

PRESENTACIÓN

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 Concejo Noruego para los Refugiados, el Representante del
Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y la
Universidad de las Naciones Unidas

en la sexta sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Acción Cooperativa a Largo
Plazo en el marco de la Convención (GTE-ACLP 6) celebrada del 1 al 12 de junio en Bonn

I. Introducción

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), señaló desde 1990 que “los efectos más graves del cambio climático pueden ser los relacionados con la migración de personas”. En su reciente informe de 2007, el Grupo subraya la aceleración del cambio climático y sus graves repercusiones fácticas que ha tenido en el medio ambiente y en las vidas humanas, por lo que se requiere tomar acciones urgentes. El Plan de Acción de Bali reconoce que la adaptación y la gestión de riesgos constituyen elementos importantes que se deben contemplar en las negociaciones y acuerdos relativos al cambio climático de este año con el fin de mitigar el impacto que tiene este fenómeno sobre el ser humano (1 c (ii)). En el taller sobre gestión de riesgos de la catorceava Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 14) realizada en Poznan en diciembre de 2008, las Partes expresaron su apoyo y disposición de fortalecer los mecanismos e instituciones existentes, así como coordinar esfuerzos con ellas, para procurar satisfacer las necesidades de las personas afectadas por el impacto del cambio climático.

Este documento¹ se presenta como respuesta al artículo 1 c del Plan de Acción de Bali y en él se aborda la protección de los desplazados internos y de las personas desplazadas que cruzan fronteras internacionales dentro del contexto del cambio climático, así como las obligaciones correspondientes que tienen los Estados en virtud del derecho internacional existente. El presente documento tiene como objetivo informar a los Estados Partes sobre algunos de los desafíos fundamentales en este ámbito y transmitirles algunos mensajes claves que se deben tomar en consideración en las negociaciones con miras a los resultados de Copenhague.

II. Mensajes y recomendaciones claves para los Estados Partes ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

1. No existe una relación monocausal entre el cambio climático y el desplazamiento. No obstante, los Estados Partes deben reconocer en el resultado acordado que existe un nexo claro entre los efectos del cambio climático y el desplazamiento. Asimismo, deben reconocer sus obligaciones en el sentido de considerar el desplazamiento dentro del contexto del cambio climático por las siguientes razones:
 - a) Considerar y mitigar el cambio climático por medio de la reducción de gases de efecto invernadero de conformidad con el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su Protocolo de Kyoto y prever nuevos instrumentos que contribuyan a prevenir el desplazamiento.
 - b) El Marco de Acción de Hyogo hace un llamamiento para reducir los peligros y las vulnerabilidades provocadas por los desastres. Además, la reducción de la vulnerabilidad y los riesgos provocados por desastres en determinadas circunstancias está contemplada como una obligación de los Estados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este contexto, los programas de acción nacional para la adaptación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático deben considerar de manera sistemática las cuestiones relativas al desplazamiento.

¹ El presente documento se debe leer junto con los documentos anteriores presentados a la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU que trata sobre el cambio climático, la migración y el desplazamiento:

- 1) “Cambio Climático, Migración y Desplazamiento: ¿Quién resultará afectado?” Documento de trabajo presentado a la Secretaría de la Convención Marco sobre Cambio Climático por el grupo informal sobre migración, desplazamiento y cambio climático del Comité Permanente entre Organismos – 31 de octubre de 2008.
- 2) “Estrategias de Reducción del Riesgo de los Desastres y Prácticas de la Gestión del Riesgo: Elementos críticos para la adaptación al cambio climático”. Documento presentado por el Grupo de Trabajo Informal sobre cambio climático del Comité Permanente entre Organismos y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres al Grupo Especial de Trabajo sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU - 11 de noviembre de 2008, documento en inglés.
- 3) “Cambio Climático, Migración y Desplazamiento: Impactos, vulnerabilidad y opciones de adaptación”. Documento presentado por la OIM, el ACNUR y la UNU en cooperación con el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) y el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos (RSG, por sus siglas en inglés), 6 de febrero de 2009, documento en inglés.

- c) La protección y asistencia de los desplazados internos es ante todo responsabilidad de los Estados en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; y
- d) Algunas personas que son desplazadas a través de fronteras internacionales reúnen las condiciones para ser reconocidas como refugiados. Su protección es responsabilidad de los Estados en virtud de la Convención de 1951 y de otros instrumentos del Derecho Internacional y del Derecho Regional de los Refugiados así como del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
2. Los Estados deben considerar la posibilidad de establecer formas alternativas de protección para las personas que no reúnen las condiciones para ser reconocidas como refugiados, pero cuyo retorno no es factible o no es razonable debido a determinadas circunstancias en el lugar de origen y a condiciones personales, entre ellas condiciones personales de vulnerabilidad. Asimismo, los Estados deben velar por que los sistemas de gestión de la migración satisfagan las necesidades de esas personas.
 3. Los Estados Partes deben continuar el diálogo sobre las políticas de desplazamiento, así como el nexo con el cambio climático y considerar las estructuras de coordinación adecuadas para procurar ese diálogo dentro del régimen post-Kyoto.
 4. Los Estados Partes deben fortalecer los mecanismos internacionales de respuesta y velar por la coherencia de las políticas en los ámbitos de la mitigación, la adaptación, las respuestas humanitarias y el desarrollo;
 5. Los Estados Partes deben velar por que cualquier adaptación o sistema de gestión de riesgos que surja del resultado acordado contemple, entre otros aspectos, el desplazamiento forzoso. Para reconocer el desplazamiento forzoso como una cuestión de importancia que está vinculada con el cambio climático, los Estados deben considerar la posibilidad de incluir referencias donde corresponda dentro del texto de negociación sobre los siguientes aspectos:
 - a) “Las respuestas humanitarias como parte esencial de las medidas de adaptación” y “la migración y el desplazamiento” así como “la utilidad de coordinar las acciones con las instituciones y los mecanismos establecidos”.
 - b) “El hecho de que el fortalecimiento de la capacidad de los Estados de proteger a las personas dentro de sus territorios es consecuente con el principio de la adaptación. Uno de los principios rectores de la adaptación debe ser que los Estados den prioridad a las necesidades particulares de las personas más vulnerables y más afectadas por el cambio climático, incluidos los desplazados y las personas en riesgo de ser objeto del desplazamiento, la explotación, el abuso, o de enfrentar condiciones adversas durante el proceso migratorio.
 - c) La necesidad de asignar algunos fondos de adaptación para la reducción de riesgos causados por desastres y para la respuesta humanitaria dado que ninguno de los mecanismos de financiamiento establecidos que existen en la actualidad son suficientes para afrontar el desafío que se aproxima.

d) La necesidad de brindar apoyo y dar seguimiento a la investigación y la acción con el fin de determinar y llenar los vacíos previsibles y existentes legales, operativos y en cuanto a la capacidad que estén relacionados con el cambio climático y con el desplazamiento. Cualquier medida de seguimiento orientada a crear leyes, políticas o mecanismos relacionados con el desplazamiento interno, la imposibilidad de retorno, la protección internacional o las soluciones duraderas se deben sustentar en el derecho, los principios rectores, las políticas, las buenas prácticas y las instituciones competentes que existen en la actualidad.

ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES

1. El cambio climático y el desplazamiento forzoso

El calentamiento global y los cambios que éste causa en el clima no provocan en sí el movimiento de las personas. Sin embargo, son los efectos del cambio climático, como los desastres naturales, la degradación ambiental o el aumento del nivel del mar los que pueden provocar el desplazamiento. Se cree que entre 50 y 200 millones de personas podrían llegar a ser desplazadas de forma temporal o permanente para mediados del presente siglo, ya sea dentro de sus países o a nivel transfronterizo.

Algunos de estos movimientos se pueden considerar voluntarios al ser motivados por el deseo de las personas de buscar mejores condiciones de vida en zonas que no estén afectas por dicho fenómeno y que, por lo tanto, pueden ser parte de las estrategias de adaptación. En otros casos, sin embargo, es evidente que existe un elemento de coerción, como las amenazas a la vida, la salud, la propiedad y los medios de vida. Los movimientos que se encuentran dentro de esta última categoría se pueden considerar con mayor facilidad como movimientos forzados, los cuales se denominarán en adelante “desplazamiento”. No obstante, es importante destacar el hecho de que el desplazamiento relacionado con el clima es provocado por múltiples causas. Además de las causas climáticas del desplazamiento, como los desastres naturales o la degradación ambiental, hay otros factores que también entran en juego. Aunque no hay una relación monocausal entre el cambio climático y el desplazamiento, es preciso reconocer el nexo evidente que existe entre los dos fenómenos.

La mayoría de los desplazados por los efectos de cambio climático, ya sea debido a desastres hidrometeorológicos abruptos o a la degradación ambiental, permanecen por lo general dentro del territorio de su país de origen. En el futuro previsible se espera que la mayoría del desplazamiento relacionado con el cambio climático sea interno. Sin embargo, se prevé también que una parte del desplazamiento ocurra a través de fronteras de diferentes Estados reconocidas a nivel internacional.

2. El cambio climático y el desplazamiento interno

Las personas desplazadas que permanecen dentro de su propio país reúnen las condiciones para ser consideradas como “desplazados internos”. Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos de la ONU de 1998 (Principios Rectores) los define como “las per-

sonas o grupos de personas que 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 [...] catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Los múltiples millones de personas que son desplazadas forzosamente por desastres abruptos o de proceso lento requieren de protección y asistencia humanitaria sustancial debido a que el desplazamiento crea condiciones de vulnerabilidades nuevas y específicas además de exacerbar las que ya existen. Los desafíos particulares que esto representa para los desplazados y las autoridades competentes aumentan en el contexto de las **evacuaciones** que se deben hacer antes y durante los desastres, así como en las **reubicaciones** dado que el retorno al lugar original de residencia no es posible o resulta muy peligroso, y de forma más general, en términos de la necesidad de buscar **soluciones duraderas** para los desplazados que no puedan regresar y retomar sus vidas normales inmediatamente después de un desastre.

Los Principios Rectores constituyen el marco normativo aplicable para afrontar los desafíos relativos a la protección en situaciones de desplazamiento interno. Estos principios reflejan el derecho internacional y están fundamentados en él, y fueron reconocidos por los Estados como “un marco internacional importante para la protección de los desplazados internos” en la Cumbre Mundial de 2005, así como en varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aunque no siempre resulta fácil determinar con precisión en qué momento el movimiento de las personas se convierte en desplazamiento forzoso, no existe ningún vacío normativo como tal que impida considerar el desplazamiento interno relacionado con el impacto del cambio climático. Sin embargo, es preciso abordar mejor los vacíos y desafíos en el ámbito operativo.

2.i Obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de abordar el desplazamiento interno dentro del contexto del cambio climático

Los Estados tienen la obligación y la responsabilidad primordiales de brindar protección y asistencia durante todas las diferentes etapas del desplazamiento interno (Principio Rector 3) de todos los desplazados internos, incluidos aquellos que hayan sido desplazados a causa de los efectos del cambio climático. La función subsidiaria de los actores internacionales entra en juego cuando un Estado no puede o no tiene la disposición de brindar la protección o la asistencia adecuada.

De conformidad con el derecho internacional, los Estados enfrentan desafíos en tres niveles:

a. Abordaje de la causa: mitigación del cambio climático

Los Estados Partes de la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto se han comprometido a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Estas medidas de mitigación tienen como objetivo disminuir el ritmo y en definitiva detener el cambio climático y sus catastróficas consecuencias. Como tales, estas medidas tienen un importante efecto preventivo sobre el desplazamiento.

Este carácter preventivo se puede fortalecer aún más en el acuerdo sucesor al Protocolo de Kyoto. Al considerar que el cambio climático no se detiene en las fronteras sino que concierne a todos los Estados, además de ser un patrimonio común, las obligaciones de mitigación deben aumentar en el resultado acordado.

b. *Abordaje de los efectos: reducción de las condiciones de vulnerabilidad y de los riesgos provocados por el cambio climático*

El cambio climático debe ser aceptado al grado que ha alcanzado hasta el momento. Sus repercusiones ambientales y humanas son evidentes hoy en día y continuarán teniendo efectos en el futuro, por lo cual es necesario adoptar medidas para reducir los efectos adversos de este fenómeno. Esta meta se puede lograr reduciendo el impacto de los peligros naturales y las condiciones de vulnerabilidad o aumentando las capacidades de recuperación, o bien, por medio de medidas de adaptación. El Marco de Acción de Hyogo: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres constituye un importante marco que debe ser considerado por los Estados.

El Marco de Hyogo se complementa con las obligaciones estipuladas en el ámbito de los derechos humanos que tienen relación directa con el desplazamiento. La reducción de los riesgos de desastres y de las condiciones de vulnerabilidad, como el establecimiento de sistemas de alarma y de evacuación, ha sido definida por la Corte Europea de Derechos Humanos como una obligación de los derechos humanos. Cuando un desastre es previsible y el Estado tiene la capacidad de prevenir las amenazas posteriores que éste representa para la vida y la propiedad de las personas, el Estado debe adoptar las acciones necesarias de conformidad con sus obligaciones de derechos humanos relativas al derecho a la vida y a la protección de la privacidad y de la propiedad (Budayeva y otros v Federación Rusa, 2008).

c. *Abordaje de las consecuencias: protección de los individuos desplazados por los efectos del cambio climático:*

La mitigación y las medidas de adaptación ex ante a menudo resultan insuficientes para evitar que las personas sean desplazadas o afectadas de otra manera por las consecuencias negativas del cambio climático. En un sentido más amplio, las medidas de adaptación deben por tanto abarcar también la protección y la asistencia de los desplazados. Los Estados, como titulares primarios de responsabilidad, están obligados por el Derecho de los Derechos Humanos a proteger los derechos de los afectados. Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos desempeñan una función importante en los esfuerzos orientados a satisfacer las necesidades de protección de quienes son desplazados a causa de los efectos del cambio climático. Las directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales es otro instrumento relevante para estos escenarios el cual fue adoptado en el año 2006 por el Comité Permanente entre Organismos. Estas directrices se aplican a todas las personas afectadas por desastres, incluidos los desplazados internos.

Al enfrentar estos tres desafíos se contribuye a prevenir el desplazamiento, la duración del mismo y el impacto adverso que tiene una situación de desplazamiento sobre un individuo y el Estado, por lo que es preciso tomar esto en consideración en las negociaciones que conducirán al resultado acordado.

2.ii Protección de las personas contra las amenazas de los peligros naturales: prevención del desplazamiento, evacuaciones y reubicación

Si bien no se puede responsabilizar a los Estados por los desastres que ocurran, éstos tienen la obligación de tomar todas las medidas posibles para proteger la vida de sus poblaciones. Como ya se mencionó, el derecho a la vida y otros derechos humanos conexos generan obligaciones reales para los Estados, los cuales deben emprender las acciones adecuadas para salvaguardar la vida, la integridad y la propiedad de quienes se encuentran dentro de su jurisdicción y para protegerlos contra las amenazas de los desastres. Estas acciones representan el deber fundamental que tienen los Estados de poner en ejecución un marco legislativo y administrativo orientado a brindar protección efectiva contra esas amenazas. La adopción de medidas para reducir los efectos que los peligros naturales pueden tener sobre las personas es parte de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esta perspectiva es congruente con el Marco de Acción de Hyogo, el cual adjudica a los Estados la adopción de medidas necesarias para reducir y mitigar los riesgos de los desastres. Entre estas medidas figuran el mapeo de los riesgos de desastres, los sistemas de alerta temprana, la predeterminación de las rutas de evacuación, el posicionamiento predeterminado de la ayuda humanitaria, el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades locales para hacer frente a los desastres y sus consecuencias, las evacuaciones, y en algunos casos, las reubicaciones permanentes lejos de las zonas de peligro.

Al cumplir las obligaciones del derecho internacional, los Estados por lo general enfrentan una disyuntiva particular respecto a las evacuaciones o a las reubicaciones lejos de las zonas de peligro.

Por una parte, cada Estado tiene la obligación de adoptar medidas para salvar la vida y proteger el derecho a la vida de las personas. Como parte de esta obligación, también se puede contemplar la necesidad de evacuar temporalmente a las personas con el fin de salvar sus vidas o de reubicarlas lejos de las zonas de peligro y prohibirles que regresen a sus hogares, si es el caso en forma indefinida, en tanto la seguridad y la vida de estas personas corran riesgo en esos lugares. De acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el hecho de que un Estado no proteja la vida de sus ciudadanos constituye una violación de los derechos humanos cuando las autoridades competentes tienen conocimiento, o deberían tenerlo, del peligro en cuestión y tienen la capacidad de adoptar medidas para salvar la vida de los afectados.

Por otra parte, las personas que son desplazadas por desastres naturales o por otros efectos del cambio climático tienen el derecho a la libertad de movimiento, incluido el derecho a decidir libremente si desea permanecer en la zona de peligro o salir de ella. Asimismo, las personas tienen el derecho de regresar a sus hogares, a ser reubicadas en algún otro lugar

del país o a ser integrados a nivel local. Los Estados tienen el deber de respetar las decisiones de las personas y deben abstenerse de ejercer ningún tipo de presión, ya sea directa o indirecta, que puedan influir dichas decisiones. Por su parte, las personas deben proporcionar información veraz y precisa que les permita tomar una decisión libre y voluntaria respecto a su evacuación y a su reubicación en zonas seguras.

Cuando las poblaciones afectadas estén de acuerdo con ser evacuadas o reubicadas e incluso deseen que se proceda de esta manera, las dos obligaciones relacionadas con los derechos humanos tienen el mismo grado de importancia. Las tensiones surgen cuando las personas se oponen a esas medidas a pesar de que las autoridades pertinentes consideren que son necesarias para proteger la vida de los afectados. De acuerdo con el derecho internacional, las evacuaciones o reubicaciones forzosas no están prohibidas de manera absoluta, sino que más bien el Estado puede limitar el derecho a la libertad de movimiento en determinadas condiciones con el fin de adoptar las medidas necesarias para salvar la vida de las personas. Al hacer esto, el Estado debe cumplir con los requisitos generales que se indican a continuación.

1. Velar por que la ley permita limitar la libertad de movimiento por medio de la evacuación, la reubicación o la prohibición del retorno. Estas leyes deben ser comprensibles y deben estar accesibles sobre todo en las áreas donde van a ser aplicadas, lo cual aumenta el grado de transparencia y de entendimiento de las leyes y permite a la población prepararse para dichas medidas;
2. Velar por que la evacuación, reubicación y prohibición del retorno cumpla de forma exclusiva con el propósito de proteger la seguridad de las personas afectadas; y
3. Velar por que la evacuación, reubicación o prohibición del retorno sean realmente necesarias y proporcionales a este fin, y que se recurran a ellas solamente cuando no existan otras medidas menos invasivas. Por lo tanto, se debe procurar obtener el consentimiento de las personas siempre que sea posible antes de ordenar la aplicación de dichas medidas. En el caso de la evacuación, la reubicación temporal no debe prolongarse más de lo que sea estrictamente necesario. Cuando la reubicación forzosa sea permanente, el retorno sólo se puede prohibir si en el área de retorno persisten realmente grandes riesgos para la vida o para la seguridad de las personas. Asimismo, el retorno sólo se puede prohibir cuando los recursos restantes no sean suficientes para asegurar la supervivencia de los retornados, cuando no se pueda garantizar el disfrute de los derechos humanos fundamentales, cuando se hayan agotado todas las demás medidas de adaptación posibles, y cuando la situación en el área ya no se pueda mitigar mediante la aplicación de medidas de protección.

Cuando no se cumple con estas condiciones, el desplazamiento forzoso de las personas se convierte en desplazamiento arbitrario, el cual está prohibido por el derecho internacional. No obstante, aun cuando se cumpla con estos principios, el desplazamiento se considera forzoso, y por lo tanto, sólo se debe utilizar como una medida de adaptación de última instancia.

2.iii Protección de los derechos de los desplazados internos: el abordaje de las necesidades específicas de protección de las personas afectadas durante el desplazamiento

La experiencia de años pasados ha revelado que los desastres naturales no sólo desplazan a un número cada vez mayor de personas sino que también a menudo no se atienden de manera adecuada los múltiples desafíos relacionados con los derechos humanos que estas personas enfrentan durante el desplazamiento. Con mucha frecuencia, estas situaciones también tienen repercusiones en el ámbito de los derechos humanos como resultado de la aplicación de políticas inadecuadas o ineficientes, o debido a la falta de conciencia tanto de los Estados como de los actores humanitarios y de derechos humanos, y no tanto a causa de acciones deliberadas de los gobiernos. Es probable que los efectos previsibles del cambio climático contribuyan a exacerbar estos problemas en el futuro.

Los grupos más vulnerables de la sociedad, incluidos los pobres, las minorías marginadas, las mujeres, así como los hogares encabezados por un menor, las personas con enfermedades crónicas, las personas con discapacidad y los adultos mayores que no tienen apoyo familiar, son los que más sufren los efectos negativos de los peligros naturales debido a su disminuida capacidad de adaptación. Además, los patrones preexistentes de discriminación aumentan de forma significativa durante el desplazamiento posterior a un desastre natural, lo cual pone a los grupos marginados en mayor riesgo de ser objeto de abusos contra los derechos humanos, como la desigualdad en cuanto al acceso a la asistencia humanitaria; la discriminación relacionada con el suministro de ayuda; la violencia sexual y por motivos de género, sobre todo en los campamentos o alojamientos colectivos; las violaciones al derecho a la educación, como ocurre cuando las escuelas se utilizan como alojamientos durante un período prolongado; el no reemplazo de documentos perdidos; o las dificultades relacionadas con la restitución o la compensación por propiedad que ha sido perdida.

2.iv Restauración de los derechos de los desplazados internos: la búsqueda de soluciones duraderas

Se ha demostrado que los efectos del cambio climático, como los desastres naturales o la degradación ambiental, tienen el potencial de desplazar a las personas de manera forzosa. Por lo tanto, es crucial para las personas afectadas, y a la vez una obligación del Estado, tratar de encontrar soluciones duraderas en una situación de desplazamiento (Principio Rector 28).

- Cuando el individuo tiene la libertad de elegir entre regresar al lugar, ser reubicado en otro lugar del país, o ser integrado a nivel local, no se presenta la disyuntiva de derechos humanos ya que la libertad de movimiento y el derecho a la vida se pueden proteger al mismo tiempo.
- Cuando la elección libre se ve limitada porque el Estado declara un área de retorno como una zona de alto riesgo para la habitación humana, se presenta la disyuntiva de derechos humanos y se deben respetar los tres principios señalados.

La falta de sostenibilidad de las soluciones duraderas perpetúa la situación de desplazamiento y los Estados corren el riesgo de incurrir en una violación del derecho internacional si la situación de desplazamiento se prolonga más de lo que sea necesario para proteger al individuo. Por lo tanto, los Estados deben actuar para que las soluciones sean sostenibles.

A continuación se señalan algunos elementos relacionados con la sostenibilidad.

- *Información sobre el proceso, la consulta con las comunidades afectadas y su participación:* Estas medidas contribuyen a propiciar que los individuos adopten una decisión libre y voluntaria ya sea de regresar, integrarse a nivel local donde la persona ha sido desplazada o evacuada, o reubicarse e integrarse en otro lugar del país. En el caso de que no existe la opción del retorno, se deben evitar las reubicaciones forzosas, las cuales por lo general no son sostenibles. Por el contrario, las poblaciones deben empoderarse de manera que desarrollen un sentido de pertenencia en el proceso de búsqueda de una solución para su situación. Se debe asegurar que la información sea veraz y precisa, que los procesos de consulta sean verdaderamente representativos, y que la participación sea inclusiva y factible desde el inicio.
- *Seguridad:* Se debe velar por la seguridad no sólo de las áreas de retorno sino también de los sitios de reubicación de manera que se pueda proteger a las personas contra los efectos causados por los peligros secundarios y contra los desastres recurrentes con el fin de poder seleccionar los lugares después de haber realizado un cuidadoso análisis de la situación y un mapeo de los riesgos de manera conjunta con la población afectada.
- *Recuperación de las tierras y la propiedad al regreso, incluso mediante la división de bienes y la disputa de tierras:* Todos los desplazados internos deben tener acceso a los mecanismos de restitución y compensación de la propiedad, ya sea que decidan o no regresar o que prefieran una solución duradera. En el caso de la prohibición del retorno, se debe asegurar la compensación por los bienes que se hayan perdido o dañado.
- *Necesidades físicas:* Es esencial suministrar viviendas adecuadas y servicios como la atención de la salud o la educación. Las soluciones duraderas ser aceptables culturalmente, entre otros aspectos. Se debe garantizar el acceso a los servicios públicos de varias maneras, incluso por medio del suministro de nuevos documentos en caso de que éstos se extravíen o se destruyan durante el desplazamiento.
- *Medios de vida sostenibles:* Es fundamental garantizar el acceso continuo a los medios de vida sostenibles. Cuando el acceso a los medios de vida sostenibles originales no sea posible, es crucial crear nuevas oportunidades de medios de vida.
- *Participación:* Es importante garantizar oportunidades de participación plena y equitativa de las personas en los asuntos públicos, sobre todo en los nuevos asentamientos, es importante permitir a los desplazados internos que se integren en el área nueva de asentamiento.

3. El cambio climático y el desplazamiento transfronterizo

Tanto los desastres abruptos como los de proceso lento tienen el potencial de desplazar a las personas y las comunidades, no sólo dentro de los territorios de los Estados sino también entre fronteras internacionales. Se trata de una circunstancia en la que surgen cuestiones específicas de responsabilidad tanto para el Estado de origen como para los Estados de acogida. Los desastres que ocurren en los países de origen también generan interrogantes importantes sobre la admisibilidad de los retornos forzosos de extranjeros a su país de origen. En el momento de su llegada al país de acogida, es probable que estas personas no hayan

tenido la necesidad de recibir protección, pero de pronto están necesitados de protección debido a los desastres naturales ocasionados por el cambio climático.

Las normas legales y las recomendaciones esbozadas en la sección anterior relacionadas con la prevención del desplazamiento (2.ii) y con la sostenibilidad de las soluciones, en particular con el retorno y la reintegración (2.iv), se aplican por igual a las situaciones de desplazamiento interno y transfronterizo. Esta sección se enfoca, por lo tanto, en la protección de los desplazados “externos” que pretenden entrar al territorio de un Estado distinto a su Estado de origen o que pretenden permanecer en él.

3.i *El régimen de protección internacional para los refugiados*

De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

El desplazamiento inducido por eventos climáticos no fue considerado por los redactores de la Convención en el momento de redactar la anterior definición. No obstante, algunas personas desplazadas por razones ambientales que han cruzado la frontera podrían reunir las condiciones para ser reconocidos como refugiados y obtener la protección pertinente. La Convención, así como el mandato del ACNUR, serían aplicables, por ejemplo, en aquellas situaciones en que las víctimas de los desastres naturales huyen porque el gobierno ha decidido de manera conciente retener u obstruir la asistencia para castigar o marginar a estas personas con base en alguno de los cinco motivos señalados, aunque se sabe que estos casos son muy poco comunes.

Los desastres también pueden contribuir con las tensiones sociales, las cuales a su vez pueden degenerar en conflictos violentos, como las tensiones que ocurren cuando los recursos vitales como el agua, la tierra arable o los pastizales son escasos. La experiencia ha demostrado que los conflictos armados crean las condiciones necesarias que hacen que la población afectada sea más propensa a violaciones graves de derechos humanos equiparables a persecución conforme al derecho de los refugiados. También es posible que los refugiados sean parte de una corriente migratoria mixta que abandona un país luego de un desastre natural.

Tal y como se ha señalado, hay instrumentos regionales que tienen definiciones que incluyen los criterios anteriores, además de motivos adicionales para el reconocimiento de la condición de refugiado. La Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969, incluye dentro de la categoría de refugiado a las personas que se ven obligadas a causa de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. En América Latina, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que ha servido de ejemplo para la legislación de muchos Estados de la región, contiene el mismo criterio además de la “violación masiva de los derechos humanos” y los “conflictos internos”.

En vista de que la jurisprudencia basada en estas definiciones regionales es escasa, es necesario crear la doctrina y orientar a los Estados respecto a la interpretación de los criterios antes señalados, en particular en lo referente a los “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”, sobre todo dentro del contexto del desplazamiento transfronterizo causado por los desastres naturales o relacionados con éstos.

3.ii Personas desplazadas a través de fronteras internacionales pero que no reúnen las condiciones necesarias para el reconocimiento de la condición de refugiado

El régimen internacional de los refugiados se puede aplicar en algunos escenarios de desplazamiento transfronterizo dentro del contexto del cambio climático. La gran mayoría de personas que abandonan su país a causa de desastres naturales tienen pocas probabilidades de ser reconocidas como refugiados en virtud del derecho internacional existente. Estas personas serían protegidas al amparo del principio de no devolución de la forma en que se indica más adelante, así como al amparo de disposiciones adicionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que son aplicables a los extranjeros. Sin embargo, estos mecanismos no otorgan el derecho a ingresar o permanecer en el país correspondiente. Asimismo, estas personas podrían también en principio recurrir a la protección de sus propios Estados. Sin embargo, puede suceder que, en casos de desastres extremos, el Estado de origen no pueda defender ante otros Estados los intereses de sus ciudadanos que se encuentran en situación de peligro. También existen casos en los que el desplazamiento tiene relación con cierta falta de disposición del Estado de brindar protección o con la discriminación prohibida. Se puede entonces considerar que existe un vacío normativo cuando tanto el país de origen como el país de acogida obstruyen, o niegan o no tienen la capacidad de garantizar el disfrute de los derechos humanos fundamentales. Por esta razón, algunos defensores que abogan por la protección de estas personas han sugerido que se enmiende la Convención de 1951. Sin embargo, cualquier iniciativa que pretenda modificar la definición de refugiado correría el riesgo de conducir a una renegociación de la Convención, lo cual, en vista de la situación actual, podría socavar todo el régimen internacional de los refugiados.

No obstante, es importante señalar que no se debe asumir que las personas desplazadas por los efectos del cambio climático pierden de forma automática la protección de su Estado de origen. Es de esperar que estos Estados continúen ejerciendo la soberanía sobre sus ciudadanos con responsabilidad, aún en situaciones de desastres e incluso cuando los ciudadanos hayan tenido que cruzar una frontera internacional para buscar socorro temporal. La comunidad internacional debe brindar apoyo y fortalecer la capacidad de los Estados de proteger a sus propios ciudadanos, tanto antes como durante el desplazamiento. Este compromiso no contradice sino que sustenta las obligaciones que tienen los Estados de brindar protección internacional a las personas que han sido desplazadas a través de fronteras en aquellas situaciones en que el Estado de origen no pueda proteger los derechos fundamentales de sus ciudadanos en casos de desastres naturales.

3.iii El principio de no devolución y las prohibiciones de retorno

La Convención de 1951 estipula en el artículo 33(1) una prohibición de expulsión o devolución de los refugiados según la cual ningún Estado puede poner a un refugiado “en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran”. Por lo general se interpreta que esta prohibición incluye también el rechazo y la denegación de admisión en las fronteras. Este principio fundamental, conocido como el principio de no devolución, también está plasmado en una gran cantidad de instrumentos de derechos humanos, tanto en el plano regional como universal. Por lo tanto, está estipulado que ninguna persona, sin importar su condición o conducta, puede ser devuelta de forma alguna a un país donde su vida o su integridad corran riesgo. Asimismo, el regreso involuntario a un lugar donde las personas corran el riesgo de ser objeto de tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes ha sido considerado por la Corte Europea de Derechos Humanos y por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU como una violación del principio de no devolución.

El principio de no devolución brinda por lo tanto el derecho a los individuos de recibir la protección necesaria en casos de persecución conforme a lo dispuesto en la Convención de 1951, o en los casos en que el trato que se dé a los individuos se considere execrable y esté contemplado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como por ejemplo los casos de amenazas contra la vida o de tortura, tratos inhumanos o degradantes, o la pena de muerte. El principio de no devolución también puede incluir de forma implícita protección adicional para las personas desplazadas a causa del cambio climático que no reúnen las condiciones para ser reconocidas como refugiados. Es probable que cuando el retorno resulta imposible o no se le puede exigir de forma razonable al individuo, el Estado extranjero también tiene la obligación de permitir que la persona permanezca en su territorio al menos temporalmente. Aún así, y en vista de que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existente y el principio de no devolución no estipulan el derecho a permanecer en el territorio de un Estado, siempre se debe otorgar algún tipo de condición de protección, aunque sea temporal, cuando el país de origen no puede brindar protección. Los Estados que reciben personas desplazadas deben prestar atención a estas personas y brindarles protección con base en lo dispuesto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin importar cual sea su relación con el Estado de origen. En la práctica de los Estados se pueden encontrar muchos ejemplos relevantes en este sentido.

3.iv Prácticas relevantes de los Estados

En este apartado se presentan algunos ejemplos de prácticas positivas de los Estados relativas al suministro de ayuda temporal a personas que huyen de países afectados por desastres naturales o que no pueden regresar a ellos. Los ejemplos no son exhaustivos pero pueden servir como posibles modelos para abordar las necesidades de protección de los desplazados a través de fronteras internacionales en situaciones de desastres y que no reúnen las condiciones para ser reconocidos como refugiados.

El Modelo de los Estados Unidos

Los Estados circunvecinos y de otros Estados más alejados que reciben desplazados o que acogen extranjeros que no pueden ser devueltos de forma razonable deben apoyar y no oponerse a la responsabilidad que tiene el Estado de nacionalidad. El mecanismo de Condi-

ción de Protección Temporal de los Estados Unidos parece reflejar esta idea. En 1990, la Condición de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) fue promulgada como una consagración reglamentaria de santuario en los Estados Unidos para aquellas personas que no cumplen con la definición legal de refugiado pero quienes a su vez no están dispuestas a regresar a situaciones que impliquen posibles riesgos. Según la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos, a los nacionales de un estado extranjero se les puede otorgar dicha categoría si se cumplen tres condiciones:

- 1) debe haber ocurrido un desastre ambiental en el Estado extranjero y dicho desastre debe haber provocado la interrupción sustancial pero temporal de las condiciones de vida;
- 2) el Estado extranjero no tiene la capacidad temporal de gestionar en forma adecuada el retorno de sus propios nacionales; y
- 3) el Estado extranjero solicita de manera oficial el otorgamiento de dicha condición.

La condición de protección temporal se puede otorgar por períodos de 6 a 18 meses y se puede prorrogar por estos mismos períodos si las condiciones adversas no cambian en el país designado. Las fechas límite y los plazos de inscripción establecidos tienen como fin reducir la posibilidad de que se produzca un efecto de atracción mediante el cual las personas se aprovechan de la condición de protección temporal para obtener el derecho de entrada a los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la amplia discreción que se aplica para designar a los países beneficiarios del sistema de protección temporal ha despertado algunas inquietudes. Por último, el ajuste de la condición de protección temporal a una condición de residencia más permanente puede causar dificultades tal y como ha quedado en evidencia con la situación precaria que viven decenas de miles de hondureños y nicaragüenses a quienes se les otorgó la condición de protección temporal después del huracán Mitch en 1998.

El Modelo Nórdico

Finlandia otorga protección complementaria a los nacionales extranjeros que no pueden regresar en condiciones de seguridad a su país de origen tras un desastre ambiental. En la propuesta de la Ley Finlandesa de Extranjería se subraya que la opción idónea en casos de desastres ambientales es la reubicación interna y el suministro de ayuda internacional humanitaria, pero a la vez reconoce que la protección puede ser también necesaria en Finlandia.

De igual forma, la Ley de Extranjería Sueca [Capítulo 4, Sección 2] incluye a los individuos que “no pueden retornar a su país de origen a causa de un desastre ambiental” en la categoría de “personas que de otra forma requieren protección”. Sin embargo, está establecido como prerrequisito que no debe haber ninguna una alternativa de reubicar a la persona en un zona segura dentro de su Estado de origen. Además, la aplicación de la ley se puede restringir si la capacidad de asimilación del Estado está sobrecargada. No obstante, esta restricción sólo se aplica en “situaciones excepcionales” ya que se debe procurar primero resolver el problema de la capacidad por medio de la cooperación internacional, sobre todo la cooperación europea.

De manera discrecional, Dinamarca ha concedido asilo humanitario a las mujeres solteras y a las familias con niños de corta edad provenientes de áreas donde las condiciones de vida se consideran extremadamente difíciles, como por ejemplo, en caso de sequía o hambruna. En la propuesta para una nueva Ley de Extranjería en Noruega, el Ministerio de Inmigración reconoce la necesidad de poder otorgar (posiblemente en forma temporal) permisos de residencia a los solicitantes procedentes de áreas afectadas por un desastre humanitario, incluidos los desastres naturales.

Las organizaciones participantes están disponibles para brindar asistencia a los Estados Partes en sus esfuerzos por adoptar decisiones fundadas. Los Estados y demás actores que estén interesados en los asuntos planteados en este documento pueden comunicarse con el Concejo Noruego para los Refugiados por medio de vikram.kolmannskog@nrc.no, con la oficina del Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos por medio de pwiniger@ohchr.org, y con el ACNUR por medio de durieux@unhcr.org para obtener mayor información, incluyendo artículos informativos de fondo sobre los temas de la evacuación, la reubicación, el desplazamiento transfronterizo y las buenas prácticas. El ACNUR también ha presentado un documento al Convenio Marco sobre el Cambio Climático de la ONU sobre el tema de la apatridia dentro del contexto del cambio climático, y se puede obtener un documento sustancial sobre este tema por medio de park@unhcr.org.