempo también puede dar lugar a movimientos a través de fronteras internacionales.

II. Desplazamiento resultante de eventos relacionados con el clima: identificación de los vacíos y las respuestas

Desde una perspectiva jurídica y política, surgen tres preguntas claves al abordar al desplazamiento resultante de eventos relacionados con el clima:

- ¿Es suficiente el marco jurídico y político actual?
- ¿Si no es así, son necesarios instrumentos adicionales para proteger a las personas desplazadas como consecuencia de acontecimientos relacionados con el clima?
- ¿Qué respuestas jurídicas e institucionales podrían contemplarse con respecto al “hundimiento de los Estados insulares”?

Con respecto a la protección de las personas desplazadas dentro de las fronteras de su país de origen, el documento legal clave es Principios rectores de los desplazamientos internos, de las Naciones Unidas de 1998¹⁰, que abarca el desplazamiento resultante de desastres naturales en su definición de “desplazamiento interno”. La Convención de Kampala de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África, concluida en 2009, codifica los Principios rectores y, por lo tanto, incluye el desplazamiento resultante de desastres naturales y de factores ambientales. Sin embargo, como es probable que aumente el número de los desplazados internos debido a acontecimientos relacionados con el clima, será aún más apremiante la necesidad de abordar las antiguas dificultades de implementar estas normas¹¹.

Humanitarios y el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, septiembre de 2009, disponible en inglés.

⁷ Para un gráfico detallado con ejemplos de los posibles impactos del cambio climático, véase el Informe del Secretario General, párrafo 29. Consulte también Gleditsch, Nordas y Salehyan, p. 2-3.

⁸ “Cambio climático, migración y desplazamiento: ¿Quién resultará afectado?” Documento de trabajo presentado por el grupo informal sobre migración, desplazamiento y cambio climático del IASC, 31 de octubre de 2008. El Comité Permanente entre Organismos es el mecanismo principal para la coordinación de la asistencia humanitaria que reúne a socios claves humanitarios de la ONU y de fuera de la ONU.

⁹ Ídem.

¹⁰ Documento de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

¹¹ “Desplazamiento forzoso en el contexto del cambio climático: desafíos para los Estados en virtud del derecho internacional”, documento presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en cooperación con el Consejo Noruego para los Refugiados, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y la

Las categorías jurídicas existentes pueden resultar insuficientes, sobre todo con respecto a los desplazamientos forzados a través de fronteras. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el principal tratado vinculante concerniente al desplazamiento forzado a través de fronteras internacionales, sólo sería relevante si las causas desencadenantes del desplazamiento estuvieran relacionadas con la persecución por uno de los cinco motivos de la Convención, a saber: raza, nacionalidad, opinión política, religión o pertenencia a un determinado grupo social¹². Los instrumentos regionales relativos a la protección de los refugiados, tales como la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 posiblemente ofrecerían protección más amplia, ya que también protegen a los desplazados debido a “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. Pero son escasas la práctica y la jurisprudencia basadas en estas definiciones. Con base en la jurisprudencia y práctica actuales, tampoco proporcionaría protección adecuada la protección complementaria derivada de la aplicación del principio de no devolución, consagrado en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, aunque podría decirse que en este caso hay margen para una interpretación progresiva.

En el caso concreto del “hundimiento de los Estados insulares”, la apatridia podría convertirse en una preocupación por la desaparición del territorio del Estado. El principio bien establecido de que debe evitarse la apatridia evidentemente proporciona una base sólida para la acción¹³, pero por otro lado, no queda claro que esta categoría nueva y única de las personas apátridas estaría totalmente protegida en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Además, es probable que los movimientos migratorios y, como consecuencia, las preocupaciones de protección puedan surgir antes de la desaparición completa del territorio del Estado, debido a impedimentos para la viabilidad de las viviendas a largo plazo, debido por ejemplo, a la falta de agua dulce o de tierra arable. En el plano institucional, tendrán que ponerse en práctica mecanismos multilaterales específicos para abordar estas situaciones sin precedentes.

III. Objetivos y resultados previstos

En 2011 la División de la Protección Internacional del ACNUR convocará a una serie de mesas redondas de expertos, previas a las conmemoraciones del 60 aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 50 aniversario de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Estas celebraciones ofrecen una importante oportunidad para resaltar los vacíos existentes y alentar a los Estados y otros actores internacionales a abordar estos vacíos y reafirmar su compromiso con un conjunto de principios jurídicos claves, que sustentan el régimen de protección internacional.

En el marco de estas conmemoraciones, el ACNUR va a explorar y considerar un conjunto de entendimientos comunes, que garanticen un enfoque internacional más coordinado y coherente de las situaciones complejas de desplazamiento. Los objetivos

Universidad de las Naciones Unidas en la sexta sesión del grupo de trabajo *ad hoc* sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-ACLP 6), 19 de mayo de 2009.

¹² ACNUR, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR”, 14 de agosto de 2009.

¹³ Véase el Preámbulo de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

serían responder mejor a las necesidades de las personas desplazadas por la fuerza; lograr respuestas más consistentes y predecibles, y facilitar la cooperación entre los Estados y el desarrollo de enfoques integrales para situaciones de desplazamiento.

El propósito de esta mesa redonda sobre cambio climático y desplazamiento es reunir expertos académicos y en política con el fin de:

- Identificar los vacíos existentes en la protección de las poblaciones desplazadas como resultado de eventos relacionados con el clima;
- Evaluar las opciones legales para abordar esos vacíos de protección;
- Explorar las modalidades prácticas con respecto al caso específico del “hundimiento de los Estados insulares”;
- Considerar estrategias para asegurar el compromiso con los desplazamientos relacionados con el clima, y
- Discutir un conjunto de entendimientos comunes sobre las respuestas a los desplazamientos relacionados con el clima.

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas.