

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

En su cuarto informe de evaluación, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señala que la migración y el desplazamiento probablemente serán los principales impactos del cambio climático, debido a los cambios en los patrones de clima extremo y eventos climáticos, que podrán ser graduales o repentinos. Reconociendo plenamente la importancia de esta afirmación para nuestras operaciones actuales y futuras, un grupo informal, por mandato del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC)¹ ha avanzado en la definición de un entendimiento compartido de las principales áreas de preocupación y propuesto la tipología y terminología apropiadas sobre la migración y el desplazamiento inducidos por el cambio climático².

Este documento de trabajo proporciona una visión preliminar de ese progreso. Describe cómo pueden aplicarse los existentes marcos jurídicos internacionales a las poblaciones cada vez más afectadas por los efectos de los eventos del cambio climático y la degradación del medio ambiente y sugiere la terminología adecuada. También describe una serie de posibles vacíos legales y operacionales y exhorta a proseguir investigando y cooperando en esta cuestión.

Existen complejos vínculos entre el cambio climático y la movilidad humana. Los cálculos actuales del número de personas que se verán obligadas a desplazarse por el cambio climático y la degradación del medio ambiente para el año 2050 van de 25 millones a mil millones. Esto plantea importantes cuestiones respecto a las estadísticas y datos disponibles en este campo, las metodologías utilizadas para recopilar los datos y calcular las afluencias de poblaciones actuales y futuras y los supuestos subyacentes detrás de ellas.

Ni la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático ni su Protocolo de Kyoto incluyen las disposiciones específicas relativas a la asistencia o la protección para quienes sean afectados de forma directa por los efectos del cambio climático.

¹ El Comité Permanente entre Organismos (IASC) es un único foro interinstitucional para la coordinación humanitaria y para sus miembros es un foro para el desarrollo de políticas y de toma de decisiones, que involucra a los principales actores humanitarios de las Naciones Unidas y otros actores externos. El Comité Permanente entre Organismos se estableció en junio de 1992 en respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU sobre el fortalecimiento de la asistencia humanitaria. Más información se puede encontrar en www.humanitarianinfo.org/iasc. Este documento fue elaborado por un grupo de trabajo informal, por mandato del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos y convocado por la OIM en colaboración con el ACNUR, el Representante del Secretario General sobre derechos humanos de los desplazados internos, la OACDH y otras organizaciones interesadas del Comité Permanente entre Organismos.

² Este documento debe leerse en conjunción con “Reducción de las consecuencias humanitarias del cambio climático” (disponible en inglés), realizado por el Comité Permanente entre Organismos y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).

Es previsible que la mayoría de los movimientos provocados por el cambio climático y la degradación del medio ambiente se dará dentro de los países afectados, aunque también es probable que aumente el movimiento transfronterizo de personas. El cuadro en la página siguiente contiene un análisis preliminar de la naturaleza del movimiento, los tipos de personas afectadas y el marco legal aplicable. Le sigue un breve resumen de la terminología existente que se puede aplicar a las poblaciones afectadas. Las organizaciones del IASC se han comprometido a seguir trabajando en estos temas y a alentar a los Estados Miembros para que:

1. Tengan en cuenta y se encarguen de las consecuencias humanitarias del cambio climático, incluida la protección de aquellos que como resultado pueden desplazarse.
2. Inicien un diálogo entre los Estados Miembros para llenar los vacíos legales, operacionales y de capacidades existentes y previsibles, asociados con el cambio climático y la movilidad humana y asignar para este asunto suficientes fondos adicionales provenientes tanto de mecanismos de financiación específicos del cambio climático como de la Ayuda Oficial al Desarrollo, ODA por sus siglas en inglés.
3. Reconozcan que es necesario hacer más investigación y análisis significativos respecto de la escala, naturaleza y los patrones del clima relacionados con la movilidad de la población, y en relación con aquellos que no lo hacen y no se puede trasladar y hagan uso de los considerables mecanismos, herramientas y capacidades existentes en el Comité Permanente entre Organismos para apoyar esos esfuerzos.

Naturaleza del movimiento, personas afectadas y marco aplicable

Causa del movimiento	Naturaleza del movimiento	Marco legal existente
<p>1.Eventos hidrometeorológicos extremadamente peligrosos</p>	<p>Desplazamiento forzado temporal dentro de las fronteras nacionales, como resultado de un evento peligroso específico.</p> <p>Desplazamiento forzado temporal a través de fronteras internacionales, como resultado de un evento peligroso específico.</p> <p>Movimiento voluntario temporal a través de fronteras internacionales, como resultado de un evento de peligroso específico.</p> <p>Desplazamiento forzado como resultado de la prohibición de habitar zonas designadas por las autoridades, que potencialmente resulta en desplazamientos internos, desplazamiento forzado transfronterizo y/o movimientos voluntarios transfronterizos.</p>	<p><u>Quienes se desplazan dentro de las fronteras existentes en la actualidad</u> están protegidos por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos si se trasladan voluntariamente; • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, si son desplazados por la fuerza. <p><u>Los que cruzan fronteras internacionales:</u></p> <p>Potencial brecha 1: Quienes cruzan fronteras internacionales como resultado de eventos peligrosos (y la posterior designación de zonas prohibidas) están protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, sin embargo, no les faculta la admisión y permanencia en otro país. Ellos no están automáticamente protegidos por la Convención sobre los Refugiados de 1951, a menos de que reúnan los criterios establecidos. En algunos casos, podrían estar temporalmente necesitados de protección y asistencia, a la espera de su regreso. Es necesario analizar si algunos podrían ser cubiertos por las convenciones regionales existentes, independientemente de su estatuto formal.</p>

Causa del movimiento	Naturaleza del movimiento	Marco legal existente
<p>2.Degradación del medio ambiente y/o eventos de peligro extremo de inicio lento</p>	<p>Probablemente tales procesos serán graduales, comenzando con los movimientos voluntarios (dentro y fuera del país) y potencialmente terminen en desplazamientos forzados (dentro y fuera del país).</p> <p>La degradación del medio ambiente, ya sea en etapas tempranas o avanzadas y/o el inicio lento de desastres también pueden dar como resultado que las autoridades declaren la prohibición de habitar determinadas zonas y se produzca desplazamiento interno, movimientos forzados a través de las fronteras y/o movimientos voluntarios transfronterizos (véase más arriba).</p>	<p>Quienes se desplazan dentro de las fronteras existentes están protegidos en la actualidad por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos si se trasladan voluntariamente; • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, si son desplazados por la fuerza. <p>Potencial brecha 1: Los que cruzan fronteras internacionales (véase más arriba).</p> <p>Potencial brecha 2: Hay una falta de criterios para distinguir entre los movimientos voluntarios y los forzados, en escenarios de desastres que involucran una situación de peligro.</p>

Causa del movimiento	Naturaleza del movimiento	Marco legal existente
<p>3. Pérdidas permanentes significativas en el territorio del Estado por el aumento en el nivel del mar, etc.</p>	<p>Tales procesos, si no se previenen con la suficiente mitigación, podrían ser graduales, comenzando con los movimientos voluntarios (dentro y fuera del país) y potencialmente terminar en el desplazamiento forzado (dentro y fuera del país). Éstos podrían incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Movimientos voluntarios dentro del país (a lugares seguros) y cruzando las fronteras reconocidas internacionalmente; • Desplazamientos dentro del territorio nacional; • Movimientos forzados a través de las fronteras, incluso, en casos extremos, la pérdida completa del territorio del Estado. 	<p>Quienes se desplazan dentro de las fronteras existentes están protegidos en la actualidad por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos si se trasladan voluntariamente; • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, si son desplazados por la fuerza. <p>Posibles brechas 1 y 2: Véase más arriba.</p> <p>Potencial brecha 3: En caso de que un Estado pierda todo su territorio, que es uno de los elementos constitutivos de un Estado, no está claro si la comunidad internacional continuaría reconociendo su condición de Estado. Existe el riesgo de que su población se convirtiera en apátrida. Aunque el ACNUR tiene un mandato para la prevención de la apatridia y la protección de las personas apátridas, se deberán establecer disposiciones específicas que permitan su desplazamiento en otros lugares y prevenir la apatridia.</p>

Causa del movimiento	Naturaleza del movimiento	Marco legal existente
<p>4. Violencia y conflicto armado a causa de la reducción de los recursos naturales</p>	<p>El desplazamiento forzado en caso de violencia o conflicto armado podría resultar en el desplazamiento interno o el cruce de las fronteras internacionales por parte de personas como refugiadas o personas bajo formas de protección temporales o subsidiarias.</p>	<p>Quienes se desplazan dentro de las fronteras existentes están protegidos en la actualidad por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Derecho Internacional Humanitario (DIH); • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y • Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos <p>Los que crucen fronteras internacionales podrían ser protegidos por</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Derecho Internacional Humanitario (DIH); • El Derecho Internacional de los Derechos Humanos; • El Derecho Internacional de los Refugiados, y • Regímenes de protección subsidiaria y temporal para las personas que huyan de los conflictos armados o sean desplazadas por estos.

Terminología existente sobre el desplazamiento y la migración

Desplazados internos

La definición actualmente aceptada dice que “*se entiende por desplazados internos las personas 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 un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*” (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2.). Esta definición incluye a todos los desplazados por la fuerza dentro de su propio país debido a los efectos del cambio climático.

La comunidad internacional reconoce Los Principios Rectores como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos (Resultado final de la Cumbre Mundial de 2005). Reflejan el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario existentes. Un número creciente de Estados ha hecho uso de ellos en el desarrollo de políticas o leyes nacionales. En África, los Estados que han ratificado el Protocolo de los Grandes Lagos sobre el desplazamiento interno están obligados a incorporarlos a su derecho interno.

Refugiados:

En el Derecho Internacional o Regional de los Refugiados, un refugiado es una persona que reúne los criterios de la definición de refugiado aplicable prevista en los instrumentos internacionales o regionales de refugiados, el mandato del ACNUR, o en la legislación nacional.

Los factores ambientales que causan movimientos de población a través de fronteras internacionales no son motivos *por sí mismos* para el reconocimiento de la condición de refugiado en virtud de la Convención sobre los refugiados de 1951. Por lo tanto, los términos “refugiados ambientales” y “refugiados por el efecto del clima” no tienen un fundamento jurídico en el Derecho Internacional de los Refugiados y se recomienda que no sean utilizados en la documentación oficial o extraoficial. Su uso podría socavar el régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados, describir de manera errada lo que se proyecta que sean esencialmente movimientos internos y crear confusión en cuanto el vínculo entre el cambio climático, la degradación del medio ambiente y la migración.

La definición de refugiado ha evolucionado en las últimas seis décadas. En el derecho internacional, 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; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Art. 1A(2), 1951, modificado por el Protocolo de 1967).

El ACNUR ha recibido el mandato de proteger a los refugiados, las personas que temen amenazas graves e indiscriminadas a la vida, integridad física o la libertad resultantes de la violencia generalizada o de eventos que perturben gravemente el orden público, además de las personas comprendidas en la definición de la Convención de 1951.

En África se ha ampliado la definición de refugiado para abarcar a las personas obligadas a abandonar su país, no sólo como resultado de la persecución, sino también “...a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen..., o del país de su nacionalidad” (*artículo 1(2) de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, 1969*).

En América Latina la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 agrega el criterio de “la violación masiva de los derechos humanos” (Sección III (3) Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*).

Apátridas

Una persona apátrida se define como “...*toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación*”. (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, artículo 1). Por lo general se conoce como apátridas *de facto* a las personas que poseen una nacionalidad en términos formales, pero cuya nacionalidad es inefectiva. Además, la Convención sobre los refugiados de 1951 define al refugiado apátrida como aquel que “careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. Los refugiados apátridas están protegidos por la Convención sobre refugiados de 1951.

Las organizaciones del IASC se han comprometido a seguir este análisis y colaboración respecto a estas tipologías y terminologías.

Traducción realizada por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas.