

Desplazados climáticos

Evolución de su reconocimiento
y protección jurídica

Rosalía IBARRA SARLAT



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas



Rosalía

IBARRA SARLAT

Doctora en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante, España, y licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Diplomada en Derecho Ambiental por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Se ha desempeñado como interna en prácticas y asesora legal en el Centro de Derecho Ambiental (Environmental Law Centre, ELC) de la IUCN en Bonn, Alemania. Es investigadora titular "A" en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del SNI. Asimismo, es profesora en la Especialización de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado de la UNAM.

Sus líneas de investigación son régimen jurídico del cambio climático, desplazados climáticos, mecanismos de desarrollo limpio, comercio de emisiones, litigio climático, economía ambiental, derechos humanos, energías renovables, política ambiental, conflictos socioambientales, empresa y ambiente.

Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Del TLCAN al T-MEC. La dimensión olvidada del medio ambiente en América del Norte* (México, Instituto Mora-Siglo XXI Editores, 2019) y *Cambio climático y gobernanza. Una visión transdisciplinaria* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019), siendo ambas obras colectivas.

DESPLAZADOS CLIMÁTICOS
Evolución de su reconocimiento y protección jurídica

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 921

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cristopher Raúl Martínez Santana
Cuidado de la edición

Cristopher Raúl Martínez Santana
Formación en computadora

Oscar Martínez González
Apoyo editorial

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

ROSALÍA IBARRA SARLAT

DESPLAZADOS CLIMÁTICOS

*Evolución de su reconocimiento
y protección jurídica*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2021

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 21 de mayo de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-4491-2

*Porque aun cuando los futuros desplazados
climáticos transfronterizos sean hoy una minoría a
nivel mundial, NO SON INVISIBLES.*

*Porque nadie está exento de los impactos del cambio
climático, TODOS somos vulnerables en mayor o
menor grado, ayer, hoy y mañana.*

CONTENIDO

Prólogo	XIII
Sergio SALINAS ALCEGA	
Introducción	XVII
CAPÍTULO PRIMERO	
CAMBIO CLIMÁTICO Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL	1
I. Definición de cambio climático. La influencia humana	1
II. Cambio climático observado y proyectado. La evidencia científica	4
III. Las dimensiones de los impactos del cambio climático	6
1. Ambientales	7
2. Sociales.	8
3. Económicos	10
IV. Deterioro paulatino y deterioro repentino. Distintas escalas temporales	13
1. Deterioro paulatino	14
A. Sequías.	14
B. Desertificación.	15
C. Elevación del nivel del mar	16
D. Acidificación de los océanos	18
2. Deterioro repentino	19
A. Olas de calor y frío	19
B. Ciclones tropicales.	20
C. Inundaciones.	21
V. Bibliografía.	23

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DESPLAZADO CLIMÁTICO.	31
I. Migraciones provocadas por el cambio climático	32
II. Estatus jurídico. Controversias conceptuales	41
1. Refugiado en los términos de la Convención de Ginebra	42
2. Desplazados internos a causa del cambio climático	45
3. Refugiado ambiental	48
4. Migrante ambiental	51
5. Desplazados ambientales	53
6. Otros conceptos y expresiones	55
7. Postura personal. Desplazado climático.	57
III. Degradación ambiental provocada por migraciones	58
IV. Bibliografía.	62

CAPÍTULO TERCERO

EL DESPLAZADO CLIMÁTICO Y LA PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS HUMANOS	69
I. La interrelación entre protección ambiental y derechos humanos	69
II. El impacto del cambio climático en los derechos humanos.	75
1. El derecho a la vida	78
2. El derecho a una alimentación adecuada	79
3. El derecho al agua	79
4. El derecho a la salud	80
5. El derecho a una vivienda adecuada	80
6. El derecho a la libre determinación. El relevante caso de las co- munidades inuit	82
III. La especial vulnerabilidad en los derechos humanos de los despla- zados climáticos	86
IV. Bibliografía.	91

CAPÍTULO CUARTO

EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS	97
I. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: las decisiones de las Conferencias de las Partes (COP) respecto al desplazamiento inducido por el cambio climático. . .	97
1. Los Acuerdos de Cancún y los planes nacionales de adaptación. El desplazamiento como medida de adaptación	97
2. El Mecanismo Internacional de Varsovia. El desplazamiento como una pérdida no económica	103
3. El Acuerdo de París. El desplazamiento no implica responsabi- lidad jurídica o indemnización	109
II. La Iniciativa Nansen y sus principios. Respuesta al vacío normati- vo de protección internacional	113
III. La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a tra- vés de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático	120
IV. La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres.	128
V. Avances significativos en el reconocimiento y la protección de los desplazados climáticos. Instrumentos, estrategias, buenas prácti- cas, resoluciones, directrices	131
VI. Proyecto de Convención relativo al Estatus Internacional de los Desplazados Ambientales	138
1. Principios.	139
2. Derechos garantizados y derechos reconocidos	140
3. Medios legales e institucionales.	144
4. Postura personal sobre el Proyecto	145
VII. El emblemático caso de Ioane Teitiota: ciudadano de Kiribati. .	147
1. <i>Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Inno- vation and Employment</i>	148
2. Decisión del Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda.	150
3. Resolución final por la Corte Suprema de Nueva Zelanda . . .	155
4. Decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.	157
VIII. Bibliografía	159

PRÓLOGO

La cuestión de los identificados como “refugiados” o desplazados climáticos viene atrayendo la atención tanto de los medios de comunicación como de la doctrina de manera creciente. Ello puede deberse a que el trato que debe darse a quienes se ven forzados a desplazarse de sus hogares como consecuencia del cambio climático se sitúa en la encrucijada de dos de las grandes crisis que la humanidad deberá afrontar en un próximo futuro; eso sí, una vez que la más inmediata, la causada por la COVID-19, sea superada, o al menos encauzada, en todo el planeta. E incluso ahora, cuando la preocupación de los dirigentes y las sociedades de todos los países del mundo se concentra en los impactos de esta pandemia en el plano de la salud y en el de la economía, desgraciadamente no siempre asignando a cada uno de ellos ese orden de prelación, esas crisis deben seguir estando presentes, puesto que el escenario actual no puede contemplarse más que como un mero *impasse* en cuanto a la necesidad de respuesta. Así parecen ponerlo de manifiesto tanto las cifras que al respecto ofrecen los organismos internacionales como las previsiones de futuro de las instituciones especializadas.

Esas grandes crisis que, como se decía, se entrecruzan en el supuesto de los refugiados o desplazados climáticos son la migratoria y la climática. La trascendencia de ambos retos justifica que el trato que deben recibir esas personas sea objeto de estudio y, en esa cuestión, el análisis jurídico debe ocupar de forma necesaria un lugar preferente. En efecto, el enfoque desde el derecho es una pieza esencial de cara a la respuesta a ese problema, que, entre otras cosas, exigirá el diseño de marcos de protección de los derechos fundamentales de esas personas. Y tampoco merece demasiada explicación afirmar que el derecho internacional está llamado a desempeñar un claro protagonismo, y no sólo por el componente transfronterizo que presenta el fenómeno del desplazamiento climático, sino porque incluso en el caso del desplazamiento puramente interno, cuantitativamente superior al transfronterizo, la comunidad internacional tiene reservado un papel, a la vista de que la mayor parte de los países en los que se registra ese desplazamiento interno carecen de medios por sí solos para reaccionar y necesitarán de la cooperación internacional.

Sin embargo, el estudio de esta cuestión presenta numerosos elementos que introducen un factor nada desdeñable de complejidad, elementos que van desde el contorno difuso del objeto de estudio hasta su componente política, que ofrece, a quienes están dispuestos a servirse de ello, una oportunidad para su instrumentalización en ese plano. En el primer caso, el contorno difuso se concreta de manera principal en el carácter multicausal del desplazamiento humano, incluido el debido a los impactos del cambio climático. Ese factor hace muy difícil, por no decir casi imposible en muchos casos, separar el factor climático de otros que confluyen en la decisión de desplazarse, y que impiden en ocasiones el trazado de líneas divisorias entre lo que se considera como refugiado, en términos de la Convención de Ginebra, desplazado ambiental o incluso migrante económico. Y ello, a su vez, tiene múltiples repercusiones, que van desde la dificultad de arrojar cifras precisas, lastrada por esa imposibilidad para atribuir un supuesto concreto a una categoría determinada de desplazamiento, hasta la necesidad de tener en cuenta factores tanto éticos como jurídicos, sopesando las consecuencias de adoptar marcos demasiado estrictos, que dejen fuera a quienes no responden de forma exacta a los criterios distintivos seguidos para delimitar esas categorías.

La componente política se concreta en la visión de ese desplazamiento climático como una especie de invasión del Sur que amenaza al Norte. No importa que el análisis de la realidad y las propias cifras, con las reservas antes apuntadas, desmientan esa visión, poniendo de manifiesto que el gran impacto del desplazamiento climático tiene lugar principalmente en el Sur, y que en buena parte es consecuencia de un modelo de crecimiento seguido principalmente por los Estados desarrollados, causantes de forma muy principal del calentamiento global. Quienes están dispuestos a poner sobre la mesa ese tipo de argumentos no se van a detener por esas minucias cuando pueden alcanzar su objetivo: el cierre de las fronteras a esos desplazados, cuyos derechos no son aparentemente algo que deba preocuparles. Poco importa que esa introspección parezca chocar frontalmente con el escenario actual; incluso en este panorama de pandemia, cuando la colaboración parece que debería ser percibida como la mejor estrategia para salir cuanto antes de esa situación, no faltan dirigentes, y no es cuestión de nombrarlos, que parecen preferir salvarse, o creer que pueden hacerlo, ellos solos achacando a los demás comportamientos que parecen hacerlos merecedores de esa desgracia.

La labor del investigador, y de forma especial de quien tiene en el derecho su campo de estudio, es contribuir a la respuesta a dar a ese problema. Pero para ello su labor investigadora debe tener siempre presente el espíritu crítico y el rigor, evitando caer en la propuesta de soluciones mágicas que resuelvan cuestiones complejas de manera sencilla; tan sencilla que el análisis

más detenido pone de manifiesto que esas soluciones en realidad, por razones distintas, vienen a crear más problemas de los que resuelven. Es por eso que, cuando se plantean líneas de acción para avanzar en la creación de un marco jurídico en el que se integre el desplazamiento climático, deben valorarse cuidadosamente las consecuencias de cada opción y los distintos factores en juego. Ése es, por ejemplo, el caso de la respuesta que a nivel político tendrían propuestas como la de extender la Convención de Ginebra para dar entrada en su artículo 1.A.2 a los desplazados climáticos, o la adopción de una nueva convención internacional *ad hoc*. Estas propuestas presentan elementos que pueden calificarse como aportes positivos, pero, desde luego, no están exentas de inconvenientes, y se enfrentan a factores que pueden constituir obstáculos que al menos a primera vista podrían considerarse difíciles de salvar, como la postura de un buen número de Estados clave a la asunción de nuevos compromisos en materia de desplazamiento humano, que tuvo un reflejo reciente en la posición adoptada por diversos Estados, entre ellos Estados Unidos, en relación con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

A todo ello debe prestar atención el jurista al plantear su propuesta, y si bien, como se decía al comienzo, es relativamente abundante la doctrina centrada en esta cuestión, el panorama cambia si nos referimos a la doctrina en lengua española, no tan abundante. Esta carencia contrasta con la condición de que países como México o España tienen lugares especialmente concernidos por ese fenómeno migratorio, en el que se inserta el desplazamiento climático, en cuanto a rutas de acceso a ese Norte que buscan los desplazados, entre los que se incluyen quienes se ven forzados a abandonar sus hogares como consecuencia de los impactos del cambio climático.

Pues bien, el libro que me honro en prologar viene a paliar ese déficit de doctrina en lengua española, y lo hace respetando las premisas apuntadas de espíritu crítico y rigor. La doctora Ibarra plantea el estudio del desplazamiento climático desde el principio, indagando en los elementos definitorios del propio fenómeno climático, para ir paso a paso poniendo sobre la mesa los distintos factores que conducen a una propuesta al respecto. De esa forma, las conclusiones a las que se llega están sólidamente apoyadas en el previo análisis de la realidad objeto de estudio, que incluye, desde luego, el fenómeno del desplazamiento humano, pero no olvida ni mucho menos las bases de análisis del proceso del cambio climático, incluyendo, lo que en un análisis jurídico de esta cuestión parece imprescindible, la revisión del marco jurídico internacional actual, que si bien no puede calificarse más que como insatisfactorio, representa la única estructura normativa disponible a nivel internacional de cara al esfuerzo de mitigación y adaptación frente al cambio cli-

mático. A este respecto resulta especialmente relevante el estudio que realiza la doctora Ibarra acerca de la integración de la cuestión del desplazamiento climático en el marco del esfuerzo de adaptación y de los instrumentos disponibles a ese respecto en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático. Igualmente, en mi opinión, resulta acertado dedicar una parte sustancial del esfuerzo a las posibles soluciones en relación con la garantía de los derechos de quienes se ven especialmente afectados por esa realidad del desplazamiento climático. Si ya el fenómeno del calentamiento global tiene en la inequidad uno de sus sellos distintivos, y afecta en mayor medida a quienes menos han contribuido a su génesis y desarrollo, esa falta de equidad se incrementa notablemente si además se deja a esas personas a su suerte, no proporcionando ningún marco jurídico que asegure cuando menos la garantía de sus derechos esenciales. Por ello, puede considerarse como condición esencial que, como lo hace la autora, cualquier enfoque jurídico de esta cuestión incorpore la aproximación desde la perspectiva de la garantía de los derechos básicos de esas personas.

Por todo lo dicho, cabe concluir que, más allá de compartir los argumentos o disentir, total o parcialmente, de los mismos, lo que en el fondo constituye uno de los objetivos de la investigación científica (estimular el debate y el intercambio de ideas), es innegable que estamos ante un estudio riguroso y serio de una cuestión extremadamente compleja por difusa. La doctora Ibarra aborda el análisis del fenómeno del desplazamiento climático superando ampliamente las exigencias a las que se aludía al comienzo, muy en especial a esa necesidad de no optar por el camino fácil, sino preguntarse acerca de las implicaciones de las distintas alternativas. En ese sentido, este libro que me honro en prologar cumple con ese principio que impone la trascendencia que el desplazamiento climático tiene para todos, y no sólo para quienes se ven forzados a ello, de apartarse de la propuesta de soluciones simplistas, que parecen aptas en el laboratorio, en este caso en la mente del jurista, pero que difícilmente pueden ver la luz en la realidad sociopolítica en la que van a insertarse.

En el fondo, ese rigor y espíritu crítico exhibido por la doctora Ibarra en esta obra no es sino el mismo que habitualmente pone en su trabajo, y que conocemos bien quienes hemos tenido la ocasión de colaborar con ella. Sirva, pues, este prólogo, además de como modesta contribución a su esfuerzo, en términos de introducción de su estudio, como muestra de reconocimiento del trabajo hecho con dedicación y de estímulo a perseverar por esa vía.

Sergio SALINAS ALCEGA

INTRODUCCIÓN

Climate change and its impacts, including sea level rise, extreme weather events, and droughts have already inflicted human rights harms on millions of people. For States and communities on the frontline, survival itself is at stake. Those affected, now and in the future, must have access to meaningful remedies including judicial and other redress mechanisms. The obligations of States in the context of climate change and other environmental harms extend to all rights-holders and to harm that occurs both inside and beyond boundaries.¹

El cambio climático antropogénico genera múltiples afectaciones, no sólo ambientales, sino también económicas y sociales. Con respecto a estas últimas, el Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático —IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change— proyecta un incremento en el desplazamiento de personas a causa del deterioro repentino o paulatino provocado por fenómenos naturales extremos, cuyo riesgo aumenta en los países más vulnerables y menos resilientes debido a diversos factores, tales como su ubicación geográfica, su situación económica, su disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos, su dependencia a recursos naturales frágiles para desarrollar actividades económicas y de sustento, el género, la edad, la discapacidad, el origen étnico o cultural, cuyo contexto es particularmente visible en las personas, en las comunidades e incluso en los Estados que ocupan zonas costeras de escasa elevación, los pequeños Estados insulares, los territorios de la tundra o del Ártico, de tierras áridas y otros ecosistemas vulnerables.

¹ Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

Actualmente, los impactos adversos del cambio climático constituyen una de las variables que impulsan movimientos poblacionales internos y transfronterizos, pues éstos se manifiestan como una respuesta a los cambios ambientales y sus efectos en los medios de sustento, en la salud, en la disponibilidad de agua potable, entre otros, que afectan la calidad de vida y la vida misma. Al respecto, la comunidad internacional reconoce que la degradación ambiental y los fenómenos naturales extremos pueden provocar el desplazamiento de poblaciones vulnerables a una escala que hoy en día no se puede prevenir ni afrontar de una manera eficaz, cuyos movimientos, a su vez, ocasionarán impactos ambientales y socioeconómicos, además de los de carácter cultural y político.

De acuerdo con el último Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2020 del IDMC, en 2019 alrededor de 1,900 eventos naturales provocaron 24.9 millones de nuevos desplazamientos internos en 140 países y territorios. Se destaca que del total, 23.9 millones de nuevos desplazamientos se desencadenaron por fenómenos naturales relacionados con el clima, de los cuales trece millones fueron por tormentas, particularmente ciclones tropicales (huracanes y tifones), y diez millones por inundaciones. Desde luego, la cifra muestra la relación entre la migración interna y los impactos del cambio climático; no obstante, hasta ahora no se cuenta con una base de datos estadísticos respecto a los movimientos poblacionales transfronterizos por fenómenos meteorológicos extremos.

Lo anterior, en parte, se debe a que el fenómeno migratorio es multicausal, lo cual genera dificultad para detectar y cuantificar de manera exacta los desplazamientos transfronterizos que sean motivados exclusivamente por los efectos adversos del cambio climático, puesto que éstos, a su vez, se vinculan con otros factores (sociales, económicos y políticos) que influyen en la vulnerabilidad humana ante el fenómeno climático y sus consecuencias en el plano migratorio.

Si bien es difícil aislar las causas climáticas de otros detonantes de la migración, su importancia es innegable, así como la existencia de interacciones entre éstas y las causas políticas, sociales y económicas; no obstante, resulta relevante considerar hasta qué punto los efectos adversos del cambio climático mueven todo ese entramado multicausal con carácter principal condicionando la forma y las condiciones de vida, así como el lugar en donde vivir, lo que de alguna manera incidirá en el desarrollo de políticas internacionales y nacionales que conlleven a un régimen jurídico que aborde esta problemática, con el objetivo de adoptar mecanismos de protección eficaces, para lo cual, en principio, se requerirá de un vocablo jurídico e unívoco que defina y reconozca formalmente en el ámbito del derecho internacional a las perso-

nas que se tienen que trasladar por los impactos del cambio climático, pues, como se analiza en esta investigación, existen una amplia variedad de acepciones y categorías doctrinales (no vinculantes). En este contexto, se elabora y adopta el concepto de “desplazados climáticos” por su idoneidad con base en los argumentos expuestos en esta obra.

Por otro lado, se necesita que los Estados aborden los impactos del cambio climático sobre la base del respeto, protección, promoción y cumplimiento de las normas de derechos humanos, debido a los graves efectos que este fenómeno tiene sobre el pleno disfrute de los mismos, cuyo derecho básico a la vida es uno de los que especialmente resulta amenazado ante el deterioro constante de las condiciones del hábitat humano que permitan su desarrollo y existencia; es de especial relevancia la situación a la que se enfrentan los desplazados climáticos, en cuanto a la garantía y protección de sus derechos, como se desprende del análisis del caso de las “comunidades inuit”.

En el ámbito internacional cada vez se discute más el tema, y de una manera amplia en tres áreas primordiales: cambio climático, migración y derechos humanos. Al respecto, se analiza en esta investigación la manera en que es abordada la problemática en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Iniciativa Nansen y la implementación de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres; asimismo, se estudia el progreso hacia el reconocimiento y protección de los desplazados climáticos transfronterizos de acuerdo con diversas medidas, buenas prácticas, resoluciones, directrices y demás disposiciones relacionadas.

Aunado a lo anterior, ante los vacíos normativos detectados y la inexistencia de un instrumento vinculante que englobe a las tres áreas, en el que se reconozca un estatus jurídico internacional a los desplazados que cruzan fronteras a causa de los impactos del cambio climático, se instituyan derechos y obligaciones definidos, así como responsabilidades específicas para los Estados, se plantea la conveniencia de adoptar una convención *ad hoc* que tenga por objeto estipular un régimen internacional para los desplazados climáticos. Con la finalidad de puntualizar los aspectos medulares que debiera contener este instrumento, se analiza el Proyecto de Convención relativo al Estatus Internacional de los Desplazados Ambientales, elaborado en 2008 por el CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) y el CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), equipos temáticos del OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques), la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Limoges, con el apoyo del CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement).

Existen otras iniciativas; no obstante, nos enfocamos en el proyecto francés, por ser el más completo y al que se le ha dado mayor seguimiento.

Finalmente, para ejemplificar la imperiosa necesidad de un marco jurídico que reconozca a los desplazados climáticos, especialmente los transfronterizos, en el que se garantice la protección efectiva de sus derechos humanos reconocidos a nivel global y se legalice su acogida, se analiza el emblemático “caso de Ioane Teitiota, ciudadano de Kiribati”, un pequeño Estado insular afectado por la elevación del nivel del mar y otros efectos climáticos que lo hacen cada vez más inhabitable para todos sus residentes, lo que pone de manifiesto que los impactos del cambio climático son un asunto de supervivencia que urge ser atendido legalmente. Al respecto, se destaca en esta investigación la reciente Decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitida el 7 de enero de 2020, que sienta un importante precedente sobre este caso interpuesto por la primera persona en someter ante instancias judiciales nacionales e internacionales el reconocimiento de su estatus jurídico para desplazarse a causa de los impactos negativos del cambio climático. Indudablemente, lo resuelto en este caso pone de manifiesto el estado de la cuestión en el foro jurisdiccional.

CAPÍTULO PRIMERO

CAMBIO CLIMÁTICO Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL

De acuerdo con el Quinto Informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático —IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change—, el calentamiento en el sistema climático es inequívoco, cuya influencia humana es la causa dominante desde la década de 1950; muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. “La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado” (IPCC, 2013a: 4).

A su vez, en el recién Informe Especial del IPCC sobre los Impactos del Calentamiento Global de 1,5 °C:

Se estima que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0 °C con respecto a los niveles preindustriales, con un rango probable de 0,8 °C a 1,2 °C. Es probable que el calentamiento global llegue a 1,5 °C entre 2030 y 2052 si continúa aumentando al ritmo actual (IPCC, 2018: 6).

I. DEFINICIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO. LA INFLUENCIA HUMANA

De acuerdo con el IPCC, el cambio climático es definido como

Variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso del suelo (IPCC, 2013c: 188).

Por su parte, el artículo 1o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) señala que el cambio climá-

tico es el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

El cambio climático lo podemos comprender también como una serie de anomalías que se manifiestan en una región en reiteradas ocasiones durante un periodo considerable, y que pueden repetirse de un año a otro; además, presentan una tendencia constante hasta modificar el clima de una región con repercusiones en el ambiente, el ecosistema y la sociedad. La variabilidad climática es atribuible tanto a causas naturales como a actividades humanas que alteran la composición atmosférica; a esto último se le conoce como cambio climático antropogénico, el que invariablemente se añade a las variaciones climáticas naturales que se producen en toda una gama de escalas temporales y espaciales (IPCC, 2001b: 25).

En este contexto, las actividades humanas han incrementado a un ritmo acelerado las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI)¹ y aerosoles desde la época preindustrial; cabe apuntar que los principales gases antropogénicos de efecto invernadero, como el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O) y el ozono (O₃) troposférico, alcanzaron los niveles más altos jamás registrados durante el decenio de 1990, debido principalmente al consumo de combustibles fósiles, la agricultura y cambios en el uso de las tierras (IPCC, 2001a: 4).² Dichos gases persisten un tiempo determinado en la atmósfera, en donde retienen el calor provocando un calentamiento, por lo que su incremento acelerado altera la temperatura atmosférica.

¹ El gas de efecto invernadero es un “componente gaseoso de la atmósfera, natural o antropogénico, que absorbe y emite radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación terrestre emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera y por las nubes”, propiedad que ocasiona el efecto invernadero. Son considerados GEI primarios de la atmósfera terrestre el vapor de agua (H₂O), el dióxido de carbono (CO₂), el óxido nitroso (N₂O), el metano (CH₄) y el ozono (O₃). Además, la atmósfera contiene una cantidad considerable de este tipo de gases provenientes de fuentes antropógenas, como los halocarbonos u otras sustancias que contienen cloro y bromo, contemplados en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987 (IPCC, 2013c: 193). Cabe apuntar que el Protocolo de Kioto de 1997, con carácter adicional y subordinado a la CMNUCC, se refirió en un principio a seis tipos de GEI: CO₂, CH₄, N₂O, perfluorocarbonos (PFC’s), hidrofluorocarbonos (HFC’s) y hexafluoruro de azufre (SF₆); posteriormente, el trifluoruro de nitrógeno (NF₃) se incluyó en el segundo periodo de compromiso del Protocolo (Conferencia de las Partes en Calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, 2013: 9 y 10).

² Las concentraciones de CO₂ han aumentado en un 40% desde la era preindustrial; los océanos han absorbido alrededor del 30% del CO₂ antropogénico emitido; sin embargo, esto ha provocado su acidificación (IPCC, 2013a: 11 y 12).

De tal manera que el cambio climático está ligado al calentamiento global (Singer, 2008), que se ha manifestado en las últimas décadas en el aumento del promedio mundial de las temperaturas del aire y del océano, lo cual está directamente asociado a las variaciones de algunos componentes del ciclo hidrológico, como son cambios en los patrones de lluvias, intensidades y valores extremos de precipitación; fusión generalizada de la nieve y del hielo; aumento del vapor de agua atmosférico; aumento de la evaporación, y variaciones de la humedad del suelo y de la escorrentía (Gouretski y Koltermann, 2007).

Además, se ha registrado que es muy probable que el cambio climático antrópico esté relacionado con la alteración de la ocurrencia de los fenómenos estacionales, como los ciclones tropicales, y de fenómenos cíclicos, como El Niño y La Niña, que son fases opuestas de lo que se conoce como el ciclo de El Niño-Oscilación del Sur (ENSO, El Niño-Southern Oscillation).³ Los cambios asociados al ENSO producen grandes variaciones meteorológicas y climáticas en todo el mundo de un año a otro, con profundas repercusiones en la humanidad y en la sociedad, a causa de las sequías, las inundaciones, las olas de calor y demás cambios asociados a este fenómeno, que pueden tener consecuencias muy perjudiciales para la agricultura, la pesca, el medio ambiente, la salud, la demanda de energía, la calidad del aire, entre otros (IPCC, 2001b: 31, 32 y 52).

La evidencia de la influencia humana en el calentamiento de la atmósfera y del océano, en las alteraciones del ciclo global del agua, en las reducciones de la cantidad de nieve y hielo, en la elevación media mundial del nivel del mar y en los cambios de algunos fenómenos climáticos extremos es cada vez mayor, pues es sumamente probable que la influencia humana haya sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX (IPCC, 2013a: 17-19).

³ Remítase a WMO, *WMO El Niño/La Niña Updates Archive*, disponible en: http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcasp/enso_updates.html; WMO, *WMO Annual Statements on the Status of the Global Climate*, disponible en: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-status-of-global-climate>.

El ciclo ENSO es un término científico que describe las fluctuaciones de temperatura entre el océano y la atmósfera en el centro-este del Pacífico ecuatorial. La Niña se refiere a la fase fría del ENSO, y El Niño, a la fase cálida del ENSO; estas desviaciones de las temperaturas superficiales normales pueden tener impactos a gran escala no sólo en los procesos oceánicos, sino también en el clima global. Los episodios de El Niño y La Niña generalmente duran de nueve a doce meses, aunque los eventos pueden prolongarse por años. La frecuencia es irregular, pero ocurren en promedio cada dos a siete años. Típicamente, El Niño se produce con más frecuencia que La Niña (NOAA, 2015).

II. CAMBIO CLIMÁTICO OBSERVADO Y PROYECTADO. LA EVIDENCIA CIENTÍFICA

Existe suficiente evidencia científica de que en los últimos años se ha experimentado un aumento en la temperatura promedio anual de la superficie terrestre y oceánica, combinados y promediados globalmente. Calculados a partir de una tendencia lineal, muestran un calentamiento de 0,85 °C durante el periodo 1880-2012; el incremento total entre el promedio del periodo 1850-1900 y el periodo 2003-2012 es de 0,78 °C. Es prácticamente seguro que la tropósfera se haya calentado a nivel global desde mediados del siglo XX (IPCC, 2013a: 5).

Ahora bien, el ciclo hidrológico y los sistemas hidrológicos están estrechamente vinculados a los cambios de la temperatura atmosférica y al balance radiativo; el agua dulce como componente fundamental en el sistema climático es el principal indicador de su modificación.⁴ Es por ello que los cambios en este sistema, de acuerdo con lo observado, la afectan directamente en los cambios en las pautas, intensidades y valores extremos de precipitación;⁵ fusión generalizada de la nieve y del hielo; aumento del vapor de agua atmosférico; aumento de la evaporación, y variaciones de la humedad del suelo y de la escorrentía. Estos cambios se han experimentado desde hace más de cien años; no obstante, en los últimos cuarenta años, con la existencia de modelos más robustos y bases de datos más completas, se han demostrado científicamente (Bates *et al.*, 2008).

En cuanto a los océanos, su calentamiento domina sobre el incremento de la energía almacenada en el sistema climático, y representa más del 90% de la energía acumulada entre 1971 y 2010. Es prácticamente seguro que la capa superior del océano se haya calentado entre 1971 y 2010, y es probable que se haya calentado entre la década de 1870 y 1971, y que las regiones con alta salinidad, donde predomina la evaporación, se hayan vuelto más salinas, y que las regiones con baja salinidad, donde predominan las precipitaciones, se hayan desalinizado a partir de la década de 1950 (IPCC, 2013a: 8).

⁴ Debido al calentamiento de los lagos y ríos, los ecosistemas de agua dulce han experimentado cambios en la proporción relativa de sus especies, abundancia de organismos, productividad y desplazamientos fenológicos (en particular, una migración más temprana de peces); numerosos lagos han experimentado una estratificación prolongada, con disminuciones de la concentración de nutrientes en su capa superficial y un agotamiento prolongado del oxígeno en capas más profundas.

⁵ En cuanto a eventos extremos de precipitación, se ha observado un aumento de estos episodios en todo el mundo (Beck *et al.*, 2004: 181-190).

Con relación a la criósfera, en los dos últimos decenios, los mantos de hielo de Groenlandia y la Antártida han ido perdiendo masa. En cuanto a los primeros, es muy probable que el ritmo de la pérdida haya aumentado considerablemente, de 34 Gt año⁻¹, durante el periodo 1992-2001, a 215 Gt año⁻¹, durante el periodo 2002-2011; respecto a los segundos, es probable que el ritmo de la pérdida de hielo del manto de hielo haya aumentado de 30 Gt año⁻¹, durante el periodo 1992-2001, a 147 Gt año⁻¹, durante el periodo 2002-2011. Los glaciares en casi todo el mundo han disminuido; el hielo del Ártico y el manto de nieve en primavera en el hemisferio norte continúan reduciéndose en extensión. Es muy probable que la superficie media anual del hielo marino del Ártico haya disminuido durante el periodo 1979-2012 en un rango del 3.5% al 4.1% por decenio, y es muy probable que el mínimo estival del hielo marino (hielo marino permanente) haya disminuido en un rango del 9.4% al 13.6% por decenio. En cuanto a las temperaturas del permafrost, éstas han aumentado en la mayoría de las regiones desde principios de la década de 1980; el calentamiento observado ha sido de hasta 3 °C en partes del norte de Alaska, y hasta 2 °C en partes del norte de la Rusia europea, en donde se ha observado una reducción considerable del grosor de la extensión en superficie del permafrost durante el periodo de 1975-2005 (IPCC, 2013a: 9).⁶

También existen indicios de que este deshielo ha contribuido muy probablemente al aumento observado del nivel del mar, el cual se estima que ha sido de 1,7 mm año⁻¹, entre 1901 y 2010; de 2,0 mm año⁻¹, entre 1971 y 2010, y de 3,2 mm año⁻¹, entre 1993 y 2010 (IPCC, 2013a: 11), con afectaciones directas a las regiones costeras y en los pequeños Estados insulares.

Por lo que corresponde al cambio climático proyectado, los datos del Quinto Informe de Evaluación del IPCC señalan que las emisiones continuas de GEI causarán un mayor calentamiento y nuevos cambios en todos los componentes del sistema climático, por lo que es probable que para fines del siglo XXI la temperatura global en la superficie sea superior en 1,5 °C a la del periodo entre 1850 y 1900, ante lo cual se espera que los cambios que se producirán en el ciclo global del agua en respuesta a este calentamiento no serán uniformes; por otro lado, se estima que serán más intensos y frecuentes los fenómenos de precipitación extrema en la mayoría de las masas

⁶ La reducción de las masas de nieve y hielo ha generado alteraciones en la escorrentía, el aumento del volumen de agua dulce en los mares, la elevación de la corteza terrestre (Larsen *et al.*, 2004: 1118-1133) y la formación de lagos, cuyos impactos en conjunto representan un gran potencial de inundaciones, erosión y destrucción de caminos e infraestructura, que indudablemente afectan a las actividades productivas, como son la ganadería, la agricultura, la industria y el turismo. Lo anterior ha ocurrido en regiones montañosas de los Alpes, el Himalaya y los Andes, así como en las cuencas con hielos permanentes, como la Antártida, Alaska y Siberia, en donde vive más de la sexta parte de la población mundial.

térreas de latitud media y en las regiones tropicales húmedas. A su vez, los océanos seguirán calentándose; se penetrará desde la superficie hasta las capas profundas de los océanos, y se afectará la circulación oceánica. Por su parte, las proyecciones apuntan a que la cubierta de hielo del Ártico seguirá disminuyendo y haciéndose más delgada; en general, el volumen global de los glaciares continuará reduciéndose, lo que implicará que el nivel medio global del mar seguirá aumentando, con la probabilidad de que el ritmo de elevación sea mayor que el observado durante el periodo 1971-2010 (IPCC, 2013a: 20, 23-25, 27 y 28). Las previsiones del aumento del nivel medio global del mar sugieren un rango indicativo de 0,26 a 0,77 m para 2100 si el calentamiento global es de 1,5 °C, 0,1 m menos que si el calentamiento global es de 2 °C, cuya reducción es trascendente, ya que implica que hasta diez millones de personas (conforme a cifras de población de 2010) estarían menos expuestas a los riesgos que ello conlleva (sin ejecutar medidas de adaptación), tales como el desplazamiento forzado (IPCC, 2018: 9).

Asimismo, es importante señalar que los modelos climáticos prevén importantes diferencias en las características regionales del clima entre el momento actual y un calentamiento global de 1,5 °C, y entre un calentamiento global de 1,5 °C y de 2 °C, cuyas discrepancias comprenden un aumento de la temperatura media en la mayoría de las regiones terrestres y oceánicas, episodios de calor extremo en la mayoría de las regiones habitadas, así como precipitaciones intensas en varias regiones, la probabilidad de sequía y de déficits de precipitación en algunas regiones (IPCC, 2018: 9).

Lamentablemente, gran parte del cambio climático antropógeno, generado principalmente por las emisiones de CO₂, es irreversible en una escala temporal de entre varios siglos a milenios, y seguirá causando nuevos cambios a largo plazo en el sistema climático, como el aumento del nivel del mar, acompañados de impactos asociados, salvo que se produzca una abundante remoción de CO₂ de la atmósfera durante un periodo prolongado, lo cual se vislumbra como un objetivo muy difícil de alcanzar (IPCC, 2013a: 20, 23-25, 27 y 28; IPCC, 2018: 7).

III. LAS DIMENSIONES DE LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

De acuerdo con los informes del IPCC (IPCC, 2001c; IPCC, 2007a; IPCC, 2007b; IPCC, 2007c; IPCC, 2013c; IPCC, 2014; IPCC, 2018), el cambio climático implica no sólo afectaciones ambientales, sino también económicas y sociales. A guisa de ejemplo, en el siguiente punto haremos referencia a al-

gunos aspectos destacables; ello, con el fin de subrayar la relevancia de los impactos y sus consecuencias.

1. *Ambientales*

- *Ecosistemas.* El cambio climático antropógeno ha causado durante los últimos años importantes modificaciones a los ecosistemas, y se le han atribuido algunas extinciones de especies.⁷ Diversas especies terrestres, dulceacuícolas y marinas han modificado sus áreas de distribución geográfica, actividades estacionales, pautas migratorias, abundancias e interacciones con otras especies en respuesta a este fenómeno (IPCC, 2014: 4, 14 y 15). Los bosques tropicales en todo el mundo han sufrido tanto desplazamiento como pérdida en población. En el norte de Europa, en Norteamérica, así como en Japón, China y Rusia, se han alterado hábitats de bosque polar, tundra y praderas, por lo que algunas especies de aves, peces y mamíferos se han desplazado más al norte; además, han aparecido especies invasoras y exóticas. En Oceanía, los ecosistemas más afectados son los costeros y marinos debido a la acidificación del agua de mar, lo cual ha provocado cambios en el crecimiento del fitoplancton, en la abundancia de especies de macroalgas y alteraciones en las tasas de crecimiento de abulón, langosta y otros peces de importancia comercial. Las sequías atípicas de larga duración y extensión han afectado los bosques de Norteamérica y Asia central con altas tasas de mortalidad en diversas especies, sobre todo de coníferas; además, se han incrementado las plagas, enfermedades y organismos patógenos que afectan a diversas especies vegetales y animales. En las islas del Pacífico, las costas del golfo de México y el mar Caribe, de Sudamérica y de África, los impactos más severos los han recibido las colonias de coral, dunas, humedales, manglares y estuarios.
- *Recursos hídricos.* Las consecuencias del cambio climático vinculadas con la explotación excesiva de los recursos hídricos han implicado la

⁷ De acuerdo con el IPCC, de las 105,000 especies estudiadas, se prevé que el 6% de los insectos, el 8% de las plantas y el 4% de los vertebrados pierdan más de la mitad de su alcance geográfico si el calentamiento global es de 1,5 °C, en contraste con un 18% de los insectos, un 16% de las plantas y un 8% de los vertebrados si el calentamiento global es de 2 °C. Los impactos asociados a otros riesgos relacionados con la biodiversidad, como los incendios forestales y la propagación de especies invasoras, son menores con un calentamiento global de 1,5 °C que con uno de 2 °C (IPCC, 2018: 10).

disminución de los caudales. Algunas de las cuencas de los principales ríos del mundo, como el Indo, el Brahmaputra, el Ganges, el Salween y el Mekong en Asia;⁸ los mares Caspio y Aral y el río Danubio en Europa; el río Bravo de Norteamérica,⁹ y el río Nilo y los lagos Victoria y Tanganika en África, están sufriendo de estrés hídrico por el aumento de temperaturas, lo que provoca una mayor variación y volumen en la escorrentía, así como por el deterioro de la calidad y cantidad del agua; el primero ocurre por la acidificación del agua por las emisiones de CO₂ (con impacto directo en la biodiversidad), aumento de erosión y transporte de contaminantes, y el segundo se debe a la mayor evapotranspiración y reducción del régimen de lluvias. Ahora bien, entre más se caliente el agua, la productividad de la industria pesquera irá disminuyendo, con las consecuencias sociales que esto significa. Por otro lado, se ha documentado la pérdida de permafrost, la reducción de glaciares de montaña y de zonas polares, con la consecuente reducción de escorrentía, lo que afecta la contribución de escurrimiento hacia ríos y lagos internos, lo cual se ha observado en Sudamérica, Norteamérica, Europa y Asia; de igual manera, el incremento de temperatura superficial del agua ha provocado cambios en la dinámica del flujo de la misma y la aparición de zonas de eutrofización en lagos de África, Sudamérica y Asia.

2. Sociales

- *Agricultura y seguridad alimentaria.* Las repercusiones del cambio climático en la producción de alimentos afectarán a “todos los aspectos de la seguridad alimentaria incluido el acceso a los alimentos, el uso de éstos y la estabilidad de sus precios”, con la consecuente incidencia en los medios de subsistencia a nivel local y mundial, en particular en las regiones con alta inseguridad alimentaria y gran desigualdad social (IPCC, 2014: 4, 6, 13, 18 y 20). En relación con los principales cultivos (trigo, arroz y maíz) en las regiones tropicales y templadas, las proyecciones estiman que el cambio climático sin adaptación tendrá un impacto negativo en la producción, aunque puede haber localidades individuales que resulten beneficiadas de este aumento (IPCC, 2014: 17). Los países pobres y en vías de desarrollo de África, Asia y algunos de América Central y el Caribe son

⁸ Lutz *et al.*, 2014: 587-592.

⁹ Detinger *et al.*, 2015: 2069-2093; Llano, 2019: 237-257.

los más afectados por su dependencia a la agricultura de temporal y su alta vulnerabilidad en el ganado, ya que debido a ondas de calor, sequías extensas y duraderas, huracanes e inundaciones, heladas y lluvia extrema se han incrementado las tasas de mortalidad y enfermedades de los principales ganados, así como la presencia de plagas y pérdidas en cultivos.¹⁰ De igual manera, los impactos del cambio climático en el océano incrementan los riesgos para la pesca y la acuicultura a causa de los impactos en la fisiología, la supervivencia, el hábitat, la reproducción, la incidencia de enfermedades y el riesgo de aparición de especies invasoras (IPCC, 2018: 11).

- *Salud.* El impacto del cambio climático afectará a la salud al generar lesiones, enfermedades y muertes debido a olas de calor e incendios más intensos; igualmente, se prevé una mayor desnutrición a causa de la disminución en la producción de alimentos en las regiones pobres; mayores riesgos de enfermedades transmitidas por los alimentos y el agua, y el desplazamiento de vectores transmisores de enfermedades a zonas más altas y a regiones fuera de los trópicos; el cambio climático puede propagar enfermedades infecciosas en áreas en las que comúnmente no se presentan (IPCC, 2014: 19). Los cambios en los ecosistemas y, por tanto, en su biodiversidad afectan las poblaciones de vectores de enfermedades, lo cual potencialmente eleva las tasas de malaria, dengue, chikungunya, entre otros. Además, el incremento en las temperaturas facilita la propagación de las poblaciones de mosquitos a regiones como Europa, África central y oriental y Sudamérica. Por otro lado, el calentamiento global también contribuye a la propagación de virus que provocan meningitis, hantavirus y rotavirus, en zonas templadas y frías de Asia, Europa y Norteamérica.
- *Movimientos poblacionales.* El Quinto Informe de Evaluación del IPCC pone de manifiesto que el cambio climático durante el siglo XXI proyecta un aumento en el desplazamiento de personas, cuyo riesgo se acrecienta en los países en desarrollo cuando las poblaciones tanto rurales como urbanas están expuestas a los fenómenos meteorológicos extremos y carecen de recursos para una migración planificada. A su vez, entre los principales resultados expuestos por el IPCC se establece que los impactos del cambio climático son una creciente amenaza para la seguridad humana, al perjudicar el acceso a los alimentos, al agua y al refugio, destruyendo a la vez pertenencias,

¹⁰ Ibarra, 2019: 329-350; López y Hernández, 2016: 459-496.

donde el aumento de migraciones forzadas pone en peligro la cultura y la identidad de las personas; indirectamente, todo esto puede aumentar los riesgos de conflictos violentos en la forma de guerra civil y violencia entre grupos, al incrementarse motores como la pobreza y las crisis económicas (IPCC, 2014: 20).

3. *Económicos*

El Informe Stern hace referencia al impacto del cambio climático sobre la economía mundial, y entre sus conclusiones principales se afirma que, en caso de no producirse una rectificación inmediata del actual modelo productivo, los costes del cambio climático para la economía mundial serán equivalentes a la pérdida de un mínimo del 5% del producto interno bruto (PIB) mundial anual, por lo que se necesitará una inversión semejante al 1% del PIB mundial para aminorar los efectos del cambio climático, ya que de no hacerse dicha inversión, el mundo se expondrá a una recesión, que podrá alcanzar el 20% del PIB global; en dicho escenario, de acuerdo con Estrada y otros, el sector agrícola y el suministro de agua serían los más afectados, además de la pérdida del 50% de la vegetación y la cubierta forestal para mediados del siglo XXI (Estrada *et al.*, 2013: 6).

Cabe resaltar que, por ejemplo, Estados Unidos presentó una pérdida económica atribuible al cambio climático estimada entre 2,000 y 14,000 millones de dólares tan sólo en 2005, cantidad que equivale del 2 al 12% de la pérdida de la riqueza de la población local, como consecuencia de los impactos de los fenómenos naturales (Estrada *et al.*, 2015: 1). En este contexto, el pronóstico indica que el incremento en 1 °C de la temperatura global representaría un aumento de las pérdidas por tormentas tropicales y huracanes calculado entre 19,000 y 88,000 millones de dólares por año (Estrada *et al.*, 2015: 4).

En el plano regional, diversos estudios estiman que los costos económicos del cambio climático en América Latina y el Caribe relacionados con un aumento de 2,5 °C de temperatura (muy probablemente alrededor de 2050) oscilan entre el 1.5% y el 5% del PIB actual (CEPAL, 2015: 26). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, ha indicado que las pérdidas económicas acumuladas por eventos hidrometeorológicos en Latinoamérica alcanzaron un valor de 81,000 millones de dólares en el periodo de 1970-2008 (CEPAL, 2009: 32).

Por otro lado, de una manera no exhaustiva, datos de un reciente estudio de la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo

Mundial para la Naturaleza (WWF)¹¹ calculan que el valor agregado anual de los daños económicos que se anticipan en la región de América Latina y el Caribe, como consecuencia de algunos de los principales impactos físicos¹² atribuibles al inevitable aumento de 2 °C de la temperatura media sobre los niveles preindustriales, irá aumentando gradualmente hasta alcanzar aproximadamente entre 85,000 millones de dólares y 110,000 millones de dólares en 2050; ello, sin considerar otros valores difícilmente cuantificables, como los daños a la biodiversidad, la afectación de los servicios ambientales y los daños culturales y sociales, lo que incidirá en el Índice de Desarrollo Humano, transgrediendo negativamente en los niveles de equidad y pobreza.¹³

En México, actualmente las pérdidas en el PIB a consecuencia de las variaciones en el clima han impactado fuertemente al sector agrícola; durante la última década, se dio más variabilidad y reducción global de la precipitación pluvial, que afectó en especial a los productores de temporal, generalmente campesinos de subsistencia (Ortiz *et al.*, 2015: 232), entre quienes se encuentran los más pobres, tanto por nivel de ingreso como de riqueza, por lo que la vulnerabilidad de los campesinos ante el cambio climático aumentará significativamente. Más del 60% de la agricultura en nuestro país se lleva a cabo bajo condiciones de temporal, por lo que resulta vulnerable a las condiciones climatológicas extremas, como heladas, sequías e inundaciones, lo que generará grandes costos para el país (Ibarrarán y Rodríguez, 2007: 21-27).

En este sentido, cabe señalar que en los últimos años se ha observado una disminución en la producción de los cultivos y en el número de cabezas de ganado, con afectación a la industria de procesamiento de alimentos, de ahí que se reporte un incremento del 47.5% en la importación de granos con un costo de 2,164 millones de dólares, aumentando, en consecuencia, el pre-

¹¹ Vergara *et al.*, 2014.

¹² Tales como el aumento del nivel del mar (un m); el blanqueo coralino; la intensificación y aumento de la frecuencia de eventos meteorológicos extremos; problemas en la salud, al generarse un aumento en incidencias de diarrea y desnutrición; la extinción paulatina de especies en la Amazonía; la reducción acelerada del tamaño de glaciares en Perú; el detrimento de servicios ecosistémicos, y la pérdida de la capacidad de generación hidroeléctrica en Brasil. Véase Vergara *et al.*, 2014: 32-35.

¹³ Para medir la calidad de vida generalmente se emplea el Índice de Desarrollo Humano, que es un indicador propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través del cual se mide el grado de desarrollo de los países a partir de las siguientes variables: 1) longevidad: medida en función de la esperanza de vida al nacer; 2) nivel educacional: medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior; y 3) nivel de vida: medido por el PIB real per cápita. Remítase a PNUD, 1990: 36 y 37.

cio de los alimentos; lo anterior, vinculado con el impacto económico negativo con relación al cambio climático que se genera sobre el valor de la tierra, cuyas estimaciones indican que hacia 2050 existirán pérdidas en el valor de la producción en los Estados del sur del país, cuyos cultivos básicos como el maíz y el frijol muestran tendencias a la baja, además de una pronunciada inestabilidad, lo que afectará negativamente al ingreso agrícola (Martínez y Rodríguez, 2008).

De la Fuente y Olivera (2013), al examinar el efecto del cambio climático en el PIB per cápita y en la pobreza en México, estiman que, ante el incremento de la variabilidad climática y las precipitaciones pluviales, el ingreso se reducirá en hasta 1.45% para 2030, y la reducción de la pobreza será más lenta, lo que propiciará que 2,902,868 personas permanezcan en condiciones de pobreza; esto se establece con base en cifras de población proyectadas para 2030.

Por su parte, Galindo, en el estudio sobre *La economía del cambio climático en México*, observa que la valuación de los costos de los impactos de este fenómeno son tres veces mayores que aquellos asociados a un acuerdo de mitigación internacional para México, ya que, conforme a su análisis, los costos totales del cambio climático alcanzarán en 2100 alrededor del 6.22% del PIB, excluyendo actividades pecuarias, eventos extremos, alza del nivel del mar y los costos fuera del mercado en biodiversidad, cuya pérdida del 45% es depreciada en este pronóstico con una disminución económica del 0.06% del total del PIB, y vidas humanas; a su vez, estima que los costos de la mitigación con reducciones al 50% de emisiones al 2100 con respecto al 2002 oscilan entre 0.7 y 2.2% del PIB actual, dependiendo del valor de la tonelada de carbono (Galindo, 2009: 54 y 55).

Sin embargo, Estrada y otros debaten estos resultados en un análisis posterior, argumentando la incertidumbre que producen los modelos teóricos en los que se basan, al sostener con tan sólo el 60% de probabilidad una media equivalente al 3.5% del crecimiento anual del PIB dependiente de variables determinantemente constantes, como el alza del capital social y la tasa del empleo, estimadas en un 4.5% y 1.5%, respectivamente, mientras que las fluctuaciones en el precio del consumo de energía e hidrocarburos no son consideradas; además, señalan que dicho estudio proporciona estimaciones de los costos acumulados del cambio climático para México durante este siglo y que, de acuerdo con sus datos, los impactos económicos del cambio climático no representarían un menoscabo a la economía mexicana; por lo tanto, subestiman los impactos potenciales del cambio climático a esta última, lo cual contrasta con los estudios referentes a las evaluaciones de los

impactos del cambio climático con consecuencias considerables en nuestro país. Además, agregan que los resultados expuestos son notoriamente bajos en comparación con los del Informe Stern; de tal manera que, para que las estimaciones del estudio de Galindo sean consistentes al Informe, los costos del cambio climático deberían ser al menos tan grandes como el promedio mundial, teniendo en cuenta que México es un país en desarrollo y significativamente biodiverso, en donde el valor presente de los costos acumulados del cambio climático durante este siglo correspondería a una pérdida anual del 0.08% del PIB (Estrada *et al.*, 2013: 5 y 6).

IV. DETERIORO PAULATINO Y DETERIORO REPENTINO. DISTINTAS ESCALAS TEMPORALES

Los efectos del cambio climático pueden observarse a distintas escalas temporales. Los deterioros repentinos son efectos que ocurren en un periodo corto de semanas o meses, mientras que el deterioro paulatino puede verse reflejado en varios años o décadas. El deterioro repentino está asociado con los fenómenos meteorológicos extremos, que son fenómenos inusualmente severos impropios de una estación. Para determinar si un fenómeno es severo o no, la ocurrencia de una variable meteorológica debe estar por encima o por debajo de un valor umbral cercano al extremo superior o inferior de los registros de valores en una localidad particular.

En la actualidad, tendemos a prestar más atención a los fenómenos súbitos y poco a la problemática a largo plazo del cambio climático. Sin embargo, la gravedad de los impactos ocasionados por fenómenos extremos también depende de la exposición y la vulnerabilidad de las poblaciones humanas, que a su vez están relacionados con factores como el deterioro paulatino como consecuencia del cambio climático antropogénico, la variabilidad natural del clima y el desarrollo socioeconómico (IPCC, 2012: 17-19). Las consecuencias acumuladas del deterioro paulatino y repentino son una degradación ambiental generalizada, que implica “la disminución de la capacidad del medio ambiente para responder a las necesidades y a los objetivos sociales y ecológicos” (UNISDR, 2009: 12), y provocan conflictos socioambientales y migración humana, en razón de que “la degradación del medio ambiente puede alterar la frecuencia y la intensidad de las amenazas naturales y aumentar el grado de vulnerabilidad de las comunidades” (UNISDR, 2009: 12).

Con el objetivo de relacionar los efectos del cambio climático con la migración humana, en este capítulo clasificamos como deterioro paulatino a

las sequías, la desertificación, la elevación del nivel del mar y la acidificación de los océanos. Consideramos como deterioro repentino a las olas de calor y frío, los ciclones tropicales y las inundaciones.

1. *Deterioro paulatino*

A. *Sequías*

El término se refiere a un déficit en la precipitación de una región, tomando como referencia a la precipitación media anual o estacional de largo periodo (Martínez y Fernández, 2004: 315). Conforme al IPCC, la sequía es un “período de condiciones anormalmente secas durante un tiempo suficiente para causar un desequilibrio hidrológico grave” (IPCC, 2013b: 201).

A escala global, no existe evidencia suficiente para asegurar que las sequías tengan una tendencia a incrementarse. Esto puede deberse a la falta de observaciones directas y a las inconsistencias geográficas en las tendencias (Sheffield *et al.*, 2012: 435-438; IPCC, 2013c: 46-50). Sin embargo, es probable que la frecuencia e intensidad de las sequías esté aumentando en algunas regiones del planeta, como el Mediterráneo y el oeste de África, y esté disminuyendo en el noroeste de Australia y algunas regiones de Norteamérica (IPCC, 2013c: 46-50). Aun así, se sabe que la sequía regional puede tener impactos en la sequía global (Sternberg, 2011).

Debido a la compleja dinámica atmosférica de la humedad, puede ocurrir que en algunas regiones exista un aumento en la sequía, mientras que en otras haya un aumento en las inundaciones. Por ejemplo, mientras que en Norteamérica se espera un aumento en la precipitación media anual y en el número de inundaciones (Easterling *et al.*, 2000: 2069 y 2070), en el sur de Europa la sequía podría provocar la disminución en el potencial de generación de energía hidroeléctrica y, en general, en la productividad agrícola (WMO, 2007: 3). En México, bajo un escenario de cambio climático se prevé que algunas regiones se beneficien, en tanto que otras se vean afectadas por un aumento en el grado de severidad de la sequía. Las regiones que mayormente se verían afectadas son la península de Baja California y el noroeste de Sonora (Martínez y Fernández, 2004: 315-325).

Existen numerosos efectos ambientales derivados de las sequías; en los bosques, la mortalidad de los árboles puede ocasionar alteración en la riqueza, en la composición y en la distribución de las especies; posibles impactos en los ciclos del carbono y el nitrógeno; disminución en la productividad primaria, e incremento súbito y paulatino de recursos para organismos des-

componedores (Weifeng *et al.*, 2012: 109-121). Además, una disminución en la humedad relativa aumenta la acumulación de combustible orgánico seco, lo cual es un factor potencial de incendios, incrementando así la tasa de deforestación (Díaz-García *et al.*, 2013: 397 y 398). Las alteraciones en la conectividad hidrológica como consecuencia de un aumento en la sequía pueden provocar cambios en la calidad de los cuerpos de agua dulce, impactando la biota acuática (Boulton y Lake, 2008: 81-102).

Aquellas zonas en las que la disponibilidad relativa de agua disminuya tendrán un aumento en la demanda, y, como consecuencia, la dificultad para suministrar el agua sería un factor potencial de conflicto. Esto se intensificaría en las zonas áridas o semiáridas en donde se realizan actividades productivas. Debido al cambio climático, se prevé que la disponibilidad relativa de agua disminuya; con esto, la demanda de agua aumentará, y la dificultad para suministrarla será un factor potencial de conflicto.

Por otro lado, es de señalar que la sequía tiene un impacto socioeconómico relevante; por ejemplo, en el caso de México, donde la agricultura de riego y de temporal es una fuente importante de empleo y de ingreso económico, las sequías representan un alto riesgo para el sector agropecuario, ya que propician severos desajustes a la economía regional y nacional; de igual manera, el sector ganadero se ve afectado con pérdidas económicas; todo ello, con la consecuente afectación social (Cenapred, 2012; PECC, 2014: 4-9); a su vez, la escasez de agua es un factor decisivo para abandonar los poblados y regiones (Ortega-Gaucín y Velasco, 2013: 79). De tal manera que los efectos de las sequías pueden incidir en la migración de la población productiva en busca de mejores oportunidades, ya sea en las grandes ciudades o en países fronterizos (Feng *et al.*, 2010: 14257-14262).

B. Desertificación

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, adoptada el 17 de junio de 1994, define a la desertificación en el artículo 1o., inciso *a*, como “la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas”; a su vez, en el inciso *f* se señala que la degradación de las tierras es

...la reducción o la pérdida de la productividad biológica o económica y la complejidad de las tierras agrícolas de secano, las tierras de cultivo de regadío

o las dehesas, los pastizales, los bosques y las tierras arboladas, ocasionada, en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, por los sistemas de utilización de la tierra o por un proceso o una combinación de procesos, incluidos los resultantes de actividades humanas y pautas de poblamiento, tales como:

- i. la erosión del suelo causada por el viento o el agua,
- ii. el deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas o de las propiedades económicas del suelo, y
- iii. la pérdida duradera de vegetación natural.

La desertificación, por lo tanto, es el proceso de degradación del suelo fértil en el que se pierde parcial o totalmente su potencial de producción. La desertificación es consecuencia de tres factores principales: la pérdida de cobertura vegetal, la erosión y la escasez de agua. El cambio climático está íntimamente ligado a la desertificación por las retroalimentaciones que existen entre la degradación del suelo y la precipitación. Así, se generan cambios en las escorrentías y en la disponibilidad de agua.

De acuerdo con la Organización Meteorológica Mundial (WMO, 2007: 3), las estimaciones prevén que el cambio climático aumente la desertificación debido a la alteración en la distribución espacial y temporal de la temperatura, las lluvias, la radiación solar y los vientos. Al igual que en la sequía, la desertificación no impacta de una manera homogénea a escala global. Por ejemplo, los suelos expuestos a la degradación como consecuencia de un mal manejo de la tierra son más susceptibles a la desertificación por el cambio climático. El incremento en la temperatura regional altera las propiedades y los procesos del suelo (descomposición de materia orgánica, lixiviación y regímenes de inundación). Se estima que la productividad de los cultivos disminuya aun cuando el aumento en la temperatura sea muy pequeño, principalmente en latitudes bajas donde existe una temporalidad de lluvias y secas. En Latinoamérica se espera una salinización y desertificación de las tierras agrícolas en las zonas más secas.

C. Elevación del nivel del mar

Es el aumento en el nivel medio global del mar causado principalmente por dos procesos distintos: la expansión térmica de las aguas oceánicas y el deshielo de los polos. La expansión térmica se debe a la dilatación del agua debido al aumento en la temperatura. Se estima que alrededor de la mitad del aumento del nivel del mar que se produjo durante el siglo pasado se debe a la expansión térmica de los océanos (IPCC, 2013c: 1139-1141). Los cambios

en los vientos superficiales, la expansión térmica y la incorporación de hielo fundido alteran las corrientes oceánicas, lo que modifica el nivel del mar de manera diferencial.

Asimismo, a nivel local, la compactación de sedimentos y los procesos tectónicos modifican el nivel del mar. De acuerdo con el Quinto Informe del IPCC (IPCC, 2013c: 1139), la tasa de cambio del nivel medio global del mar era de 1.7 ± 0.2 mm año⁻¹ para todo el siglo XX, y de entre 2.8 y 3.6 mm año⁻¹ desde 1993. Durante el periodo 1901-2010, el nivel del mar se elevó 0.19 metros.

El incremento del calentamiento global aumenta la exposición de las islas pequeñas, las zonas costeras bajas y los deltas a los riesgos asociados al aumento del nivel del mar para muchos sistemas humanos y ecológicos. El efecto inmediato es un aumento en el hundimiento y en las inundaciones, así como las intrusiones de agua salada y los daños en la infraestructura (IPCC, 2018: 10). Otros efectos menos inmediatos implican la pérdida de humedales, la erosión de playas y la pérdida de acantilados de sustrato suave (Nicholls, 2011: 144-157).

Ahora bien, tomando en cuenta que las zonas costeras e insulares son las más vulnerables, un porcentaje sustancial de la población humana se vería severamente afectado, incluso con un aumento mínimo del nivel del mar (Anthoff *et al.*, 2006; IPCC, 2013c: 1139-1141), lo que propiciaría un considerable movimiento poblacional.

La elevación del nivel del mar constituye un riesgo para los sectores residencial y de infraestructura asentados en zonas costeras, por lo que desde el punto de vista económico implica el aumento de los costos para proteger y mantener las fronteras marítimas, además de que el sector turístico también es afectado, al resultar erosionadas las costas y al generarse la pérdida de áreas de playas (Galindo, 2009: 41).

Al respecto, cabe señalar que, en el ámbito nacional, diversos estudios han evaluado el coste económico del aumento del nivel del mar (IPCC, 2001c). Tal es el caso de Uruguay, en donde se evaluaron los impactos potenciales de un incremento de 0.5 metros en la costa de Montevideo, cuyo resultado sin respuesta adaptativa estimó el costo de dicho aumento en 23 millones de dólares, con un retiro de la línea de costa de entre 56 y 112 metros, y una pérdida de 6.8 hectáreas de tierra (Saizar, 1997: 73-79). Por su parte, en Polonia se estimó que el costo total de pérdida de tierra por la elevación del nivel del mar sería de aproximadamente 30 billones de dólares, mientras que el costo de la protección total de 2,200 km de costa se evaluó en 6 billones de dólares (IPCC, 2001c).

En México, el litoral costero se extiende a lo largo de aproximadamente 11,122 km (incluye ríos, deltas, estuarios, lagunas, bahías, humedales, manglares y arrecifes), en cuyas zonas se ubican importantes centros urbanos y se desarrollan actividades fundamentales para la economía del país, tales como la extracción de petróleo, turismo, agricultura, pesca y acuacultura, entre otras (Vázquez, 2008: 8); de ahí la importancia de conocer qué tan vulnerables pueden ser nuestros ecosistemas y su poder de adaptación ante la elevación del nivel del mar.

En el estudio denominado *Evaluación regional de la vulnerabilidad actual y futura de la zona costera mexicana y los deltas más impactados ante el incremento del nivel del mar debido al cambio climático y fenómenos hidrometeorológicos extremos*, las proyecciones nacionales estimadas para un escenario con incremento del nivel del mar de dos metros señalan que en términos absolutos Campeche, Sinaloa y Quintana Roo podrían ser los estados más afectados, mientras que en términos relativos Tabasco sería el estado más afectado, con el 14% de su superficie; le seguirían Quintana Roo, Campeche y Sinaloa, con 11.94, 9.50 y 8.90%, respectivamente; cabe señalar que las proyecciones para el incremento de un metro se mantienen similares (Vázquez, 2008: 26-32).

No obstante, es preciso destacar que en dicho estudio se identifica a casi todo el litoral costero del golfo de México con afectaciones en las zonas costeras de los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Sinaloa, Nayarit y Chiapas hacia finales del presente siglo, cuyas zonas críticas serán la Laguna de Términos en Campeche; el Complejo Deltaico Grijalva-Usumacinta y el sistema lagunar Carmen-Pajonal Machona en Tabasco; la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an en Quintana Roo, y Marismas Nacionales en Nayarit y Sinaloa (Vázquez, 2008: 47 y 48).

Los impactos del aumento del nivel del mar para las costas mexicanas serán diferentes en magnitud y características para los estados costeros; sin embargo, los efectos socioeconómicos potenciales directos e indirectos, en general, implicarán daños económicos, ambientales, culturales y de subsistencia a causa de la pérdida de tierras, infraestructura y hábitats costeros, con afectación a los asentamientos humanos, el turismo, la agricultura, la acuacultura, el suministro, la cantidad y calidad de agua dulce, las pesquerías, así como los servicios financieros y de salud (Vázquez, 2008).

D. Acidificación de los océanos

El aumento en la concentración de CO₂ en la atmósfera provoca un incremento en la absorción oceánica de dióxido de carbono, lo que ocasiona la acidificación (Dore *et al.*, 2009: 12235-12240). Este fenómeno no ocurre

de forma homogénea a escala global. Por ejemplo, las regiones polares son más susceptibles a la acidificación, mientras que los sistemas costeros eutróficos usualmente presentan un pH más alto (Steinacher *et al.*, 2009: 530 y 531; Doney *et al.*, 2012: 16). Además, el cambio de uso de suelo y los flujos de los ríos modifican la alcalinidad de las regiones costeras. De acuerdo con el Quinto Informe del IPCC (2013: 294), el pH superficial del océano ha disminuido en 0.1 unidades con respecto a la época preindustrial. Los océanos han absorbido alrededor del 30% de las emisiones de CO₂, por lo que el proceso de acidificación se está acelerando.

Al acidificarse el océano, se reduce la concentración de iones carbonatados, lo que ocasiona que el nivel de saturación de carbonato de calcio se reduzca. Esto podría generar severos impactos en arrecifes de coral, criaderos de ostras, redes tróficas y ciclos geoquímicos (Doney *et al.*, 2012: 19-21). Para algunos autótrofos como el fitoplancton o algunos pastos marinos, el incremento de CO₂ puede promover la fotosíntesis, mientras que para otros, particularmente para los organismos calcificadores, la fotosíntesis se vería reducida (Kroeker *et al.*, 2009: 1419-1434).

La acidificación puede modificar una amplia variedad de procesos metabólicos; por ejemplo, en algunos peces y moluscos podría reducir la capacidad de retención de oxígeno (Pörtner, 2010: 881-893). Estos efectos podrían alterar la producción pesquera, así como las actividades turísticas asociadas principalmente a los ecosistemas de arrecifes de coral.

2. *Deterioro repentino*

A. *Olas de calor y frío*

Las olas de calor son periodos de clima más cálido de lo habitual y pueden durar varios días o semanas. Las olas de calor representan un gran riesgo para la población, principalmente en combinación con una alta humedad, porque generan la persistencia de altas temperaturas durante las noches (Karl *et al.*, 2009: 24 y 25). En las últimas décadas se ha presentado una tendencia creciente en las olas de calor de este tipo. Cabe señalar que éstas pueden estar acompañadas de baja humedad, lo que se asocia con las sequías y, a su vez, con un aumento en los incendios forestales (Trenberth, 2011: 131 y 132; Lau y Kim, 2012: 393-397).

Numerosos estudios han documentado que el cambio climático ha aumentado la frecuencia, severidad y duración de las olas de calor en casi todas las zonas continentales del mundo (Karl *et al.*, 2008; Stott *et al.*, 2010: 192-

211; Christidis *et al.*, 2011: 1922-1930; IPCC, 2013: 46-50). Por ejemplo, las temperaturas extremas durante la noche usualmente ocurrían una vez cada veinte años. Ahora, se registra una cada diez años (Zwiers *et al.*, 2011: 881). Actualmente, los veranos extremadamente cálidos (temperaturas superiores a tres desviaciones estándar del promedio histórico) se observan en el 10% del territorio mundial, mientras que en el periodo comprendido entre 1951 y 1980 se registraba en tan sólo el 0.1-0.2% (Hansen *et al.*, 2013: 547). Cabe señalar que estos eventos extremos son responsables de más muertes anuales que la combinación de huracanes, rayos, tornados y terremotos en los Estados Unidos (Luber y McGeehin, 2008: 429).

Las olas de frío son episodios extremos en el descenso de la temperatura, que pueden ser más severos debido a un aumento en la fuerza del viento (Stocks *et al.*, 2004: 450). El cambio climático provocará un aumento tanto en el número como en la intensidad de estas temperaturas extremas, principalmente en Europa y Estados Unidos (Kodra y Ganguly, 2014: 3-5). Entre los efectos esperados se encuentran la modificación de los umbrales de respuesta de las plagas agrícolas (Diffenbaugh *et al.*, 2008: 1-9), la modificación de los límites de distribución de las especies (Walther *et al.*, 2002: 389-395; Firth *et al.*, 2011: 250-256), y una afectación directa en los productos agrícolas (Schlenker y Roberts, 2009: 15594-15598).

En el caso de México, Ibararán y Rodríguez señalan que económicamente los impactos de la variación de temperaturas en la producción agrícola (la estimación se aplica a seis productos del sector agrícola: caña de azúcar, maíz, naranja, trigo, café y frijol)¹⁴ pueden ir del orden de los dieciséis a los veintidós mil millones de pesos (Ibararán y Rodríguez, 2007: 25-30); no obstante, cabe destacar que tal estimación no toma en cuenta la introducción de medidas defensivas, como incrementar el uso de insumos para contrarrestar la reducción en la productividad, modificar la composición de la producción y/o cambiar las fechas de siembra. Además, el resultado del estudio se considera parcial, debido a que sólo incluye seis productos del sector agrícola para determinar el costo impuesto por el cambio climático; por otro lado, no toma en cuenta medidas de adaptación y no determina las pérdidas distributivas y para los consumidores.

B. *Ciclones tropicales*

Los ciclones tropicales y sus etapas (perturbación tropical, depresión tropical, tormenta tropical y huracán) son fenómenos meteorológicos extre-

¹⁴ Ibararán y Rodríguez, 2007: 26, tabla 4.2.

mos que han recibido mucha atención en las últimas evaluaciones del IPCC, porque contribuyen a la ocurrencia de desastres. Sin embargo, los riesgos de desastre no obedecen únicamente a factores físicos, sino que surgen de la interacción entre los fenómenos meteorológicos junto con la exposición y vulnerabilidad de las poblaciones humanas. El cambio climático antropogénico, la variabilidad natural del clima y el desarrollo socioeconómico son factores determinantes de la severidad de los desastres (IPCC, 2012: 18).

El cambio constante en el clima genera dificultad para predecir la severidad de los fenómenos climáticos extremos; por lo tanto, es probable que ocurran fenómenos de este tipo sin precedentes. Además, se espera que, durante el siglo XXI, la frecuencia, la intensidad y la proporción de precipitaciones aumenten en muchas zonas del planeta. Se espera un aumento en la velocidad máxima del viento en los ciclones tropicales; sin embargo, debido a que no todas las cuencas oceánicas responden del mismo modo, no se esperan cambios observables a escala mundial (IPCC, 2013c: 107 y 108).

En cuanto a los ciclones, existe un consenso respecto al aumento en su intensidad en el noroeste del Pacífico y en el Atlántico norte, y se prevé que, a mayor número e intensidad de tormentas, los impactos podrían tener mayores consecuencias sociales y económicas relevantes (Cenapred, 2012; PECC, 2014: 4-9).

En el caso de México, la frecuencia y la intensidad de los ciclones tropicales están superando por mucho la capacidad de planeación y reacción del gobierno, y están impactando gravemente no sólo a la población, sino también a las finanzas del país, cuyo perjuicio económico ha pasado de un promedio anual de 730 millones de pesos en el periodo de 1980-1999 a 21,950 millones para el periodo 2000-2012 (ENCC, 2013: 32).

Finalmente, cabe señalar que los ciclones tropicales pueden representar una fuerte influencia en la movilidad y reubicación de varios sectores de la población humana, con la consecuente afectación tanto a las comunidades receptoras como a las de origen; ello, debido a que el impacto de los fenómenos meteorológicos extremos está estrechamente ligado a los sectores vinculados al clima, como son agua, salud, seguridad alimentaria, agricultura, silvicultura, turismo, entre otros, y afecta la capacidad para enfrentar los efectos y la capacidad de adaptación (IPCC, 2012: 2 y 3).

C. Inundaciones

Las inundaciones son eventos hidrológicos repentinos asociados a un aumento extremo en la precipitación como consecuencia de tormentas tropi-

cales, tormentas eléctricas, lluvia orográfica y ciclones extratropicales que se desarrollan principalmente a escalas locales y regionales (Trenberth, 2011: 123 y 124). De acuerdo con el Informe Especial sobre la Gestión de los Riesgos de Fenómenos Meteorológicos del IPCC (IPCC, 2012: 10-15), las proyecciones en las precipitaciones sugieren cambios en los regímenes de inundaciones de origen fluvial, principalmente a escala local en algunas cuencas o regiones. Es muy probable que el incremento en el nivel medio del mar contribuya a un aumento en las inundaciones en zonas costeras. Los lugares que actualmente experimentan impactos adversos, como la erosión costera y las inundaciones, seguirán haciéndolo. Las pequeñas islas tropicales se verían afectadas tanto por el aumento en el nivel del mar como por el aumento en la velocidad máxima de las tormentas tropicales. Asimismo, los cambios en las olas de calor, el retroceso glacial y/o la degradación del permafrost influirán en los fenómenos de alta montaña, como la inestabilidad de las pendientes, los movimientos de masa y las inundaciones provocadas por el desbordamiento de los lagos glaciales.

Como consecuencia del cambio climático, se espera un aumento en la escorrentía anual, principalmente en latitudes superiores (Tao *et al.*, 2003: 251-261), y una disminución en regiones como África occidental, sur de Europa y sur de América Latina (Milly *et al.*, 2005: 347-350). Se estima que, por cada aumento de 1 °C en la temperatura, la escorrentía total mundial se incrementará 4% (Labat *et al.*, 2004: 631), lo cual supone un riesgo para las poblaciones colindantes con cuerpos lacustres en regiones vulnerables.

Anualmente, las inundaciones generan miles de pérdidas humanas y costos multimillonarios en diferentes partes del mundo, ya que éstas se producen en zonas donde suelen existir importantes asentamientos humanos y una intensa actividad económica; basta señalar que en 2008 afectaron a nivel mundial a 44.9 millones de personas, con costos económicos estimados en 1,905 millones de dólares, por lo que constituyen el fenómeno hidrológico de mayor impacto en la sociedad a nivel mundial (Baró-Suárez *et al.*, 2011: 201).

Por su parte, las inundaciones ocasionadas por los deshielos generan grandes modificaciones al paisaje, afectando las condiciones de vida de los pobladores en muchas regiones montañosas y de cuencas con hielos permanentes, en donde se concentra más de un sexto de la población mundial (Watson y Haeberli, 2004: 2-10).

Por ello, los estudios se han enfocado en determinar las causas y la predictibilidad de estos eventos, principalmente los ciclones tropicales, pues son los eventos cuyos efectos son los más devastadores (Murnane, 2004: 701-703).

Finalmente, cabe señalar que, económicamente, la estimación de los daños, antes y después del evento, cobra gran relevancia para el análisis costo-

beneficio, donde siempre resultará más rentable implementar de manera previa medidas que mitiguen el efecto de las inundaciones futuras, ya que generalmente se requiere de inversiones económicas significativas una vez acaecidos los daños por no actuar con prevención (Baró-Suárez *et al.*, 2011).

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANTHOFF, David *et al.*, 2006, *Global and Regional Exposure to Large Rises in Sea-Level: A Sensitivity Analysis*, Reino Unido, Tyndall Centre for Climate Change Research.
- BARÓ-SUÁREZ, José Emilio *et al.*, 2011, “Costo más probable de daños por inundaciones en zonas habitacionales de México”, *Tecnología y Ciencias del Agua*, vol. II, núm. 3, julio-septiembre.
- BATES, B. *et al.* (eds.), 2008, *El cambio climático y el agua. Documento técnico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Secretaría del IPCC.
- BECK, Ch. *et al.*, 2004, “A New Monthly Precipitation Climatology for the Global Land Areas for the Period 1951 to 2000”, *DWD, Klimastatusbericht*.
- BOULTON, Andrew y LAKE, Sam, 2008, “Effects of Drought on Stream Insects and its Ecological Consequences”, en LANCASTER, Jill y BRIERS, Rob (eds.), *Aquatic Insects: Challenges to Populations*, Reino Unido, CAB International.
- CENAPRED, 2012, *Atlas Nacional de Riesgos*, México, Centro Nacional de Prevención de Desastres.
- CEPAL, 2009, *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL, 2015, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CHRISTIDIS, Nikolaos *et al.*, 2011, “The Role of Human Activity in the Recent Warming of Extremely Warm Daytime Temperatures”, *Journal of Climate*, núm. 24.
- CONFERENCIA DE LAS PARTES EN CALIDAD DE REUNIÓN DE LAS PARTES EN EL PROTOCOLO DE KIOTO, 2013, *Decisión 1/CMP.8. Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)*, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add, 28 de febrero.
- DETTINGER, Michael *et al.*, 2015, “Western Water and Climate Change”, *Ecological Applications*, vol. 25, núm. 8.
- DÍAZ-GARCÍA, Eva *et al.*, 2013, “Forest Fuel Characterization Using Direct Sampling in Forest Plantations”, en GONZÁLEZ-CABÁN, Armando (ed.),

Proceedings of the Fourth International Symposium on Fire Economics, Planning, and Policy: Climate Change and Wildfires, Albany (California), Department of Agriculture, Forest Service.

- DIFFENBAUGH, Noah *et al.*, 2008, “Global Warming Presents New Challenges for Maize Pest Management”, *Environmental Research Letters*, núm. 3.
- DONEY, Scott *et al.*, 2012, “Climate Change Impacts on Marine Ecosystems”, *Annual Review of Marine Science*, núm. 4.
- DORE, John *et al.*, 2009, “Physical and Biogeochemical Modulation of Ocean Acidification in the Central North Pacific”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, núm. 106.
- EASTERLING, David *et al.*, 2000, “Climate Extremes: Observations, Modelling, and Impacts”, *Science*, núm. 289.
- ENCC, 2013, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de junio.
- ESTRADA, Francisco *et al.*, 2013, “The Economics of Climate Change in Mexico: Implications for National/Regional Policy”, *Climate Policy*, Inglaterra, Taylor & Francis.
- ESTRADA, Francisco *et al.*, 2015, “Economic Losses from US Hurricanes Consistent with an Influence from Climate Change”, *Nature Geoscience*.
- FENG, S. *et al.*, 2010, “Linkages Among Climate Change, Crop Yields and Mexico-US Cross-Border Migration”, *PNAS*, vol. 107, núm. 32, 10 de agosto.
- FIRTH, Louise *et al.*, 2011, “Air Temperature and Winter Mortality: Implications for the Persistence of the Invasive Mussel, *Perna Viridis* in the Intertidal Zone of the Southeastern United States”, *Journal of Experimental Marine Biology and Ecology*, núm. 400.
- FUENTE, A. de la y OLIVERA, M., 2013, “The Poverty Impact of Climate Change in Mexico”, *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 6461, mayo.
- GALINDO, Luis Miguel (coord.), 2009, *La economía del cambio climático en México. Síntesis*, México, SHCP-Semarnat.
- GOURETSKI, V. y KOLTERMANN, K., 2007, “How Much is the Ocean Really Warming?”, *Geophysical Research Letters*, vol. 34.
- HANSEN, James *et al.*, 2013, “Changes in the Frequency of Extreme Summer Heat”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, núm. 110.
- IBARRA, Rosalía, 2019, “Cambio climático, seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación”, en IBARRA, Rosalía (coord.), *Cambio climático y*

gobernanza. *Una visión transdisciplinaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- IBARRARÁN, María Eugenia y RODRÍGUEZ, Melissa, 2007, *Estudio sobre economía del cambio climático en México*, México, Instituto Nacional de Ecología-Universidad Iberoamericana de Puebla.
- IPCC, 2000, WATSON, R. T. *et al.* (eds.), *Land Use, Land-Use Change and Forestry*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC, 2001a, WATSON, R. T. (ed.), *Cambio climático 2001: informe de síntesis. Resumen para responsables de políticas. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, OMM-PNUMA.
- IPCC, 2001b, HOUGHTON, J. T. *et al.* (eds.), *Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-Reino Unido-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2001c, MCCARTHY, J. J. *et al.* (eds.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-Reino Unido-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2007a, “Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas más frecuentes”, en SOLOMON, S. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2007: base de ciencia física. Contribución del Grupo de Trabajo I al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC, 2007b, METZ, B. *et al.* (eds.), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC, 2007c, PACHAURI, R. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.
- IPCC, 2012, *Resumen para responsables de políticas. Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC, 2013a, “Resumen para responsables de políticas”, en STOCKER, T. F. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2013: bases físicas. Contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2013b, “Glosario”, en STOCKER, T. F. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2013: bases físicas. Contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del*

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2013c, STOCKER, T. F. *et al.* (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2014, “Resumen para responsables de políticas”, en FIELD, C. B. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial.
- IPCC, 2018, “Resumen para responsables de políticas”, en MASSON-DELMONTE, V. *et al.* (eds.), *Calentamiento global de 1,5 °C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*, OMM-PNUMA.
- KARL, Thomas *et al.*, 2008, *Weather and Climate Extremes in a Changing Climate*, Report by the U.S. Climate Change Science Program and the Subcommittee on Global Change Research, Washington.
- KARL, Thomas, 2009, *Global Climate Change Impacts in the United States*, Nueva York, Cambridge University Press.
- KODRA, Evan y GANGULY, Auroop, 2014, “Asymmetry of Projected Increases in Extreme Temperature Distributions”, *Scientific Reports*, núm. 4.
- KROEKER, Kristy *et al.*, 2009, “Meta-Analysis Reveals Negative Yet Variable Effects of Ocean Acidification on Marine Organisms”, *Ecology Letters*, núm. 13.
- LABAT, David *et al.*, 2004, “Evidence for Global Runoff Increase Related to Climate Warming”, *Advances in Water Resources*, núm. 27.
- LARSEN, C. F. *et al.*, 2004, “Rapid Uplift of Southern Alaska Caused by Recent Ice Loss”, *Geophysical Journal International*, vol. 158, núm. 3.
- LAU, William y KIM, Kyu-Myong, 2012, “The 2010 Russian Heat Wave/ Wildfires and Pakistan Flood: Teleconnection of Extremes”, *Journal of Hydrometeorology*, núm. 13.
- LLANO, María, 2019, “Aguas transfronterizas y cambio climático. El caso del río Colorado”, en IBARRA, Rosalía (coord.), *Cambio climático y gobernanza. Una visión transdisciplinaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- LÓPEZ, Alejandro y HERNÁNDEZ, Danae, 2016, “Cambio climático y agricultura: una revisión de la literatura con énfasis en América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 83, núm. 332, octubre-diciembre.
- LUBER, George y MCGEEHAN, Michael, 2008, “Climate Change and Extreme Heat”, *American Journal of Preventive Medicine*, núm. 35.
- LUTZ, A. F. *et al.*, 2014, “Consistent Increase in High Asia’s Runoff Due to Increasing Glacier Melt and Precipitation”, *Nature Climate Change*, núm. 4.
- MARTÍNEZ, Julia y FERNÁNDEZ, Adrián, 2004, *Cambio climático: una visión desde México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.
- MARTÍNEZ, R. M. y RODRÍGUEZ, O. E., 2008, *Construcción de un indicador frente a la vulnerabilidad que implica el cambio climático. Coloquio Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, retos de la gestión ambiental local*, México.
- MILLY, Paul *et al.*, 2005, “Global Pattern of Trends in Streamflow and Water Availability in a Changing Climate”, *Nature*, núm. 438.
- MURNANE, Richard, 2004, “Climate Research and Reinsurance”, *Bulletin of the American Meteorological Society*, núm. 85.
- NAKICENOVIĆ, N. y SWART, R. (eds.), 2000, *Special Report on Emissions Scenarios*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NICHOLLS, Robert, 2011, “Planning for the Impacts of Sea Level Rise”, *Oceanography*, núm. 24.
- NOAA, 2015, *What Are El Niño and La Niña?*, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), disponible en: <http://oceanservice.noaa.gov/facts/ninonina.html>.
- ORTEGA-GAUCIN, David y VELASCO, Israel, 2013, “Aspectos socioeconómicos y ambientales de las sequías en México”, *Aqua-LAC*, vol. 5, núm. 2, septiembre.
- ORTIZ, Benjamín *et al.* (coords.), 2015, *Reporte Mexicano de Cambio Climático. Grupo II. Impactos, vulnerabilidad y adaptación*, México, UNAM, Programa de Investigación en Cambio Climático.
- PECC, 2014, *Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril.
- PNUD, 1990, *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PÖRTNER, Hans-Otto, 2010, “Oxygen and Capacity Limitation of Thermal Tolerance: A Matrix for Integrating Climate Related Stressors in Marine Ecosystems”, *Journal of Experimental Biology*, núm. 213.
- SAIZAR, A., 1997, “Assessment of Impacts of a Potential Sea-Level Rise on Coast of Montevideo, Uruguay”, *Climate Research*, vol. 9, diciembre.

- SCHLENKER, Wolfram y ROBERTS, Michael, 2009, “Nonlinear Temperature Effects Indicate Severe Damages to US Crop Yields under Climate Change”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, núm. 106.
- SHEFFIELD, Justin *et al.*, 2012, “Little Change in Global Drought over the Past 60 Years”, *Nature*, núm. 491.
- SINGER, S. F. (ed.), 2008, *Nature, Not Human Activity, Rules the Climate: Summary for Policymakers of the Report of the Nongovernmental International Panel on Climate Change*, Chicago, The Heartland Institute.
- STEINACHER, Marco *et al.*, 2009, “Imminent Ocean Acidification in the Arctic Projected with the NCAR Global Coupled Carbon Cycle-Climate Model”, *Biogeosciences*, núm. 6.
- Stern Review on the Economics of Climate Change*, disponible en: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080910140413/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.
- STERNBERG, Troy, 2011, “Regional Drought Has a Global Impact”, *Nature*, núm. 472.
- STOCKS, Jodie *et al.*, 2004, “Human Physiological Responses to Cold Exposure”, *Aviation Space and Environmental Medicine*, núm. 75.
- STOTT, Peter *et al.*, 2010, “Detection and Attribution of Climate Change: A Regional Perspective”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, núm. 1.
- TAO, Fulu *et al.*, 2003, “Changes in Soil Moisture in China over the Last Half-Century and their Effects on Agricultural Production”, *Agricultural and Forest Meteorology*, núm. 118.
- TRENBERTH, Kevin, 2011, “Changes in Precipitation with Climate Change”, *Climate Research*, núm. 47.
- UNISDR, 2009, *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*, Ginebra, Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.
- VÁZQUEZ, Alfonso (coord.), 2008, *Evaluación regional de la vulnerabilidad actual y futura de la zona costera mexicana y los deltas más impactados ante el incremento del nivel del mar debido al cambio climático y fenómenos hidrometeorológicos extremos. Informe final*, México, UNAM-Semarnat, Instituto Nacional de Ecología.
- VERGARA, Walter *et al.*, 2014, *El desafío climático y de desarrollo en América Latina y el Caribe. Opciones para un desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- WALTHER, Gian-Reto *et al.*, 2002, “Ecological Responses to Recent Climate Change”, *Nature*, núm. 416.

- WATSON, Robert y HAEBERLI, Wilfried, 2004, “Environmental Threats, Mitigation Strategies and High Mountain Areas”, *Ambio*, núm. 13.
- WEIFENG, Wang *et al.*, 2012, “Drought-Induced Tree Mortality: Ecological Consequences, Causes, and Modeling”, *Environmental Review*, núm. 20.
- WMO, 2007, *Climate Change and Desertification*, Ginebra, World Meteorological Organization.
- WMO, *WMO Annual Statements on the Status of the Global Climate*, disponible en: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>.
- WMO, *WMO El Niño/La Niña Updates Archive*, disponible en: http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcasp/enso_updates.html.
- ZWIERS, Francis *et al.*, 2011, “Anthropogenic Influence on Long Return Period Daily Temperature Extremes at Regional Scales”, *Journal of Climate*, núm. 24.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DESPLAZADO CLIMÁTICO

En el capítulo primero se han expuesto de manera representativa los impactos generados, así como los proyectados, del cambio climático en múltiples ámbitos; no obstante, en el aspecto social resulta complejo distinguir entre la causa y el efecto del cambio climático en relación con la causa y el efecto de los movimientos poblacionales, por lo que actualmente no hay un acuerdo unánime sobre el alcance que podrían tener los impactos del cambio climático en las migraciones, presentándose dos posturas: quienes consideran que la degradación ambiental es solamente un factor circunstancial y marginal en la decisión de emigrar, motivada realmente por factores económicos y por la acción de las redes sociales transnacionales, y quienes sostienen que el deterioro ambiental por efectos del cambio climático será una causa directa de importancia creciente que forzará el desplazamiento de millones de personas, pues agravará los factores de expulsión de migrantes (Calleros, 2012: 68 y 69), tal como lo considera Jacobson (1988), quien hace referencia a los fenómenos meteorológicos extremos, así como a la degradación de los suelos, como detonantes que provocan movimientos poblacionales.

Por el contrario, Suhrke (1994: 479) argumenta que, si bien la degradación ambiental contribuye a la migración, los factores subyacentes son la presión demográfica, así como los patrones de uso de los recursos naturales; en este mismo sentido, Warner (2010) señala que los factores ambientales no son la única causa que detona la migración, puesto que la movilidad humana es parte de una relación multicausal compleja entre los sistemas ambientales y sociales.

Sin embargo, la evidencia empírica, sobre todo a partir de un estudio apoyado por la Comisión Europea, confirma que los factores ambientales son actualmente una de las variables que impulsan la migración. El proyecto es conocido como *The Environmental Change and Forced Scenarios (EACH-FOR)*, cuyo trabajo de campo se realizó en veintitrés lugares en donde se investigaron los vínculos entre el cambio ambiental y los patrones de migración (véase figura 1), cuyos resultados coincidieron en que el desplazamiento se manifies-

ta como una respuesta a los cambios ambientales (inundaciones, desertificación, degradación del suelo, escases de agua, sequías, el potencial aumento del nivel del mar y la contaminación industrial).¹

FIGURA 1
EACH-FOR REGIONAL ACTIVITY AREAS



FUENTE: Vág, 2009a: 6.

I. MIGRACIONES PROVOCADAS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los impactos del cambio climático sobre las migraciones poblacionales transfronterizas e internas son una de las consecuencias más significativas de la degradación ambiental, que a su vez se manifestará con fuerza en las próximas décadas.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las consecuencias del cambio climático son cada vez más inevita-

¹ Para ahondar sobre los resultados e informes de los casos de estudios, remítase a Vág, 2009a; Vág, 2009b.

bles y atraen la atención de los gobiernos de todo el mundo. Ya es evidente que serán pocos los aspectos de la vida social y económica no afectados; el cambio climático probablemente tendrá repercusiones en el desarrollo, la protección de los derechos humanos y la seguridad, por citar sólo algunos aspectos. Las repercusiones más importantes del cambio climático son tal vez las que se hacen sentir en la movilidad humana,² por lo que actualmente la relación entre las migraciones y el cambio climático se ha tornado preponderante en los debates que deben atender los Estados y la comunidad internacional.

La relación entre migración y cambio climático surge ante la posible generación de flujos migratorios masivos como resultado de alteraciones climáticas en el entorno geográfico; empero, la decisión de emigrar, así como los impactos de los efectos del cambio climático, están condicionados por la vulnerabilidad y resiliencia de las poblaciones y hogares.

Al respecto, Newland (2011: 4-7) señala que básicamente son cuatro los efectos físicos del cambio climático que se vinculan con los desplazamientos masivos: el aumento del nivel del mar, el incremento de las temperaturas, los cambios en los ciclos hidrológicos y los ciclones tropicales, cada vez más frecuentes e intensos.

La frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos generan riesgo, provocan situaciones de emergencia y el consiguiente desplazamiento poblacional; por otro lado, la variabilidad climática y sus efectos en los medios de sustento (Ibarra, 2019; Miraglia, 2009; FAO, 2008), en la salud (OPS, 2012; OMS, 2015; OMS, s.f.), en la disponibilidad de agua (Robles y Garatuzá, 2015: 219-242; Sánchez *et al.*, 2015: 243-271), entre otros, afectarán la calidad de vida y la vida misma, lo que propiciará migraciones humanas (Orsi, 2008); de igual modo, la elevación de los niveles del mar provocará que varias zonas costeras y los pequeños Estados insulares dejen de ser habitables; a su vez, la desertificación, la erosión, las inundaciones y las sequías pueden afectar los movimientos de población (OIM, 2011b).

Sin embargo, esto no es una novedad, ya que la escasez de recursos naturales y la degradación ambiental han dado lugar a oleadas de emigrantes a lo largo de la historia (Boano *et al.*, 2008: 5); la cuestión es que actualmente el cambio climático exacerba los fenómenos naturales repentinos y latentes, así como la degradación ambiental paulatina (Calleros, 2012: 71), ocasionando un mayor desarraigo, pérdida de viviendas, deterioro de los medios de sustento y producción de la comunidad afectada (Ibarra, 2015: 68); todas ellas,

² Remítase OIM, 2011a.

situaciones que ya han sucedido, especialmente ante la presencia de fenómenos meteorológicos extremos,³ y que generan, a su vez, el incremento de la pobreza; por ello, y debido a la existencia de otras zonas menos vulnerables frente al cambio climático, nos enfrentamos a una problemática inminente: desplazamientos poblacionales.

La comunidad internacional reconoce que la degradación ambiental y los fenómenos extremos pueden provocar el desplazamiento de poblaciones vulnerables a una escala que hoy en día no se puede prevenir ni afrontar de una manera eficaz, puesto que las respuestas políticas actuales tienden a centrarse más en el impacto de las catástrofes inesperadas que en las consecuencias a largo plazo. Aunado a ello, cabe señalar que el aumento de las migraciones puede ocasionar, a su vez, una mayor degradación y desprotección, incluso si el desplazamiento representa un mecanismo de defensa y una estrategia de supervivencia (Morton *et al.*, 2008: 5).⁴

Por otro lado, el German Advisory Council on Global Change (WBGU, por sus siglas en alemán),⁵ en su investigación titulada *Climate Change as a Security Risk*, considera que los desplazamientos inducidos por el cambio climático pueden provocar conflictos al poner en riesgo la seguridad de las naciones, pues estima que el número de desplazados por causas ambientales aumentará en el futuro debido a los impactos del cambio climático, especialmente en los países en vías de desarrollo. Además, señala que es probable que la mayoría de desplazamientos ocurran en principio a nivel interno; no obstante, la migración transfronteriza también se generará principalmente hacia el sur; empero, Europa y América del Norte, igualmente, pueden esperar un aumento significativo en la presión migratoria de las regiones que enfrentan los mayores riesgos derivados del cambio climático y, en este punto, otro tipo de conflicto entre los países de origen y de acogida devendrá al momento de fincar responsabilidades y adjudicar costes a causa de la migración inducida por factores ambientales.

³ Por ejemplo, los huracanes Katrina y Rita que azotaron la costa del golfo en los Estados Unidos en 2005, aproximadamente, desplazaron de manera temporal a dos millones de personas (Hsu, 2006).

⁴ De igual manera, se corre el riesgo de colapsar la demanda global de ayuda humanitaria, que ya es considerable, pues se prevé que ésta aumente en la próxima década y de forma sustancial en un futuro. Basta señalar que nueve de cada diez desastres están relacionados con el clima. Palabras de John Holmes, secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y coordinador de la Ayuda de Emergencia, en un discurso pronunciado en el Congreso y Exposición Internacionales sobre Desarrollo y Ayuda Humanitaria celebrado en Dubái, 2008. El texto completo se encuentra disponible en: www.dihad.org.

⁵ *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*.

Ahora bien, en cuanto a cifras, el profesor Norman Myers, de la Universidad de Oxford, señaló que en 1995 las migraciones por causas ambientales totalizaron al menos veinticinco millones de personas procedentes principalmente de África; esta cifra podría aumentar, pero no sólo en el continente africano, sino también a nivel mundial, hasta alcanzar doscientos millones de personas para 2050, como consecuencia del calentamiento global y la elevación del nivel del mar (Myers, 2005: 1). Dicha cifra ha sido ampliamente aceptada y reconocida por el IPCC.⁶

La recopilación de datos en este contexto no es tarea sencilla; amplio es el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno —IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre—⁷ y la OIM, quienes continúan mejorando la disponibilidad y la cobertura de los datos mundiales sobre las poblaciones en situación de vulnerabilidad, cuyas dificultades metodológicas, operacionales y políticas surgen debido a la naturaleza de las situaciones de emergencia, así como a las características, la vulnerabilidad y la “visibilidad” de las poblaciones objeto de estudio (OIM, 2018: 45).

Sin embargo, de acuerdo con el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010* de la OIM (2010a), los mejores datos disponibles que se pueden tener sobre los desplazados por motivos ambientales son “probablemente” los que se obtienen respecto a los movimientos poblacionales que se producen ante los fenómenos meteorológicos extremos, es decir, ante la degradación ambiental repentina; fuera de eso, los números son inciertos y difíciles de calcular; ello, a pesar de que los cambios ambientales graduales tendrán una repercusión mayor en el movimiento de las personas en el futuro; por ejemplo, en los últimos treinta años se ha duplicado el número de personas afectadas por las sequías en comparación con las tormentas (1,600 millones frente a 718 millones, aproximadamente).

Respecto a la disponibilidad de datos sobre el desplazamiento poblacional por fenómenos relacionados con el cambio climático, específicamente por eventos meteorológicos extremos y, por lo tanto, repentinos, es destacable la información de los registros del IDMC, aunque sólo se refiere a movimientos internos, mas no transfronterizos.

⁶ Para más estimaciones, véase Boano *et al.*, 2008: 12; Brown, 2008: 8 y 9.

⁷ El IDMC a nivel mundial es la fuente autorizada de datos y análisis sobre el desplazamiento interno; fue establecido en 1998 como parte del Consejo Noruego para Refugiados —NRC, Norwegian Refugee Council—; proporciona datos, análisis y experiencias mediante el monitoreo de situaciones de desplazamiento causadas por conflicto y violencia, fenómenos naturales (a los cuales llama “desastres”) y desarrollo a nivel mundial.

En este contexto, en el estudio *Displacement Due to Natural Hazard-Induced Disasters Global Estimates for 2009 and 2010* se estimó que en 2010 más de 42 millones de personas en todo el mundo se vieron obligadas a abandonar sus hogares debido a desastres desencadenados por peligros naturales repentinos (incluidos los terremotos); cabe apuntar que 38.3 millones (el 90% del total) fueron desplazados debido a fenómenos relacionados con el clima (hidrológicos, meteorológicos o climatológicos), provocados principalmente por inundaciones y en algunos casos por tormentas. Los eventos climatológicos, como las temperaturas extremas y los incendios forestales, tuvieron un impacto relativamente pequeño (IDMC y NRC, 2011: 11-13).

En 2008 se reportaron 36.5 millones de personas desplazadas por fenómenos naturales, de las cuales veinte millones tuvieron como causa algún evento relacionado con el clima (IDMC *et al.*, 2009: 9-13 y 15), mientras que en 2012 se estimó 32.4 millones de desplazados, el 98% por inundaciones y tormentas. Estos tres años —2010, 2008 y 2012 (en ese orden)—⁸ cuentan con el mayor registro de desplazados internos por eventos climáticos; la zona que especialmente ha resultado afectada es Asia,⁹ seguida de África occidental y central¹⁰ (IDMC y NRC, 2013: 6, 7 y 11-13).

De acuerdo con el último *Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2020* del IDMC, en 2019 alrededor de 1,900 eventos naturales provocaron 24.9 millones de nuevos desplazamientos internos en 140 países y territorios. Se destaca que del total, 23.9 millones de nuevos desplazamientos se desencadenaron por fenómenos naturales relacionados con el clima, de los cuales trece millones fueron por tormentas, particularmente ciclones tropicales (huracanes y tifones), y diez millones por inundaciones. Como en años anteriores, las

⁸ En los informes globales sobre Desplazamiento Interno 2019 y 2020 del IDMC, las cifras de 2008 y 2012 fueron actualizadas, como se observará más adelante en la figura 3.

⁹ Las poblaciones de Asia meridional son particularmente vulnerables a los fenómenos naturales de aparición repentina y gradual relacionados con el cambio climático. La falta de infraestructuras, la fuerte dependencia de los recursos de la tierra y la existencia de zonas vulnerables densamente pobladas representan dificultades de fondo que contribuyen a que se produzcan desplazamientos humanos como estrategia de respuesta ante los fenómenos relacionados con el cambio climático, entre los que se incluyen, y que están fuertemente extendidos en la región, la subida del nivel del mar, la erosión de las costas, las inundaciones y el agotamiento freático (OIM, 2018: 69 y 70).

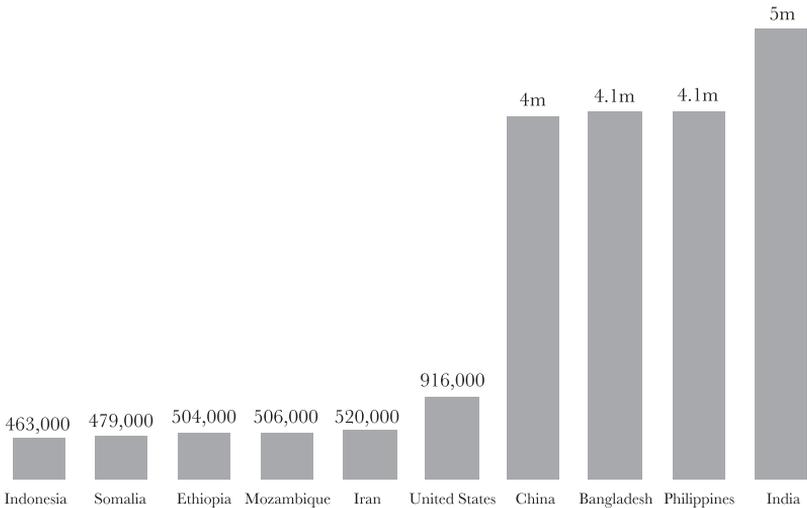
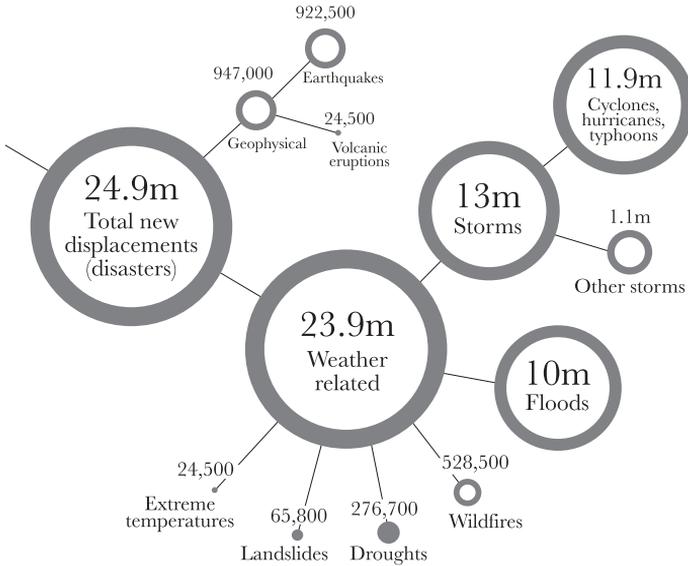
¹⁰ Los cambios ambientales en África occidental y central están incidiendo en la movilidad y en los medios de sustento de la población. Los complejos e interrelacionados cambios ambientales, como las sequías y las inundaciones, la sobreexplotación de los recursos y el cambio climático, son factores que contribuyen a la movilidad cíclica desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas dentro de los países y a través de las fronteras de la región (OIM, 2018: 58 y 59).

zonas con alto riesgo de desastres fueron Asia oriental y el Pacífico, seguida de Asia meridional (IDMC y NRC, 2020: 4, 10 y 14).

En cuanto a la primera región, ésta representó el 38.6%, el mayor porcentaje de desplazamiento interno por eventos naturales registrado en todo el mundo en 2019, lo cual se debe a que, como cada año, la zona se encuentra fuertemente expuesta a tifones, lluvias monzónicas e inundaciones. Estos eventos provocaron nuevos desplazamientos poblacionales en países altamente vulnerables, como Filipinas (4.1 millones de nuevos desplazados), China (cuatro millones de nuevos desplazados), Indonesia, Birmania y Japón, hasta pequeños Estados insulares, como Vanuatu, países que anualmente presentan desplazamientos masivos internos a causa de estos eventos, que invariablemente seguirán sucediendo. Respecto a Asia meridional, la segunda zona con alto porcentaje de nuevos desplazamientos internos, en 2019 representó el 38.3% del total mundial. Como cada año, inundaciones, lluvias monzónicas, tormentas tropicales y sequías provocaron nuevos desplazamientos masivos internos, presentándose principalmente en India (cinco millones de nuevos desplazados) y Bangladesh (4.1 millones de nuevos desplazados). De tal manera que el 76.9% del total global de los nuevos desplazamientos internos tuvieron lugar en ambas regiones, con principal impacto en India, Bangladesh, Filipinas y China (IDMC y NRC, 2020: 14, 39, 40, 47 y 48).

En la figura 2 se representan los eventos naturales que han provocado los nuevos desplazamientos internos a lo largo de 2019, así como los diez países más afectados. Al respecto, cabe hacer la precisión de que alrededor del 90% del total está compuesto por personas desplazadas durante el año; el resto fueron desplazados en años anteriores, y se incluyeron en la estimación al disponer de evidencia de su desplazamiento continuo (al 31 de diciembre de 2019, 5.1 millones de personas aún vivían en desplazamiento en 95 países y territorios, lo que incluye desde los 1.2 millones de personas desplazadas por la sequía y las inundaciones en Afganistán en los últimos años hasta los 33,000 que aún viven desplazados en Haití, una década después del devastador terremoto). No obstante, en el Informe se señala que la cifra general es una subestimación, porque se recopilan pocos datos sobre cuánto tiempo las personas son desplazadas, donde la escasez de datos de series temporales dificulta la comprensión total de la escala y la naturaleza del desplazamiento prolongado provocado por eventos naturales e impactos vinculados con el cambio climático (IDMC y NRC, 2020: 12).

FIGURA 2

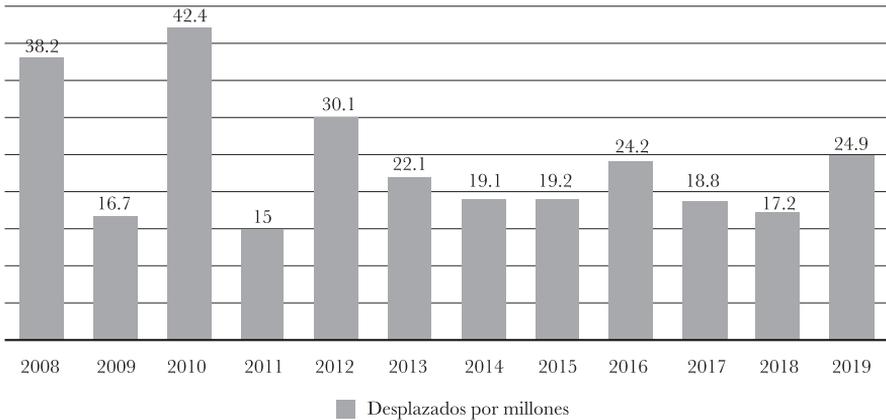


FUENTE: IDMC y NRC, 2020: 10 y 14.

En la figura 3 se expone la representación gráfica del número de nuevos desplazados internos, por millones, asociados a fenómenos naturales en el periodo 2008-2019, de acuerdo con cifras actualizadas en los últimos dos informes globales presentados por el IDMC.

FIGURA 3

*Nuevos desplazamientos por fenómenos naturales
(2008-2019)*



FUENTE: elaboración propia con datos actualizados de IDMC y NRC, 2019: 1; IDMC y NRC, 2020: 1.

Las cifras expuestas, desde luego, muestran la relación entre la migración interna y el deterioro repentino generado por el cambio climático; no obstante, hasta ahora no se cuenta con una base de datos estadísticos respecto a los movimientos poblacionales transfronterizos por fenómenos meteorológicos extremos, así como por el deterioro ambiental paulatino (OIM, 2010a: 77); en el caso concreto de México, tampoco se tiene un registro respecto a la migración relacionada con el cambio climático (deterioro repentino y/o paulatino).

En este contexto, la OIM, en su *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, reconoce que “una de las principales lagunas es la falta de datos cuantitativos sobre los movimientos asociados con el cambio ambiental, en particular con el cambio climático”, ya que son escasos los datos sobre las tendencias de movilidad a largo plazo asociadas con los desastres desencadenados por fenómenos naturales, así como la duración de los desplazamientos y trayectorias subsiguientes (OIM, 2018: 45).

Lo anterior, en parte, se debe a que el fenómeno migratorio es multi-causal, lo que genera dificultad para detectar y cuantificar de manera exacta los desplazamientos de personas que sean motivados exclusivamente por el deterioro ambiental (relacionado con el cambio climático), ya que éste se encuentra vinculado a otros factores (sociales, económicos y políticos), tales

como el subdesarrollo, la pobreza, la presión poblacional, las políticas de desarrollo, intereses económicos, entre otros, que a su vez influyen en la vulnerabilidad humana ante la alteración del medio ambiente y sus consecuencias en el plano migratorio (Castles, 2002: 3-5; OIM, 2010b).

Al respecto, podríamos mencionar los deslaves que ocurren en los cerros a causa de las precipitaciones cada vez más intensas y frecuentes, afectando a diversos asentamientos humanos; no obstante, en ocasiones la causa de desplazamiento va más allá de la ambiental, puesto que generalmente se trata de asentamientos irregulares, como consecuencia de la falta de un adecuado ordenamiento territorial y planeación urbanística.

En este contexto, Lonergan (1998: 10 y 11) señala que en casos representativos de movimientos poblacionales ligados con factores ambientales (sequías, inundaciones, degradación del suelo, deforestación), tales como el de Sahel en África, El Salvador, Haití y Bangladesh (El-Hinnawi, 1985; Myers, 1995), también han influido factores sociales, económicos e institucionales, como son el crecimiento poblacional, la distribución inequitativa de tierras, la guerra civil, la pobreza extrema, entre otros.

No obstante, hay casos que sí pueden atribuirse a causas directamente ambientales, como son los impactos del cambio climático en el sector agrícola, que afectan las condiciones de vida, especialmente de aquellas comunidades de agricultores que viven en ambientes frágiles, y cuyos medios de vida dependen de la producción de alimentos, que se ve alterada directamente por las consecuencias locales del cambio climático, e indirectamente por las repercusiones en otras zonas del mundo (Ibarra, 2019: 329-350). Esta situación les induce a desplazarse a otro lugar para buscar sustento, aunque en casos como éste generalmente se hace hincapié en los motivos socioeconómicos, sin referirse a los ambientales como una causa directa que induce a los desplazamientos, lo cual se debe a que el deterioro ambiental paulatino ocasionado por el cambio climático como un factor que incide en la migración al parecer no resulta tan evidente, aun cuando tal deterioro se ha incrementado aceleradamente por los impactos del fenómeno climático, provocando nuevas interacciones socioambientales negativas que conllevan a nuevas vulnerabilidades sociales (Oswald-Spring *et al.*, 2014: 15-17).

Por otro lado, la Oficina del Gobierno para la Ciencia (Government Office for Science) de Reino Unido, en el informe *Migración y cambio climático global: retos y oportunidades futuras*, considera la migración en el contexto del cambio climático en el curso de los próximos cincuenta años, y examina las tendencias migratorias globales, así como las internas, particularmente en los países en vías de desarrollo y subdesarrollados, quienes tienen un papel

cada vez más importante en este tema. Bajo este contexto, entre sus conclusiones se destaca lo siguiente:

El cambio ambiental afectará a la migración tanto ahora como en el futuro, especialmente a través de su influencia sobre una serie de factores económicos, sociales y políticos que afectan a la migración. No obstante, la variedad y complejidad de las interacciones entre estos factores supone que rara vez será posible distinguir a personas para quienes los factores ambientales sean la única razón (“emigrantes ambientales”). No obstante, el cambio climático futuro tiene implicaciones potencialmente graves para la migración, para las personas y para los responsables políticos, lo que requiere un enfoque estratégico de las políticas que reconozca las oportunidades que ofrece la migración en determinadas situaciones (Government Office for Science, 2011: 6).

Ahora bien, de acuerdo con la OIM (2008: 27), también hay que tomar en cuenta que los efectos del cambio climático como impulsores de futuras migraciones dependerán de los siguientes factores:

- La cantidad de futuras emisiones de gases de efecto invernadero.
- El índice futuro de crecimiento demográfico y la distribución de la población.
- La evolución meteorológica del cambio climático.
- La eficiencia de las estrategias locales y nacionales de adaptación.

Finalmente, cabe apuntar que, si bien es difícil aislar los factores ambientales de otros detonantes de la migración, su importancia es innegable, así como la existencia de interacciones entre las causas ambientales, políticas, sociales y económicas; no obstante, resulta relevante considerar hasta qué punto las causas ambientales provocadas por el cambio climático mueven todo ese entramado multicausal con carácter principal, condicionando la forma y la calidad de vida, así como el lugar en donde vivir, lo que de alguna manera incidirá en el desarrollo de políticas internacionales y nacionales que conlleven a un régimen jurídico que aborde el complejo binomio migración-cambio climático.

II. ESTATUS JURÍDICO. CONTROVERSIAS CONCEPTUALES

El debate sobre los límites conceptuales del “refugiado, desplazado o migrante ambiental” se ha complejizado, al verse involucrados múltiples intereses y opiniones al momento de establecer la base de los elementos de la protección

jurídica aplicable y sobre quién recaerá la responsabilidad de protección, ya sea por migraciones internas (el Estado de nacionalidad del desplazado) o transfronterizas (el Estado de acogida), por lo que actualmente no existe consenso sobre la terminología utilizada que defina jurídicamente a las personas que se desplazan por motivos ambientales, y menos por aquellos que son inducidos por los impactos del cambio climático; la variedad de acepciones resulta confusa y sólo reflejan la falta de enfoque del problema, pues no existe ningún término aceptado dentro de un ámbito de aplicación del derecho internacional público.

1. *Refugiado en los términos de la Convención de Ginebra*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en un contexto muy particular, el 28 de julio de 1951 fue adoptada la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la cual se señala en el artículo 1o., apartado A, 2), que el término “refugiado” es aplicable a toda 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.

Con base en la definición anterior, el término “refugiado” aprobado por la comunidad internacional tiene un significado legal condicionado a cuatro elementos: 1) el refugiado debe estar fuera de su país de origen; 2) incapacidad del Estado de origen de proporcionar protección o de facilitar el retorno; 3) la falta de protección estatal atribuida a una causa inevitable que provoca el desplazamiento, y 4) la causa del desplazamiento, que sea el temor a una persecución, que debe estar motivada por cuestiones raciales, religiosas, políticas o sociales, dejando afuera cualquier otro factor que permita a un individuo o a un determinado grupo de personas calificarse como refugiados bajo este régimen jurídico internacional, ya que para ello deben reunir los criterios específicos de la Convención de Ginebra de 1951 (Borràs, 2006: 89; Ibarra, 2015: 74).

Por su parte, en la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, aprobada el 10 de septiembre de 1969, además de contem-

plarse la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se establece en el párrafo 2 del artículo 1o. lo siguiente:

El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, 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, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

A su vez, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada el 22 de noviembre de 1984, establece que, en América Central, México y Panamá, la definición o concepto de refugiado recomendable es

[A]quella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Por lo tanto, los refugiados son personas que huyen de conflictos armados o de persecución; su situación es tan peligrosa e intolerable que cruzan fronteras nacionales para buscar seguridad en países cercanos y, de esta manera, ser reconocidos internacionalmente como “refugiados”, con asistencia de los Estados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones; su reconocimiento es en razón de que para ellos es demasiado peligroso regresar a casa, y necesitan asilo en otros lugares, con el fin de evitar consecuencias mortales. De tal manera que la protección de los refugiados implica la protección ante los peligros de los cuales han huido, el acceso a procedimientos de asilo y medidas que garanticen que sus derechos humanos sean respetados, en lo que se encuentra una solución a largo plazo. Los países legalmente aplican el marco jurídico en materia de asilo y la protección de los refugiados (Edwards, 2016).

Ahora bien, desde la aprobación de la Convención de Ginebra y su Protocolo de Nueva York del 31 de enero de 1967, además de los supuestos establecidos en los instrumentos señalados con antelación, actualmente se han propiciado otras causas que generan desplazamientos involuntarios, tales como las sequías, la desertificación, la deforestación, las inundaciones, la degradación del suelo, etcétera.

De modo que el panorama, las características y la procedencia de los refugiados han cambiado de forma radical, siendo preciso e inminente renovar los marcos jurídicos en concordancia con los problemas actuales (Borrás, 2006: 88), o bien adoptar nuevos instrumentos jurídicos que les proporcione protección, pues es claro que el desplazamiento transfronterizo de personas generado por causas ambientales y/o por los impactos del cambio climático no encaja en los términos de la Convención de los Refugiados.¹¹

Al respecto, interesante es la postura de Biermann y Boas (2012: 292), quienes argumentan que no hay una razón convincente para reservar el término de refugiado para una categoría de personas quienes se hicieron el centro de atención después de 1945, pues al día de hoy existen nuevas categorías de personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares con consecuencias igualmente graves; además, consideran que el término “refugiado” tiene fuertes connotaciones morales de protección societal en la mayoría de las culturas y las religiones, por lo que emplear este término para los desplazados climáticos les proporcionará legitimidad y la urgente protección que merecen.

Por el contrario, López señala que hay una coincidencia generalizada en considerar inaplicable la Convención de Ginebra, cuyas razones se resumen en dos puntos (2017: 12):

- a) de un lado las víctimas de las catástrofes ecológicas suelen ser desplazados internos que no han abandonado su país de origen o que desean regresar al mismo, en quienes, en cualquier caso, no se aprecia ningún especial temor de ser perseguidos por las autoridades nacionales, ni desde luego concurre en ellos una característica objetiva determinante de discriminación por raza, religión, opinión política, pertenencia a un grupo social o supuesto similar; y
- b) de otro lado, en cambio, los refugiados políticos se caracterizan por haber abandonado su Estado de origen sin posibilidad de retorno al haber perdido la protección de dicho Estado por una circunstancia objetivamente discriminatoria.

Se argumenta, incluso, que el considerar procedente la Convención de Ginebra la debilitaría, “al tener que aplicarse a un conjunto de personas presumiblemente muy superior en número” (López, 2017: 12).

En relación con lo anterior, es de señalar que ante el cambio climático el desplazamiento se puede manifestar también de manera transfronteriza, en especial ante la elevación del nivel del mar y los efectos colaterales, principalmente en los pequeños Estados insulares; por otro lado, la posibilidad de no

¹¹ Boano *et al.*, 2008: 10.

retorno se puede presentar al desaparecer el Estado de origen del desplazado a causa de los impactos negativos del cambio climático, siendo evidente la protección internacional, ya sea mediante el consenso de ampliar el concepto de refugiado en la Convención,¹² o bien mediante la adopción de un instrumento internacional específico, propuesta con la que mejor coincidimos, como lo veremos más adelante en el capítulo cuarto.

2. *Desplazados internos a causa del cambio climático*

Las migraciones internas forzadas e inducidas por los efectos del cambio climático son reconocidas de manera tácita en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, un instrumento jurídicamente no vinculante que define a los desplazados internos como

...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.

Asimismo, se establece en el principio 3, numeral 1, que “Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”.

La Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), adoptada el 22 de octubre de 2009, con entrada en vigor el 6 de diciembre de 2012, define, en la misma línea que los Principios Rectores, en su artículo 1o., inciso *k*, a los desplazados internos como aquellas

...personas o grupos de personas que se ven forzadas u obligadas a huir, a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o en el fin de evitar, los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de

¹² Un refugiado ya no es sólo el que huye de regímenes políticos represivos o de conflictos armados, por lo que Borràs considera que existe la necesidad de ampliar el concepto de refugiado para abarcar también otras categorías de refugiados (los ambientales), cuya extensión conceptual de refugiado puede proporcionarse por una vinculación con la protección de los derechos humanos (2006: 88 y 90).

catástrofes naturales o producidas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera de Estado internacionalmente reconocida.

No obstante, la Convención, además de ser jurídicamente vinculante y con alcance continental, es más específica respecto a la obligación estatal de brindar protección y asistencia a los desplazados internos, siendo de especial relevancia lo expresamente señalado en el artículo 5o.:

1. En los Estados Parte recae el deber primordial y la responsabilidad de brindar protección y asistencia humanitaria sin discriminación de ningún tipo a los desplazados internos que se encuentren en su territorio o jurisdicción.

2. Los Estados Parte cooperarán entre sí, a petición del Estado Parte interesado o de la Conferencia de Estados Parte, en la protección y asistencia a los desplazados internos.

3. Los Estados Parte respetarán los mandatos de la Unión Africana y las Naciones Unidas, así como las funciones de las organizaciones humanitarias internacionales en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, de conformidad con el derecho internacional.

4. Los Estados Parte adoptarán medidas para proteger y ayudar a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, *incluyendo el cambio climático*.¹³

5. Los Estados Parte deberán evaluar o facilitar la evaluación de las necesidades y vulnerabilidades de los desplazados internos y de las comunidades de acogida, en cooperación con las organizaciones o agencias internacionales.

6. Los Estados Parte facilitarán suficiente protección y asistencia a los desplazados internos, y cuando los recursos disponibles sean insuficientes para ello, cooperarán en la búsqueda de la asistencia de organizaciones internacionales y organismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes. Dichas organizaciones pueden ofrecer sus servicios a todos que los que necesiten.

La Convención de Kampala basada en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos es el primer marco regional común que define los roles y responsabilidades de una amplia gama de instituciones y organizaciones que operan en situaciones de desplazamiento (Global Protection Cluster, 2016: 11); sin duda, la Convención representa un avance importante en la creación de un sistema regional de protección y asistencia para los desplazados internos, al establecer las obligaciones de los Estados y “reconocer expresamente al cambio climático como una causa del desplazamiento”. El secretario general de la ONU ha destacado que la Convención

¹³ Énfasis añadido.

sirve como modelo para proyectos regionales similares que promuevan la adopción y aplicación de marcos jurídicos y políticos regionales sobre desplazamiento interno (Global Protection Cluster, 2016: 17).

Cabe destacar que, reconociendo la iniciativa regional de África, posteriormente, en 2013 se adoptaron los Principios de Península sobre el Desplazamiento Interno dentro de los Estados (Principios de Península), igualmente basados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, pero con un enfoque específico en los desplazados climáticos dentro de los Estados, cuyo alcance y objetivo es proporcionar un marco normativo integral, basado en los principios del derecho internacional, las obligaciones de derechos humanos y de buenas prácticas; sin embargo, sin fuerza legal, ya que no son vinculantes.

En este contexto, en el principio 2, inciso *a*, define al desplazamiento climático como “el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores”.

Asimismo, en el inciso *c* se definen a las personas desplazadas climáticas como aquellos “individuos, hogares o comunidades que se enfrentan o que sufren el desplazamiento climático”.

Respecto a las obligaciones de los Estados, los Principios de Península establecen que éstos no deben discriminar a las personas desplazadas climáticas sobre la base de su desplazamiento real o potencial, y deben tomar medidas para derogar las leyes injustas o arbitrarias y aquellas que los puedan discriminar o que tengan un efecto discriminatorio; las personas desplazadas climáticas deberán disfrutar en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el nacional brindan a los demás habitantes del país, en particular los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad. Asimismo, se estipula que los Estados deben prevenir y evitar las condiciones que puedan provocar el desplazamiento climático, así como deben proporcionar asistencia y garantizar la protección de los desplazados. En cuanto a derechos, se establece que, debido a que el desplazamiento climático es un asunto de responsabilidad global, los Estados tienen derecho a la cooperación y asistencia de otros Estados y de organismos internacionales.¹⁴

El papel que se le atribuye a los Estados en las disposiciones arriba citadas juega un papel fundamental ante la responsabilidad de afrontar a los fenómenos naturales que provocan desplazamientos internos forzosos; no obstante, la determinación de derechos y obligaciones aplicables a quienes

¹⁴ Véanse principios 3, 5, 6, 7 y 8.

se ven forzados a desplazarse por los efectos del cambio climático es aún debatible a nivel mundial, siendo aún más cuestionado cuando las personas que se vean afectadas por el deterioro ambiental repentino o paulatino tengan que cruzar una frontera internacional, debido a que sea, por ejemplo, su única ruta de escape, situación jurídicamente compleja, ya que, como ha quedado señalado dentro del actual marco jurídico internacional de los refugiados, esas personas no podrían ser tratadas como refugiadas con derecho a recibir protección internacional; empero, es probable que requieran de dicha protección, pero bajo qué régimen pueden obtener ese derecho si su estatus internacional no está actualmente definido en un instrumento vinculante (Guterres, 2012: 132 y 133). Por lo tanto, estos nuevos procesos de migración deben ser reconocidos jurídicamente, sobre todo si existe un vínculo entre los efectos ambientales y los flujos de población, que se desplazan en masa hacia otro territorio causando un gran impacto ambiental en el Estado receptor, que no siempre tiene los medios y la capacidad para albergar a estas poblaciones migratorias, produciéndose, asimismo, graves crisis humanitarias, económicas, sociales e, incluso, culturales (Borràs, 2006: 90).

3. *Refugiado ambiental*

En 1985, en el informe *Environmental Refugees*, Essam El-Hinnawi, profesor del Egyptian National Research Centre, de El Cairo, definió doctrinalmente el término de “refugiado ambiental” como

...those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporary or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life (El-Hinnawi, 1985: 4).¹⁵

De lo anterior se desprenden tres categorías de “refugiados ambientales” (El-Hinnawi, 1985: 4; Lonergan, 1998: 7 y 8):

¹⁵ “Aquellas personas que han sido forzadas a abandonar su hábitat tradicional de manera temporal o permanente, debido a una marcada perturbación ambiental (natural y/o desencadenada por las personas) que ha puesto en peligro su existencia y/o ha afectado gravemente su calidad de vida. Por «perturbación ambiental» en esta definición se entiende cualquier cambio físico, químico o biológico en el ecosistema (o sus recursos base) que lo transforma en no apto para la vida humana, ya sea temporal o permanentemente” (traducción no oficial).

1. Los temporales a causa de un evento natural inesperado, y con la probabilidad de regresar a su hábitat original. En este caso estaríamos frente al deterioro ambiental repentino.

2. Los permanentes, debido a los cambios en su hábitat causados por la actividad humana, como accidentes industriales o la ejecución de megaproyectos de desarrollo.

En este último caso, Soledad (2009: 102) los coloca en la categoría de “desplazados inducidos por el desarrollo”, es decir, aquellos afectados “directamente por grandes proyectos de infraestructura como embalses, carreteras, urbanizaciones, nuevos regadíos, medidas urbanas higienistas, adquisiciones y expropiaciones arbitrarias de tierra”.

3. Los permanentes en busca de una mejor calidad de vida, debido a que su hábitat original ya no puede satisfacer sus necesidades básicas, lo que hace referencia al deterioro ambiental paulatino, como es el caso de los agricultores que abandonan sus tierras a causa de la degradación de los suelos.

Por lo tanto, los refugiados ambientales son aquellas personas que han sido forzadas a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un deterioro ambiental, ya sea causado de manera natural y/o provocado por la actividad humana, tales como accidentes industriales, la realización de grandes proyectos económicos, la mala gestión de residuos tóxicos, etcétera, lo que provoca en estos últimos casos un desplazamiento permanente, al verse amenazada la calidad de vida, la salud y en sí la vida misma.¹⁶

Por su parte, el catedrático Norman Myers define a los refugiados ambientales como

...people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return (Myers, 2005: 6 y 7).¹⁷

¹⁶ Borràs, 2006: 89.

¹⁷ “Personas que ya no pueden ganarse la vida en sus países de origen a causa de la sequía, la erosión del suelo, la desertificación, la deforestación y otros problemas ambientales, junto con problemas asociados de las presiones demográficas y la pobreza profunda. En su desesperación, estas personas sienten que no tienen otra alternativa, sino buscar refugio en otro lugar, cuyo intento es peligroso. No todos han huido de sus países; muchos se desplazan internamen-

Es importante señalar que en las definiciones anteriores se destaca la degradación ambiental inducida por las actividades humanas, pues hay que entender que, en el caso que nos ocupa, los desplazamientos no se generan por “culpa” de la naturaleza en su estado simple y llano, sino más bien es a causa del desarrollo insostenible que perturba, acelera y agrava los fenómenos naturales, y que al día de hoy nos ha colocado ante el más grande problema ambiental global: el cambio climático antropogénico.

Finalmente, no podemos dejar de señalar la definición que, al contrario de lo expuesto líneas arriba, la División de Estadística del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de las Naciones Unidas pronuncia de una manera muy simple, restrictiva y con un lenguaje erróneo, pues define al refugiado ambiental, en el *Glosario de estadísticas del medio ambiente*, como aquella persona que ha sido “desplazada debido a causas ecológicas, principalmente la pérdida y degradación de tierras, y los desastres naturales. También se denomina refugiado a causa de problemas ambientales” (División de Estadística, 1997: 97).

En principio, habría que señalar que más que ecológicas son ambientales; sin embargo, cabe apuntar que en la versión en inglés acertadamente se redactó “environmental causes”;¹⁸ segundo, las causas están limitadas al señalar de manera principal sólo la degradación de suelos; tercer aspecto, equivocadamente se habla de desastres naturales, cuando la naturaleza en sí misma no es un desastre, los desastres no son naturales; lo que existe son desastres sociales inducidos por fenómenos naturales (hidrometeorológicos, geológicos, etcétera) y/o por la acción del ser humano. El desastre es social; los riesgos son socialmente construidos como consecuencia de procesos, decisiones y acciones que derivan en los modelos de crecimiento económico, de los modelos de desarrollo, de la transformación de la sociedad, así como de la mala gestión de los recursos naturales por parte de la especie humana, al destruir los ecosistemas, y sobre todo al desafiar el curso natural de los fenómenos naturales, y más aún cuando tenemos amplio conocimiento de sus consecuencias. En sí, esta definición justamente no alude a la degradación ambiental antropogénica.

Por otro lado, autores como Black (2001: 3) niegan la existencia del concepto de refugiado ambiental, al sostener que la degradación ambiental puede ser un factor importante en la decisión de emigrar; sin embargo, estable-

te; otros, por el contrario, han abandonado sus países de origen de forma semipermanente, o permanente, con pocas esperanzas de un retorno inmediato” (traducción no oficial).

¹⁸ Statistics Division, 1997: 30; United Nations Statistics Division, *Environment Glossary: Environmental Refugee*, disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/environmentgl/gesform.asp?getitem=473>.

cer un concepto en donde sea la causa principal lo considera sin fundamentos sólidos, y un vínculo que aún está por probar; esta postura resulta un tanto escéptica.

El principal problema del término “refugiado ambiental” es que hoy en día ninguna convención internacional considera las causas ambientales como válidas para ofrecer el estatus legal de refugiado.

4. *Migrante ambiental*

Es importante señalar que a nivel internacional no existe una definición jurídica para el migrante; no obstante, las Naciones Unidas lo definen como

...an individual who has resided in a foreign country for more than one year irrespective of the causes, voluntary or involuntary, and the means, regular or irregular, used to migrate. Under such a definition, those travelling for shorter periods as tourists and businesspersons would not be considered migrants. However, common usage includes certain kinds of shorter-term migrants, such as seasonal farm-workers who travel for short periods to work planting or harvesting farm products¹⁹ (IOM, 2011: 62).

Los migrantes no son personas que huyen de la guerra o de la persecución en su país de origen y que, por tanto, deben cruzar fronteras; los migrantes, a diferencia de los refugiados, pueden volver a su país de forma segura, y continúan recibiendo la protección de su gobierno, por lo que son tratados de conformidad con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración. Por lo tanto, el migrante se refiere “a personas que se trasladan por razones no incluidas en la definición legal de refugiado” (Edwards, 2016).

Por otra parte, la palabra “migración” se refiere a

The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants,

¹⁹ “Un individuo que ha residido en un país extranjero por más de un año, independientemente de las causas, voluntarias o involuntarias, y los medios, regulares o irregulares, utilizados para migrar. Bajo tal definición, aquellos que viajan por periodos más cortos como turistas y empresarios no serían considerados migrantes. Sin embargo, el uso común incluye ciertos tipos de migrantes a corto plazo, como los trabajadores agrícolas temporales que viajan por periodos cortos para trabajar en la siembra o cosecha de productos agrícolas” (traducción propia).

and persons moving for other purposes, including family reunification²⁰ (IOM, 2011: 62 y 63).

En este contexto, la OIM define a los “migrantes por motivos ambientales”, sin que ello tenga repercusiones de carácter normativo, como

[Aquellas] personas o grupos de personas que, por razones insoslayables de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan de forma negativa a su supervivencia o a sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar su hogar habitual, o deciden hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, y se desplazan o bien dentro de su país o bien al extranjero (OIM, 2008a: 23).

En esta definición, la OIM no hace una distinción entre la degradación ambiental natural y la inducida; sin embargo, al igual que en las definiciones de los “refugiados ambientales”, se hace referencia al carácter temporal o permanente, así como a la migración interna y transfronteriza; por otro lado, resulta destacable el factor voluntario y obligatorio, lo cual nos lleva a plantear la migración voluntaria y la forzada por motivos ambientales.

Al respecto, Graeme señala que la movilidad de la población (en el contexto del cambio ambiental) probablemente ha de considerarse como un fenómeno que ocurre a lo largo de un proceso que abarca desde la migración totalmente voluntaria a la migración totalmente forzosa (Graeme, 1996: 107); esta última es entendida como

A migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e. g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects)²¹ (IOM, 2011: 39).

De acuerdo con Egea y Soledad (2011: 201), la diferencia entre la migración voluntaria y la migración forzada radica en un factor temporal, al

²⁰ “El movimiento de una persona o un grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado. Es un movimiento de población, que abarca cualquier tipo de movimiento de personas, cualquiera que sea su duración, composición y causas; incluye la migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se desplazan para otros fines, incluida la reunificación familiar” (traducción propia).

²¹ “Un movimiento migratorio en el que existe un elemento de coacción, incluidas las amenazas a la vida y al sustento, ya sea por causas naturales o provocadas por el hombre (por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres químicos o nucleares, hambruna o proyectos de desarrollo)” (traducción propia).

señalar que en las primeras se planifica la salida según circunstancias y escenarios diversos, mientras que en las segundas no existe tiempo disponible para planificar o diseñar el “proyecto migratorio”, constituyendo la salida, en más de una ocasión, una huida.

En este contexto, en el plano ambiental, las migraciones voluntarias están ligadas a la degradación ambiental paulatina, mientras que las migraciones forzadas se vinculan con la degradación ambiental repentina, como lo es la derivada por ciclones tropicales. Sin embargo, en ambos casos no existe una decisión voluntaria de fondo, es decir, la propia migración por degradación ambiental paulatina es forzada, en donde efectivamente la diferencia estriba en un aspecto temporal, que permite una planificación; pero la migración se genera obligatoriamente tarde o temprano debido a las dificultades de supervivencia como resultado tanto de la destrucción como de la sobreexplotación y de la escasez de recursos naturales en el hábitat de las comunidades, lo cual “obliga” al desplazamiento poblacional.

Al respecto, la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada²² considera a los desplazados inducidos por desastres, dentro de cuya categoría se incluyen como causas a los fenómenos naturales extremos (inundaciones, actividad volcánica, derrumbes, terremotos), el cambio ambiental (deforestación, desertificación, degradación de suelos y calentamiento global) y los desastres producidos por la actividad humana (accidentes industriales, radioactividad). Cabe apuntar que la Asociación distingue a las personas desplazadas por motivos ambientales de entre los otros tipos de migrantes forzados, tales como refugiados, solicitantes de asilo, personas internamente desplazadas, personas desplazadas por desarrollo, trata de personas y tráfico de personas (FMO, 2012).

Por otro lado, Richmond destaca otro factor temporal a tomar en cuenta en la definición del migrante por motivos ambientales, al considerar que independientemente de la necesidad de proveerles de ayuda ante la pérdida de sus medios de vida u hogares, si las personas desplazadas son capaces de volver a la zona de origen en un plazo de días, semanas o incluso meses, no pueden considerarse como migrantes ambientales, y menos aún como refugiados ambientales (Richmond, 1995: 3).

5. *Desplazados ambientales*

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones y el Grupo Polí-

²² International Association for the Study of Forced Migration (IASFM).

tico de Refugiados, en atención al significado específico en derecho internacional público del término “refugiado”, han optado por no utilizar la denominación de “refugiado ambiental”, sino la de “personas ambientalmente desplazadas”, entendiendo que éstas son personas desplazadas en su propio país o que se han desplazado a través de fronteras internacionales debido a la degradación, al deterioro o a la destrucción del medio ambiente.²³

De manera amplia, las personas desplazadas por motivos ambientales han sido definidas como aquellas

Persons who are displaced within their country of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one. This term is used as a less controversial alternative to environmental refugee or climate refugee that have no legal basis or *raison d'être* in international law, to refer to a category of environmental migrants whose movement is of a clearly forced nature²⁴ (IOM, 2011: 34).

En esta definición se destaca el desplazamiento interno, así como el transfronterizo, y, como se aprecia, las causas ambientales naturales e inducidas por la actividad humana están presentes al emplear los calificativos “degradación”, “deterioro” o “destrucción ambiental”.

Al igual que en las diferentes definiciones sobre los “refugiados ambientales”, podemos estimar que de alguna manera se alude a los efectos del cambio climático en el campo migratorio, al hacer referencia a la degradación ambiental repentina y paulatina, así como a la influencia humana, lo cual profundiza aún más los debates en materia de derechos y desafían a la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones que reconozcan los diferentes impactos del fenómeno en la población mundial, donde las lagunas jurídicas existentes en el derecho internacional público para proteger a esta nueva categoría de desplazados por motivos ambientales conllevan a una progresiva vinculación con la protección de los derechos humanos y con los principios del derecho ambiental internacional, como posibles vías de protección jurídica para quienes emigran por motivos ambientales.

²³ ACNUR, 1993; ACNUR, 1995.

²⁴ “Personas que se desplazan dentro de su país de residencia habitual o que han cruzado una frontera internacional y para quienes la degradación, el deterioro o la destrucción del medio ambiente es la causa principal pero no la única de su desplazamiento. Este término se usa como una alternativa menos controvertida a la de refugiado ambiental o de refugiado climático, que no tienen base jurídica o razón de ser en el derecho internacional, para referirse a una categoría de migrantes por motivos del medio ambiente, cuyo movimiento es de naturaleza claramente forzosa” (traducción propia). Sobre todo, en caso de quienes se han desplazado a través de una frontera internacional.

6. *Otros conceptos y expresiones*

Las advertencias sobre los impactos del cambio climático en el desplazamiento poblacional han propiciado el uso de otros términos y expresiones, tales como “migración inducida ambientalmente (MIA)” (Oswald-Spring *et al.*, 2014: 15 y ss.), “migración inducida por el cambio climático”, “migrantes debido al cambio climático”, “refugiados ecológicos”, “migrantes forzados por motivos medioambientales” (Dun y Gemenne, 2008: 10), “migrante climático”, “refugiado climático” (Biermann y Boas, 2012: 291-300; Docherty y Giannini, 2009: 361), “migrante forzoso por motivos climáticos” (OIM, 2008b: 15); incluso, se ha empleado la expresión “climigración” para describir el desplazamiento permanente de una población debido a los impactos del cambio climático, cuya reubicación es la única solución alternativa duradera.

La climigración se da cuando una comunidad ya no puede mantenerse únicamente a causa de acontecimientos climáticos, por lo que debe reubicarse de forma permanente para proteger a sus miembros. Los elementos clave de este fenómeno son la continuidad de los acontecimientos climáticos, el daño reiterado que éstos conllevan para las infraestructuras públicas y la amenaza que suponen para la seguridad de las personas (amenaza que incluye el riesgo de perder vidas) (Bronen, 2008: 31).

No menos innovador es el término “ecomigración” empleado por Woods (2001: 42-61) para hacer referencia al vínculo entre los cambios ambientales y la migración, quien señala que los “ecomigrantes” se desplazan de manera voluntaria en busca de recursos naturales, o bien de un modo forzado cuando los recursos se degradan o se destruyen. Para este autor, las causas de la “ecomigración” son tres: los fenómenos naturales, los desastres urbano-industriales y la explotación y degradación de los recursos naturales; sin embargo, también apunta que este fenómeno migratorio se debe entender dentro del contexto de los vínculos socioeconómicos, culturales, políticos y ambientales entre los lugares de origen y destino.

A pesar del esfuerzo por definir a los desplazamientos generados por la degradación ambiental, o bien debido a los efectos del cambio climático, no existe consenso en tanto a una definición o categoría (tal como se mencionó al inicio de este apartado) ni tampoco un marco jurídico que les brinde protección a las personas que se desplazan por motivos ambientales ante la comunidad internacional (OIM, 2010a: 77), lo cual sería fundamental para el desarrollo de políticas públicas que respondan al binomio migración-cambio climático, especialmente cuando se trata de migraciones transfronterizas.

No obstante, de acuerdo con Dun y Gemenne (2008: 10), el principal motivo de la falta de definición o categoría reconocida jurídicamente está vinculado a la dificultad de aislar los factores ambientales de otros factores causantes de la migración, situación que se presenta especialmente cuando se trata de una degradación ambiental paulatina, como la desertificación, donde las personas se adaptan u “optan” por emigrar, y cuyo reconocimiento como migrante o refugiado no resulta tan evidente.

Lo cierto es que los desplazamientos por causas ambientales o vinculados a factores ambientales no son invisibles, son situaciones que se han generado²⁵ y se están generando, donde el medio ambiente es y ha sido un promotor de la migración, por lo que la falta de una definición consensuada no implica el rechazo de la existencia de este fenómeno migratorio, donde además a causa de los impactos del cambio climático existe la preocupación latente de proteger a las zonas costeras y a los pequeños Estados insulares con riesgo a desaparecer,²⁶ cuyas poblaciones requerirán de una protección jurídica internacional que les asegure una reubicación que garantice el respeto de sus derechos, ya que tendrán que buscar refugio fuera de sus países de origen.

Por último, es importante señalar que, a pesar de la falta de consenso y del debate conceptual entre las definiciones, los términos y las expresiones acuñados, existe un acuerdo respecto a las causas ambientales que pueden detonar movimientos poblacionales, y que son las siguientes: contaminación industrial, que genera problemas de salud severos y pérdida de cosechas; accidentes industriales; proyectos de desarrollo; riesgos geofísicos (terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas) y biológicos (plagas y enfermedades infecciosas que afectan a los seres humanos y a la producción agrícola); aspectos relacionados con el cambio ambiental global (Oswald-Spring *et al.*, 2014: 70) antropogénico y natural.

²⁵ Véanse los casos de las islas Carteret, en Papúa Nueva Guinea; los residentes de la aldea de Lateu, en las Vanuatu; la reubicación de la aldea de Shishmaref en la isla de Sarichef, en Alaska, y la desaparición bajo las aguas de la isla de Lohachara en el río Hooghly, en la India (OIM, 2008: 26 y 27).

²⁶ Asia meridional y Asia oriental son particularmente vulnerables a la migración forzada a gran escala a causa del latente efecto de la elevación del nivel del mar, debido a que seis de las diez megápolis asiáticas se sitúan en el litoral (Yakarta, Shangai, Tokio, Manila, Bangkok y Mumbai); por otro lado, la gran parte del territorio de los pequeños Estados insulares está apenas a tres o cuatro metros sobre el nivel del mar; tal es el caso de las Bahamas, Kiribati, las Maldivas y las Islas Marshall, por lo que son extremadamente vulnerables (OIM, 2008: 31). Para ahondar sobre las causas y consecuencias de la elevación del nivel del mar, remítase a Anthoff *et al.*, 2006; IPCC, 2013: 1139-1141.

7. Postura personal. Desplazado climático

El término adoptado en este trabajo de investigación es el de *desplazado(s) climático(s)*, definido como *aquellas personas, familias, grupos y/o poblaciones forzadas a desplazarse internamente (dentro de su país de origen o residencia), o bien de manera transfronteriza, debido a los impactos adversos del cambio climático (de efecto repentino o paulatino), sean estos de origen natural o antropogénico, y que afectan de forma negativa a su supervivencia o a sus condiciones de vida presentes o futuras.*

Las razones de este concepto son las siguientes:

- 1) En específico, nos referimos a los movimientos poblacionales (internos o transfronterizos) inducidos por los efectos adversos del cambio climático, que pueden ocurrir por eventos repentinos (fenómenos meteorológicos extremos: ciclones tropicales, inundaciones), o bien por procesos de evolución lenta (aumento del nivel del mar, sequías, acidificación de océanos, desertificación). De tal manera que nos enfocamos en una categoría específica, por lo que no empleamos el término “desplazado ambiental”, que es más amplio, pues las causas pueden abarcar otros impactos no vinculados con el cambio climático.
- 2) De acuerdo con el marco de adaptación adoptado bajo el régimen de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que estudiaremos en el capítulo cuarto, la palabra “desplazamiento” se refiere al movimiento principalmente forzado de personas, mientras que el término “migración” implica un movimiento primordialmente voluntario (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, 2016: 2). En este sentido, los movimientos poblacionales por los impactos del cambio climático no reflejan voluntariedad.
- 3) Para referirse a los movimientos poblacionales internos inducidos por los impactos del cambio climático, se emplea, dentro de los instrumentos vinculantes y no vinculantes, el término “desplazamiento”.
- 4) Las altas autoridades, como son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y el Grupo Político de Refugiados, han adoptado la palabra “desplazamiento” para referirse a los movimientos poblacionales forzados, internos y transfronterizos, por causas ambientales.
- 5) El Proyecto de Convención relativo al Estatus Internacional de los Desplazados Ambientales, que estudiaremos en el capítulo cuarto,

para referirse a los movimientos poblacionales transfronterizos emplea el término “desplazamiento”.

- 6) Consideramos adecuado el vocablo, pues en términos normativos vigentes no cabe la posibilidad de utilizar la palabra “refugiado” de conformidad con su definición jurídica reconocida en el ámbito del derecho internacional público. Por otro lado, en caso de adoptarse un régimen jurídico internacional específico, que regule los movimientos poblacionales transfronterizos por los impactos adversos del cambio climático, la identificación de los sujetos de derecho bien puede determinarse con el término de “desplazados climáticos”.
- 7) Si bien la palabra “migrante” se refiere “a personas que se trasladan por razones no incluidas en la definición jurídica de refugiado”, no la empleamos, ya que, como se señaló, esta palabra denota movimientos poblacionales primordialmente voluntarios; además, a diferencia de los refugiados, se considera que éstos pueden volver a su país de forma segura y continuar recibiendo la protección de su gobierno; es decir, se remite a un movimiento temporal, lo cual no siempre podrá suceder ante las movilizaciones por los impactos de cambio climático, como es el caso de quienes habitan los pequeños Estados insulares con riesgo a desaparecer, donde las movilizaciones poblacionales se generarán de manera permanente y forzada.
- 8) La palabra “migrante” y/o “migración”, como se podrá observar, se emplea en esta investigación en términos coloquiales para referirse, simple y llanamente, a movimientos poblacionales, ya sea a través de las fronteras o dentro de un Estado, sin hacer referencia a alguna definición específica señalada en el inciso 5 de este apartado.
- 9) El reconocimiento del término “desplazamiento” por las altas autoridades en la materia, en instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes, así como en el Proyecto de regulación específica, contribuye a una mayor aceptación en caso de adoptarse en el ámbito del derecho internacional un régimen jurídico de protección para quienes se desplazan por los impactos del cambio climático; ello, desde luego, aunado a todas las razones expuestas sobre la idoneidad de este vocablo.

III. DEGRADACIÓN AMBIENTAL PROVOCADA POR MIGRACIONES

Conforme a lo señalado anteriormente, la degradación ambiental natural y antropogénica se reconoce como una causa de la migración; sin embargo, los

movimientos poblacionales, a su vez, ocasionan impactos ambientales y socioeconómicos, además de los de carácter cultural y político.

Los movimientos masivos de población tienen un nivel de responsabilidad en las alteraciones ambientales en el territorio de acogida, por lo que la degradación ambiental es causa, pero también es consecuencia de los desplazamientos (Borràs, 2006: 103).

En este sentido, el ACNUR (s.f.), sin hacer referencia a algún tipo de refugiados en específico, señala que las repercusiones en los recursos naturales renovables pueden tener efectos duraderos en el ambiente, en la salud y en la vida de las personas, tanto para las comunidades receptoras como para las colindantes, cuyos problemas medioambientales más graves son la destrucción y la degradación de los bosques, la erosión del suelo y la contaminación del agua; de igual manera, apunta que tres son los factores de impacto ambiental a causa de los refugiados:

- a) El establecimiento masivo de refugiados, que también puede llegar a crear conflictos sociales, ya que las consecuencias en el medio ambiente de un grupo grande de refugiados pueden ocasionar desavenencias entre éstos y las comunidades locales, especialmente donde los recursos naturales son escasos, como la leña o el agua, pues la gente compite por obtenerlos.
- b) El establecimiento de campos de refugiados en zonas ambientalmente sensibles, en donde en muchos de ellos los árboles se talan para construir viviendas, y las ramas se utilizan para hacer leña y carbón; el follaje se corta para alimentar al ganado; la vegetación del suelo se arranca para cultivar; en situaciones extremas, hasta se desentierran las raíces de los árboles para hacer fuego. Asimismo, la degradación de los recursos naturales, sobre todo mediante la deforestación, puede tener repercusiones devastadoras y duraderas en la fauna y flora de los ecosistemas. En los casos extremos, el deterioro del medio ambiente llega a ser tal que se ve amenazado el propio bienestar de los refugiados, y también el de las comunidades locales, lo cual puede ser un motivo para que un gobierno se niegue a acoger refugiados en su país.
- c) La falta de incentivo de los refugiados para conservar el medio ambiente ajeno, lo cual en parte se debe a la falta de información de los refugiados recién llegados, en cuanto a las costumbres tradicionales o a las leyes de esa comunidad para proteger la flora y la fauna o los lugares sagrados.

Al respecto, se conoce que, en países centroamericanos, los procesos migratorios en gran escala han generado la destrucción de recursos naturales, sobre todo en el caso de asentamientos improvisados sin acceso a servicios públicos, colocando en riesgo la vida de los pobladores (Banguero, 2012: 91-93), situación que además intensifica los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos, debido justamente a la alta vulnerabilidad social y al bajo nivel de resiliencia de las poblaciones.

Por otro lado, tanto en países desarrollados como en desarrollo, el aumento de la presión tanto sobre las infraestructuras como sobre los servicios, la demanda laboral y la sobreexplotación de los recursos naturales desencadenan problemas entre los antiguos y nuevos habitantes, con el consecuente incremento de las desigualdades sociales al generarse actitudes discriminatorias y de segregación social hacia los desplazados (Castillo, 2011: 70; Banguero, 2012: 91-93; Borràs, 2006: 103).

En este sentido, Nordås y Gleditsch (2007: 631) señalan que, cuando los inmigrantes invaden el territorio de otras personas cuyos recursos son limitados, el potencial de violencia se eleva; de ahí que la preocupación por el cambio ambiental en cuanto a sus causas y consecuencias se exprese cada vez más en términos de geopolítica y seguridad nacional e internacional ante los conflictos potenciales.

En relación con lo anterior, y con especial referencia a los desplazamientos por causas ambientales, Reuveny (2007: 658 y 659) argumenta que el proceso que va desde la generación de este tipo de migraciones hasta los conflictos se manifiesta a través de cuatro vías, que pueden actuar al mismo tiempo:

- a) Competencia: la llegada de desplazados ambientales puede mermar la base económica y de recursos de la zona de acogida, sobre todo cuando éstos son escasos, lo que conlleva a la expansión de las actividades económicas y políticas más allá de las fronteras del Estado receptor, con el fin de adquirir recursos, lo cual aumenta el riesgo de conflictos en la región.
- b) Tensión étnica: cuando los desplazados y residentes ambientales pertenecen a diferentes grupos étnicos, se puede producir tensión; ello, debido a la amenaza que pueden sentir los residentes de los países de acogida, y ante lo cual es probable que respondan de forma agresiva.
- c) Desconfianza: la migración ambiental puede generar desconfianza entre la zona de origen y la de acogida; por ejemplo, el país de origen de los migrantes puede sospechar que el país receptor acepta a

migrantes con el fin de alterar el equilibrio étnico de la zona de origen; por otro lado, el país que recibe puede temer que el de origen busque penetrar en su territorio con fines políticos, bélicos, etcétera, ante lo cual el Estado de origen puede intuir maltrato a los migrantes por parte del Estado receptor.

- d) *Fault lines*: el conflicto puede seguir las fallas estructurales socioeconómicas existentes, tales como la competencia por la tierra entre pastores migrantes y agricultores residentes; la competencia por los puestos de trabajo entre migrantes y residentes, o bien la migración desde las zonas rurales a las zonas urbanas.

Además de estos cuatro factores, también hay que tomar en cuenta la inestabilidad política y los disturbios civiles en la zona de acogida, ya que son aspectos que, a su vez, aumentan la probabilidad de conflicto con un alto nivel de violencia, sobre todo si los migrantes se unen a grupos antagonistas a través de cualquiera de las cuatro vías señaladas. De igual modo, es cierto que la migración puede tener efectos positivos en el país de acogida al aumentar la fuerza de trabajo y la base tributaria; sin embargo, también es una probabilidad.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en este apartado, podemos entender al binomio migración-cambio climático como una relación de doble vía, donde la degradación ambiental por los impactos del cambio climático induce a los movimientos poblacionales; no obstante, éstos, a su vez, traen consigo repercusiones ambientales, lo que en su conjunto conlleva a conflictos del orden no sólo ambiental y social, sino también económicos y políticos.

Nordås y Gleditsch le denominan “the causal chains” (2007: 631-633), donde el punto de partida, conforme al tema que nos ocupa, son los impactos del cambio climático, ya que, por ejemplo, al verse reducidos los recursos esenciales para la subsistencia, las consecuencias latentes se pueden manifestar de dos formas: disputa por los recursos restantes, o bien el desplazamiento inducido con el consecuente aumento del número de refugiados transfronterizos e internos, donde la invasión de territorios con recursos escasos (entre muchos otros factores) aumenta el potencial de violencia.²⁷

De ahí que “la mejor manera de considerar el cambio climático es como un multiplicador de amenazas que extrema las tendencias, las tensiones y la inestabilidad existentes”, en palabras de Solano Madariaga, secretario general del Consejo de la Unión Europea (UE) y Alto Representante de la

²⁷ Boano *et al.*, 2008: 20-23.

UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, quien además considera a las migraciones por causas ambientales como un asunto de seguridad internacional.²⁸

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, 1993, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, Ginebra, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- ACNUR, 1995, *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, Ginebra, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- ACNUR, s.f., *Los refugiados y el medio ambiente*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/medio-ambiente/los-refugiados-y-el-medio-ambiente/>.
- BANGUERO, Guillermo, 2012, “Elementos para contribuir a determinar la relación entre las migraciones y las perturbaciones ambientales”, *Diálogos Migrantes. Revista del Observatorio de Migraciones*, núm. 8.
- BIERMANN, Frank y BOAS, Ingrid, 2012, “Climate Change and Human Migration. Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees”, en SCHEFFRAN, J. et al. (eds.), *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Berlín, Springer-Verlag.
- BLACK, Richard, 2001, *Environmental Refugees: Myth or Reality?*, UNHCR, New Issues in Refugee Research, Working Paper núm. 34.
- BOANO, C. et al., 2008, *Environmentally Displaced People Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Oxford, University of Oxford, Oxford Department of International Development, Refugee Studies Centre.
- BORRÀS, Susana, 2006, “Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho*, vol. XIX, núm. 2, diciembre.
- BRONEN, Robin, 2008, “Las comunidades de Alaska: derechos y resistencia”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- BROWN, Oli, 2008, “El baile de cifras”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.

²⁸ El impacto del cambio climático en la seguridad internacional es un asunto de relevancia actual debido a las formas de conflicto provocadas por este fenómeno, y que pueden ocurrir en diversas partes del mundo, tales como altercado por los recursos; pérdida de territorio y contenciosos fronterizos; migraciones por causas ambientales; situaciones de fragilidad y radicalización; tensiones por el suministro de energía, y presiones sobre la gobernación internacional (Solana, s.f.: 3 y 5-8).

- CALLEROS, Juan Carlos, 2012, “Los efectos del cambio climático sobre la migración internacional: análisis de la evidencia en el caso mexicano”, *Diálogos Migrantes. Revista del Observatorio de Migraciones*, núm. 8.
- CASTILLO, Jesús M., 2011, *Migraciones ambientales: huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Barcelona, Virus editorial.
- CASTLES, Stephen, 2002, *Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate*, Ginebra, UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), New Issues in Refugee Research, Working Paper núm. 70.
- DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA, 1997, *Glosario de estadísticas del medio ambiente*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas.
- DOCHERTY, Bonnie y GIANNINI, Tyler, 2009, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33.
- DUN, Olivia y GEMENNE, François, 2008, “Definir la migración por motivos medioambientales”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- EDWARDS, Adrian, 2016, “¿«Refugiado» o «migrante»? ¿Cuál es el término correcto? Los dos términos tienen diferentes significados, y confundirlos conduce a problemas para ambas poblaciones”, *ACNUR. La Agencia de la ONU para los Refugiados*, 11 de julio, disponible en: www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html.
- EGEA, Carmen y SOLEDAD, Javier Iván, 2011, “Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto”, *Cuadernos Geográficos*, núm. 49.
- EL-HINNAWI, Essam, 1985, *Environmental Refugees*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP).
- FAO, 2008, *Climate Change: Implications for Food Safety*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- FMO, 2012, *What is Forced Migration?*, disponible en: <http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm>.
- GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE (WBGU), 2008, *Climate Change as a Security Risk*, Londres-Sterling, Earthscan.
- GLOBAL PROTECTION CLUSTER, 2016, *Marcos normativos sobre desplazamiento interno. Desarrollos mundiales, regionales y nacionales*, The UN Refugee Agency (UNHCR)-Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)-Norwegian Refugee Council (NRC).
- GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE, 2011, *Migración y cambio climático global: retos y oportunidades futuras. Informe del proyecto final: resumen ejecutivo*, Reino Unido, Oficina del Gobierno para la Ciencia.

- GRAEME, Hugo, 1996, “Environmental Concerns and International Migration”, *The International Migration Review*, vol. 30, núm. 1, Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship, primavera.
- GUTERRES, António, 2012, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR”, *Diálogos Migrantes. Revista del Observatorio de Migraciones*, núm. 8.
- HSU, Spencer S., 2006, “2 Million Displaced by Storms”, *The Washington Post*, 13 de enero, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/12/AR2006011201912.html>.
- IBARRA, Rosalía, 2015, “Cambio climático y conflictos socioambientales: migraciones forzadas”, en CARMONA, María del Carmen Aurora y ACUÑA, Ana Laura, *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- IBARRA, Rosalía, 2019, “Cambio climático, seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación”, en IBARRA, Rosalía (coord.), *Cambio climático y gobernanza. Una visión transdisciplinaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- IDMC y NRC, 2011, *Displacement Due to Natural Hazard-Induced Disasters*, Ginebra, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)-Norwegian Refugee Council (NRC).
- IDMC y NRC, 2013, *Global Estimates 2012: People Displaced by Disasters*, Ginebra, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)-Norwegian Refugee Council (NRC).
- IDMC y NRC, 2019, *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno*, Ginebra, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)-Norwegian Refugee Council (NRC).
- IDMC y NRC, 2020, *Global Report on Internal Displacement*, Ginebra, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)-Norwegian Refugee Council (NRC).
- IDMC et al., 2009, *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*, Ginebra, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)-Norwegian Refugee Council (NRC)-United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA).
- IOM, 2009, *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, Ginebra, International Organization for Migration (IOM).
- IOM, 2011, *Glossary on Migration*, 2a. ed., Ginebra, International Organization for Migration (IOM).
- IPCC, 2013, STOCKER, T. F. et al. (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the In-*

tergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.

- JACOBSON, Jodi, 1988, “Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability”, *Worldwatch Paper*, núm. 86, noviembre.
- LONERGAN, Steve, 1998, “The Role of Environmental Degradation in Population Displacement”, *Environmental Change and Security Program Report*, núm. 4, primavera.
- LÓPEZ, Fernando, 2017, “Derechos de los emigrantes ecológicos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, abril.
- MIRAGLIA, M. *et al.*, 2009, “Climate Change and Food Safety: An Emerging Issue with Special Focus on Europe”, *Food and Chemical Toxicology*, núm. 47.
- MORTON, A. *et al.*, 2008, “Seguridad humana y desafíos políticos”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- MYERS, Norman, 1995, *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Washington, D. C., Climate Institute.
- MYERS, Norman, 2005, *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, 13th Meeting of the OSCE Economic Forum, Session III-Environment and Migration, Organization for Security and Cooperation in Europe, Praga, 23-27 de mayo.
- NEWLAND, Kathleen, 2011, *Climate Change and Migration Dynamics*, Washington, D. C., Migration Policy Institute.
- NORDÅS, Ragnhildy y GLEDITSCH, Nils Petter, 2007, “Climate Change and Conflict”, *Political Geography*, núm. 26.
- OIM, 2008a, *Diálogo Internacional sobre la Migración. Seminario de Expertos: migración y medio ambiente*, núm. 10, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones.
- OIM, 2008b, *Migración y cambio climático*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Serie de Estudios de la OIM sobre la Migración, núm. 31.
- OIM, 2010a, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- OIM, 2010b, *Migración, medio ambiente y cambio climático. Documento para la discusión, Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, 25 y 26 de octubre, 2010*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Secretaría Técnica, Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

- OIM, 2011a, *Cambio climático, degradación ambiental y migración*, Documento presentado en el Diálogo Internacional sobre la Migración, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 29 y 30 de marzo.
- OIM, 2011b, *Medioambiente, cambio climático y migración: perspectiva y actividades de la OIM*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- OIM, 2018, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- OMS, 2015, *Cambio climático y salud*, nota descriptiva núm. 266, Organización Mundial de la Salud (OMS), disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/es/>.
- OMS, s.f., *Cambio climático y salud humana*, disponible en: <http://www.who.int/globalchange/climate/es/>.
- OPS, 2012, *Proteger la salud frente al cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación*, Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- ORSI, Adriana, 2008, “Desplazados ambientales”, *Futuros*, vol. VI, núm. 20.
- OSWALD-SPRING, Úrsula *et al.*, 2014, *Vulnerabilidad social y género entre migrantes ambientales*, Cuernavaca (México), UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM).
- REUVENY, Rafael, 2007, “Climate Change-Induced Migration and Violent Conflict”, *Political Geography*, núm. 26.
- RICHMOND, A. H., 1995, “The Environment and Refugees: Theoretical and Policy Issues”, *Population Bulletin of the United Nations*, Nueva York, núm. 39.
- ROBLES, Agustín y GARATUZA, Jaime, 2015, “Cambio climático en México: impactos esperados en la disponibilidad del agua”, en CRUZ, Xóchitl *et al.* (coords.), *México ante la urgencia climática. Ciencia, política y sociedad*, México, UNAM, CRIM-CIICH-PICC.
- SÁNCHEZ, Ignacio *et al.*, 2015, “Impacto de la variabilidad climática en la disponibilidad de agua para producción agrícola en México”, en CRUZ, Xóchitl *et al.* (coords.), *México ante la urgencia climática. Ciencia, política y sociedad*, México, UNAM, CRIM-CIICH-PICC.
- SOLANA, Javier, s.f., *El cambio climático y la seguridad internacional. Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo*, Comisión Europea.
- SOLEDAD, Javier Iván, 2009, *Desplazamiento interno en Colombia. La situación de los desplazados en El Catatumbo*, Granada, Universidad de Granada.
- STATISTICS DIVISION, 1997, *Glossary of Environment Statistics*, Nueva York, United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis.

- SUHRKE, Astri, 1994, “Environmental Degradation and Population Flows”, *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, invierno.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE ASSOCIATED WITH CLIMATE CHANGE IMPACTS, 2016, *Technical Meeting. Action Area 6: Migration, Displacement and Human Mobility*, Casablanca (Marruecos), International Organization for Migration-Ministry of Foreign Affairs and International Development of the French Republic, 27-29 de julio, disponible en: https://unfccc.int/files/adaptation/gro ups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/excom_ iom_ technical_meeting_pillar_1.pdf.
- UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, *Environment Glossary*, disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/environmentgl/gesform.asp?getitem=473>.
- VÁG, András (coord.), 2009a, *EACH-FOR Environmental Change and Environmental Migration Scenarios. Specific Targeted Project. Scientific Support to Policies – SSP. Final Activity Report*, disponible en: <http://cordis.europa.eu/documents/docu mentlibrary/126792421EN6.pdf>.
- VÁG, András (coord.), 2009b, *EACH-FOR Environmental Change and Forced Migration Scenarios. Specific Targeted Project. Scientific Support to Policies – SSP. D.3.4. Synthesis Report*, disponible en: http://seri.at/wp-content/uploads/2010/06/EA CH-FOR_Synthesis_Report_090515.pdf.
- WARNER, Koko, 2010, “Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges”, *Global Environmental Change*.
- WOODS, William B., 2001, “Ecomigration. Linkages between Environmental Change and Migration”, en ZOLBERG, Aristide R. y BENDA, Peter M. (eds.), *Global Migrants, Global Refugees. Problems and Solutions*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books.

CAPÍTULO TERCERO

EL DESPLAZADO CLIMÁTICO Y LA PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS HUMANOS

I. LA INTERRELACIÓN ENTRE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DERECHOS HUMANOS

El vínculo entre el reconocimiento de los derechos humanos y la protección del medio ambiente se establece ante la imprescindible utilidad de los bienes y servicios ambientales locales, regionales y globales para la satisfacción de las necesidades básicas del hombre; de tal suerte que un medio ambiente sano es elemental para vivir.

De acuerdo con Loperena (1999: 6):

El medio ambiente adecuado no es un fruto del desarrollo social sino un *prius* para su existencia. Es un derecho vinculado a la propia vida humana: *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius*. El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio Derecho: sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni Derecho. Por tanto, cuando se juridifica su protección se produce en dos sentidos. Por un lado, se le reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los Poderes Públicos, parte de cuyos instrumentos son las leyes, su conservación y tutela.

De tal manera que para garantizar la mayoría de nuestros derechos humanos es preciso hacer efectivo el derecho humano a un medio ambiente sano (Kiss y Shelton, 1991: 22) mediante su preservación y protección, lo que implica obligaciones y responsabilidades para los Estados y los ciudadanos.

La degradación ambiental repercute en múltiples ámbitos (social, cultural, económico, político e incluso psicológico), con la consecuente trasgresión a una serie de derechos humanos, cuyo derecho básico a la vida es uno de los que especialmente resulta amenazado ante el deterioro constante a las condiciones del hábitat humano que permitan su desarrollo y existencia.¹

¹ Cançado, 1992: 274-282; Carmona, 2010: 1-8.

En este sentido, cabe apuntar que desde la Declaración sobre Medio Ambiente Humano, conocida como la Declaración de Estocolmo de 1972, los problemas ambientales y humanos son abordados con una visión antropocéntrica, resaltando la importancia de la preservación y protección del medio ambiente por todos los servicios ambientales que nos proporciona y que, por lo tanto, permiten hacer efectivos la mayoría de nuestros derechos humanos, lo cual se desprende de la explícita proclamación que se establece en su preámbulo:

El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

A su vez, en el principio 1 de la Declaración se postula que

El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Lo anterior constituye el punto de partida del reconocimiento de la relación ser humano-medio ambiente por parte de la comunidad internacional, el cual indudablemente dio pauta a la aseveración del vínculo entre los derechos humanos y la protección ambiental, lo que ha dado lugar al reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano, que en el ámbito internacional se ha instituido de manera expresa en dos instrumentos regionales:

- 1) El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, conocido como el Protocolo de San Salvador, cuyo artículo 11 establece: “Derecho a un Medio Ambiente Sano. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servi-

cios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

- 2) La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, conocida como Carta de Banjul, cuyo artículo 24 dispone: “Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo”.

Este reconocimiento ha influido en la adopción de múltiples convenios internacionales sobre temas ambientales importantes, como lo es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); de igual manera, han emanado varios principios que han orientado el debate y la adopción de acuerdos en la materia, así como el desarrollo de planes, programas y políticas que incorporan la variable ambiental, tanto en los ámbitos internos como internacionales, lo cual constituye un requisito indispensable para la promoción y respeto de los derechos humanos.

Ante este orden de ideas, la exigencia del derecho humano a un medio ambiente sano es una evidencia aceptada con relación al derecho a la vida (Gros, 1992-1993: 48 y 49), que es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la resolución 271 A (III) del 10 de diciembre de 1948, en cuyo artículo 3o. se establece que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.²

El derecho a la vida, entendido como el derecho a la propia existencia física y biológica, también involucra indiscutiblemente el goce y disfrute de otros derechos para vivir una vida humana digna y de calidad, en la que las necesidades básicas sean satisfechas, desde las biológicas hasta las sociales y culturales, que permitan en conjunto un desarrollo humano (Urzúa, 1991: 179 y 180; Zúñiga, 2011: 38-40); es decir, para proteger y respetar la vida se deben garantizar las condiciones mínimas de las cuales depende la misma, lo que asegurará el efectivo derecho a la vida y, por lo tanto, que éste no se vea vulnerado por cualquier acción u omisión (Zúñiga, 2011: 38-40); por ende, y conforme a lo sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de

² El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, consagra el derecho a la vida en su artículo 6o.; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, lo reconoce en su artículo 4o., y la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, en su artículo 6o., reconoce y vincula explícitamente el derecho a la vida con la obligación de los Estados de “garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna”.³

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1997) ya había apuntado en el Informe correspondiente a 1996, sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, lo siguiente:

El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano.

Del mismo modo, la Comisión dejó claro el vínculo entre los riesgos a la salud y la vida, al concluir en el mismo Informe que

El ejercicio del derecho a la vida y a la seguridad e integridad física está necesariamente vinculado y, de diversas maneras, depende del entorno físico. Por esa razón, cuando la contaminación y la degradación del medio ambiente constituyen una amenaza persistente a la vida y la salud del ser humano, se comprometen dichos derechos.

Los Estados deben, por tanto, amparar la vida humana mediante la protección del derecho humano a la salud, al medio ambiente sano, al agua, a la alimentación, entre muchos otros, pues los gobiernos tienen el deber de no lesionar o no permitir que se amenace la vida por actos u omisiones de los particulares y/o de los Estados, ya que, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados tienen el deber de garantizar los derechos humanos reconocidos mediante las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y remediar; obligaciones de comportamiento que encuentran énfasis en la debida diligencia exigible al Estado (Orellana, 2007: 296).

La protección y el reconocimiento estatal de la necesidad de preservar y conservar el medio ambiente en beneficio de las presentes y futuras generaciones se desprenden de la indispensable relación entre un medio ambiente sano y el desarrollo del hombre en todos los ámbitos, cuyo derecho a vivir en un medio ambiente sano indudablemente constituye un derecho inherente a la dignidad de la persona, relacionado a su vez con la calidad de vida; es de-

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999 (Serie C) núm. 63, párr. 144.

cir, el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio de vida, la calidad de vida y la misma salud de los seres humanos, incluyendo las generaciones no nacidas.⁴

Acorde a lo antepuesto, el juez Weeramantry de la Corte Internacional de Justicia, en el caso *Gabcikovo-Nagymaros*, ha sostenido que

The protection of the environment is likewise a vital part of contemporary Human Rights doctrine, for it is a *sine qua non* for numerous Human Rights, such as the right to health and the right to life itself. It is scarcely necessary to elaborate on this, as damage to the environment can impair and undermine all the Human Rights spoken of in the Universal Declaration and other Human Rights instruments.⁵

Lo anterior se fundamenta en las características de todo derecho humano, tales como la interrelación, la interdependencia y la indivisibilidad.⁶ De acuerdo con Carpizo (2011: 23), dichas cualidades implican que todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o de solidaridad, constituyen una unidad; es decir, todos se encuentran vinculados, son interdependientes entre sí, donde unos se apoyan en los otros justamente para integrar dicha unidad, ya que el goce efectivo o privación de un derecho afecta positiva o negativamente al desarrollo de los demás.⁷

⁴ Corte Internacional de Justicia, 1996.

⁵ “La protección del medio ambiente es, asimismo, una parte vital de la doctrina contemporánea de derechos humanos, pues es un *sine qua non* para numerosos derechos humanos, como es el derecho a la salud y el derecho a la vida. Es escasamente necesario profundizar sobre esto, ya que el daño al medio ambiente puede perjudicar y debilitar todos los derechos humanos señalados en la Declaración Universal y en otros instrumentos de derechos humanos” (traducción no oficial) (International Court of Justice, 1997).

⁶ En la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, se declara en el postulado 5 que “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

A su vez, en el postulado 11 se reconoce que “El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que el vertimiento ilícito de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y la salud”.

⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2015.

Ahora bien, conforme a la naturaleza de los derechos humanos, igualmente, Carpizo (2011: 25) apunta que no puede existir conflicto ni enfrentamiento entre ellos, sino más bien sólo armonía y compatibilidad, lo cual debe verse reflejado en las Constituciones, en los tratados internacionales, en las leyes y en las tesis jurisprudenciales, ello con el fin de no vulnerar, infringir o anular los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, y atendiendo a las características de los derechos humanos y la armonía referida, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han presentado múltiples casos que han resuelto asuntos vinculados directa o indirectamente con el medio ambiente, a través de la protección de otros derechos humanos,⁸ lo cual ha asentado importantes criterios jurisprudenciales, que ponen de manifiesto este estrecho vínculo, siendo significativo, por otro lado, las limitaciones permisibles que también se han impuesto al goce y disfrute de ciertos derechos en razón de la protección ambiental, apelando en algunos casos al interés público.⁹

A su vez, la protección de los derechos humanos, como el derecho a la información, a la educación, a la participación, al acceso a recursos jurídicos procesales, contribuye a garantizar la protección y conservación del medio ambiente, y así respetar el derecho humano a un ambiente sano.¹⁰

De tal modo, se han identificado dos grupos de derechos vinculados al medio ambiente (Consejo de Derechos Humanos, 2012a: 7):

- a) Derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente (derechos a la vida, a la salud y a la propiedad).
- b) Derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales (derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo).

No obstante, de acuerdo con Knox,¹¹ “todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute

⁸ Orellana, 2007: 292 y 293; Martínez, 2017: 35-80.

⁹ Orellana, 2007: 291-307; Carmona, 2010: 75-94; Martínez, 2017: 81-104.

¹⁰ Remítase a Martínez, 2017: 117-141.

¹¹ El 12 de abril de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó la Resolución 16/11, titulada “Los derechos humanos y el medio ambiente”, en la cual se establece la importancia de comprender y abordar la relación entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente, incluidas las cuestiones relacionadas con la cooperación

de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental” (Consejo de Derechos Humanos, 2012a: 8, párr. 19).

Finalmente, cabe apuntar que, de acuerdo con lo expuesto en este apartado, la interrelación entre la protección ambiental y los derechos humanos se presenta bajo tres enfoques:¹²

- 1) Condición necesaria para el disfrute de los derechos humanos protegidos.
- 2) Tutela cuya efectividad depende del pleno goce y disfrute de otros derechos humanos conexos.
- 3) Reconocimiento propio del derecho humano a un medio ambiente sano.

II. EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS DERECHOS HUMANOS

El cambio climático por causa antropogénica, como sabemos, se manifiesta como uno de los problemas ambientales globales con mayor trascendencia, que más allá de las consecuencias ambientales y el aumento progresivo de la temperatura media del planeta representa un reto social.

En particular, los peligrosos fenómenos meteorológicos extremos, como los huracanes, las lluvias tropicales, los tornados, las heladas, las inundaciones, entre otros, provocan un deterioro repentino, con un fuerte impacto en la vida humana.

De acuerdo con las estadísticas, estos fenómenos cada vez son más frecuentes e intensos a causa de los efectos del cambio climático antropogénico;¹³

internacional de los Estados en relación con los daños ambientales globales, tales como los relacionados con el cambio climático, y otras áreas clave de la política ambiental, como la biodiversidad, la desertificación, entre otros, instando a los Estados a tomar en cuenta los derechos humanos al desarrollar sus políticas ambientales (Consejo de Derechos Humanos, 2011). Como resultado de lo anterior, se emitió la Resolución 19/10, aprobada el 22 de marzo de 2012, en la cual se decidió nombrar a un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, con el objetivo de promover las mejores prácticas relativas a la utilización de los derechos humanos en la formulación de políticas medioambientales. John H. Knox fue nombrado el 6 de julio de 2012 por el Consejo de Derechos Humanos como el experto independiente (Consejo de Derechos Humanos, 2012b).

¹² Al respecto, véanse Carmona, 2010: 50-52; Consejo de Derechos Humanos, 2012a: 5, apartado 11.

¹³ Remítase a IPCC, 2013; IPCC, 2014a.

basta citar que entre 1901 y 1910 hubo un registro de 82 fenómenos meteorológicos de alto impacto, mientras que entre 2003 y 2012 se han registrado más de 4,000 (PNUD, 2014: 55 y 56), cuyas consecuencias para el desarrollo humano son graves, puesto que se destruyen vidas, medios de vida, infraestructura física, ecosistemas frágiles, y en el peor de los casos se generan flujos migratorios humanos internos y transfronterizos, lo que constituye una de las más peligrosas consecuencias a nivel mundial,¹⁴ y que debe ser atendida por los gobiernos de los Estados y la comunidad internacional con todas sus aristas, pues existe un vínculo importante entre el cambio climático, los movimientos poblacionales, la protección de derechos humanos y la seguridad humana nacional e internacional; ello, al ocasionarse una inestabilidad social debido al desarraigo, la pérdida de viviendas, el deterioro de los medios de sustento y producción de la comunidad afectada, lo que, a su vez, incrementa los índices de pobreza.

Al respecto, cabe apuntar que en los informes del IPCC, en los cuales ha evolucionado la comprensión científica de las causas, consecuencias y riesgos del cambio climático, cada vez se hacen más evidentes los efectos de este sobre la vida, los medios de sustento y las condiciones de vida de los humanos, por lo que resulta imprescindible atender las dimensiones sociales en materia de derechos humanos.

Además, se debe tomar en cuenta que los impactos negativos del cambio climático afectan de manera desproporcionada a personas y comunidades que especialmente se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad y expuestas a riesgos climáticos, debido a diversos factores, tales como su ubicación geográfica, su situación económica, la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos, la dependencia a recursos naturales frágiles para desarrollar actividades económicas y de sustento, el género, la edad, la discapacidad, el origen étnico o cultural. Particularmente, las personas, las comunidades e, incluso, los Estados que ocupan zonas costeras de escasa elevación, territorios de la tundra o del Ártico, tierras áridas y otros ecosistemas vulnerables se enfrentan actualmente a las más graves consecuencias del cambio climático en cuanto a la garantía y protección de sus derechos humanos.

De acuerdo con el *Informe sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, presentado en 2009 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), se deja en claro que

¹⁴ De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, la movilidad humana es una de las repercusiones más trascendentales del cambio climático, cuyas estimaciones varían ampliamente, con cifras que oscilan entre veinticinco millones y mil millones de personas desplazadas por el cambio climático en los próximos cuarenta años (OIM, 2011).

el cambio climático tendrá repercusiones para todos los derechos humanos; sin embargo, ciertos derechos se relacionan de una manera más directa con este fenómeno climático, tal como lo veremos más adelante.

Reforzando a este nexo, la ACNUDH presentó el 27 de noviembre de 2015, en la 21 Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP 21), el documento *Understanding Human Rights and Climate Change*, en el que se enfatizaron las obligaciones y responsabilidades de los Estados, así como de las empresas y sus implicaciones para la adopción de acuerdos, políticas y acciones relacionadas con el cambio climático, con el objetivo de fomentar la coherencia de las políticas y garantizar que los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático sean adecuados, suficientemente ambiciosos, no discriminatorios, y cumplan con las obligaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, se emitieron en el documento diez mensajes principales:

- 1) Atenuar el cambio climático y prevenir sus repercusiones negativas sobre los derechos humanos.
- 2) Velar por que todas las personas dispongan de la capacidad necesaria para adaptarse al cambio climático.
- 3) Garantizar la rendición de cuentas y los remedios eficaces para los perjuicios de derechos humanos causados por el cambio climático.
- 4) Movilizar la máxima cantidad posible de recursos con miras a un desarrollo sostenible, basado en los derechos humanos.
- 5) Fomentar la cooperación internacional.
- 6) Velar por la equidad en las medidas relativas al clima.
- 7) Garantizar que todos disfruten de los beneficios de la ciencia y de sus aplicaciones.
- 8) Proteger los derechos humanos de los perjuicios que puedan causar las empresas.
- 9) Garantizar la igualdad y la no discriminación.
- 10) Velar por una participación significativa e informada.

De tal manera que los Estados deben abordar los impactos del cambio climático sobre la base del respeto, protección, promoción y cumplimiento de las normas de derechos humanos, debido a los graves efectos que este fenómeno tiene sobre el pleno disfrute de una amplia variedad de derechos humanos. En palabras de Flavia Pansieri, alta comisionada adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Climate change, human-induced climate change, is obviously an assault on the ecosystem that we all share, but it also has the added feature of under-

cutting rights, important rights like the right to health, the right to food, to water and sanitation, to adequate housing, and, in a number of small island States and coastal communities, the very right to self-determination and existence¹⁵ (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015: 13).

Evidentemente, el cambio climático afecta a todos los derechos humanos; no obstante, tiene una especial repercusión en los que señalaremos a continuación, de manera breve.

1. *El derecho a la vida*

Conforme a los informes de evaluación del IPCC, diversos efectos observados y proyectados del cambio climático estiman riesgos directos e indirectos a la vida humana como consecuencia de las olas de calor y frío, los ciclones tropicales, las inundaciones, los incendios y las sequías.¹⁶ Asimismo, el cambio climático afectará al pleno disfrute del derecho a la vida a causa del aumento del hambre y la malnutrición, cuyas enfermedades conexas tendrán consecuencias para el crecimiento y desarrollo infantil, así como para la morbilidad cardiorrespiratoria y la mortalidad relacionada con el ozono troposférico (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 10, párr. 22).

Los fenómenos meteorológicos extremos pueden ser la amenaza más visible para el disfrute del derecho a la vida; sin embargo, los impactos paulatinos del cambio climático, como sabemos, también cobran vidas. De acuerdo con un informe de Climate Vulnerable Forum y DARA International, aproximadamente 400,000 muertes anuales se han dado a causa del cambio climático, y se espera que ese número aumente a 700,000 para 2030. En palabras de Enele Sosene Sopoaga, primer ministro de Tuvalu: "...life, particularly of the most vulnerable, will continue to be threatened and compromised, and life is already compromised and threatened on most island countries..." (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015: 13 y 14).¹⁷

¹⁵ "El cambio climático, inducido por el hombre, es obviamente un asalto al ecosistema que todos compartimos, pero también tiene la característica adicional de socavar derechos importantes, como el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, al agua y al saneamiento, a una vivienda adecuada y, en varios pequeños Estados insulares y comunidades costeras, el derecho a la libre determinación y existencia" (traducción propia).

¹⁶ Remítase al capítulo primero.

¹⁷ "La vida, particularmente de los más vulnerables, continuará amenazada y comprometida, y la vida ya está comprometida y amenazada en la mayoría de los países insulares" (traducción propia).

2. *El derecho a una alimentación adecuada*

El IPCC, en su Quinto Informe de Evaluación, ha establecido que las repercusiones del cambio climático en la producción de alimentos afectarán a “todos los aspectos de la seguridad alimentaria incluido el acceso a los alimentos, el uso de éstos y la estabilidad de sus precios” (IPCC, 2014b: 4, 6, 13, 18 y 20), con la consecuente incidencia en los medios de subsistencia a nivel local y mundial, particularmente en las regiones con alta inseguridad alimentaria y gran desigualdad social, debido a que los riesgos no solamente están vinculados con la variabilidad y con los extremos del calentamiento climático (las sequías, las inundaciones y las precipitaciones), sino que además tienen una estrecha relación con la vulnerabilidad socioeconómica de ciertos grupos sociales de los entornos urbanos y rurales (Ibarra, 2019: 329). En este sentido, se estima que seiscientos millones de personas sufrirán malnutrición a causa del cambio climático (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 11, párr. 26).

Las proyecciones señalan que con aumentos de la temperatura local de 2 °C o más por encima de los niveles de finales del siglo XX, y sin adaptación, se impactará negativamente a la producción de los principales cultivos (trigo, arroz y maíz) en las regiones tropicales y templadas (IPCC, 2014b: 17). De igual modo, se prevé que el cambio climático afectará la distribución de especies acuáticas, con consecuencias para la productividad pesquera mundial (Asamblea General, 2012: 7-11, párrs. 10-19).

Las consecuencias del cambio climático son una amenaza para la seguridad alimentaria, con efectos sobre el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, al verse potencialmente vulnerados dos de sus elementos básicos: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, y la accesibilidad de los mismos de manera sostenible (Ibarra, 2019: 329-350). Al respecto, Olivier De Schutter, relator especial sobre el derecho a la alimentación, ha documentado el vínculo entre los fenómenos climáticos extremos y el riesgo para los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria (Consejo de Derechos Humanos, 2009b: 10 y 11, párr. 21).

3. *El derecho al agua*

La Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye el documento internacional base para entender el contenido del derecho humano al agua, pues en dicho instrumento se estableció claramente su sentido y alcance, partiendo de su definición: “El de-

recho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.¹⁸

El pleno goce y disfrute de este derecho está en riesgo a causa del cambio climático, debido a que se prevé que la pérdida de glaciares y la reducción de la capa de nieve irán en aumento y afectarán negativamente a la disponibilidad de agua de deshielo procedente de las cadenas montañosas para más de la sexta parte de la población mundial; por otro lado, las condiciones meteorológicas extremas, como la sequía y las inundaciones, afectarán también al abastecimiento de agua potable, lo cual agudizará las tensiones existentes sobre los recursos hídricos y agravará el problema del acceso a agua para consumo humano (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 12, párr. 29).

El Banco Mundial estima que, con un aumento global de 2 °C de la temperatura del planeta, uno a dos mil millones de personas no dispondrán de agua suficiente para satisfacer sus necesidades, con la agravante de que el acceso reducido al agua tendrá un impacto desproporcionado en personas y grupos en situaciones de vulnerabilidad (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015: 17 y 18).

4. *El derecho a la salud*

La comunidad científica prevé que el cambio climático afectará al estado de salud de millones de personas debido al aumento de la malnutrición, las enfermedades (el calentamiento global propiciará la propagación del paludismo y otras enfermedades transmitidas por vectores) (IPCC, 2007a: 404) y las lesiones causadas por los fenómenos meteorológicos extremos (olas de calor y frío, ciclones tropicales e inundaciones) (IPCC, 2007b: 48; IPCC, 2014a: 741).

La mala salud y la desnutrición aumentan la vulnerabilidad y reducen la capacidad de las personas y grupos para adaptarse al cambio climático, con el consecuente incremento de las tasas de mortalidad y morbilidad (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 13 y 14, párrs. 32 y 33). Asimismo, los altos niveles de *smog* y las altas temperaturas podrían exacerbar los trastornos en las vías respiratorias.

5. *El derecho a una vivienda adecuada*

El primer relator especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado seña-

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002, remítase al párr. 2.

ló que “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, s.f.).

Los elementos fundamentales de este derecho comprenden seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; accesibilidad; ubicación, y adecuación cultural.¹⁹

Cabe señalar que estos elementos se encuentran en riesgo por los impactos del cambio climático. Así, tenemos el caso del efecto directo sobre los asentamientos costeros por la elevación del nivel del mar y las mareas de tormenta, fenómenos que ya han provocado la reubicación de pueblos y comunidades en la región del Ártico y en Estados insulares de baja altitud. Igualmente, los asentamientos ubicados en megadeltas de baja altitud son vulnerables debido a las inundaciones, que son cada vez más frecuentes (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 14 y 15, párr. 36). Asimismo, la afectación a los medios de subsistencia en zonas agrícolas provoca que la población rural migre a zonas urbanas, asentándose generalmente de manera informal en áreas extremadamente vulnerables a los fenómenos climáticos extremos.

De tal manera que el cambio climático amenaza el derecho a la vivienda de varias maneras; sabemos que los fenómenos meteorológicos extremos destruyen hogares, que irremediablemente desplazan a multitudes de personas; por otro lado, la sequía, la erosión y las inundaciones provocan que los territorios sean inhabitables gradualmente, resultando en desplazamientos poblacionales. Por su parte, el aumento del nivel del mar amenaza la tierra en la que se encuentran las casas en las zonas bajas. Al respecto, el presidente Anote Tong de Kiribati señaló que “climate change may literally erase Kiribati and other low-lying island States from the map and stressed the importance of guaranteeing the displaced inhabitants of lowlying areas «migration with dignity»”²⁰ (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015: 19). La migración con dignidad, como lo analizaremos en el capítulo cuarto, implica una migración que asegure la protección de todos los derechos humanos, incluido un nivel de vida adecuado y el derecho a la vivienda.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991.

²⁰ “El cambio climático puede literalmente borrar del mapa a Kiribati y otros Estados insulares bajos e hizo hincapié en la importancia de garantizar a los habitantes desplazados de las zonas bajas una «migración con dignidad»” (traducción propia).

6. *El derecho a la libre determinación. El relevante caso de las comunidades inuit*

El artículo 1o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

En diversos apartados de este estudio ha quedado señalado que la elevación del nivel del mar causada por el calentamiento global y los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático ponen en peligro la habitabilidad y, a largo plazo, la existencia territorial de varios Estados insulares de baja altitud; además, los impactos negativos del cambio climático amenazan con privar a los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales y sus fuentes de sustento; todos estos riesgos propiciarán, como también hemos apuntado en capítulos anteriores, movimientos poblacionales, que indudablemente tendrán consecuencias para el pleno goce del derecho a la libre determinación al verse amenazada la identidad cultural y social de los pueblos indígenas (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 15 y 16, párrs. 39-41), la cual está estrechamente vinculada con sus tierras y medios de subsistencia tradicionales.

Ante tribunales nacionales, regionales y organismos internacionales de derechos humanos, diversos pueblos indígenas han presentado varias denuncias por violaciones a sus derechos humanos relacionadas con impactos ambientales; sin embargo, un caso relevante es el de las comunidades inuit, al cual nos referiremos a continuación.

El 7 de diciembre de 2005, un grupo de inuit del Ártico canadiense y alaskaño dirigido por Sheila Watt-Cloutier presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que solicitaba una indemnización por las presuntas violaciones de sus derechos humanos resultantes

del cambio climático causado por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de los Estados Unidos.²¹

En la petición se presentó una lista completa de derechos transgredidos, incluyendo los derechos de “gozar de los beneficios de su cultura”, “usar y disfrutar de las tierras que tradicionalmente han ocupado”, “uso y disfrute de su propiedad personal”, “la preservación de la salud”, “la vida, la integridad física y la seguridad con sus propios medios de subsistencia”, “la libre residencia y tránsito” y “la inviolabilidad del domicilio”. El caso fue innovador en varios aspectos al poner sobre la mesa las consecuencias de los “actos y omisiones” del gobierno de los Estados Unidos en repercusión de los pueblos situados en territorios sensibles al clima, y ubicados a una distancia cercana a uno de los mayores emisores de GEI.²²

La Comisión, en última instancia, no encontró el caso inuit admisible, debido a la imposibilidad de considerar a un solo Estado responsable de las acciones llevadas a cabo también en muchos otros Estados, por lo que para designar responsabilidad, la Comisión tenía que estar plenamente convencida de que los afectados fueron perjudicados “directamente” por las acciones u omisiones de la parte demandada, situación que resulta por demás compleja en materia de cambio climático, ya que el demandado debe, asimismo, demostrar que las afectaciones fueron provocadas por el cambio climático antropogénico y no por un fenómeno meramente natural, o, en su caso, que el demandado en cuestión haya dado lugar al evento meteorológico extremo o desempeñado un papel indispensable en él o que razonablemente podría haber detenido; en sí, las cadenas causales son complicadas y dificultan fincar responsabilidades directas, pues los daños causados por el cambio climático no encajan fácilmente en este modelo de responsabilidad.

Si bien la Comisión Interamericana desestimó la petición, el caso llamó la atención de la comunidad internacional sobre las amenazas que plantea el cambio climático para los pueblos indígenas, quienes generalmente habitan en zonas marginales y regiones sensibles a las variaciones climáticas, lo que además induce a los movimientos poblacionales; tal es el caso de las comuni-

²¹ *Inuit Petition Inter-American Commission on Human Rights to Oppose Climate Change Caused by the United States of America*, 7 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.inuitcircumpolar.com/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america.html>.

²² *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States*, Submitted by Sheila Watt-Cloutier, with the Support of the Inuit Circumpolar Conference, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada, 7 de diciembre de 2005.

dades Shishmaref, Kivalina, Shaktoolik y Newton, en la costa oeste de Alaska, quienes han comenzado a llevar a cabo su reubicación (Bronen, 2008: 30-32), debido a que los ecosistemas frágiles o degradados cada vez tienen menos capacidad para mantener a las poblaciones residentes, por lo que las comunidades tratan de adaptarse mediante diversas medidas, entre ellas la migración, independientemente de si el desplazamiento está visto como algo favorable o no (OIM, 2008: 26 y 27).

The Arctic is extremely vulnerable to observed and projected climate change and its impacts. The Arctic is now experiencing some of the most rapid and severe climate change on Earth. Over the next 100 years, climate change is expected to accelerate, contributing to major physical, ecological, social, and economic changes, many of which have already begun. Changes in arctic climate will also affect the rest of the world through increased global warming and rising sea levels²³ (ACIA, 2004: 10).

El cambio climático indudablemente constituye una amenaza directa e indirecta para muchos derechos humanos, incluido, desde luego, el derecho a un medio ambiente sano; sin embargo, como lo hemos apuntado, jurídicamente, a otro problema al que nos enfrentamos tiene que ver con la responsabilidad nacional y transfronteriza ante la transgresión de tales derechos, ya que resulta complejo establecer nexos causales entre las consecuencias y los efectos como violaciones directas de derechos humanos, situación que es claramente reflejada en el caso de los desplazados por motivos ambientales, quienes, además, como ha quedado expuesto en el capítulo segundo, no están reconocidos jurídicamente.

Particularmente, en el caso de las comunidades inuit, la responsabilidad extraterritorial es difícil de establecer; es claro que, en materia de derechos humanos, el Estado tiene el deber primario de actuar ante la violación de los derechos humanos de una persona; no obstante, en el contexto del cambio climático, la responsabilidad en cuanto a los impactos en los países más vulnerables a menudo no la tiene el Estado más cercano, generalmente nos enfrentamos a actores difusos, públicos y privados, muchos de los cuales es-

²³ “El Ártico es extremadamente vulnerable al cambio climático observado y proyectado y a sus impactos. El Ártico ahora está experimentando algunos de los cambios climáticos más rápidos y severos en la Tierra. Durante los próximos 100 años, se espera que el cambio climático se acelere, lo que contribuirá a importantes cambios físicos, ecológicos, sociales y económicos, muchos de los cuales ya han comenzado. Los cambios en el clima ártico también afectarán al resto del mundo a través del aumento del calentamiento global y el aumento del nivel del mar” (traducción propia).

tán ubicados más allá del territorio en donde se han vulnerado los derechos humanos a causa de tales impactos (International Council on Human Rights Policy, 2008: 4).

Sin embargo, la responsabilidad local también resulta compleja, ya que si bien los países en vías de desarrollo, así como los menos desarrollados, resultan más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático, cuyas consecuencias serán agravadas por su baja capacidad de adaptación, también es cierto que en materia de derechos humanos tienen un inadecuado sistema de implementación, o bien carecen de infraestructura y medios para hacerlos efectivos, por lo que se acogen a la “realización progresiva” de estos derechos en virtud del derecho internacional; sin embargo, el cambio climático afectará a su logro progresivo, donde un gobierno difícilmente podrá ser considerado responsable por no proteger en su totalidad esos derechos ante la agravante de los impactos del cambio climático y el argumento de no haber provocado significativamente tales efectos (International Council on Human Rights Policy, 2008: 5), pues recordemos que históricamente los países desarrollados son quienes han contribuido al problema a causa de sus altos niveles de emisiones de GEI, cuyos porcentajes de emisión siguen siendo altos; empero, las consecuencias son especialmente graves para los países con menos contribución de emisiones de GEI, que en general son los países en vías de desarrollo y los menos desarrollados.

No obstante, hay que apuntar que, si bien la plena realización de los derechos humanos es un proceso a largo plazo, no hay que perder de vista que la finalidad de la realización progresiva no implica ofrecer a los Estados una excusa para la inacción, sino que reconoce el hecho de que los Estados pueden requerir tiempo para garantizarlos; pero la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de un modo no discriminatorio, participativo y responsable es un deber inmediatamente vinculante.

En la Observación General 3, que comenta sobre la índole de las obligaciones de los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se pone de manifiesto que “el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo”, por lo que la progresividad no debe excluir la noción “de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.²⁴

²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1990: párrs. 9 y 10.

III. LA ESPECIAL VULNERABILIDAD EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS

Las personas se ven obligadas a migrar debido a la degradación ambiental causada por el cambio climático; pueden ver trasgredidos varios de sus derechos humanos reconocidos, especialmente los señalados en el apartado anterior, así como el derecho a la libertad de movimiento establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que a la letra señala: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Por ello, es importante comprender hasta qué punto se vulneran los derechos humanos de los desplazados por factores ambientales, ya que, como hemos apuntado a lo largo de esta investigación, los efectos del cambio climático generan graves consecuencias humanitarias que en mayor medida afectan a grupos poblacionales que se encuentran en un estado vulnerable debido a su condición económica, edad, género, ubicación geográfica y/o su condición de minoría o discapacidad,²⁵ induciéndolos en varios casos, como sabemos, al desplazamiento, situación que se ha analizado en diversos estudios que han demostrado cómo los efectos del cambio climático han influido en los movimientos poblacionales (algunos de los cuales se han señalado en el capítulo segundo); tal es el caso de los hogares rurales mexicanos, en donde la degradación ambiental paulatina, como la deforestación ambiental, la erosión de los suelos, el cambio en los patrones de lluvia y la posesión limitada de tierras fértiles, ha sido un incentivo para la emigración (De Janvry *et al.*, 1997: 1-24), situación que también se ha puesto de manifiesto ante la degradación ambiental repentina (huracanes, lluvias tropicales, tornados, inundaciones, etcétera); por citar un ejemplo, está el caso de los desplazamientos de nacionales guatemaltecos a México y a Estados como resultado de la devastación provocada por el huracán Stan a finales de 2005 (Calleros, 2012: 67 y 78).

Los fenómenos meteorológicos extremos, aun cuando tienen más posibilidades de provocar un desplazamiento de población masivo y repentino, se considera que es mayor el número global de personas que migran a causa de

²⁵ La vulnerabilidad de las poblaciones depende de su exposición a las condiciones climáticas, como es el caso de quienes habitan en los pequeños Estados insulares, y de su capacidad de adaptación, es decir, la capacidad de afrontar un fenómeno meteorológico peligroso, como un huracán, un tifón, y recuperarse del mismo con immediatez, donde la riqueza nacional e individual es determinante para establecer el nivel de vulnerabilidad, ya que entre más alto sea el índice de desarrollo humano, más eficientes resultan los sistemas de reducción de riesgos y la capacidad de respuesta (Brown, 2008: 18 y 19).

un deterioro ambiental gradual, entendido como un cambio ambiental que se produce lentamente durante un largo periodo, con manifestaciones pequeñas, pero acumulativas, en varios casos irreversibles; en cuyo caso, los pobres y los menos cualificados tienen menos opciones de hallar su estrategia para salir adelante, quienes además tienen que afrontar mayores obstáculos ante la movilidad laboral interna e internacional; por el contrario, los más acomodados y altamente cualificados pueden estar en mejores condiciones para migrar. Al mismo tiempo, los más acaudalados también pueden tener mayor capacidad para mantenerse y recuperarse de las alteraciones ambientales sin desplazarse (OIM, 2008: 25, 26 y 29).

Sin embargo, particularmente en los casos en que ocurre un fenómeno meteorológico extremo, la vulnerabilidad humana aumenta, debido a que los derechos humanos a la vida, a la alimentación, al agua, a la salud,²⁶ a la vivienda, a la libre determinación, entre otros, resultan desprotegidos repentinamente, además de las serias repercusiones sociales y psicológicas que se generan a causa del desarraigo, la aculturación, la marginalización, la exclusión social, la discriminación y la desintegración familiar y social (Fatima y Ahmed, 2009: 12 y 13).

Al respecto, en las *Directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) establece los múltiples desafíos que tienen que enfrentar las personas afectadas después de un fenómeno ambiental extremo, los cuales son (IASC, 2011: 1 y 2):

- Falta de seguridad y protección (delincuencia rampante).
- Violencia por motivos de género.
- Acceso desigual a la asistencia, bienes, servicios básicos, y discriminación en la prestación de asistencia. Al respecto, cabe apuntar que los patrones de discriminación e indiferencia aumentan conforme a la duración de los efectos de la emergencia, incrementando el riesgo de que ocurran violaciones a los derechos humanos; de igual modo, las vulnerabilidades y patrones de discriminación que existían, normalmente, se ven exacerbados ante tales situaciones.
- Abuso, rechazo y explotación infantil.
- Separación de la familia, especialmente para los niños(as), las personas con discapacidad y otras personas que dependen del apoyo de su familia para sobrevivir.

²⁶ En materia de salud, el desplazamiento poblacional socava los sistemas de sanidad, lo que dificulta el tratamiento de enfermedades infecciosas y el suministro de vacunas, facilitando, en consecuencia, la propagación de enfermedades epidémicas (OIM, 2008: 34).

- Pérdida o destrucción de documentación y dificultades para reemplazarla, especialmente debido a la falta de mecanismos adecuados para el registro de nacimientos.
- Falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley, y acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente.
- Falta de mecanismos eficaces para la retroalimentación y presentación de reclamos.
- Acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento.
- *Reubicación forzosa*.²⁷
- *Regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre; falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra*.²⁸

Respecto a estos dos últimos puntos, cabe hacer énfasis en las graves violaciones al derecho a una vivienda adecuada y los derechos derivados de éste, como el derecho a la titularidad garantizada, el derecho a no ser desahuciado arbitrariamente, el derecho a la tierra y los derechos derivados de ella, el derecho a la propiedad y al uso y disfrute pacíficos de los bienes, el derecho a la intimidad y al respeto del hogar, el derecho a la seguridad de las personas, a la libertad de movimientos y a la elección del lugar de residencia, y la restitución o compensación por la vivienda, la tierra y la propiedad tras el desplazamiento forzado (Leckie, 2008: 18).

Ello, a pesar de que el Consejo de Derechos Humanos ha señalado que las garantías de los derechos humanos en el contexto del cambio climático deben incluir:

- a) una protección adecuada de la vivienda contra los peligros meteorológicos (habitabilidad de la vivienda); b) el acceso a una vivienda fuera de las zonas peligrosas; c) el acceso a refugios y la preparación para los desastres en los casos de desplazamientos causados por fenómenos meteorológicos extremos; d) la protección de las comunidades que son reasentadas fuera de las zonas peligrosas, incluida la protección contra los desalojos forzosos sin formas apropiadas de protección jurídica o de otra índole y una consulta adecuada con las personas afectadas (Consejo de Derechos Humanos, 2009a: 15, párr. 38).

Siguiendo este orden de ideas, se entiende que el incremento en la intensidad y frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos afecta el acceso a la vivienda para millones de personas, conduciéndolas al desplazamiento forzado masivo y dejándolas sin hogar y sin una vivienda adecuada. La destrucción de infraestructura y el desarraigo de las comunidades provo-

²⁷ Énfasis añadido.

²⁸ Énfasis añadido.

can que la población desplazada sea vulnerable a la explotación, a la discriminación, a la trata de personas y demás violaciones a sus derechos humanos (AIDA, 2011: 52).

Sin embargo, las personas afectadas por los fenómenos naturales extremos tienen un respaldo legal que las debe proteger; ello, al ser parte de la población de países que han ratificado instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos, así como han promulgado Constituciones, leyes, reglamentos, y han creado instituciones para proteger esos derechos, es decir, “no viven en un vacío legal total”.

Por lo tanto, de acuerdo con el derecho internacional, los Estados y los gobiernos tienen la obligación y la responsabilidad de proteger activamente los derechos humanos de sus ciudadanos y de toda persona bajo su jurisdicción, así como también deben adoptar medidas positivas para garantizar los derechos humanos frente a los peligros previsibles, incluyendo aquellos causados por el cambio climático, por lo que tienen el imperativo de atender todas las violaciones a los derechos humanos que se generen.

Aunado a lo anterior, en el caso de los movimientos poblacionales internos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 establecen las necesidades específicas de los desplazados, atendiendo a los derechos de las personas para no ser desplazadas arbitrariamente, e incluyen las garantías de protección en caso de un desplazamiento inevitable, así como los lineamientos para la asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración; todo ello, con base en la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional, a fin de reducir sus efectos al máximo y establecer las obligaciones concretas que tienen los Estados ante tales situaciones.

En este sentido, el marco normativo para la protección de los desplazados internos por los efectos del cambio climático se ve respaldado por los convenios, tratados y acuerdos vinculantes en materia de derechos humanos y de derecho humanitario internacional, articulados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que si bien no son vinculantes, han sido incorporados en diversas legislaciones y políticas estatales (Koser, 2008: 17).

De tal manera que abordar la dimensión transfronteriza del desplazamiento motivado por el cambio climático, desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, permitirá una mejor toma de decisiones. Al respecto, en la Resolución 10/4, del 25 de marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos ha afirmado que “las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos pueden guiar y reforzar la formulación de políticas internacionales y nacionales en la esfera del cambio climático y fomentar su coherencia y legitimidad y la durabilidad de sus resultados” (Consejo de De-

rechos Humanos, 2009c: 2), derechos que los Estados parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se han comprometido a respetar y proteger conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales sobre la materia.

Integrar a los derechos humanos como una directriz en las medidas de prevención, adaptación y mitigación para abordar los impactos del cambio climático antropogénico implicará no sólo considerar la vulnerabilidad de los derechos humanos ante los efectos del cambio climático, sino también y principalmente ante las políticas públicas, los instrumentos económicos y las disposiciones jurídicas adoptadas en materia climática, ya que, de acuerdo con Kolmannskog y Myrstad (2009: 313-326), los derechos humanos de los desplazados no son violados por los fenómenos meteorológicos extremos en sí, que se presentan como contexto, sino por la incapacidad del Estado de origen del desplazado de continuar con la protección de los derechos humanos de su población tras las consecuencias de los fenómenos naturales.

En este sentido, un Estado, además, es responsable si las autoridades no cumplen con sus obligaciones de adoptar medidas preventivas, en caso de ser identificable un riesgo natural, y más aún si se cuenta con los medios para mitigarlos.

Importante es el énfasis de la protección de los derechos humanos al momento de abordar las consecuencias sociales del cambio climático, ya que, por ejemplo, en el caso de la vulneración al derecho humano a la vivienda, pocos son quienes han visto protegido este derecho, o bien han recibido los beneficios reales de una mejora lenta y gradual de su vivienda y de sus condiciones de vida una vez que la situación que provocó su desplazamiento haya pasado. En muchas situaciones, los desplazados regresan a su hogar en cuanto las circunstancias lo permiten y emprenden la ardua y difícil tarea de reconstruir su vida anterior; no obstante, en otros casos se impide a los desplazados, de forma arbitraria o ilegal, regresar y recuperar su hogar, como ha ocurrido en Sri Lanka desde que el tsunami del océano Índico y el terremoto del 26 de diciembre de 2004 devastaron partes de Indonesia, Sri Lanka, India y Tailandia (Leckie, 2008: 18).

Ante las consecuencias del cambio climático, la comunidad internacional deberá afrontar grandes desafíos respecto a los impactos sociales, donde las disposiciones y principios en materia de derechos humanos vinculados con el cambio climático permitirán una orientación para proteger durante el desplazamiento, así como en el reasentamiento (en el ámbito económico, social y cultural) de aquellas personas y comunidades forzadas a migrar por causas ambientales y/o climáticas, lo que contribuirá a afrontar dichas si-

tuaciones que hoy mantienen un vacío normativo en cuanto a su protección y regulación, especialmente en el plano transfronterizo.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ACIA, 2004, *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- AIDA, 2011, *Cambio climático y derechos humanos en América Latina. Una crisis humana*, México, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).
- ASAMBLEA GENERAL, 2012, *Informe provisional del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, Doc. A/67/268, Naciones Unidas, 8 de agosto.
- BRONEN, Robin, 2008, “Las comunidades de Alaska: derechos y resistencia”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- BROWN, Oli, 2008, *Migración y cambio climático*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Serie de estudios de la OIM sobre la migración, núm. 31.
- CALLEROS, Juan Carlos, 2012, “Los efectos del cambio climático sobre la migración internacional: análisis de la evidencia en el caso mexicano”, *Diálogos Migrantes. Revista del Observatorio de Migraciones*, núm. 8.
- CANÇADO, A. A., 1992, “The Contribution of International Human Rights Law to Environmental Protection, with Special Reference to Global Environmental Change”, en WEISS, Brown (ed.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, Tokio, United Nations University Press.
- CARMONA, Jorge Ulises, 2010, “Aproximaciones sobre el derecho internacional de los derechos humanos y su vinculación con la eficacia del derecho a un medio ambiente saludable”, en CARMONA, Jorge Ulises y HORI, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARMONA, María del Carmen, 2010, “Derechos humanos y medio ambiente”, en CARMONA, Jorge Ulises y HORI, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARPISO, Jorge, 2011, “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1997, “La situación de los derechos humanos de los habitantes del interior del Ecuador

afectados por las actividades de desarrollo”, en COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10, rev. 1, 24 de abril.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 1990, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)* (quinto periodo de sesiones), U.N. Doc. E/1991/23.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 1991, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)* (sexto periodo de sesiones), U.N. Doc. E/1991/23.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 2002, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)* (29o. periodo de sesiones), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2009a, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, Doc. A/HRC/10/61, Naciones Unidas, Asamblea General, 15 de enero.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2009b, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, Doc. A/HRC/13/33/Add.2, Naciones Unidas, Asamblea General, 28 de diciembre.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2009c, *Resolución 10/4. Los derechos humanos y el cambio climático* (décimo periodo de sesiones), 41a. sesión, 25 de marzo.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2011, *Resolución 16/11. Los derechos humanos y el medio ambiente*, Doc. A/HRC/RES/16/11, Naciones Unidas, Asamblea General, 12 de abril.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2012a, *Informe del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox. Informe preliminar*, Doc. A/HRC/22/43, Naciones Unidas, Asamblea General, 24 de diciembre.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2012b, *Resolución 19/10. Los derechos humanos y el medio ambiente*, Doc. A/67/53, Naciones Unidas, Asamblea General, 22 de marzo.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, 1996, *Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares. Opinión Consultiva*, La Haya, Corte Internacional de Justicia, 8 de julio.

- DE JANVRY, Alain *et al.*, 1997, “Determinants of Mexico-U.S. Migration: The Role of Household Assets and Environmental Factors”, *Cudare Working Paper*, núm. 853.
- ESPÓSITO, Carlos y TORRES, Alejandra, 2012, “Cambio climático y derechos humanos: el desafío de los «nuevos refugiados»”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, año I, núm. 1.
- FATIMA, Rabab y AHMED, Adnan, 2009, “Cambio climático y desplazamiento en Bangladesh”, *Migraciones*, otoño.
- GROS, Héctor, 1992-1993, “El derecho a vivir y el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, t. V.
- HUERTAS, Omar *et al.*, 2006, “El derecho a la vida desde la perspectiva del sistema interamericano de los derechos humanos. Elementos de juicio”, *Revista de Temas Constitucionales*, año 1, núm. 2, julio-septiembre.
- IASC, 2011, *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Washington, D. C., Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.
- IBARRA, Rosalía, 2019, “Cambio climático, seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación”, en IBARRA, Rosalía (coord.), *Cambio climático y gobernanza. Una visión transdisciplinaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2008, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, Versoix, International Council on Human Rights Policy.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) (Separate Opinion of Vice-President Weeramantry)*, La Haya, International Court of Justice, 25 de septiembre, Reports 1997, 111 n. 78.
- Inuit Petition Inter-American Commission on Human Rights to Oppose Climate Change Caused by the United States of America*, 7 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.inuitcircumpolar.com/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america.html>.
- IPCC, 2007a, PARRY, Martin *et al.* (eds.), *Cambio climático 2007: impacto, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas y resumen técnico. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC, 2007b, PACHAURI, R. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.

- IPCC, 2013, STOCKER, T. F. *et al.* (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2014a, FIELD, C. B. *et al.* (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- IPCC, 2014b, “Resumen para responsables de políticas”, en FIELD, C. B. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial.
- KISS, Alexandre y SHELTON, Dinah, 1991, *International Environmental Law*, Nueva York, Transnational Publishers, Inc.
- KOLMANNSSKOG, Vikram y MYRSTAD, Finn, 2009, “Environmental Displacement in European Asylum Law”, *European Journal of Migration and Law*, núm. 11.
- KOSER, Khalid, 2008, “Vacíos en la protección de los desplazados”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- LECKIE, Scott, 2008, “Implicaciones sobre los derechos humanos”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- LOPERENA, Demetrio, 1999, “Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 3.
- MARTÍNEZ, Enrique J., 2017, *La tutela ambiental en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2015, *Understanding Human Rights and Climate Change*, Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, 2015, *Derechos humanos*, Ginebra, Naciones Unidas, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, s.f., *Relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*, Naciones Unidas, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>.

- OIM, 2008, *Diálogo Internacional sobre la Migración. Seminario de Expertos: migración y medio ambiente*, núm. 10, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones.
- OIM, 2011, *Cambio climático, degradación ambiental y migración*, Documento presentado en el Diálogo Internacional sobre la Migración, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 29 y 30 de marzo.
- ORELLANA, Marcos A., 2007, “Derechos humanos y ambiente. Desafíos para el sistema interamericano de derechos humanos”, en ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (SECRETARÍA GENERAL), *Jornadas de Derecho Internacional 14 al 17 de noviembre de 2006*, Universidad Austral – Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires-Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional.
- Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States*, Submitted by Sheila Watt-Cloutier, with the Support of the Inuit Circumpolar Conference, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada, 7 de diciembre de 2005.
- PNUD, 2014, *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- URZÚA, Germán, 1991, *Manual de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- ZÚÑIGA, Alejandra, 2011, “El derecho a la vida y el derecho a la protección de la salud en la Constitución: una relación necesaria”, *Estudios Constitucionales*, año 9, núm. 1.

CAPÍTULO CUARTO

EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS

I. LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: LAS DECISIONES DE LAS CONFERENCIAS DE LAS PARTES (COP) RESPECTO AL DESPLAZAMIENTO INDUCIDO POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

1. *Los Acuerdos de Cancún y los planes nacionales de adaptación. El desplazamiento como medida de adaptación*

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 es el instrumento principal del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático; sin embargo, como su nombre lo indica, tiene la naturaleza de un convenio-marco (Kiss, 1993: 793), por lo que ha requerido de la adopción de instrumentos jurídicos conexos para su implementación, como lo son el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015.

Los países miembros tanto de la CMNUCC como del Protocolo de Kioto han manifestado la necesidad de discutir en el contexto de dichos instrumentos internacionales el marco jurídico e institucional para abordar la relevancia del impacto del cambio climático en los movimientos poblacionales, lo cual, en principio, se ha visto reflejado en la COP16/CMP6 —Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 16o. periodo de sesiones, y la 6a. Conferencia de las Partes actuando en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto—, celebradas en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.¹

Las decisiones alcanzadas el 11 de diciembre de 2010 en Cancún, México, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climá-

¹ Entiéndase por “partes” aquellos Estados que firmaron y depositaron sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión a dichos tratados internacionales, obligándose a observar y cumplir sus disposiciones.

tico, son englobadas en los llamados Acuerdos de Cancún, y es relevante por el tema que nos ocupa la Decisión 1/CP.16, en la que se establece el “resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”; en específico, el rubro II se refiere a la “Intensificación de la labor relativa a la adaptación”, en donde se insta a las partes a adoptar “medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.²

La comunidad internacional reconoce por primera vez y de manera explícita “las consecuencias humanitarias de los éxodos de población relacionados con el cambio climático como un reto de adaptación” (Kälin, 2012: s.p.). Para comprender esto, debemos definir, en principio, a la adaptación. Al respecto, el IPCC la conceptualiza como

[Un] proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos (IPCC, 2014a: 128).

El proceso implica la aplicación de estrategias para responder a los efectos adversos del cambio climático, por lo que la adaptación también puede ser entendida como “a process by which strategies to moderate, cope with and take advantage of the consequences of climate events are enhanced, developed and implemented” (Lim y Spanger-Siegfried, 2004: 36).³

Mediante este proceso, los individuos, las comunidades y los países buscan hacer frente a las consecuencias del cambio climático, sin dejar de tomar en cuenta la variabilidad e incertidumbre que lo caracteriza, cuyo objetivo actual es incorporar el riesgo climático futuro en la formulación de políticas (Lim y Spanger-Siegfried, 2004: 1).

La adaptación en sí consiste en fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad⁴ al cambio climático, donde la migración aplicada como una es-

² Acuerdos de Cancún, párr. 14, inciso f.

³ “Un proceso mediante el cual se mejoran, desarrollan e implementan estrategias para moderar, hacer frente y aprovechar las consecuencias de los eventos climáticos” (traducción propia).

⁴ Resiliencia: capacidad de un sistema social o ecológico para absorber una alteración sin perder ni su estructura básica o sus modos de funcionamiento ni su capacidad de autoorganización ni su capacidad de adaptación al estrés y al cambio (IPCC, 2007: 87).

trategia de adaptación puede suponer un mecanismo de ajuste (como primer recurso) o un mecanismo de supervivencia (como último recurso) cuando la migración es la única solución de adaptación, como es el caso de los pequeños Estados insulares o países con tierras muy bajas, que pueden verse sumergidos debido a la elevación del nivel del mar. Por otro lado, es importante señalar que la migración también tiende a ser considerada como un fracaso en la adaptación; sin embargo, es mayormente aceptable la idea de que la migración es una forma de adaptarse al estrés climático en muchas zonas (Brown, 2008: 10 y 38; Heine y Petersen, 2008: 48-50). Aunque depende del contexto, la migración puede constituir un mecanismo de adaptación para aquellos que disponen de los recursos para trasladarse con suficiente antelación, es decir, de manera planificada; en cambio, en el otro extremo, las comunidades locales con una menor resiliencia ante el cambio climático pueden verse obligadas a desplazarse de manera repentina ante un evento climatológico extremo, sin tener otra opción.

En este último caso, la migración es la única vía; en los otros, la migración debe ser la última alternativa ante los efectos del cambio climático, cuyo proceso de adaptación debe, además, pasar diversas etapas antes de llegar al movimiento poblacional forzado y la reubicación, pues la mayoría de las personas no quieren abandonar sus hogares (Barnett y Webber, 2010: 37-55; Kraler *et al.*, 2011; Böge, 2013: 165-182; Barnett y Chamberlain, 2010: 51-60). Ahora bien, cuando el desplazamiento es inevitable y no es repentino, la adaptación, señala Warner *et al.* (2015: 8), es una medida que puede ayudar al traslado voluntario y digno.⁵

En el marco de la Convención, la adaptación al cambio climático es necesaria, cuya planificación se estipula a nivel nacional (mas no transfronteriza), lo cual fue reconocido en la COP 16, con especial énfasis en que se permitirá, en particular, a las partes que son países menos adelantados (PMA) evaluar sus vulnerabilidades e incorporar los riesgos del cambio climático. De esta forma, en los Acuerdos de Cancún se decidió establecer un proceso para formular y ejecutar planes nacionales de adaptación como un medio para identificar las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y desarrollar e implementar estrategias y programas para abordar esas nece-

Vulnerabilidad: grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación (IPCC, 2007: 89).

⁵ Tal es el caso de la política de “migración con dignidad” de Kiribati, la cual forma parte de la estrategia nacional de reubicación a largo plazo (McNamara, 2015: 62).

sidades de manera continua, progresiva y reiterativa en los PMA y en otros países en vías de desarrollo,⁶ para que éstos se ajusten a los efectos del cambio climático, cuyo enfoque impulsado por el país plantea, en principio, una adaptación *in situ*.

En este sentido, en la Decisión 5/CP.17, adoptada en la COP 17, celebrada en Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, se establecieron como objetivos del proceso de los planes nacionales de adaptación los siguientes:

- a) Reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante el fomento de la capacidad de adaptación y de la resiliencia;
- b) Facilitar la integración de la adaptación al cambio climático, de manera coherente, en las políticas, las actividades y los programas pertinentes nuevos y ya existentes, particularmente en los procesos y estrategias de planificación del desarrollo, en todos los sectores en que corresponda y a diferentes niveles, según proceda.

Con base en lo anterior, los planes nacionales de adaptación constituyen un instrumento de estrategia importante ante los efectos adversos del cambio climático, en los que, de acuerdo con el Marco de Adaptación adoptado en Cancún, debe ser integrada la movilidad humana cuando el desplazamiento sea inevitable, incluyendo la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada para poner a salvo a las poblaciones.⁷

En este contexto, el término “movilidad humana” se usa para referirse a tres formas de movimiento poblacional (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2):

- 1) *Migración*: principalmente movimiento voluntario de personas.
- 2) *Desplazamiento*: entendido como el movimiento principalmente forzado de personas.

⁶ Acuerdos de Cancún, p. 5, párr. 15. Véase United Nations Climate Change, *National Adaptation Plan*, disponible en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/national-adaptation-plans>.

Previo a los Acuerdos de Cancún, países menos desarrollados elaboraron sus programas nacionales de acción para la adaptación, sobre los cuales hicieron sus planes nacionales de adaptación. Véase United Nations Climate Change, *National Adaptation Programmes of Action – NAPAs received by the secretariat*, disponible en: http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/4585.php.

⁷ Grupo de Expertos de los PMA, 2012.

- 3) *Reubicación planificada*: proceso planificado para ubicar a personas o grupos de personas en una nueva ubicación (Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún).

Al respecto, Warner *et al.* (2015: 8) consideran que la planificación nacional de la adaptación es una oportunidad para garantizar que se aborden las cuestiones relacionadas con la movilidad humana; ello es con el fin de evitar, en principio, el desplazamiento, ya que éste merma el bienestar humano allá donde se percibe la amenaza de que se produzca como consecuencia de los efectos del cambio climático, sin dejar de tomar en cuenta que, en su caso, es también relevante aprovechar el potencial de la migración y la reubicación planificada como estrategias de adaptación viables.

Bajo este argumento, y en vinculación con la protección de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para reducir los riesgos generados por el cambio climático, y así evitar en lo posible los desplazamientos, tal cual lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al determinar en qué casos la muerte debida a los fenómenos naturales o a los desastres provocados por el hombre supone la transgresión de los derechos humanos por parte de un Estado y le obliga a indemnizar a los supervivientes.

Es relevante lo resuelto por el Tribunal en el caso *Budayeva and Others v. Russia*, en cuya sentencia se estableció que el Estado incumplió con su obligación de proteger la vida al no adoptar medidas de prevención para reducir los riesgos de desastres para proteger las vidas y la propiedad de las personas frente a peligros conocidos, por lo que se condenó al Estado ruso al pago de indemnizaciones.

Centrándose en los deberes fundamentales que se derivan del derecho a la vida, el Tribunal determinó en su sentencia la violación del artículo 2o. del Convenio Europeo de Derechos Humanos;⁸ ello, al establecer lo siguiente:

The Court reiterates that Article 2 does not solely concern deaths resulting from the use of force by agents of the State but also, in the first sentence of its first paragraph, lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction...

⁸ “Artículo 2. Derecho a la vida. 1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena. 2. La muerte no se considerará como infligida en infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; b) para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección”.

This positive obligation entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life.⁹

De tal manera que la obligación positiva del Estado implica adoptar un marco legislativo y administrativo que permita disuadir las amenazas al derecho a la vida de quienes están en su jurisdicción, lo cual implica promulgar y aplicar leyes, así como políticas públicas sobre gestión de riesgos; adoptar medidas administrativas en cuanto a la identificación y designación de zonas de riesgo, informar a la población vulnerable acerca de los peligros y, en su caso, evacuar o reubicar a las poblaciones potencialmente afectadas mediante planes previamente establecidos (Kälin y Haenni, 2008: 39). Al respecto, cabe apuntar que casi ningún Estado dispone de legislación o políticas públicas que regulen la migración interna (y mucho menos la migración legal transfronteriza) por causas ambientales o específicamente por los impactos derivados del cambio climático.

Sin embargo, el hecho de no atender tal obligación implica responsabilidad estatal, sobre todo si se tienen identificados los riesgos ante fenómenos naturales, y además si se dispone de medios o alternativas para afrontarlos y, en su caso, minimizarlos.

En atención a lo anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido en el párrafo 137 de la sentencia en comento lo siguiente:

In the sphere of emergency relief, where the State is directly involved in the protection of human lives through the mitigation of natural hazards, these considerations should apply in so far as the circumstances of a particular case point to the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use (see, *mutatis mutandis*, Murillo Saldias and others, cited above). The scope of the positive obligations imputable to the State in the particular circumstances would depend on the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation.¹⁰

⁹ European Court of Human Rights, 2008, párrs. 128 y 129. “La Corte reitera que el artículo 2 no se refiere únicamente a las muertes resultantes del uso de la fuerza por parte de agentes del Estado, sino que en la primera oración de su primer párrafo establece una obligación positiva para que los Estados tomen las medidas apropiadas para salvaguardar las vidas de aquellos dentro de su jurisdicción...”

Esta obligación positiva conlleva sobre todo un deber primario del Estado de establecer un marco legislativo y administrativo diseñado para proporcionar una disuasión efectiva contra las amenazas al derecho a la vida” (traducción propia).

¹⁰ “En la esfera del socorro de emergencia, donde el Estado está directamente involucrado en la protección de las vidas humanas a través de la mitigación de los peligros naturales,

2. *El Mecanismo Internacional de Varsovia. El desplazamiento como una pérdida no económica*

La decimonovena sesión de la Conferencia de las Partes y la novena sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP19/CMP9) se llevaron a cabo en Varsovia, Polonia, del 11 al 23 de noviembre de 2013. Las decisiones adoptadas cubrieron diversos temas, entre ellos las pérdidas y daños asociados a los impactos del cambio climático en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos de este fenómeno climático.

Al respecto, la Conferencia de las Partes, en el ámbito del Marco de Adaptación de Cancún, adoptó la decisión que establece el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático (Mecanismo de Pérdidas y Daños), incluidos los impactos de los eventos extremos (de impacto repentino), así como de los graduales (de impacto paulatino), tales como el aumento del nivel del mar.¹¹ El Mecanismo implica proporcionar apoyo financiero, así como orientación y asistencia técnica a los países más pobres que se ven afectados de manera desproporcionada por el cambio climático.

De conformidad con la Decisión 2/CP.19, el Mecanismo tiene la misión de desempeñar las siguientes funciones:

- a) Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidas las repercusiones graduales.
- b) Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes.
- c) Intensificar las medidas y el apoyo, entre otras cosas, en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer

estas consideraciones deberían aplicarse en la medida en que las circunstancias de un caso particular apuntan a la inminencia de un peligro natural que había sido claramente identificable, y especialmente cuando se trata de una calamidad recurrente que afecta a un área distinta desarrollada para la habitabilidad o el uso humano (véase, *mutatis mutandis*, Murillo Saldías y otros, citados anteriormente). El alcance de las obligaciones positivas imputables al Estado en las circunstancias particulares dependería del origen de la amenaza y la medida en que uno u otro riesgo es susceptible de mitigación” (traducción propia).

¹¹ Decisión 2/CP.19, *Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 de enero de 2014.

frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, a fin de que los países puedan emprender acciones para evaluar los riesgos relacionados con los impactos del cambio climático, identificar estrategias de gestión y ponerlas en práctica.¹²

La Decisión 2/CP.19 también establece un Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, que debe funcionar bajo la dirección de la COP y rendir cuentas a ésta, cuyo objetivo es orientar la implementación de las funciones del Mecanismo. Su labor comenzó con una reunión celebrada en Bonn en marzo de 2014, con la finalidad de desarrollar un plan de trabajo inicial de dos años (desde enero de 2015 hasta diciembre de 2016), que se estableció de conformidad con las decisiones 3/CP.18 y 2/CP.19.¹³

El plan de trabajo bienal contempló nueve esferas de acción. Destacamos por el tema que nos ocupa la sexta, referente a “Mejorar la comprensión y los conocimientos técnicos acerca de la manera en que las repercusiones del cambio climático afectan a los patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana, así como la aplicación de esa comprensión y esos conocimientos” (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2014: 12).

Al respecto, los resultados que se obtuvieron por el Comité Ejecutivo fueron (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2016: 19 y 20):¹⁴

- 1) Invitación a las organizaciones y los expertos competentes a que proporcionaran información científica acerca de la migración y los des-

¹² Remítase a la Decisión 3/CP.18, *Enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a sus efectos adversos con el fin de mejorar la capacidad de adaptación*, UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1, 28 de febrero de 2013. Véanse puntos 6 y 7.

¹³ La Decisión 3/CP.18 adoptada en la COP 18, celebrada en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012, estableció en el punto 7 que para acrecentar la comprensión y la competencia técnica respecto de las pérdidas y los daños se requiere, entre otras cosas, lo siguiente: “a) Una mejora de la comprensión de: i) El riesgo que representan los fenómenos graduales y los enfoques para hacerles frente; ii) Las pérdidas y daños no económicos; iii) La manera en que las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático afectan a los sectores de la población que ya son vulnerables debido a factores tales como la *situación geográfica*, el género, la edad, la condición de indígena o de minoría o la discapacidad, y la forma en que la aplicación de enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños puede beneficiar a estos sectores de la población... vi) *La manera en que los efectos del cambio climático están afectando a las pautas de migración, desplazamiento y movilidad humana...*” (énfasis añadido). UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1, 28 de febrero de 2013.

¹⁴ Anexo III, Esfera de Acción 6, párr. 13.

plazamientos previstos sobre la base de las proyecciones de los efectos relacionados y no relacionados con el clima en las poblaciones vulnerables.¹⁵

- 2) La información reunida se filtró para destacar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas, a fin de elaborar un conjunto de información sintetizada en materia de migración, desplazamientos y movilidad humana. El Comité Ejecutivo tiene previsto, como una labor futura, formular recomendaciones sobre nuevas medidas según proceda.

En cuanto a las recomendaciones a la Conferencia de las Partes, el Comité Ejecutivo alentó a las partes a que

...incorporen, o sigan incorporando, la consideración de los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, las pérdidas no económicas, los desplazamientos, la migración y la movilidad humana, así como la gestión integral del riesgo, en los planes y medidas pertinentes, según proceda, y alentar a las entidades bilaterales y multilaterales a apoyar esos esfuerzos (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2016: 7).¹⁶

El plan de trabajo actual del Comité Ejecutivo fue aprobado por las partes en la COP 23, celebrada en Bonn, Alemania, del 6 al 18 de noviembre de 2017. Es un plan quinquenal evolutivo, donde la implementación del Mecanismo Internacional de Varsovia se establece en el contexto del Acuerdo de París. El plan contempla cinco esferas de actividad estratégica (abordadas por grupos de expertos), de las cuales se destacan las siguientes (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2017: 9, 10, 16 y 17):¹⁷

b) Aumento de la cooperación y facilitación en relación con las pérdidas no económicas...

d) Aumento de la cooperación y facilitación en relación con la movilidad humana, incluidos la migración, los desplazamientos y la reubicación planificada.

¹⁵ Para consultar las aportaciones, remítase a *Submissions on Internal and Cross-Border Migration, Displacement and Other Forms of Human Mobility*, disponible en: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/submissions-on-internal-and-cross-border-migration--displacement-and-other-forms-of-human-mobility>.

¹⁶ Apartado B. Recomendaciones a la Conferencia de las Partes, párr. 9, inciso f.

¹⁷ Remítase a *Anexo. Plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. Actividades previstas en el plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia.*

La movilidad puede ser dentro de los países o transfronteriza, temporal o permanente. Se reconoce que no existe una terminología acordada internacionalmente, y que diferentes partes interesadas definen los términos de distintas maneras.

El Mecanismo Internacional de Varsovia, si bien no es un instrumento específicamente enfocado a los movimientos poblacionales inducidos por el cambio climático, como se observa, los abarca, ya que para su implementación el Comité Ejecutivo contempla esta problemática en sus planes de trabajo al considerarla como un tema de pérdidas y daños, los cuales se conciben como “the adverse effects of climate variability and climate change that occur despite global mitigation and local adaptation efforts”¹⁸ (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2).

Por su parte, el Órgano Subsidiario para la Implementación (Subsidiary Body for Implementation, SBI) de la CMNUCC señala que las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos de este fenómeno han sido definidos en términos generales como “the actual and/or potential manifestation of impacts associated with climate change in developing countries that negatively affect human and natural systems” (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2012: 3).¹⁹

En este tenor, las pérdidas se refieren a los impactos negativos en relación con los cuales la reparación o restauración es imposible, mientras que los daños se remiten a los impactos negativos en relación con los cuales es posible la reparación o restauración (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2012: 3).²⁰

Las pérdidas tienen dos variantes: económicas y no económicas. Las primeras son aquellas que pueden ser valorizadas económicamente, y pueden entenderse como la pérdida de recursos, bienes y servicios que son comúnmente negociados en los mercados; las segundas no pueden ser cuantificadas en términos monetarios (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2 y 3), y

¹⁸ “Los efectos adversos de la variabilidad climática y el cambio climático que ocurren a pesar de los esfuerzos de mitigación global y adaptación local” (traducción propia).

¹⁹ Párr. 2. “La manifestación real y/o potencial de los impactos asociados con el cambio climático en los países en desarrollo que afectan negativamente a los sistemas humanos y naturales” (traducción propia).

²⁰ *Idem*.

éstas se producen en el ambiente (pérdidas en biodiversidad y servicios ecosistémicos), en la sociedad (pérdidas de territorio, patrimonio cultural, conocimiento indígena/local, identidad²¹ societal y cultural) y a nivel individual (pérdidas de vida, salud y movilidad humana). Las pérdidas están relacionadas directa o indirectamente con los impactos adversos del cambio climático, ya sean paulatinos o repentinos (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2013: 4).²²

En las pérdidas no económicas se encuadra el desplazamiento forzado, al provocarse un impacto en los sistemas humanos (pérdida de tierra habitable o agua dulce) a través de los impactos negativos del cambio climático en los sistemas naturales (aumento del nivel del mar, derretimiento de glaciares).²³ La pérdida no económica en los sistemas humanos y naturales conlleva al desplazamiento forzado, el cual, a su vez, genera pérdidas no cuantificables, como pérdida de tranquilidad al causar angustia, y pérdida de la salud, la dignidad, la seguridad (incluidos los derechos legales) o la identidad cultural y social; por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas, por los impactos negativos del cambio climático ven amenazados sus territorios tradicionales, sus fuentes de sustento y sus modos de vida tradicionales. La pérdida del patrimonio cultural, el conocimiento tradicional o la identidad del lugar²⁴ pueden dejar a las comunidades desconectadas de su sentido de sí mismas y de los demás; las pérdidas son tanto a nivel individual como comunitario (Serdeczny *et al.*, 2016: 1), las cuales están sucediendo ahora y aumentarán en el futuro.

En este contexto, en la implementación del actual plan de trabajo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático colaboran el grupo de expertos en pérdidas no económicas y el grupo sobre desplazamiento, en el desarrollo de pautas para evitar, minimizar y abordar las pérdidas no económicas en la movilidad humana.

Además, se destaca que, de acuerdo con el Informe de avances del Comité Ejecutivo presentado el 15 de octubre de 2018, se tiene previsto estudiar

²¹ La identidad se entiende como un compuesto de conocimiento y pertenencia; ambos componentes proporcionan a las personas o comunidades un sentido de orientación y posición en el mundo (Serdeczny *et al.*, 2016: 15).

²² Apartado D, párrs. 8, 9 y 10.

²³ La dependencia de los sistemas humanos hacia los sistemas naturales es intrínseca.

²⁴ Los lugares son espacios geográficos que están imbuidos de significado, y las personas que se relacionan con ellos los consideran particularmente valiosos. Una casa generalmente puede considerarse un lugar. Del mismo modo, los paisajes a menudo se ven como sitios únicos que contribuyen a un sentido de identidad y continuidad (Serdeczny *et al.*, 2016: 14).

medidas para llevar adelante, entre otras cosas, las siguientes actividades: ampliación de la base de conocimientos sobre la movilidad humana en relación con los efectos adversos del cambio climático; cartografiar, en la medida de lo posible y sobre la base de documentos públicamente accesibles, las políticas y los marcos institucionales pertinentes relativos a la interacción entre cambio climático y desplazamiento a nivel nacional, incluida la identificación de actores clave en la formulación de políticas; elaborar una síntesis del estado de los conocimientos sobre los desplazamientos relacionados con los fenómenos de evolución lenta, a fin de fomentar una mayor comprensión de esta cuestión; cartografiar la inclusión del tema del cambio climático y los desplazamientos en los planes nacionales de adaptación, las contribuciones determinadas a nivel nacional (en el marco del Acuerdo de París) y las comunicaciones nacionales, así como los programas de políticas pertinentes (por ejemplo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Cumbre Humanitaria Mundial, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y los pactos mundiales sobre migración y refugiados); contar con un panorama general de las fuentes de datos, metodologías comunes y buenas prácticas sobre la recopilación y evaluación de datos relacionados con los desplazamientos, que revistan interés para los distintos contextos y regiones, y que ofrezcan una base de referencia mundial de riesgos de desplazamientos por desastres relacionados con el clima, y, finalmente, un análisis de los datos disponibles sobre los desplazamientos relacionados con los desastres y sus repercusiones en las distintas regiones y los distintos grupos de países en circunstancias específicas, en relación tanto con los fenómenos repentinos como con los fenómenos de evolución lenta (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2018: 12 y 13).²⁵

Lo anterior es importante, ya que, como sabemos, el desplazamiento forzado relacionado con el cambio climático adolece de la falta de terminología homologada y metodologías; asimismo, presenta barreras para la recopilación de datos. El fortalecimiento de estos aspectos respaldará el impulso hacia el reconocimiento y regulación jurídica de esta situación a nivel internacional y nacional. Sin embargo, para evitar este tipo de pérdidas económicas, la mitigación contundente de GEI es el camino; pero cuando esto no es suficiente, se debe trabajar fuertemente en la reubicación planificada como una medida de adaptación, en donde se integren las pérdidas económicas que conlleva la movilidad humana en evaluaciones de vulnerabilidad y planificación de adaptación preventiva.

²⁵ Párr. 47.

3. *El Acuerdo de París. El desplazamiento no implica responsabilidad jurídica o indemnización*

En la Conferencia de las Partes celebrada en diciembre de 2015 (COP 21/CMP11) se adoptó el Acuerdo de París, un nuevo instrumento jurídico internacional vinculante para afrontar los efectos del cambio climático, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, de conformidad con lo establecido en su artículo 21.²⁶

La finalidad del Acuerdo de París es la reducción significativa de emisiones de GEI tanto de los países desarrollados como de los en vías de desarrollo, para cumplir con el objetivo del Acuerdo de Copenhague, adoptado en la Conferencia de las Partes celebrada en 2009 (COP15/CMP5), el cual consiste en mantener el máximo de la temperatura global muy por debajo de los 2 °C en lo que queda de siglo, umbral de seguridad climática desde el punto de vista científico; sin embargo, cabe apuntar que en el Acuerdo de París el objetivo es aún más ambicioso, al establecer que además se tendrá como fin “proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”.²⁷

El Acuerdo de París contempla dos partes diferenciadas: la primera la constituye un preámbulo, “no jurídicamente vinculante”, en donde se reconoce la problemática, así como la importancia de unir esfuerzos y comprometerse para hacer frente al cambio climático; la segunda parte es el Acuerdo en sí mismo, “con estatus de tratado internacional jurídicamente vinculante”.

En relación con los migrantes, el Acuerdo de París, en su preámbulo, se refiere a ellos someramente, al señalar que

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

La migración inducida por el cambio climático no es abordada de manera directa en el Acuerdo; sin embargo, en la decisión de la Conferencia de las

²⁶ El Acuerdo de París entrará en vigor treinta días después de que al menos 55 partes en la Convención, cuyas emisiones representen el 55% del total de las emisiones mundiales de GEI, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Véase artículo 21.

²⁷ Artículo 2o.

Partes adjunta se decide mantener el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, y se pide al Comité Ejecutivo del Mecanismo que establezca un equipo de trabajo que sea un complemento a los órganos y grupos de expertos existentes en el marco de la Convención, incluidos el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados, así como a las organizaciones y demás expertos competentes que operan al margen de la Convención, que aproveche sus trabajos y recabe su participación, con el fin de elaborar “recomendaciones” sobre enfoques integrados que permitan “evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”.²⁸

En este tenor, se adopta el artículo 8o., en el cual las partes “reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático”;²⁹ entre las esferas en las que se propone actuar de manera cooperativa y facilitativa, se incluye a las pérdidas no económicas.³⁰

En relación con lo anterior, es importante destacar que la Conferencia de las Partes conviene en la Decisión 1/CP.21 que el artículo 8o. “no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización”.³¹ De tal manera que el desplazamiento forzado de poblaciones por cambio climático, entendido como una pérdida no económica, jurídicamente, en el Acuerdo de París no genera responsabilidad u obligación financiera por compensación para las partes.

De conformidad con el artículo 9o., queda estipulada la cooperación financiera para “prestar asistencia” a la adaptación a los efectos adversos del cambio climático para los países en desarrollo, y en especial para los más vulnerables, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, pero sin una mención expresa a las pérdidas y daños como un rubro independiente que requiera atención especial desde el punto de vista financiero.

Abordar las pérdidas y daños ha sido un tema muy polémico desde la propuesta inicial presentada en 1991 por Vanuatu, en nombre de los miem-

²⁸ Decisión 1/CP.21, *Aprobación del Acuerdo de París*, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 de enero de 2016, párrs. 48-50. La colaboración entre órganos y grupos de expertos es importante, ya que, como es sabido, el desplazamiento interno y la migración transfronteriza forzada por el cambio climático son temas abordados por otras organizaciones, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

²⁹ Artículo 8 (1) del Acuerdo de París.

³⁰ Artículo 8 (3) y (4) del Acuerdo de París.

³¹ Párr. 51.

bros de la Alliance of Small Island States (AOSIS), en las negociaciones para la adopción de la CMNUCC. La propuesta presentada exigía pagos obligatorios de los países desarrollados para compensar las pérdidas y daños derivados del cambio climático, particularmente por los efectos del aumento del nivel del mar en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en los países en desarrollo con zonas costeras bajas más vulnerables. Lo anterior, mediante el establecimiento de un Fondo Internacional de Seguro que proporcionara un seguro financiero ante tales consecuencias. La propuesta se refería a todo un esquema indemnizatorio mediante la presentación de reclamaciones fundamentadas. En principio, el criterio básico para tener derecho a presentar una reclamación debía ser una pérdida probada atribuible a la elevación del nivel del mar (fenómeno imputable al cambio climático por el calentamiento de la atmósfera), junto con los gastos efectuados como respuesta de adaptación inmediata. En cuanto a la definición de pérdidas, se hizo referencia a las no económicas; ello, al señalar que los conceptos de pérdidas materiales y económicas no reflejan en modo alguno el impacto de la elevación del nivel del mar, pues la inundación total de una pequeña isla podría resultar en la pérdida para los habitantes de su patria, independientemente de los costos de reasentamiento (Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención General sobre los Cambios Climáticos, 1991).

La propuesta de AOSIS, basada en la responsabilidad estatal por daños transfronterizos y el principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972,³² no se incorporó al texto de la Convención para evitar que las disposiciones de la propuesta se emplearan para responsabilizar a los países desarrollados por las pérdidas y daños causados por los efectos del cambio climático, además de que la imputación de responsabilidades estatales en el contexto del cambio climático es compleja, debido a la cantidad de factores que intervienen, así como a la cantidad de actores involucrados, lo que dificulta el nexo causal entre una acción u omisión y el daño o pérdida reclamado.³³

En general, instituir cualquier tipo de responsabilidad jurídica bajo el esquema de la CMNUCC mediante el establecimiento de sanciones y un mecanismo de cumplimiento punitivo no ha sido posible. Basta señalar que para

³² “Principio 21. De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

³³ *Inuit Petition Inter-American Commission on Human Rights to Oppose Climate Change Caused by the United States of America*, 7 de diciembre de 2005. Caso expuesto en el capítulo tercero de la presente investigación.

facilitar la aplicación y el cumplimiento del recién Acuerdo de París se opta por un mecanismo con carácter facilitador, que funcione de manera no contenciosa y no punitiva.³⁴

De tal manera que, en el Acuerdo de París, las negociaciones de las partes en materia de pérdidas y daños siguen la misma línea, por lo que se centran en directrices de colaboración y facilitación sin constituir esquemas punitivos (responsabilidades y obligaciones financieras), reiterando, desde luego, lo adoptado en el Mecanismo Internacional de Varsovia.

Como se aprecia, en las decisiones de las conferencias de las partes de la CMNUCC, así como en lo dispuesto en el Acuerdo de París, el tema de la movilidad humana por el cambio climático se aborda, pero de una manera laxa (*soft law*), lo cual en parte se debe a que el objetivo principal de la Convención, así como de sus instrumentos conexos, es la mitigación de emisiones, por lo que las pérdidas y daños son un problema secundario; ello, a su vez, deja en un tercer orden a los movimientos poblacionales por el cambio climático. Esto constituye un círculo vicioso, porque la reducción de emisiones de manera contundente no se ha logrado; al contrario, las emisiones continúan al alza y, ante sus impactos, la migración aumenta como un problema de causa y efecto, que es preciso atender, aun cuando la intención primordial de la Convención no sea abordar tales cuestiones.

Sin embargo, los profesores Docherty y Giannini señalan que

[T]he UNFCCC primarily concerns state-to-state relations; it does not discuss duties that states have to individuals or communities, such as those laid out in human rights or refugee law and is also preventive in nature and less focused on the remedial actions... needed in a refugee context (Docherty y Giannini, 2009: 358).³⁵

En efecto, dado el carácter preventivo de la CMNUCC y del Acuerdo de París, donde el primer instrumento se centra principalmente en la mitigación de emisiones, mientras que el segundo convoca al fortalecimiento de la adaptación,³⁶ la debida regulación de la movilidad humana inducida por

³⁴ Artículo 15 del Acuerdo de París.

³⁵ “[L]a CMNUCC se refiere principalmente a las relaciones entre Estados; no discute los deberes que los Estados tienen con los individuos o las comunidades, como los establecidos en los derechos humanos o el derecho de los refugiados, y también es de naturaleza preventiva y menos centrado en las acciones correctivas... necesarias en un contexto de refugiados” (traducción propia).

³⁶ El Acuerdo de París, adoptado para la mejor implementación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, de acuerdo con su artículo 2o., tiene como finalidad: mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C,

cambio climático a gran escala, especialmente la transfronteriza, ha quedado soslayada, siendo necesario reforzar los instrumentos que de manera paralela han surgido a la CMNUCC, tales como la Iniciativa Nansen (Warren, 2016: 2131, 2132 y 2137-2139), cuya evolución y alcance analizaremos.

II. LA INICIATIVA NANSEN Y SUS PRINCIPIOS. RESPUESTA AL VACÍO NORMATIVO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La Iniciativa Nansen fue un proceso consultivo de abajo hacia arriba —esquema *bottom up*— (es decir, sin obligaciones o imposiciones por parte de un órgano supremo internacional —esquema *top down*—), dirigido por los Estados, cuyo propósito fue identificar prácticas eficaces y generar consenso con respecto a principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de fenómenos naturales, lo que incluyó los efectos adversos del cambio climático (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 6).

La Iniciativa Nansen se basó en el párrafo 14, inciso *f*, de la Decisión 1/CP.16 de los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC de 2010, en el que se invita a los Estados a intensificar sus medidas de adaptación, entre otras cosas, mediante “La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

Además, la Iniciativa se sustentó en los Principios Nansen, que sintetizan los resultados de la Conferencia de Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el siglo XXI, celebrada en Oslo del 5 al 7 de junio de 2011.

El objetivo de la Conferencia fue facilitar el diálogo multidisciplinario para mejorar la comprensión de los desafíos actuales,³⁷ de donde se gene-

así como aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Para ahondar sobre el objetivo de adaptación, remítase al artículo 7o. del Acuerdo.

³⁷ Véase www.nansenconference.no. La Conferencia tomó el apellido del noruego Fridtjof Nansen, un pionero explorador polar, científico y destacado actor humanitario. Representa un ícono en la historia de Noruega. En 1921 fue nombrado el primer alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bajo este cargo, dirigió esfuerzos para ayudar a cientos de miles de refugiados para sobrevivir, adquirir algún tipo de estatus jurídico y obtener trabajo. Fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1922 por sus esfuerzos para hacer frente a la crisis humanitaria que afectaba a cientos de miles de refugiados, apátridas y prisioneros de guerra varados después de la Primera Guerra Mundial. Entre sus iniciativas creó el *pasaporte Nansen* para los refugiados, reconocido por 52 gobiernos. *Fridtjof Nansen. Biographical*, disponible en: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1922/nansen/biographical/>.

raron las siguientes recomendaciones para la acción (CICERO, Norwegian Ministry of the Environment y NRC, 2011: 3):

- 1) Las políticas y respuestas deben guiarse por el conocimiento relevante.
- 2) Se debe prestar atención a los más vulnerables, prevenir las crisis humanitarias y construir la resiliencia a los impactos de cambio climático.
- 3) Se necesita un enfoque más coherente y consistente a nivel internacional para satisfacer las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de las fronteras.
- 4) Las respuestas y las políticas deben basarse en la no discriminación, el consentimiento, el empoderamiento, la participación y las asociaciones con las personas directamente afectadas.

Además, se estipularon los siguientes diez principios para guiar las respuestas a algunos de los desafíos que representa el desplazamiento por los efectos adversos del cambio climático y otros peligros ambientales.

FIGURA 1

The Nansen Principles

Building upon Nansen's legacy, the following principles were recommended to guide responses to some of the urgent and complex challenges raised by displacement in the context of climate change and other environmental hazards.

I

Responses to climate and environmentally-related displacement need to be informed by adequate knowledge and guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation.

II

States have a primary duty to protect their populations and give particular attention to the special needs of the people most vulnerable to and most affected by climate change and other environmental hazards, including the displaced, hosting communities and those at risk of displacement. The development of legislation, policies and institutions as well as the investment of adequate resources are key in this regard.

III

The leadership and engagement of local governments and communities, civil society, and the private sector, are needed to address effectively the challenges posed by climate change, including those linked to human mobility.

IV

When national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions.

V

Prevention and resilience need to be further strengthened at all levels, particularly through adequate resources. International, regional, and local actors have a shared responsibility to implement the principles enshrined in the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disaster.

VI

Building local and national capacity to prepare for and respond to disasters is fundamental. At the same time, the international disaster response system needs to be reinforced. The development of multi-hazard early warning systems linking local and global levels is critical.

VII

The existing norms of international law should be fully utilized, and normative gaps addressed.

VIII

The Guiding Principles on Internal Displacement provide a sound legal framework to address protection concerns arising from climate- and other environmentally-related internal displacement. States are encouraged to ensure the adequate implementation and operationalization of these principles through national legislation, policies and institutions.

IX

A more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard.

X

National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to remain.

FUENTE: CICERO, Norwegian Ministry of the Environment y NRC, 2011: 5.

Los aspectos fundamentales de los Principios se resumen en los siguientes puntos:

- Base de conocimiento sólido para responder ante los desplazamientos por causas climáticas y ambientales.
- Respuestas guiadas por los principios de humanidad, dignidad humana, derechos humanos y cooperación internacional.
- Responsabilidad primaria de los Estados es prevenir los desplazamientos cuando sea posible y, cuando no lo sea, proteger a las personas desplazadas y hallar soluciones duraderas para su desplazamiento.
- Responsabilidad estatal de proteger a los grupos vulnerables ante los impactos adversos del cambio climático y otros peligros ambientales.
- Desarrollo de legislación y políticas nacionales.
- Desarrollo institucional y construcción de capacidades en el ámbito nacional y local.
- Participación de gobiernos locales, comunidades, sociedad civil y sector privado.
- Cooperación internacional y aplicación de marcos jurídicos regionales cuando la capacidad nacional sea limitada.
- Fortalecimiento de la prevención.
- Construcción y/o fortalecimiento de la resiliencia.
- Reducción del riesgo.
- Fortalecimiento del sistema internacional de respuesta ante fenómenos naturales.
- Aplicación de normas de derecho internacional existentes.
- Solución de lagunas normativas en el ámbito internacional.
- Asegurar la adecuada implementación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos mediante respaldo jurídico, político e institucional a nivel nacional.
- Trabajo conjunto entre los Estados y ACNUR para el desarrollo de marcos e instrumentos orientativos.
- Las políticas internacionales y nacionales, incluyendo la reubicación planificada de personas en riesgo a zonas más seguras, necesitan ser implementadas sobre la base de la no discriminación, la participación y el consentimiento.
- Identificación de áreas de actuación a nivel internacional, regional y nacional.

Los Principios Nansen no constituyen un instrumento de derecho internacional vinculante, sino que son recomendaciones que, como bien apunta Kälin (2012: s.p.), definen a grandes rasgos un marco político en el que se identifican actores clave y áreas de acción para abordar la problemática de los desplazados inducidos por factores ambientales y/o climáticos; constituyen un factor relevante la coordinación y la cooperación, especialmente respecto a la migración transfronteriza.

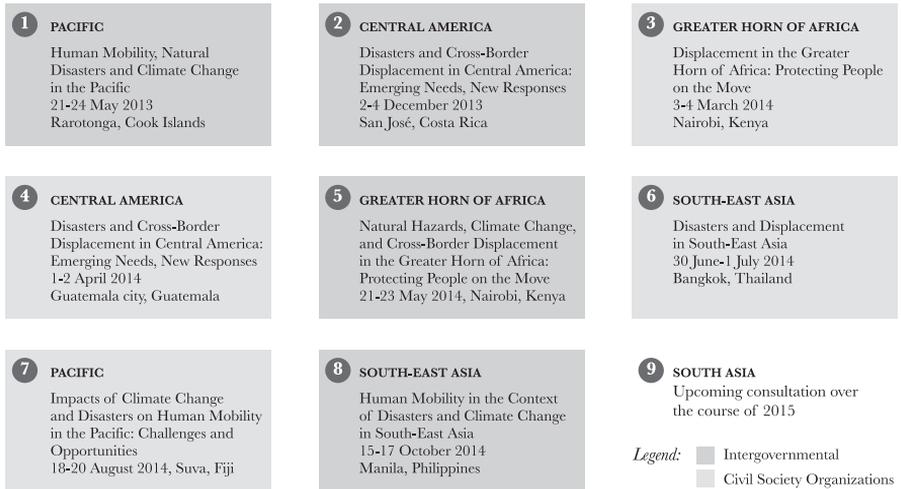
Los Principios en sí establecieron un paso importante para colocar tal problemática no sólo en la agenda nacional o regional, sino sobre todo en la internacional, ya que, llegados a este punto y ante los vacíos normativos en el derecho internacional para proteger a quienes se ven obligados a huir de sus hogares por fenómenos naturales repentinos o paulatinos y cruzan fronteras internacionales sin estar definido su estatus jurídico en un instrumento vinculante, los gobiernos de Suiza y Noruega se comprometieron a abordar la necesaria protección de estas personas a través de las fronteras, así como de aquellos que se desplazan en el interior de sus países, por lo que en atención a ello presentaron en octubre de 2012 la Iniciativa Nansen, con el apoyo de un *Steering Group* compuesto por Australia, Bangladesh, Costa Rica, Alemania, Kenia, México y Filipinas, y acompañado por un *Group of Friends* copresidido por Marruecos y la Unión Europea; asimismo, tuvieron el apoyo de otros actores relevantes, como las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las poblaciones afectadas, la academia, etcétera (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, s.a.: s.p.; Kälin, 2015: 5).

La Iniciativa, por lo tanto, se instituyó a raíz de los resultados de la Conferencia Nansen como una respuesta ante el vacío normativo de protección internacional con respecto a los movimientos transfronterizos inducidos por factores ambientales y/o climáticos y con el objetivo de implementar lo establecido en el párrafo 14, inciso *f*, de la Decisión 1/CP.16 de los Acuerdos de Cancún.

El proceso de consulta fue apoyado por la Secretaría Iniciativa Nansen, con sede en Ginebra, Suiza. Para sustentar las buenas prácticas y construir una base sólida de conocimientos, se realizaron consultas regionales intergubernamentales y reuniones con la sociedad civil en el Pacífico (Islas Cook y Fiji) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013b), América Central (Costa Rica y Guatemala) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013a), el Cuerno de África (Kenia) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014b), el sudeste de Asia (Filipinas y Tailandia) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014a) y en el sur de Asia (Nepal y Bangladesh) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015a; NRC,

IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015b). El proceso de consulta se llevó a cabo durante tres años, de conformidad con el calendario representado en la siguiente figura:

FIGURA 2



FUENTE: The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, s.a.

Como se aprecia, las consultas regionales o subregionales se realizaron especialmente en zonas vulnerables y afectadas por los desplazamientos entre fronteras inducidos por fenómenos naturales, tomando en cuenta los desplazamientos proyectados a futuro. Se reunió a gobiernos de estas regiones con los países de destino y se obtuvieron opiniones de diversos sectores, incluida la sociedad civil, y en específico representantes de las poblaciones afectadas.

La Iniciativa se enfocó en la cooperación y solidaridad internacional para proponer respuestas operativas en la protección y asistencia durante el desplazamiento, así como en la transición hacia soluciones a largo plazo una vez producido el evento que origine el desplazamiento.³⁸

Las consultas confirmaron lo estipulado en los Principios Nansen, al destacar especialmente tres puntos:³⁹

- 1) La imperiosa responsabilidad primaria de los Estados para prevenir los desplazamientos cuando ello sea posible y, cuando no, para proteger a los desplazados.

³⁸ Kälín, 2012.

³⁹ Kälín, 2015: 5 y 6.

- 2) La insuficiencia o inexistencia de mecanismos regionales e internacionales, así como leyes y políticas para abordar el problema.
- 3) La implementación urgente de mecanismos de protección.

Es importante señalar que el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen identificó diversas medidas migratorias para abordar la movilidad humana forzada y proporcionar protección a las personas afectadas por fenómenos naturales y el cambio climático; entre ellas se incluyen (Kälin, 2015: 6):

- La expedición de visados humanitarios.
- El aplazamiento de las deportaciones.
- La concesión de la condición de refugiado en casos excepcionales.
- Acuerdos bilaterales o regionales para el libre tránsito de personas.
- La pronta apertura de los canales migratorios normales.
- La expedición de permisos de trabajo.

Además, con base en las consultas regionales, de manera general, se destacaron las siguientes recomendaciones y medidas de acción (Warner *et al.*, 2014: 24-29; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013c; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013d; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014c; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014d; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015c):

- a) Migración voluntaria como una positiva forma de adaptación al cambio climático, ya sea migración circular, temporal o permanente.
- b) Movimiento de las personas afectadas por el estrés ambiental de manera regular, segura y digna, con pleno respeto de sus derechos.
- c) Reubicación planificada de las personas en riesgo de desplazamiento a zonas más seguras mediante un proceso extenso e inclusivo que garantice la consulta y participación de las comunidades reubicadas y receptoras.
- d) En caso de reubicación permanente, aplicar medidas con pleno respeto de los derechos de las personas afectadas, incluidas las comunidades de acogida; involucrar a las comunidades en la planificación, implementación y evaluación de tales medidas, teniendo en cuenta los lazos comunitarios, los valores culturales, las tradiciones y los apegos psicológicos a su lugar de residencia original; garantizar la provisión de medios de vida; asegurar la provisión de vivienda adecuada y tenencia segura de la tierra, educación, salud y otros servicios relevantes.

- e) Desarrollo a nivel nacional de políticas y disposiciones jurídicas para proteger a los desplazados internos, con especial atención a los grupos vulnerables (mujeres, niños, personas enfermas y heridas o personas con discapacidad), quienes requieren no sólo asistencia humanitaria, sino también protección específica.
- f) Adopción de medidas de protección temporal y asistencia en caso de desastres repentinos y desplazamiento transfronterizo.
- g) Reducción del riesgo de desplazamiento. Los participantes enfatizaron la importancia de fortalecer la resiliencia de las comunidades a través de la planificación de la adaptación al cambio climático para reducir el riesgo de desplazamiento ante desastres causados por los peligros naturales y el cambio climático.
- h) Fortalecimiento de la alerta temprana para la prevención del desplazamiento.
- i) Integración de medidas en los planes nacionales de adaptación. La planificación anticipatoria es crucial para prevenir o atenuar el desplazamiento, reduciendo la vulnerabilidad y fortaleciendo la resiliencia de las comunidades.
- j) Perfeccionar la recopilación de datos sobre la movilidad humana relacionada con los desastres.
- k) Ampliar la investigación y los conocimientos actuales para mejorar la comprensión de la relación entre el cambio climático, los desastres y la movilidad humana, incluidos los riesgos de desplazamiento respectivos, para informar a los que establecen las políticas en la materia.
- l) Proporcionar a las autoridades pertinentes de todos los niveles información y comprensión mejoradas de los mecanismos y el acceso relacionado con las instituciones financieras internacionales que apoyan la reducción del riesgo de desastres, la respuesta a los desastres y la asistencia humanitaria, y las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Es importante destacar que la Iniciativa Nansen no se estableció con la intención de imponer nuevos esquemas legales ni crear un instrumento internacional vinculante, sino más bien se enfocó en generar consenso, mediante un proceso de participación amplio y múltiple, sobre los elementos necesarios para una protección eficaz de los desplazados por causas ambientales, incluido por cambio climático, siendo muy relevante el esquema de consulta *bottom-up*, que involucró a los actores desde la base; es decir, partió del núcleo del problema para construir conjuntamente soluciones progresivas.

La importancia del consenso de la Iniciativa es que encamina a la adopción de nuevas políticas, leyes o acuerdos vinculantes con un enfoque de go-

bernanza, entendida esta última en su sentido más amplio (Serna de la Garza, 2010: 34-37), como aquella en la que la participación y aportes de los diversos niveles de gobierno (internacional, regional, nacional y local), el sector privado, los actores no gubernamentales y la sociedad civil son fundamentales. Al respecto, cabe apuntar que, en materia ambiental y climática, la gobernanza necesariamente implica la representatividad de múltiples actores con diversos intereses, quienes de manera conjunta tanto a nivel vertical (internacional, regional, nacional y local) como horizontal (gobierno, sociedad, empresas, organizaciones, etcétera) deberán resolver todas las demandas o necesidades para que sean atendidas de la mejor manera en lo individual y en lo colectivo hacia un bien común (Ibarra, 2017: 55 y 56); en este sentido, indudablemente la problemática de los movimientos poblacionales por los efectos adversos del cambio climático requiere ser abordada con una gobernanza que trascienda al Estado e incluya a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado. La Iniciativa Nansen contribuyó a ello, porque, como bien apunta Kälín (2015: 6), ofreció un importante espacio para debatir y consensuar acerca de lo más conveniente para responder ante el desplazamiento, reuniendo para ello a los principales actores, además de destacar el importante papel de las organizaciones regionales y subregionales para complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de soluciones basadas en las leyes y mecanismos existentes y su reforzamiento.

Finalmente, se debe señalar que la Iniciativa concluyó en diciembre de 2015 con la adopción de una Agenda de Protección, apoyada por 109 países durante su presentación en la COP 21. El objetivo era integrar parte de sus recomendaciones en el texto del Acuerdo de París, lo cual no sucedió (Rubio, 2017: 48).

III. LA AGENDA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Los resultados de las consultas regionales intergubernamentales y de las reuniones con la sociedad civil convocadas por la Iniciativa Nansen se consolidaron y debatieron en una consulta intergubernamental global en octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, dando paso a una Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres⁴⁰ y Cambio Climático, conocida como Agenda de Protección.

⁴⁰ En el contexto de desastres se incluyen los fenómenos hidrometeorológicos y climatológicos, como inundaciones, tornados, ciclones, sequías, intrusiones de agua salada y el des-

El término “agenda”, de acuerdo con Moreno (2009), en general, se refiere a

...un conjunto de asuntos prioritarios, a un “memorando” que detalla lo que se debe hacer y en qué orden de prioridad, en un período o etapa dada. En otros términos... remite a asuntos públicos que están en un “orden del día”, que interesan a un grupo, a ciertos actores o a toda una comunidad y que se ordenan y programan para su tratamiento y resolución (*cit. pos.* Fernández, 2011: 2 y 3).

Por su parte, el término “protección” es definido por la propia Agenda de Protección como

...cualquier acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, “cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados” (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 17).

En cuanto al término “desplazamiento en el contexto de desastres”, de acuerdo con la Agenda de Protección, se refiere a

...situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los *efectos* de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 17).

En concordancia con las definiciones citadas, la Agenda implica un marco de acción programático; no pretende establecer un nuevo esquema jurídi-

helo de los glaciares; igualmente, se contemplan los fenómenos geofísicos, como terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas. Se consideran los efectos de las amenazas repentinas y las amenazas de evolución lenta, lo que incluye, en particular, aquellas vinculadas a los efectos adversos del cambio climático (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 16).

co de protección ni ampliar las obligaciones legales de los Estados mediante las disposiciones internacionales sobre refugiados y las normas internacionales de derechos humanos para incluir a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y las personas en riesgo de ser desplazadas (The Nansen Initiative. *Disaster-Induced Cross-Border Displacement*, 2015: 17); en sí, la Agenda no busca incluir a los llamados desastres y al cambio climático como una causa de desplazamiento para obtener el estatus de refugiado mediante la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

Asimismo, la Agenda tampoco propone una nueva convención internacional vinculante para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, sino más bien respalda un enfoque centrado en la integración de prácticas eficaces por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales en sus propios marcos normativos, conforme a sus situaciones y retos específicos (The Nansen Initiative. *Disaster-Induced Cross-Border Displacement*, 2015: 7).

De tal manera que el propósito general de la Agenda es brindar un marco conceptual e identificar prácticas eficaces para una mejor protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, y en lo particular busca explorar posibles medidas que los Estados puedan adoptar y armonizar voluntariamente (no vinculantemente) para admitir a estas personas por consideraciones humanitarias y de solidaridad internacional con las comunidades y países afectados por desastres. Asimismo, pretende mejorar la gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen para prevenir la movilidad interna (The Nansen Initiative. *Disaster-Induced Cross-Border Displacement*, 2015: 16).

Ante la complejidad y dimensión de la problemática que representan los desplazamientos poblacionales, la Agenda busca soluciones de carácter cooperativo mediante el fortalecimiento de las relaciones internacionales y la coordinación entre Estados, sin dejar de lado el concepto de soberanía como atributo del Estado-nación; no obstante, cada gobierno debe aumentar la capacidad endógena para enfrentar las asimetrías sistémicas de un mundo globalizado con problemas del mismo orden (Fernández, 2011: 15 y 16).

Como bien comenta Latouche, en el pasado los temas estaban más relacionados con el mantenimiento de la soberanía y la seguridad; en el presente los temas tienden a ser más variados, de manera que los asuntos que antes no eran ni siquiera considerados relevantes para las interacciones internacionales empiezan a adquirir importancia; asuntos tales como los relacionados con el medio ambiente, las migraciones, los derechos humanos, la cultura, etcéte-

ra (agregaríamos el cambio climático), pasan a jugar un papel preponderante en el ámbito global. Son temas-problema que indudablemente sobrepasan los límites del Estado-nación, borrando de alguna manera las fronteras geográficas, ya que las cruzan transversalmente (2003: 15 y 16). Por lo tanto, la Agenda de Protección bien puede ser perfilada como una agenda de carácter internacional,⁴¹ cuya problemática a atender, por su dimensión y alcance, no puede ser resuelta por un solo actor.

Por otro lado, cabe destacar que la Agenda de Protección ha adquirido reconocimiento internacional y regional ante los desafíos relativos a la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. En el ámbito internacional, su vínculo se reflejó en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático respecto al Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún; el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas,⁴² y la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016, en la que también se ha identificado el desplazamiento en el contexto de desastres como un reto humanitario actual y emergente.⁴³

En el ámbito regional, en la Unión Africana fue adoptada en 2009 la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), que reconoció específicamente a los desplazados internos a causa de los desastres y los impactos del cambio climático. Por otro lado, en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 se reconoció el desplazamiento relacionado con

⁴¹ Respecto al análisis de una agenda internacional, véase a Tomassini, 1987: 131-142; Latouche, 2003.

⁴² En la Agenda 2030, los refugiados y los desplazados internos son mencionados de forma específica en dos párrafos, pero no son señalados como un grupo especial bajo ninguno de los 17 objetivos. La primera mención se encuentra en el párrafo 14, en el que se reconoce que los desafíos a nivel mundial, tales como “el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales” y los “desplazamientos forzados de la población”, amenazan con “anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrado durante los últimos decenios”. La segunda mención se establece en el párrafo 23, al exponer que la Agenda 2030 refleja los intereses de múltiples personas y grupos, incluidos “los refugiados y los desplazados internos y los migrantes”. Los Estados se comprometen “a emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas... y atender sus necesidades especiales”. Véase *El ACNUR y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/596689044.pdf>.

⁴³ United Nations, *One Humanity Shared Responsibility. Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit*, disponible en: <http://sgreport.worldhumanitarianissummit.org/>.

el cambio climático y los desastres.⁴⁴ En el Pacífico, los líderes del Foro de Desarrollo de las Islas del Pacífico aprobaron el 4 de septiembre de 2015 la Declaración de Suva sobre Cambio Climático, en la que se destacó que las pérdidas y daños irreversibles causados por el cambio climático van más allá de la adaptación, y ya son una realidad para los pequeños Estados insulares ante una acción de mitigación inadecuada, y que el cambio climático ya está provocando el desplazamiento forzado de las poblaciones de las islas, la pérdida de la tierra y la integridad territorial, y enfatizó que tales pérdidas y daños resultan en violaciones de los derechos sociales y económicos.⁴⁵ Ante estos marcos, procesos y ámbitos de actuación internacionales y regionales, la Agenda de Protección ha tenido y tiene como objeto complementarlos y apoyarlos adicionalmente.

El aporte de la Agenda es extenso, y constituye un repertorio de intereses y ámbitos prioritarios de actuación, además de que contempla objetivos y alternativas de acción para alcanzarlos; asimismo, establece conceptos (no vinculantes) e implementación de líneas de acción mediante la compilación de una amplia gama de prácticas eficaces para abordar el desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas a través de las fronteras. Es importante señalar que también identifica medidas para contrarrestar los riesgos de desastres en los países de origen, tales como prácticas eficaces para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia ante el riesgo del desplazamiento, facilitar la migración de zonas de riesgo y realizar reubicaciones planificadas como último recurso, así como responder a las necesidades de los desplazados internos. De igual manera, se subraya la necesidad de reunir y vincular múltiples políticas y ámbitos de actuación que hasta ahora han estado fragmentados y descoordinados, y se hace un llamado por una mayor colaboración de los actores involucrados en estos temas (The Nansen Initiative. *Disaster-Induced Cross-Border Displacement*, 2015: 7).

Indudablemente, la Agenda refleja la atención de una problemática envuelta en un enfoque transnacional, interdependiente y complejo, en el que la participación de los Estados, las organizaciones (sub)regionales, la comunidad internacional, la sociedad civil, las comunidades locales y las poblaciones afectadas es fundamental para abordar las brechas existentes.

En resumen, la Agenda destaca los siguientes puntos:

⁴⁴ *Brazil Declaration and Plan of Action*, disponible en: <https://www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/>.

⁴⁵ *Suva Declaration on Climate Change*, en específico párr. 7, disponible en: <http://pacificidf.org/wp-content/uploads/2013/06/PACIFIC-ISLAND-DEVELOPMENT-FORUM-SUVA-DECLARATION-ON-CLIMATE-CHANGE.v2.pdf>.

PROTECCIÓN HUMANITARIA TEMPORAL, *más no duradera*, para las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de desastres, mediante dos formas: 1) Los Estados receptores pueden admitir a los desplazados y permitirles estancia temporal mediante el otorgamiento de visas humanitarias. 2) Los Estados pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a los extranjeros que ya se encontraban en el país receptor en el momento cuando ocurrió el desastre.

En ausencia de disposiciones internacionales que aborden de manera explícita la admisión de desplazados por causas ambientales o climáticas, y que definan con claridad sus derechos y obligaciones, en la Agenda se destaca como una práctica eficaz los instrumentos jurídicos que algunos países han desarrollado para permitir en su territorio a personas individuales o grupos de personas desplazadas en el contexto de desastres y, en su caso, no devolverlas a sus países de origen, cuyas medidas de protección humanitaria son temporales, y pueden basarse en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares; no obstante, la protección, como se ha señalado, es temporal, por lo que es preciso desarrollar jurídicamente esquemas de protección duraderos.

En este sentido, se debe fortalecer la solidaridad internacional, pues ésta va más allá de la protección humanitaria temporal, ya que la solidaridad internacional no se limita a la asistencia y la cooperación, la ayuda, la caridad o la asistencia humanitaria internacionales, sino que consiste en un concepto y un principio⁴⁶ más amplios, donde la solidaridad implica una respuesta al sufrimiento de los demás, donde no sólo se trata de aliviarlo temporalmente, sino de eliminar los obstáculos o dificultades que impiden a otros participar y disfrutar de los derechos fundamentales que asisten a todos los seres humanos. Aplicar el principio de la solidaridad internacional resulta indispensable para hacer frente a los desafíos comunes de la humanidad en el mundo contemporáneo, como es el caso de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático (Naciones Unidas, 2012: 2 y 4).⁴⁷

⁴⁶ La solidaridad como principio político-jurídico se entiende en la actualidad como responsabilidad común ante la injusticia social. La solidaridad no significa generosidad o comportamiento caritativo. La solidaridad como principio “es un mandato que exige a la comunidad política (nacional o internacional) actuar al máximo de las posibilidades fácticas y normativas, a favor de individuos o grupos determinados de individuos que se encuentran en situación de debilidad o desventaja, para evitar, mediante la intervención colectiva suficiente y oportuna, la ocurrencia de un daño injustificado inminente” (Arango, 2013: 44, 46 y 52).

⁴⁷ Página 2, párr. 9; página 4, párrs. 17, 19 y 21.

La colectividad debe ayudar a los afectados, aun cuando no existan actos u omisiones atribuibles; la responsabilidad es común ante la creación de nuestro mundo globalizado. Dicha responsabilidad tiene su origen en el principio normativo de justicia compensatoria por los efectos de estructuras sociales injustas, en un contexto de interdependencia social (Arango, 2013: 48), lo cual es perfectamente reflejado en las consecuencias sociales generadas por los impactos del cambio climático para los más vulnerables y quienes en menor medida han contribuido al fenómeno climático antropogénico. De tal manera que, para propiciar una protección permanente de los desplazados por causas climáticas, más que fortalecer la solidaridad internacional, ésta se debe juridificar. De acuerdo con Arango, este enfoque permitirá que la persona necesitada de ayuda no dependa de la caridad, sino más bien que puede exigir un derecho que le corresponda (2013: 50).⁴⁸

MEJORAMIENTO DE LA RESILIENCIA DE LAS PERSONAS INDIVIDUALES O GRUPOS DE PERSONAS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD mediante las siguientes acciones: actividades de reducción del riesgo de desastres, mejoramiento de infraestructura, planificación urbana, adaptación al cambio climático, ordenamiento territorial y otras medidas de desarrollo. Además, estas actividades también pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las comunidades anfitrionas de recibir a los desplazados y facilitar la identificación de soluciones duraderas para poner fin al desplazamiento al reducir la exposición a amenazas futuras y desarrollar la resiliencia a estas.

MIGRACIÓN EN CONDICIONES DE DIGNIDAD: la migración correctamente manejada tiene el potencial de funcionar como una medida adecuada de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, otros tipos de degradación ambiental y las amenazas naturales. Se presentan dos tipos de migraciones: la circular o temporal en la cual los migrantes tienen la posibilidad de retornar a sus lugares de origen; y la permanente, de particular importancia para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y otros países que enfrentan una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables. Las medidas para facilitar la migración en estas condiciones, de acuerdo con la Agenda de Protección incluyen revisar los acuerdos bilaterales y (sub)regionales existentes en materia de migración, adoptar cuotas nacionales o programas de trabajadores estacionales y brindar capacitación y formación a los migrantes potenciales.

⁴⁸ *La importancia de la Declaración del derecho de solidaridad internacional en un mundo cambiante*, intervención conjunta presentada por APG23 y otras ONG en la 26a. sesión ordinaria del Consejo de Derechos Humanos-Ginebra, 10-27 de junio de 2014, disponible en: https://www.apg23.org/es/omu_solidaridad_internacional/.

En ambos casos, la migración debe generarse en condiciones de dignidad, que es definida por Kant como un requerimiento moral que exige tratar a toda persona como un fin en sí mismo y no como un medio; ello, de conformidad con la idea de la dignidad de un ser racional:

En el reino de los fines todo tiene o un precio o una dignidad. Aquello que tiene precio puede ser sustituido por algo equivalente, en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite nada equivalente, eso tiene una dignidad. Lo que se refiere a las inclinaciones y necesidades del hombre tiene un precio comercial, lo que, sin suponer una necesidad, se conforma a cierto gusto, es decir, a una satisfacción producida por el simple juego, sin fin alguno, de nuestras facultades, tiene un precio de afecto; pero aquello que constituye la condición para que algo sea fin en sí mismo, eso no tiene meramente valor relativo o precio, sino un valor interno, esto es, dignidad (Kant, 2007: 47 y 48).

La dignidad de todo ser humano, por lo tanto, es entendida como un “mandato de no instrumentalización” (Sosa, 2015: 88), cuyo respeto “prohíbe que el Estado trate a una persona simplemente como un medio para alcanzar un fin, incluso si ese otro fin fuera el de salvar la vida de muchas otras personas” (Habermas, 2010: 4 y 5). La dignidad implica una obligación de no tratar a los demás como objetos y, en general, excluye las relaciones de dominación desproporcionadas (Pereira-Menaut y Pereira, 2014: 241).

Al respecto, de acuerdo con Sosa, la dignidad humana tiene tres características (2015: 89):

- 1) Es universal, ya que su respeto no depende de circunstancias culturales ni de su reconocimiento jurídico-político, sino que se trata de una condición connatural de todo ser humano, existente en todo tiempo y lugar.
- 2) Es igualitaria, pues reconoce que los seres humanos son iguales en dignidad, independientemente de todo tipo de diferencias.
- 3) Es prepolítica, al entenderse como atributo anterior, e incluso superior, al Estado y su derecho positivo, siendo “principio supremo” que guía toda acción del Estado y “fin supremo” de todo el derecho. Respecto a este punto, la dignidad es más que un derecho; es un presupuesto del mismo, y en específico de los derechos humanos (Pereira-Menaut y Pereira, 2014: 232).

Cabe destacar que la dignidad en su carácter universal e igualitario depende del reconocimiento social. En el tema migratorio, la dignidad en su vertiente social es fundamental, ya que ésta requiere de la pertenencia a una

comunidad situada espacial y temporalmente, en la que todos sean reconocidos como sujetos de derechos iguales y exigibles, sin distinciones, dentro del marco de un Estado de derecho, donde los ciudadanos disfruten de los derechos que protegen su dignidad humana basados en los derechos humanos (Habermas, 2010: 14 y 15).

REUBICACIÓN PLANIFICADA, debido a los múltiples efectos negativos relacionados con procesos de reubicación, tales como los retos relacionados con el mantenimiento de los medios de subsistencia, lazos culturales, identidad y vínculos afectivos especiales con la tierra, en general se considera a la reubicación planificada como último recurso después de haber agotado otras opciones hasta un grado razonable. Una adecuada reubicación planificada debe ser llevada a cabo mediante procesos de consulta y participación con las personas afectadas, así como con las comunidades receptoras, y con pleno respeto de los derechos de las personas reubicadas. Los factores adicionales que contribuyen al éxito de estas iniciativas incluyen tomar en cuenta los lazos comunitarios, valores culturales, tradiciones y el vínculo afectivo con el lugar de residencia original y además, asegurar que haya oportunidades de subsistencia adecuadas, así como acceso a servicios básicos y vivienda en el nuevo lugar de residencia.

ASISTENCIA PARA DESPLAZADOS INTERNOS, la cual es necesaria abordarla de manera simultánea con el desplazamiento a través de las fronteras para que sean eficaces los enfoques adoptados para el mapeo de riesgos, medidas de reducción del riesgo de desastres, planificación de contingencias, respuestas humanitarias e iniciativas para encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento en el contexto de desastres.

ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN FUTURA, en la Agenda de Protección se identifican tres ámbitos prioritarios de actuación para apoyar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas:

- 1) Recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.
- 2) Mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye los mecanismos para encontrar soluciones duraderas.
- 3) Fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen.

IV. LA PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES

La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, lanzada en mayo de 2016 en la Cumbre Mundial Humanitaria celebrada en Estambul, Turquía, es una iniciativa emprendida por varios Estados, cuyo objetivo es dar seguimiento a la labor comenzada en el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen, así como

implementar las recomendaciones de la Agenda de Protección, que, como quedaron señaladas en el apartado anterior, constituyen una serie de acciones centradas en la integración de prácticas efectivas por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales en sus propios marcos normativos de acuerdo con sus situaciones específicas para prevenir y enfrentar de una mejor manera el desplazamiento antes de que ocurra un desastre, así como para responder mejor a situaciones en las que las personas se ven forzadas a desplazarse internamente en su propio país o través de las fronteras internacionales en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático.⁴⁹

La Plataforma bajo el liderazgo de los Estados miembros fundadores (Australia, Bangladesh, Brasil, Canadá, Costa Rica, Unión Europea, Fiji, Francia, Alemania, Kenia, Madagascar, Maldivas, México, Marruecos, Filipinas, Senegal y Suiza) se constituye institucionalmente en tres organismos, en el que intervienen múltiples partes interesadas: el Grupo Directivo, el Comité Consultivo y la Unidad de Coordinación (Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, s.a.).

El Grupo Directivo está dirigido por un presidente, apoyado por un vicepresidente; cada uno ejerce su función durante un año y medio. Actualmente, a partir de julio de 2019, Francia asume la presidencia, y Fiji, la vicepresidencia.

El Comité Consultivo está conformado por representantes de organizaciones internacionales y regionales, instituciones de investigación, entidades académicas, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas de la sociedad civil, entre otros, que disponen de conocimientos especializados en campos como la asistencia y protección humanitaria, los derechos humanos, la gestión de la migración, la protección de refugiados, la reducción de los riesgos ante desastres, la mitigación y la adaptación frente al cambio climático, y el desarrollo. Dicho Comité ofrece asesoría técnica y estratégica al Grupo Directivo y presta asistencia a la ejecución de las actividades de la Plataforma.

La Unidad de Coordinación presta apoyo a los miembros del Grupo Directivo y a asociados relevantes a nivel nacional, regional y global en las tareas de desarrollo y ejecución de las actividades de la Plataforma para cumplir las prioridades estratégicas.

En términos generales, de acuerdo con la Estrategia 2016-2019 de la Plataforma, el enfoque se estableció en las siguientes prioridades estratégicas.⁵⁰

⁴⁹ Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, disponible en: <https://disasterdisplacement.org/>.

⁵⁰ Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, *Strategic Framework 2016-2019*.

- 1) Abordar brechas de conocimiento e información sobre por qué, dónde, cuándo y cómo las personas se desplazan en el contexto de desastres y cambio climático.
- 2) Mejorar el uso de prácticas eficaces identificadas que, de acuerdo con la Agenda de Protección, muchas de ellas van más allá de una disposición normativa o ante la ausencia de la misma, con el objetivo de dar protección y minimizar riesgos.
- 3) Promover la coherencia política y la integración de los desafíos de movilidad humana en todas las esferas políticas y de acción relevantes (asistencia y protección humanitaria, derechos humanos, gestión de la migración y protección de refugiados, reducción de riesgos ante desastres, mitigación y adaptación ante el cambio climático y desarrollo), mediante la transversalidad, la coordinación y la cooperación.
- 4) Promover el desarrollo normativo y de políticas en ámbitos donde se observen vacíos.

En este sentido, se destaca que la Plataforma, al igual que su predecesora (la Iniciativa Nansen), nunca ha buscado desarrollar nuevos estándares jurídicos o marcos normativos globales; sin embargo, reconoce que se requieren vías humanitarias seguras y medidas de protección para las personas que se ven forzadas a cruzar fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.

La actual Estrategia 2019-2022 de la Plataforma refuerza las acciones anteriores al establecer como puntos estratégicos a los siguientes:⁵¹

- 1) Apoyar la integración global de marcos políticos sobre movilidad humana, acción contra el cambio climático y reducción del riesgo de desastres.
- 2) Promover el desarrollo normativo y de políticas para abordar las brechas en la protección de las personas en riesgo de desplazamiento interno o a través de las fronteras.
- 3) Facilitar el intercambio de conocimientos y fortalecer la capacidad a nivel nacional y regional para implementar prácticas e instrumentos efectivos que puedan prevenir, reducir y abordar el desplazamiento por desastres.
- 4) Fortalecer la evidencia y los datos sobre el desplazamiento por desastres y sus impactos.

⁵¹ Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, *Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022*.

La Plataforma en sí ha constituido un espacio para construir alianzas entre formuladores de políticas, profesionales e investigadores; para promover los esfuerzos concertados a nivel nacional, regional e internacional, así como para establecer un foro para el diálogo, el intercambio de información y el desarrollo normativo.

V. AVANCES SIGNIFICATIVOS EN EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS. INSTRUMENTOS, ESTRATEGIAS, BUENAS PRÁCTICAS, RESOLUCIONES, DIRECTRICES

Ante la indeterminación del estatus jurídico de la persona o grupo de personas que se desplazan en el interior de sus países de origen o a través de las fronteras a causa de la degradación ambiental, y en específico por los impactos adversos del cambio climático (como ha quedado expuesto en este capítulo y en el capítulo segundo), se han aplicado diversos instrumentos y medidas o, en su caso, se han adoptado para estipular su reconocimiento, y más aún para su protección, los cuales han presentado un avance significativo a raíz de la Iniciativa Nansen y la implementación de la Agenda de Protección.

A manera de reseña, destacamos a continuación algunos instrumentos, estrategias, medidas, buenas prácticas, resoluciones, disposiciones, directrices, etcétera, en el progreso hacia el reconocimiento y protección de los desplazados climáticos:

1. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998*. Se reconoce de manera tácita las migraciones internas forzadas e inducidas por los efectos del cambio climático.

2. *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)*, adoptada el 22 de octubre de 2009, con entrada en vigor el 6 de diciembre de 2012. Representa un avance importante en la creación de un sistema regional de protección y asistencia para los desplazados internos al establecer las obligaciones de los Estados y reconocer expresamente al cambio climático como una causa del desplazamiento.

3. *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*, adoptados en Australia el 18 de agosto de 2013. Establecen los principios de protección y asistencia, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, para ser aplicados a las personas desplazadas dentro de un Estado.

4. *Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”* y su *Plan de Acción adjunto*, adoptados en Brasilia, 3 de diciembre de 2014, y en donde, con motivo de la conmemoración del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada el 22 de noviembre de 1984, se incluye el reconocimiento del desplazamiento relacionado con el cambio climático y los desastres.

5. *Visa humanitaria* como una opción de protección para las personas desplazadas por los desastres y los factores ambientales, que es considerada una buena práctica adoptada por diversos países, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México,⁵² Panamá, Perú y Venezuela.⁵³

6. *Estatus de Protección Temporal (Temporary Protected Status — TPS—)*. En Estados Unidos, el Congreso instituyó el TPS en la Ley de Inmigración de 1990, el cual es un estatus de inmigración temporal que se proporciona a los nacionales de países específicamente designados que enfrentan un conflicto armado en curso, un “desastre ambiental” (como un terremoto, huracán o epidemia que interrumpen temporalmente las condiciones de vida) o condiciones extraordinarias y temporales que impiden el regreso a su país de origen con seguridad. El secretario de Seguridad Nacional tiene discreción para decidir cuándo un país merece una designación de TPS, cuya decisión no se encuentra sujeta a revisión judicial, de conformidad con la Ley de Inmigración. La designación de TPS puede ser por seis, doce o dieciocho meses, cuyo plazo puede extenderse dependiendo de las condiciones del país designado. Los nacionales de un país designado no reciben TPS automáticamente, sino que deben registrarse y pagar tarifas significativas. Las personas a quienes se les otorga TPS reciben una suspensión temporal de deportación y una autorización para trabajar en Estados Unidos. Los países a quienes se les ha otorgado el TPS por fenómenos naturales son Honduras, El Salvador, Nicaragua, Haití y Nepal. El TPS en sí es una forma general de ayuda humanitaria temporal que proporciona refugio seguro para aquellos extranjeros en Estados Unidos que no encajan en la definición jurídica de refugiado de

⁵² En este supuesto, en México la visa que se otorga por razones humanitarias es la “Visa de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas” y tiene su fundamento legal en los artículos 3o., fracción XXXI, y 40, fracción I, de la Ley de Migración; 116 del Reglamento de la Ley de Migración, y disposiciones décima, decimosexta y decimoséptima y trámite 9 de los Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

⁵³ Remítase a *Opciones migratorias para víctimas de desastres naturales y medioambientales*, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9264.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9264.

acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (American Immigration Council, 2019: 1-7; Wilson, 2019: 1-16).⁵⁴

7. *Directrices sobre Protección Temporal o Acuerdos de Estancia (Temporary Protection or Stay Arrangements —TPSA—)*. En 2014, el ACNUR elaboró estas Directrices como respuesta a las crisis humanitarias y a desplazamientos complejos o mixtos de población a través de las fronteras, aplicables a las personas que huyen a causa de los fenómenos naturales y por los impactos adversos del cambio climático. Los TPSA descritos en este documento proponen su desarrollo sobre una base multilateral o regional, que a su vez requieren implementación a nivel estatal. La Protección Temporal y los Acuerdos de Estancia son complementarios al régimen internacional de protección de refugiados, y se utilizan con el objetivo de llenar las lagunas en ese régimen, así como en los sistemas y la capacidad de respuesta nacional, especialmente en los Estados no pertenecientes a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Se destaca que, en la práctica, las respuestas multilaterales en forma de arreglos cooperativos han resultado efectivos para abordar las múltiples facetas de los movimientos transfronterizos, conduciendo a su vez a una mejor distribución de la carga y protección de las poblaciones e individuos involucrados (UNHCR, 2014: 1-8).

8. *Guía para Proteger a las Personas de los Desastres y la Degradación Ambiental a través de la Reubicación Planificada*, elaborada por el ACNUR en 2015, con el objetivo de garantizar que las reubicaciones planificadas se consideren una última medida y, si es el caso, se lleven a cabo en consulta con las comunidades afectadas y establezcan salvaguardias (UNHCR, 2015: 1-27).

Es de destacar que en este documento se establece que una reubicación planificada ha finalizado cuando las personas reubicadas ya no tienen necesidades o vulnerabilidades relacionadas con su reubicación y pueden disfrutar de sus derechos al menos al mismo nivel en el que los gozaban antes de que los impactos de los desastres y la degradación ambiental los mermara, y en un nivel que sea al menos igual al de las poblaciones de acogida, es decir, una reubicación con dignidad, como se establece en la Agenda de Protección de acuerdo con lo señalado en el apartado anterior (UNHCR, 2015: 27).

9. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, aprobada el 19 de septiembre de 2016. Los Estados reconocen los efectos adversos del cambio climático y los fenómenos naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales como causas fundamentales del desplazamiento, y se comprometen a ayudar a los afectados.⁵⁵

⁵⁴ Remítase a *Estatus de Protección Temporal*, disponible en: <https://www.uscis.gov/es/TPS>.

⁵⁵ Remítase a los párrs. 1, 18, 43 y 50.

10. *Directrices Estratégicas 2017-2021 de ACNUR*. Éstas establecen compromisos para la protección de las personas desplazadas por los efectos del cambio climático y fenómenos naturales mediante la contribución al avance de soluciones legales (asesoramiento jurídico, orientación y desarrollo normativo a nivel nacional, regional e internacional), políticas integrales y coherentes, y prácticas aplicables en reconocimiento de las necesidades humanitarias graves asociadas a este tipo de desplazamiento y su relación con conflictos e inestabilidad (UNHCR, 2017).

11. *Quinta Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*, celebrada en Cancún del 22 al 26 de mayo de 2017. La Plataforma Global es el principal foro a nivel mundial para el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de alianzas y el examen de los avances logrados con respecto a la aplicación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, particularmente el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que de acuerdo con sus cuatro prioridades de acción,⁵⁶ en la Quinta Plataforma se enfatizó en la prioridad 4, medidas para trabajar de manera coherente con las agendas de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, destacando la importancia de incluir consideraciones sobre riesgo de desastres cuando se trabaje sobre temas relacionados con migración, desplazamiento, refugios y movilidad humana (UNISDR, 2017: 10 y 12).

12. *Resolución E/2017/L.24 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*, publicada el 14 de junio de 2017, referente al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas. En la asistencia económica, especial, humanitaria y de socorro en casos de desastres se alienta a todos los actores relevantes a que continúen prestando apoyo para la adaptación y mitigación al cambio climático, y fortalezcan los sistemas de reducción del riesgo de desastres y de alerta temprana de peligros múltiples, a fin de reducir al mínimo las consecuencias humanitarias de los fenómenos naturales, en particular las relacionadas con el efecto negativo continuado del cambio climático, especialmente en los países que son particularmente vulnerables; asimismo, reconoce el aumento del número y la magnitud de los fenómenos naturales, incluidos los debidos a los efectos adversos del cambio climático, que en algunos casos pueden con-

⁵⁶ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establece cuatro prioridades de acción: Prioridad 1: Comprensión del riesgo de desastres; Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo para gestionar el riesgo de desastres; Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, y Prioridad 4: Mejorar la preparación ante desastres para una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

tribuir a los desplazamientos y ejercer mayor presión sobre las comunidades receptoras, y alienta a las Naciones Unidas y a todos los agentes pertinentes a que fortalezcan las iniciativas destinadas a atender las necesidades de las personas desplazadas a consecuencia de desastres, incluidos los inducidos por el cambio climático, y observa a este respecto la importancia de compartir las mejores prácticas para prevenir dichos desplazamientos y estar preparados para ello.⁵⁷

13. *Resolución A/HRC/35/L.32 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, publicada el 19 de junio de 2017, referente a los derechos humanos y el cambio climático. En atención a todas las resoluciones anteriores sobre el tema y reconociendo que el cambio climático representa una amenaza existencial para algunos países y que ha repercutido negativamente en el goce y disfrute de los derechos humanos, se pide a los Estados una mejor protección a los derechos humanos de los migrantes y las personas desplazadas a través de fronteras internacionales en el contexto de los efectos adversos del cambio climático.⁵⁸

14. *Resolución A/RES/72/132 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, publicada el 15 de enero de 2018. Reconoce a los fenómenos naturales como una causa de desplazamiento, en particular en las sociedades vulnerables que carecen de capacidad suficiente para mitigar en forma efectiva las consecuencias negativas a largo plazo de estos fenómenos en los ámbitos social, económico y ambiental. Al respecto, alienta a los Estados miembros de las Naciones Unidas a que atiendan las necesidades humanitarias y de desarrollo resultantes de los desplazamientos provocados por los fenómenos naturales, empleando, entre otras cosas, políticas nacionales y medidas de aumento de la resiliencia, para lo cual se exhorta a la elaboración de leyes y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos, en donde se detallen las responsabilidades y las medidas para reducir al mínimo los efectos de los desastres, protejan y ayuden a los desplazados internos después de los desastres y establezcan, promuevan y apoyen soluciones seguras, dignas y duraderas. Asimismo, se exhorta a los Estados miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que integren el aumento de la resiliencia y la movilidad humana en las estrategias, en los planes y en los marcos jurídicos pertinentes, en particular en lo que respecta a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, como elementos esenciales del desarrollo sostenible en los planos nacional y

⁵⁷ Párrs. 9 y 30.

⁵⁸ Párr. 14.

regional, a fin de ayudar a prevenir y mitigar los desplazamientos en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático.⁵⁹

15. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular o Pacto Mundial sobre Migración (Global Compact for Migration —GCM—)*, acordado el 13 de julio de 2018 por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, a excepción de Estados Unidos. Aprobado en Marrakech en la Conferencia Intergubernamental celebrada el 10 y 11 de diciembre de 2018, reafirma la Declaración de Nueva York. Este instrumento, conocido como el Pacto Mundial de Marrakech, constituye el primer acuerdo global sobre un enfoque común respecto a la migración internacional en todas sus dimensiones en torno a 23 grandes objetivos, mediante los cuales se busca gestionar los flujos migratorios a nivel local, nacional, regional y mundial de manera integral a través de la cooperación.

El Pacto Mundial de Marrakech abarca las diversas causas y formas de las migraciones, por lo que reconoce los efectos adversos al cambio climático, los fenómenos naturales y la degradación ambiental como impulsores de movimientos poblacionales. En este sentido, exhorta a los Estados miembros a que ejecuten acciones para la reducción de riesgo de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático y el fomento a estrategias de resiliencia; reconoce la adaptación en el país de origen como una medida prioritaria; es decir, adopta y sigue el esquema establecido en las decisiones de la CM-NUCC; sin embargo, en los casos en que sea imposible adaptarse en el país de origen o regresar a él, se invita a los Estados a cooperar, a fin de encontrar, desarrollar y reforzar soluciones para los migrantes, incluso mediante opciones de reubicación planificada u obtención de visados. A su vez, las partes se comprometen a intensificar los análisis conjuntos y el intercambio de información para cartografiar, comprender, predecir y afrontar estos movimientos, así como velar por el acceso a una asistencia humanitaria con el consecuente respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes.⁶⁰

Por lo tanto, para abordar el asunto de los desplazados climáticos, el Pacto remite al derecho nacional o regional, según sea el caso, sin imponer nuevas obligaciones a los Estados; ello se debe a que el Pacto no es un nuevo tratado internacional, sino que jurídicamente es un instrumento no vinculante que respeta la soberanía estatal y las políticas migratorias.

⁵⁹ Remítase a los párrs. 2, 4, 11, 12, 13 y 14.

⁶⁰ Remítase, en específico, al objetivo 2: minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, el cual contiene una sección sobre desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental; objetivo 5: aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; y objetivo 23: fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Como bien apunta Prieur, la adopción de este Pacto no otorga más derechos a las personas que se ven obligadas a desplazarse a causa de un fenómeno natural ni les reconoce internacionalmente un derecho de acogida; sin embargo, opina que este instrumento internacional podría conducir a la adopción de un tratado internacional que otorgue de manera vinculante derechos efectivos (2018: s.p.).

La visión general de los avances expuestos en este apartado es que los marcos normativos, el desarrollo de políticas y las prácticas aplicables a la migración deben reflejar y atender a la degradación ambiental (en parte, relacionada con el cambio climático), los fenómenos naturales (algunos vinculados al cambio climático) y los efectos adversos del cambio climático como impulsores de la movilidad humana, por lo que deben integrarse en todas las áreas de gestión de la migración forzada, ya sea interna o a través de las fronteras.

No obstante, respecto al desplazamiento transfronterizo inducido por el cambio climático, actualmente, a nivel global es abordado de una manera laxa (*soft law*), cuyo avance en su reconocimiento y protección básicamente se cimienta en instrumentos no vinculantes que buscan resolver los vacíos jurídicos de los instrumentos vinculantes, como ha quedado expuesto.

La ventaja de tal avance es que en la comunidad internacional cada vez se discute más el tema, y de una manera amplia en las tres áreas primordiales: cambio climático, migración y derechos humanos. La desventaja es que al día de hoy no existen instrumentos vinculantes sobre el tema en concreto que engloben a las tres áreas, en los que se establezca un estatus jurídico a los desplazados que cruzan fronteras a causa de los impactos del cambio climático y se instituyan derechos y obligaciones definidas, así como responsabilidades específicas para los Estados, pues, como bien señala López, no se ha reconocido previamente el elemental derecho de toda persona desplazada a trasladarse e instalarse en el territorio de otro Estado (2017: 13); jurídicamente no hay un estatus adoptado para esta situación.

Prieur señala que, ante los vacíos normativos y el incremento de los movimientos poblacionales provocados por los impactos adversos del cambio climático antropogénico, es momento de otorgar un estatus jurídico internacional en nombre de la cooperación y la solidaridad, como fue en su momento en 1951 para los refugiados políticos. Para ello, considera que, adoptado el Pacto Mundial de Marrakech, es conveniente abrir las negociaciones internacionales para adoptar una convención con el apoyo de la OIM (2018: s.p.).

Lo anterior no es novedoso, ya que hace once años con el apoyo del Centre International de Droit Compare de l'Environnement, presidido jus-

tamente por Michel Prieur, se elaboró un Proyecto de Convención, que en la actualidad se encuentra en su cuarta versión, la cual estudiaremos a continuación.⁶¹

VI. PROYECTO DE CONVENCIÓN RELATIVO AL ESTATUS INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS AMBIENTALES

El Proyecto de Convención (Projet de Convention relative au Statut International des Déplacés Environnementaux) fue elaborado en 2008 por el CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) y el CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), equipos temáticos del OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques), la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Limoges, con el apoyo del CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement) (CRIDEAU, CRDP, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Limoges, 2008: 381-393; CRIDEAU, CRDP, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Limoges, 2008-2009: 451-505).

En efecto, ante la inexistencia en el derecho internacional de un instrumento vinculante que en específico aborde la situación de los desplazados por causas ambientales que les resulte aplicable y que pueda ser invocado a su favor, se elaboró el Proyecto de Convención, que abarca desplazamientos temporales y permanentes, tanto internos como internacionales; protege a las personas, familias y poblaciones; distingue entre la degradación ambiental repentina, así como la progresiva. En abril de 2018 se presentó la cuarta versión del Proyecto, a la cual nos remitiremos a lo largo de este apartado (CIDCE, 2018: 1-14).

El Proyecto tiene como objeto establecer un marco jurídico destinado a garantizar los derechos de los desplazados ambientales e instituir su acogida, así como su eventual retorno, de conformidad con el principio de solidaridad (artículo 1o.).

Es un instrumento que pretende abarcar la diversidad de situaciones, por lo que no se refiere exclusivamente a los desplazados por los impactos negativos del cambio climático, sino más bien su objeto de aplicación es más am-

⁶¹ Existen otras iniciativas, entre las que se encuentran la de la Universidad de Harvard (Docherty y Giannini, 2009: 349-403); la de la Universidad de Monash de Australia (Hodgkinson *et al.*, 2008: 1-6; Hodgkinson *et al.*, 2010: 69-117), y la de la Universidad de Ámsterdam (UvA) (Biermann y Boas, 2010: 60-88). Nosotros nos enfocaremos en la propuesta de la Universidad de Limoges, por ser la más completa y a la que se le ha dado mayor seguimiento.

plio y general, de tal manera que adopta el término de “desplazados ambientales”, con sus diversas causas y modalidades, definidos en su artículo 2o., numeral 3, como “[A] las personas, las familias, los grupos y las poblaciones que se enfrentan a un cambio radical o insidioso de su medio ambiente que afecta inevitablemente a sus condiciones de vida obligándoles a dejar sus lugares de residencia habitual urgentemente o en el transcurso del tiempo”.

El cambio radical o insidioso (degradación lenta o progresiva) se entiende de origen natural y/o humano; por su parte, el desplazamiento forzoso puede ser temporal o definitivo, interno o transfronterizo (artículo 2o., numerales 3.1, 3.2 y 3.3).

Las altas autoridades, como son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y el Grupo Político de Refugiados, han optado por este término, por lo que es adoptado en el Proyecto, cuya definición se asemeja a la presentada por la OIM, que hemos señalado en el capítulo segundo de este trabajo. El término implica una migración forzada debido a una amenaza ambiental, que inevitablemente pone en peligro la vida. Desde luego, el concepto resulta aplicable al desplazamiento forzado de personas, familias, grupos y/o poblaciones por los impactos adversos del cambio climático; ello, al hacer referencia a la degradación ambiental repentina y paulatina por influencia humana como motor de la movilidad humana.

1. Principios

El Proyecto se sustenta en los principios de solidaridad, de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de protección, de no discriminación y el de prohibición de la expulsión y devolución (*non-refoulement*) (artículos 4o., 5o., 6o., 7o. y 8o.).

Se destaca que las obligaciones reconocidas en el Proyecto se ejercerán respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que constituye uno de los grandes postulados del derecho internacional ambiental, establecido por primera vez en el principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada en 1992, el cual señala que

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero

diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

De tal manera que este principio implica que las responsabilidades deben ser compartidas por todos los Estados, pero diferenciadas de acuerdo con la participación de cada uno al problema que se pretende solucionar, así como de conformidad con sus diferentes capacidades institucionales, sociales, tecnológicas y financieras (Ibarra, 2012: 68).

Es de señalar que la CMNUCC adoptó como eje central este principio (artículo 3o.), que fue reflejado a lo largo de las disposiciones de la Convención al establecer diferentes obligaciones y compromisos entre las partes, básicamente entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

La adopción de este principio en el Proyecto de Convención es importante para la toma de decisiones jurídicas y políticas en la implementación de tal instrumento, en virtud de las diferentes responsabilidades en el proceso de la degradación ambiental, ya sea repentina o progresiva, que genera diversos y diferentes impactos transfronterizos, reflejados con más fuerza en países pobres y vulnerables, que generalmente son los menos responsables del deterioro ambiental, y que además cuentan con menos capacidades tecnológicas y financieras para enfrentar las consecuencias.

En aplicación al tema que nos ocupa, como hemos apreciado en capítulos anteriores, en materia de cambio climático, quienes actualmente se enfrentan al mayor impacto social, como lo es el desplazamiento forzado, son generalmente personas procedentes de países que han contribuido en menor medida a los efectos adversos del cambio climático, pero son quienes desafortunadamente, por diversos factores, ya sea geográficos, económicos, institucionales, técnicos o financieros, sufren las consecuencias, de ahí la importancia de establecer responsabilidades diferenciadas entre los actores involucrados para hacer frente a esta problemática en incremento.

2. *Derechos garantizados y derechos reconocidos*

Los derechos garantizados por el Proyecto de Convención jurídicamente lo fundamentan; éstos son:

A. *Derecho a la información y a la participación*: estipulado en el principio 10 de la Declaración de Río, otro de los grandes principios del derecho internacional ambiental, el cual establece que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La relevancia de la aplicación de este principio es reflejada en la Iniciativa Nansen, así como en la Agenda de Protección y en la actual Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres.

En este contexto, el Proyecto de Convención establece en su artículo 9o. que toda persona, familia, grupo o población amenazada de desplazamiento tiene derecho a acceder lo más pronto posible a la información relativa a las amenazas climáticas y ambientales; asimismo, tiene derecho a participar en la elaboración de las políticas de prevención de “desastres climáticos y ambientales” y de atención a sus consecuencias inmediatas o futuras.

B. *Derecho al desplazamiento*: el derecho medular del Proyecto de Convención para otorgar un estatus jurídico reconocido, que establece:

Toda persona, familia, grupo o población que se enfrente a un cambio radical o gradual de su medio ambiente, incluidos los de origen climático, que afecte inevitablemente a sus condiciones de vida, *tiene derecho a desplazarse en o fuera de su Estado de residencia*; y ningún Estado Parte deberá obstaculizar o permitir que se obstaculicen los desplazamientos (artículo 10).

C. *Derecho a oponerse al desplazamiento*: si bien se reconoce el derecho a desplazarse, éste debe ser con el consentimiento de los afectados, salvo en casos de peligro grave e inminente, cuya oposición al desplazamiento será bajo el propio riesgo del afectado (artículo 11).

El Proyecto, a su vez, reconoce una serie de derechos a los desplazados interestatales e intraestatales, divididos en comunes y específicos. De acuerdo con el artículo 12, los derechos comunes reconocidos a todos los desplazados ambientales son los siguientes:

- 1) Derecho a la asistencia.
- 2) Derecho al agua y a la ayuda alimentaria de subsistencia.
- 3) Derecho a disponer de productos de primera necesidad.

- 4) Derecho a la atención sanitaria.
- 5) Derecho a un hábitat.
- 6) Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- 7) Derecho al respeto de la unidad familiar.
- 8) Derecho al respeto de los bienes y de los animales domésticos.
- 9) Derecho a ganarse la vida mediante el trabajo.
- 10) Derecho a la educación y a la información.
- 11) Derecho al mantenimiento de la especificidad cultural.
- 12) Derecho al retorno.
- 13) Prohibición del retorno forzoso.
- 14) Derecho a la información y a la participación.
- 15) Derechos colectivos (derecho a constituirse en grupos y ser representados, y de actuar colectivamente ante los tribunales).
- 16) Derechos específicos de los desplazados ambientales vulnerables (niños no acompañados, mujeres embarazadas, madres con niños pequeños, personas mayores y personas con discapacidad o enfermas).

En cuanto a los desplazados interestatales, en el artículo 13 se establecen derechos específicos, además de los comunes, los cuales son:

- 1) Derecho a la nacionalidad (conservación de la nacionalidad de su país de origen, así como derecho a la nacionalidad por naturalización del país de acogida a petición del interesado).
- 2) Derechos civiles y políticos (conservación del ejercicio de estos derechos en sus países de origen, particularmente el derecho al voto).
- 3) Prohibición de expulsiones (individuales o colectivas, y sólo proceden por razones de orden público o seguridad nacional, previamente constatadas por un juez).

Los derechos garantizados y los reconocidos (comunes y específicos) implican la protección de los derechos humanos de los desplazados, así como la migración en condiciones de dignidad, tal como se establece en la Agenda de Protección.

Al respecto, ante la evidente interrelación entre los desplazamientos poblacionales, la degradación ambiental en general, los impactos adversos del cambio climático en particular, y los derechos humanos, es conveniente enfatizar en el Proyecto de Convención que los derechos humanos en su conjunto constituyen su fundamento jurídico, y en específico la garantía y protección efectiva del derecho a la vida, puesto que los desplazados ambientales no sólo ven amenazadas sus condiciones de vida, sino también su vida misma. Re-

cordemos que, en cuanto a los efectos observados y proyectados del cambio climático, se estiman riesgos directos e indirectos a la vida humana, de ahí la necesidad del desplazamiento.

Asimismo, habría que acentuar que mediante la aplicación de esta Convención se garantizarán, respetarán y protegerán los derechos humanos de los desplazados ambientales, en su conjunto y de manera amplia, y no sólo reconocer de manera selectiva algunos derechos en específico. También se considera importante señalar que se garantizará el desplazamiento seguro, especialmente el transfronterizo (artículo 11); ello se contempla debido a los riesgos que enfrentan todos los desplazados, principalmente los vulnerables. Respecto a estos últimos, si bien el artículo 12 hace mención de sus derechos específicos, éstos no son definidos de manera clara y concreta.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 27 establece que la aplicación de la Convención se llevará a cabo con “la cooperación activa de las Secretarías y de los Comités de las Convenciones internacionales que tengan por objeto la protección ambiental o la defensa de los derechos humanos”; atento a lo cual, para guardar coherencia, se reitera en el Proyecto la importancia de garantizar y reconocer todos los derechos humanos en su conjunto.

Aunado a lo anterior, es importante lo establecido en el artículo 30, que señala que la interpretación de las disposiciones de la Convención “no afectará a los derechos y garantías más favorables a los desplazados ambientales y climáticos contenidos en otros instrumentos obligatorios nacionales e internacionales que estén en vigor o que lleguen a estarlo”. Como se observa, no se determina si se refiere a derechos humanos o de otra índole contenidos en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales; no obstante, al reconocer el Proyecto ciertos derechos humanos, nos remite al principio *pro homine* o *pro persona*, que ha sido definido por el juez Rodolfo E. Piza Escalante, en una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un “criterio fundamental... que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen”, criterio que “conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción”.⁶²

Por su parte, Pinto complementa el concepto, al señalar que este principio es

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Solicitada por el gobierno de Costa Rica, Opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 36.

[U]n criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre (Pinto, 1997: 163).

Al respecto, Castilla señala que la aplicación de este principio aporta una solución práctica, ya que desplaza la típica discusión del conflicto entre las normas de origen internacional y las de origen interno; asimismo, ayuda a superar el debate relacionado con la jerarquía de las normas, pues al tener como fin último la protección de los derechos de la persona, lo que importa es la aplicación de la norma más favorable o la menos restrictiva, o aquella que contenga de manera más especializada la protección que se requiere para el individuo o víctima en relación con sus derechos humanos, sin importar la posición que ocupe la norma en el entramado jurídico; por otro lado, agrega que el principio *pro persona* implica, a su vez, la preferencia interpretativa que conlleva a dar a una norma que contiene derechos humanos su interpretación más amplia para su goce y disfrute, o bien el mínimo alcance interpretativo cuando se trate de limitar o suspender el ejercicio de los derechos. La interpretación extensiva, por su parte, permite adecuar el derecho a la realidad social de un momento determinado (2009: s.p.).

En atención a lo expuesto, se interpreta que el artículo 30 prevé un importante principio para proteger los derechos humanos, y se entiende que el catálogo de derechos reconocidos en los artículos 12 y 13 es meramente referencial, por lo que también se protegerán derechos humanos no señalados expresamente; sin embargo, es conveniente no dar lugar a interpretaciones indebidas y ser extensivos en la protección de derechos humanos de manera explícita en este Proyecto de Convención.

3. *Medios legales e institucionales*

El Proyecto de Convención jurídicamente se basa en el procedimiento para que a una persona, a una familia, a un grupo o a una población le sea reconocido el estatus de desplazado ambiental, a petición del interesado ante comisiones nacionales de desplazados ambientales, cuya decisión puede ser recurrida ante una alta autoridad internacional, por lo que legalmente es

relevante la composición y las atribuciones otorgadas a estos organismos (artículos 14-19).

Además de la alta autoridad, institucionalmente, como sucede en toda convención internacional, se prevé instaurar una conferencia de las partes, así como la creación de una Agencia Mundial para los Desplazados Ambientales (AMDA) y el Fondo Mundial para los Desplazados Ambientales (FMDA), cada uno con sus respectivas atribuciones, cuya secretaría de los cuatro órganos se establece a cargo de la OIM, que además tendrá un rol específico para la buena implementación de la Convención (artículos 20-26).

Al respecto, se destaca que la aplicación de la Convención se basa en:

- La cooperación con múltiples instituciones internacionales y regionales (artículo 27).
- Acuerdos bilaterales y regionales, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención (artículo 28).
- Los informes de aplicación de los Estados parte sobre las medidas jurídicas y prácticas adoptadas para la implementación de la Convención, sobre la eficacia de tales medidas, así como sobre las dificultades para el logro de objetivos (artículo 29).

4. *Postura personal sobre el Proyecto*

La propuesta de una convención internacional *ad hoc* que otorgue un estatus jurídico a los desplazados ambientales, asignado por los Estados de acogida sobre la base de criterios definidos colectivamente por los Estados parte de la Convención, se considera necesaria ante el vacío normativo en el derecho internacional, que impide la acogida de los desplazados transfronterizos por causas ambientales en lo general y particularmente por los efectos adversos del cambio climático, bajo un sustento jurídico reconocido que les permita ser recibidos con dignidad y de manera legal.

Al respecto, es fundamental que la convención jurídicamente se sustente en el derecho al desplazamiento (en o fuera del Estado de residencia) para otorgar un estatus jurídico reconocido, lo cual debe ir aparejado no sólo del deber del Estado de no obstaculizar o permitir que se obstaculicen los desplazamientos, sino principalmente de la obligación de los Estados parte de recibir a desplazados por causas ambientales o climáticas; es una obligación que los Estados rehúsan asumir, anteponiendo su soberanía estatal en cuestiones migratorias; quienes lo han hecho ha sido de manera voluntaria, temporal o condicionada con base en acuerdos, pero no porque exista jurídicamente una obligación en un instrumento vinculante en el ámbito internacional.

Por otro lado, si bien el Proyecto de Convención expuesto se remite a los desplazados ambientales mediante un enfoque individual y/o colectivo, bajo el supuesto de que existen otras causas que directamente influyen en los movimientos poblacionales, además de las procedentes por el cambio climático, se opina que, de adoptarse un instrumento internacional en la materia, se debe hacer una referencia específica a los desplazados por los efectos adversos del cambio climático, debido a que en un futuro se incrementarán las movilizaciones poblacionales por este fenómeno, siendo relevante el enfoque colectivo, ya que, como sabemos, los pequeños Estados insulares actualmente se enfrentan a este gran impacto social por el cambio climático. Asimismo, es trascendental reiterar la obligación de los Estados parte de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los desplazados, ya sean éstos temporales, permanentes, internos, transfronterizos, individuales o colectivos, puesto que el no tomar medidas para prevenir daños a los derechos humanos causados por el cambio climático, incluidos los daños previsibles a largo plazo, incumple esta obligación (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015: 2).

El adoptar una convención que tenga por objeto estipular un régimen internacional vinculante para los desplazados por causas ambientales y/o climáticas, de acuerdo con Michel Prieur, no es una utopía abstracta; es una respuesta concreta a una realidad específica que “pushes us urgently to call loudly and strongly for respect for human rights even in case of disaster, in the name of universal and effective of human rights and in the name of the solidarity between peoples and nations which imposes our collective responsibility” (2010: 257).⁶³

Indudablemente, el que se adopte una nueva convención internacional con efectos vinculantes implica procesos largos de negociación, así como la compleja conciliación de intereses, además de su complicada entrada en vigor, dependiendo del número de ratificaciones necesario (en este caso se requeriría una amplia ratificación y aceptación), y su posterior implementación efectiva; sin embargo, particularmente, ante los efectos adversos del cambio climático y su impacto social, nos enfrentamos a un problema creciente y global, que requiere de la cooperación y el compromiso de la comunidad internacional para proteger a los desplazados forzados por los impactos del cambio climático, mediante el establecimiento de un concepto unívoco en el ámbito del derecho internacional que los defina con claridad y los reconoz-

⁶³ “Nos empuja urgentemente a pedir en voz alta y fuerte el respeto de los derechos humanos, incluso en caso de desastre, en nombre de los derechos humanos universales y efectivos y en nombre de la solidaridad entre los pueblos y las naciones que impone nuestra responsabilidad colectiva” (traducción propia).

ca formalmente en términos jurídicos, con los correspondientes derechos y obligaciones de las partes involucradas, cuya convención integraría a los instrumentos internacionales vinculados en materia de cambio climático (en su dimensión humana), migración y derechos humanos.

Jurídicamente, es importante identificar quiénes estarán legitimados y estipular cuáles serán sus prerrogativas; asimismo, es fundamental determinar a los titulares de obligaciones; lo anterior, con el objetivo de establecer los medios procesales para que los legitimados puedan presentar reclamaciones y exigir a los titulares de obligaciones el cumplimiento respectivo.

A continuación, expondremos un caso emblemático en el cual se vislumbra la necesidad del reconocimiento jurídico de los desplazados climáticos, especialmente los transfronterizos, así como su importante vínculo con la protección efectiva de sus derechos humanos.

VII. EL EMBLEMÁTICO CASO DE IOANE TEITIOTA: CIUDADANO DE KIRIBATI

Kiribati es un archipiélago y país insular ubicado en el océano Pacífico al noroeste de Australia, con un poco más de 110,000 habitantes. El país está formado por 32 atolones de origen coralino y una elevada isla de coral llamada Banaba, dispersa en más de 3,500,000 km². Kiribati es un conjunto de islas separadas en tres grupos: las islas Gilbert, las islas Line y las islas Phoenix, con una superficie total de 811 km²; el terreno es en su mayoría atolones de coral bajos rodeados por extensos arrecifes, con un área costera total de 1,143 km de largo.⁶⁴

Kiribati es un país fuertemente expuesto a los impactos del cambio climático, cuyo factor principal es la supervivencia ante la elevación del nivel del mar,⁶⁵ lo cual se debe a que, geográficamente, la escasa elevación sobre el nivel del mar de muchas de las islas que integran este país no supera los tres metros, lo que las hace sumamente vulnerables ante el crecimiento de la marea.⁶⁶ Datos satelitales indican que el nivel del mar ha aumentado en Kiribati entre 1 y 4 mm por año desde 1993, en comparación con el promedio mundial de 2,8 a 3,6 mm por año; se proyecta para 2030 un aumento en el rango de 5 a 14 cm, en un escenario con un alto porcentaje de emisiones

⁶⁴ *About Kiribati*, s.a.; Environment and Conservation Division, Ministry of Environment, Land, and Agricultural Development Government of Kiribati, 2007: 1-5.

⁶⁵ IPCC, 2014b: 11-25.

⁶⁶ Wyett, 2013: 171-185; Ministry of Internal & Social Affairs, 2012; AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párr. 13.

de gases de efecto invernadero (Changing Climate or Kiribati, s.a.; Future Climate of Kiribati, s.a.).

Debido a estas circunstancias, Kiribati es un país que se está sumergiendo poco a poco y está en riesgo de desaparecer, con el inminente impacto social que ello conlleva, de ahí que la migración transfronteriza, e indudablemente forzada, a otro territorio sea planteada como una vía para enfrentar tal situación; sin embargo, como ha quedado expuesto a lo largo de esta investigación, ante los posibles desplazamientos a través de fronteras internacionales motivados por los impactos del cambio climático, en el derecho internacional no está jurídicamente reconocido un estatus para su protección.

Lo anterior se constata ante el rechazo de otorgar el estatus de refugiados a familias de Kiribati que están sufriendo los efectos del cambio climático, bajo el argumento de que no hay una base normativa; tal es el caso del señor Ioane Teitiota ante la Suprema Corte de Nueva Zelanda.

1. Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment⁶⁷

El señor Ioane Teitiota y su esposa llegaron a Nueva Zelanda desde Kiribati en 2007; en ese entonces, él contaba con un visado para trabajar en la construcción por tres años, el cual expiró el 7 de octubre de 2010; a partir de ese momento, permanecieron de manera ilegal. Tuvieron en Nueva Zelanda tres hijos; no obstante, por disposiciones legales de la Citizenship Act 1977, ninguno tiene derecho a la ciudadanía neozelandesa.

En 2011, después de ser detenido el señor Teitiota en una parada de tráfico, solicitó que se le otorgara el estatus de refugiado, de conformidad con la sección 129, y/o el estatus de persona protegida, de acuerdo con la sección 131, ambas de la Immigration Act 2009.⁶⁸

⁶⁷ AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107, New Zealand, Supreme Court, 20 de julio de 2015.

⁶⁸ Asimismo, solicitó que se le reconociera como persona protegida en virtud de la Convención contra la Tortura de 1984, conforme a la sección 130 (1) de la Immigration Act 2009, que establece que “A person must be recognised as a protected person in New Zealand under the Convention Against Torture if there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture if deported from New Zealand” (“Una persona debe ser reconocida como una persona protegida en Nueva Zelanda en virtud de la Convención contra la Tortura si existen razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura si es deportada de Nueva Zelanda”) (traducción propia). Al respecto, tal

La sección 129 (1) establece que “A person must be recognised as a refugee in accordance with this Act if he or she is a refugee within the meaning of the Refugee Convention”.⁶⁹

Por su parte, la sección 131 (1) señala que

A person must be recognised as a protected person in New Zealand under the Covenant on Civil and Political Rights if there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to arbitrary deprivation of life or cruel treatment if deported from New Zealand.

...

(6) In this section, cruel treatment means cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment.⁷⁰

De especial relevancia son los argumentos de la solicitud, fundamentados en la vulnerabilidad de su tierra natal por el aumento constante del nivel del mar como consecuencia del cambio climático, razón por la cual los ciudadanos viven con el temor de que con el paso del tiempo el progresivo aumento del nivel del mar y la degradación ambiental asociada los obligue a abandonar sus islas. Ante tal situación, la vida en Kiribati es gradualmente insegura, por lo que el señor Teitiota pidió protección, en principio para él, pero posteriormente también para su familia, a través del otorgamiento del estatus de refugiado, alegando que su vida, la de su mujer y las de sus tres hijos nacidos en Nueva Zelanda corrían peligro en Kiribati.

Un oficial de la Unidad de Refugiados y Protección rechazó su solicitud, que fue apelada en primera instancia ante el Tribunal de Inmigración y Protección; a pesar de que el Tribunal aceptó el argumento del señor Teitiota, desestimó su apelación, sosteniendo que él “no es considerado un refugiado en los términos de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni una persona protegida de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Con posterioridad, se presentaron múltiples apelaciones ante la Corte de Apelación y la Corte Superior.

reconocimiento resultó totalmente improcedente por falta de motivos sustanciales. Consúltese AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 77 y 78.

⁶⁹ “Una persona debe ser reconocida como refugiada de acuerdo con esta Ley si es un refugiado en el sentido de la Convención de Refugiados” (traducción propia).

⁷⁰ “Una persona debe ser reconocida como una persona protegida en Nueva Zelanda bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos si existen razones fundadas para creer que podría estar en riesgo de ser sometida a privación arbitraria de la vida o trato cruel si es deportada de Nueva Zelanda... (6) En esta sección, trato cruel significa trato o castigo cruel, inhumano o degradante” (traducción propia).

2. *Decisión del Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda*

Los argumentos de fondo para la resolución final de este caso básicamente fueron los expuestos en la decisión del 25 de junio de 2013 emitida por el Tribunal de Inmigración y Protección, en donde se examinó, en principio, a detalle el Programa de Acción Nacional de Adaptación de 2007 (NAPA 2007) presentado por Kiribati, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El objetivo fue determinar, como primer punto, la evidencia de la situación de la población frente a los impactos del cambio climático y las medidas de adaptación adoptadas por parte del gobierno de Kiribati. El Tribunal declaró, en principio, que los medios de subsistencia de la gran mayoría de la población dependen en gran medida de los recursos naturales. De acuerdo con el NAPA 2007, se destacan una serie de problemas derivados de los efectos existentes y proyectados, así como de procesos relacionados con el cambio climático, en específico lo referente a la afectación a la vivienda, a la tierra y a la propiedad (por erosión costera, inundaciones y asentamientos irregulares), a la pesca (por estrés ambiental) y a la agricultura (por erosión costera e intrusión de agua salada). Sin embargo, la mayoría de los cultivos nutritivos estaban disponibles, y podrían prepararse en alimentos preservados a largo plazo. Por otro lado, se subraya que la salud de la población en general se había deteriorado, como lo indican las deficiencias de vitamina A, la desnutrición, la intoxicación por peces y otras enfermedades, que en conjunto reflejan también el problema de inseguridad alimentaria.⁷¹

A su vez, el Tribunal consideró el testimonio del experto John Corcoran, ciudadano de Kiribati, residente en Nueva Zelanda, candidato a doctor por la Universidad de Waikato, especialista en cambio climático y sus impactos económicos y culturales sobre la población de Kiribati. Corcoran describió a Kiribati como una sociedad “en crisis” debido a la presión demográfica y al cambio climático; asimismo, destacó que las islas no están a más de tres metros sobre el nivel del mar, los suelos son generalmente pobres e infértiles, el desempleo es alto, hay escasez de agua potable; además, Kiribati carece de un sistema de alcantarillado. Existen problemas de salud para los niños pequeños; ha habido incrementos en los casos de diarrea, y se han reportado algunas muertes. La intrusión de agua salada en la tierra también ha impactado negativamente en los cultivos. Al respecto, Corco-

⁷¹ Remítase a AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 5-11.

ran manifestó ante el Tribunal que el gobierno de Kiribati estaba tomando medidas para abordar estos problemas mediante el programa de adaptación al cambio climático.⁷²

En el testimonio del señor Teitiota se reiteraron los impactos del cambio climático en la población de Kiribati, en específico hacia el recurrente y su familia. En cuanto a las medidas adoptadas por el gobierno, el señor Teitiota manifestó que se habían comprado tierras en las islas Fiji para cultivar y sostener los medios de vida de la gente en Kiribati; asimismo, el gobierno también ha construido muros para detener el aumento del mar; no obstante, las medidas han sido insuficientes.⁷³

Una vez expuesta la problemática de los impactos del cambio climático en Kiribati y la situación particular del señor Teitiota y su familia, el Tribunal evaluó la solicitud de asilo, cuyos argumentos a destacar en cuanto a la aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 son los siguientes:

En principio, el término de “refugiado” no puede entenderse únicamente como el establecido por la Convención, por lo que una persona puede ser llamada refugiada por los impactos del cambio climático; sin embargo, esta causa no es contemplada en la definición jurídica. Tampoco se establece un mecanismo para el reasentamiento internacional de personas que se encuentran en la situación del señor Teitiota.

Especialmente, se puntualizó sobre el concepto de “ser perseguido”, que no es definido en la Convención de Ginebra ni en su Protocolo de Nueva York, adoptado en 1967; sin embargo, el Tribunal aplica el siguiente concepto: “la violación sostenida y sistemática de derechos humanos como consecuencia de un fallo de protección estatal”,⁷⁴ de tal manera que el riesgo de ser perseguido debe ser bien fundado, en el sentido de ser real y no especulativo.

En este caso, el abogado del señor Teitiota planteó el “acto de huir del cambio climático” debido al daño grave que se causará a su defendido y a su familia, junto con la falta de voluntad o incapacidad del gobierno de Kiribati para lidiar con los impactos del cambio climático. Asimismo, sostuvo que la palabra “refugiado” puede abarcar a las personas que tienen que huir, independientemente de la causa. Como apoyo, citó la etimología latina de la palabra “perseguir” que, según él, tiene una “voz pasiva de huir de algo o una cualidad activa de seguir a alguien”. En este caso, señaló que la perse-

⁷² *Ibidem*, párrs. 12-21.

⁷³ *Ibidem*, párr. 30.

⁷⁴ Refugee Appeal No. 74665, New Zealand, Refugee Status Appeals Authority, 7 de julio de 2004.

cución no requiere un actor en el sentido pasivo, como lo es el “acto de huir del cambio climático”.⁷⁵

Ante ello, el Tribunal se basó en un estudio de Astri Suhrke,⁷⁶ quien distingue entre una “concepción sociológica” de refugiado y una jurídica, donde la primera es más amplia que la segunda. No obstante, tanto el derecho internacional como el interno sólo permiten el reconocimiento como refugiado si los requisitos de la Convención se cumplen; es decir, que exista una persecución por alguna de las cinco causas estipuladas. Se aplica la concepción jurídica, mas no la sociológica, donde quien es jurídicamente considerado como refugiado está huyendo de su propio gobierno o de un actor no estatal del cual el gobierno no quiere o no puede protegerlo.

En razón a los argumentos anteriores, el Tribunal concluyó que el señor Teitiota no enfrentaba objetivamente un riesgo real de ser perseguido si regresaba a Kiribati, así como tampoco se presentó evidencia de que las condiciones ambientales que enfrentaba o que enfrentaría al regresar fueran tan peligrosas que su vida estaría en peligro, por lo que en definitiva él no es considerado un “refugiado” en los términos de la Convención de Refugiados.

Con respecto a la reclamación del reconocimiento como una persona protegida en Nueva Zelanda bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), debido a que el señor Teitiota considera que está en riesgo de ser sometido a privación arbitraria de la vida o trato cruel si es deportado de Nueva Zelanda, el Tribunal señaló que el artículo 6o. del PIDCP⁷⁷ debe interpretarse de manera amplia, de acuerdo con la Observación General 6 del Comité de Derechos Humanos.

Asimismo, el Tribunal, mediante la cita de estudios académicos, subrayó que el derecho a la vida no garantiza la existencia humana como tal, sino más bien protege contra la privación de la vida por acción del Estado o como consecuencia de sus omisiones. Sobre esta base, el Tribunal aceptó que la protección del derecho a la vida implica una obligación positiva del Estado de adoptar medidas programáticas para satisfacer las necesidades básicas para vivir, así como de protegerla de los riesgos derivados de fenómenos naturales conocidos; de no hacerlo, se constituye una omisión. En este sentido, el Tribunal establece que el recurrente no señaló en concreto ningún acto u omisión por parte del gobierno de Kiribati que pueda ponerlo en riesgo de

⁷⁵ AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párr. 51.

⁷⁶ *Ibidem*, párrs. 52 y 53.

⁷⁷ El artículo 6o., numeral 1, estipula que “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

ser privado arbitrariamente de su vida en el ámbito del artículo 6o. del PIDCP. El Tribunal consideró que el gobierno de Kiribati, en ese momento, estaba tomando las medidas necesarias ante las amenazas del cambio climático, tal y como lo demuestra el Programa de Acción de 2007. Además, el Tribunal señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos (*Aaldersberg and ors v. Netherlands* CCPR/C/87/D/1440/2005, 14 de agosto de 2006), el riesgo de violación de un derecho reconocido en el PIDCP debe ser “inminente”, lo cual significa que el riesgo para la vida debe ser, al menos, probable; en este sentido, el Tribunal consideró que no se aportaron pruebas para establecer tal inminencia. El señor Teitiota no pudo comprobar en ese momento un grado suficiente de riesgo para su vida o la de su familia, ya que, aun cuando el Tribunal aceptó que, dada la mayor previsibilidad del sistema climático sobre el riesgo para el señor Teitiota y su familia por el aumento del nivel del mar y otros fenómenos extremos naturales, podría, en un sentido amplio, considerarse inminente el riesgo que representa para la vida de los querellantes, también consideró que “aún no se llegaba al umbral requerido para establecer motivos sustanciales para considerar que estarían en peligro de privación arbitraria de la vida dentro del alcance del artículo 6 del PIDCP”.⁷⁸

En resumen, por las razones anteriores, el Tribunal consideró que el señor Teitiota no es un refugiado en virtud de la Convención de Ginebra, así como tampoco puede ser considerado una persona protegida de acuerdo con el PIDCP. La decisión fue reclamada ante la Corte de Apelación y la Corte Superior, con el mismo resultado.

En cuanto a la evaluación de la reclamación de acuerdo con la aplicación del PIDCP, los argumentos resultan totalmente cuestionables; para empezar, cuál es el umbral de riesgo requerido y cuáles son los parámetros de medición para determinar la inminencia real de la exposición del derecho humano a la vida ante los impactos del cambio climático. Al respecto, se considera que el señor Teitiota expuso las condiciones de vida a consecuencia del fenómeno climático en Kiribati, que son graves, y suponen un peligro real, personal y razonablemente previsible de amenaza a su vida en el contexto del artículo 6o. del PIDCP, específicamente al verse comprometido el acceso al agua potable (por la intrusión salina) y el acceso a los medios de subsistencia (por la degradación ambiental).

Aunado a lo anterior, consideramos que se dejaron de lado las acciones de prevención ante riesgos que por demás son inminentes; ello, en atención a la evidencia científica de los impactos del cambio climático en los pequeños

⁷⁸ Remítase a AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 80-96.

Estados insulares. Las medidas ante tales impactos deben ser preventivas y no reactivas; no se puede pretender proteger el derecho humano a la vida una vez que se tenga la evidencia inminente del daño; es decir, al momento en que los pequeños Estados insulares se hundan y desaparezcan.

Al respecto, es discutible que la prueba se constituya como una carga procesal para el quejoso de demostrar el peligro inmediato de privación arbitraria de la vida, cuando —insistimos— hay evidencia científica de que los efectos del cambio climático exponen a las personas a una violación de sus derechos humanos al poner en riesgo los medios de subsistencia y, en consecuencia, la vida. Como hemos señalado en este trabajo de investigación, la población actualmente está expuesta a los impactos adversos del cambio climático; el peligro es real, y la amenaza, cierta, especialmente en los países más vulnerables, como lo es en el Pacífico, cuyas medidas de adaptación no resultan suficientes.

En este sentido, coincidimos con la opinión individual de Duncan Laki Muhumuza, miembro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quien señala que

...while it is laudable that Kiribati is taking adaptive measures to reduce the existing vulnerabilities and address the evils of climate change, it is clear that the situation of life continues to be inconsistent with the standards of dignity for the author, as required under the Covenant. The fact that this is a reality for many others in the country, does not make it any more dignified for the persons living in such conditions. New Zealand's action is more like forcing a drowning person back into a sinking vessel, with the "justification" that after all there are other voyagers on board. Even as Kiribati does what it takes to address the conditions; for as long as they remain dire, the life and dignity of persons remains at risk.⁷⁹

Este argumento fue presentado en una opinión individual a la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el estudio del caso del señor Teitiota, que analizaremos más adelante.

⁷⁹ "...si bien es loable que Kiribati esté tomando medidas de adaptación para reducir las vulnerabilidades existentes y abordar los impactos del cambio climático, está claro que la situación de la vida continúa siendo inconsistente con los estándares de dignidad para el querellante, según lo exige el Pacto. El hecho de que esto sea una realidad para muchos otros en el país no lo hace más digno para las personas que viven en tales condiciones. La acción de Nueva Zelanda es más como obligar a una persona que se ahoga a regresar en un barco que se hunde, con la «justificación» de que, después de todo, hay otros viajeros a bordo. Aun cuando Kiribati está haciendo lo necesario para atender estas condiciones; mientras sigan siendo graves, la vida y la dignidad de las personas siguen en peligro" (traducción propia).

3. *Resolución final por la Corte Suprema de Nueva Zelanda*

La resolución final fue emitida el 20 de julio de 2015 por la Corte Suprema de Nueva Zelanda, en donde se analizaron las situaciones de derecho presentadas ante las cortes anteriores, que en esencia fueron las siguientes:

- 1) Si, de conformidad con la Immigration Act 2009, se extiende la protección a quien enfrenta desplazamiento por motivos ambientales.
- 2) Si deben implementarse convenios internacionales en relación con el cuidado de los tres hijos del señor Teitiota, menores de seis años nacidos en Nueva Zelanda.

Respecto a la primera cuestión, en el ámbito del derecho internacional público se planteó si es aplicable la protección al ciudadano de Kiribati de acuerdo con el artículo 1o., apartado A, 2), de la Convención de Ginebra de 1951, lo cual, a su vez, se debía relacionar con la manera en que dicho artículo es incorporado en la legislación interna de Nueva Zelanda, como una base para la interpretación del término “refugiado” en la sección 129 de la Immigration Act 2009.

En cuanto a la segunda, se planteó si la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño es relevante para la evaluación del daño para los fines de la Convención de Ginebra, y si el derecho a la vida de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos implica el derecho de un pueblo a no ser privado de sus medios de subsistencia.

La resolución, finalmente, ratificó las decisiones tanto del Tribunal de Inmigración y Protección como las de la Corte de Apelación y la Corte Superior.

En concreto, tanto el Tribunal de Inmigración y Protección como la Corte de Apelación no encontraron una posibilidad real de que el señor Teitiota sea perseguido individualmente si es devuelto a Kiribati, y se determinó que no hay pruebas de que él enfrente una posibilidad real de sufrir daños físicos graves a causa de la violencia relacionada con las disputas por la vivienda, la tierra y la propiedad en Kiribati en el futuro; asimismo, tampoco hay pruebas de que las condiciones ambientales a las que se enfrentó el solicitante o que probablemente enfrentaría al regresar a Kiribati pongan en peligro su vida y la de su familia, impidiéndoles reanudar su vida de subsistencia con dignidad; es decir, al regresar a su tierra natal, no hay evidencias de que sufriría una violación sostenida y sistémica de sus derechos humanos básicos, como el derecho a la vida en virtud del artículo 6o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) o el derecho a una alimentación, a una

vestimenta y a una vivienda adecuadas, en virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Si bien es cierto que Kiribati enfrenta grandes desafíos, la Corte señaló que no hay pruebas de que el gobierno de este país no esté tomando acciones, en la medida de lo posible, para proteger a sus ciudadanos de los efectos de la degradación ambiental por el cambio climático, donde la posición del señor Teitiota no parece ser diferente a la de cualquier otro nacional de Kiribati.⁸⁰

En específico, la Corte de Apelación resolvió que “los efectos del cambio climático no son una causa incluida en la Convención de Refugiados, por lo que la aplicación de este instrumento jurídico no es la solución al problema de Kiribati”,⁸¹ lo cual es ratificado en la decisión final de la Suprema Corte de Nueva Zelanda.

Sin embargo, es importante hacer énfasis en que, en el ámbito temporal de validez estudiado, el asunto fue infundado, pero deja abierta la posibilidad de que en circunstancias fácticas diferentes el resultado jurídico sea otro, lo cual se desprende de lo expuesto por el Tribunal y las cortes de Apelación y Superior, en el argumento siguiente: “their decisions did not mean that environmental degradation resulting from climate change or other natural disasters could never create a pathway into the Refugee Convention or protected person jurisdiction”.⁸² Ello fue secundado por la Suprema Corte, al señalar que “Our decision in this case should not be taken as ruling out that possibility in an appropriate case”.⁸³

La decisión en este caso se concibe como un precedente no taxativo que abre la posibilidad de reinterpretar la Convención en otros asuntos, o bien propiciar su enmienda, que en su caso requerirá del consenso internacional de los Estados parte (al respecto, remítase al capítulo segundo); por otro lado, en lo que respecta al ámbito interno, invita a que se propicie una interpretación más amplia de la Convención al momento de adoptarla en el régimen nacional.

⁸⁰ AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 72-74; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173, párrs. 21-29.

⁸¹ *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173, párr. 21.

⁸² “Sus decisiones no significaron que la degradación ambiental resultante del cambio climático u otros desastres naturales nunca podría crear un camino hacia la Convención de Refugiados o la jurisdicción de personas protegidas” (traducción propia).

⁸³ “Nuestra decisión en este caso no debe tomarse como descartando esa posibilidad en un caso apropiado” (traducción propia). *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107, párr. 13; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173, párr. 18; AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párr. 55.

Con independencia de lo anterior, el asunto expone la necesidad de un régimen jurídico que reconozca y proteja a los desplazados por los impactos adversos del cambio climático.

4. *Decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*

En razón de la decisión de la Suprema Corte de Nueva Zelanda, el 15 de septiembre de 2015, el señor Teitiota presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, alegando que el gobierno neozelandés, al deportarlo, violó su derecho a la vida, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ello, mediante el argumento de que el aumento del nivel del mar y otros efectos climáticos han hecho que Kiribati sea inhabitable para todos sus residentes, ya que han ocurrido disputas violentas por la tierra habitable, que es cada vez más escasa; la degradación ambiental dificulta la agricultura familiar, y el suministro de agua dulce se ha contaminado de agua salada. Se espera que Kiribati se vuelva totalmente inhabitable en los próximos diez a quince años, situación que lo somete a un riesgo de muerte (Human Rights Committee, 2020: 5, 11 y 12).⁸⁴

El 7 de enero de 2020, el Comité respondió en cuanto al fondo del asunto que, si bien es aceptable la afirmación de que es probable que el aumento del nivel del mar haga inhabitable Kiribati, en el momento en que el señor Tietiota presentó los hechos no hay evidencia inminente de riesgo de muerte, por lo que los tribunales de Nueva Zelanda no violaron su derecho a la vida; la deportación no es ilegal. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por lo tanto, confirma la decisión de Nueva Zelanda, de rechazar su solicitud de asilo; no hay motivos para declarar la determinación del Estado como arbitraria o que equivalga a un error manifiesto o a una denegación de justicia (Human Rights Committee, 2020: 12).⁸⁵

El Comité consideró que las autoridades realizaron una evaluación exhaustiva y cuidadosa del testimonio del quejoso, así como de toda la información disponible, lo cual condujo a la determinación de que en Kiribati se habían adoptado medidas de adaptación ante los impactos adversos del cambio climático; asimismo, señaló que, debido a que Kiribati se volverá inhabitable en diez a quince años, esto “podría permitir que la república de Kiribati in-

⁸⁴ Véanse párrs. 3 y 9.10.

⁸⁵ Véanse párrs. 9.13, 9.14 y 10. De importancia son las opiniones individuales, disidentes, de los miembros del Comité: Duncan Laki Muhumuza y Vasilka Sancin. Opiniones anexas en la decisión.

tervenga, con la ayuda de la comunidad internacional, para tomar medidas afirmativas para proteger y, cuando sea necesario, reubicar a su población” (Human Rights Committee, 2020: 12).⁸⁶

Sin embargo, el Comité señaló que, “dado que el riesgo de que un país entero se sumerja bajo el agua es un riesgo tan extremo, las condiciones de vida en dicho país pueden volverse incompatibles con el derecho a la vida con dignidad antes de que el riesgo se realice”. Asimismo, el Comité consideró que, sin esfuerzos nacionales e internacionales sólidos, “los efectos del cambio climático en los Estados más vulnerables pueden exponer a las personas a una violación de sus derechos”, en virtud de los artículos 6o. y 7o. del PIDCP,⁸⁷ lo que activaría la obligación de *non-refoulement* por parte de los Estados receptores de migrantes por los impactos climáticos (Human Rights Committee, 2020: 12).⁸⁸

Al respecto, el Comité se remite al párrafo 12 de su Observación General 31 aprobada el 29 de marzo de 2004, referente a la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto, que se refiere a la obligación de no extraditar, deportar, expulsar o hacer salir de su territorio a una persona cuando existan motivos fundados para creer que existe un riesgo real de daños irreparables, como el contemplado en los artículos 6o. y 7o. del Pacto. En este sentido, señala el Comité que “la obligación de no extraditar, deportar o transferir de conformidad con el artículo 6 del Pacto puede ser más amplia que el alcance del principio de *non-refoulement*” de acuerdo con el régimen jurídico internacional de los refugiados, ya que también puede requerir la protección de quienes no tienen el estatus de refugiado. Por lo tanto, los Estados parte deben permitir a todos los solicitantes de asilo que reclaman un riesgo real de violación de su derecho a la vida en el Estado de origen el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado u otro estatus individual o grupal que pueda ofrecerle protección contra la devolución. En ese sentido, el Comité observa que “deben de considerarse las violaciones de derechos humanos causadas por la crisis climática en el país de origen del migrante al examinar casos de deportación” (Human Rights Committee, 2020: 9).⁸⁹

Finalmente, se enfatiza que el Comité observa que la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar el derecho a la vida se extiende a

⁸⁶ Véase párr. 9.12.

⁸⁷ El artículo 7o. estipula que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”.

⁸⁸ Véase párr. 9.11.

⁸⁹ Véase párr. 9.3.

amenazas razonablemente previsibles y situaciones potencialmente mortales que puedan provocar la pérdida de la vida, en cuyo sentido los Estados parte pueden estar violando el artículo 6o. del PIDCP, incluso si tales amenazas y situaciones no resultan en la pérdida de vidas. Además, el Comité enfatiza que “la degradación ambiental, el cambio climático y el desarrollo insostenible constituyen algunas de las amenazas más apremiantes y graves para la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida” (Human Rights Committee, 2020: 9 y 10).⁹⁰

La opinión del Comité sienta un importante precedente, que reafirma la vulnerabilidad del derecho humano a la vida ante los impactos adversos del cambio climático; asimismo, los argumentos ratifican la necesidad de la adopción de marcos jurídicos que regulen y refuercen la protección ante los actuales movimientos transfronterizos y los futuros desplazamientos por causa de los impactos paulatinos y repentinos del fenómeno climático.

Se destaca la imperante integración de la variable climática en las solicitudes de asilo, una valoración que debe atenderse en atención a la obligación de proteger de manera efectiva los derechos humanos reconocidos a nivel global, pues, como bien apunta el Comité, los Estados tienen la responsabilidad jurídica de proteger a las personas cuyas vidas están en peligro por la crisis climática.

De ahí la importancia de reconocer a quienes se ven forzados a migrar por los impactos adversos del cambio climático “el derecho al desplazamiento”, a fin de otorgarles un estatus jurídico en el ámbito del derecho internacional, tal como es señalado en el Proyecto de Convención relativo al Estatus Internacional de los Desplazados Ambientales, con el objetivo de prohibir a los Estados la deportación o expulsión de desplazados a sus países de origen (principio de prohibición de la expulsión y devolución —*non-refoulement*— en que se sustenta el Proyecto); lo anterior, vinculado a un enfoque de derechos humanos, pues es indiscutible que el cambio climático causado por la actividad humana impacta negativamente en su pleno goce y disfrute.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

About Kiribati, s.a., disponible en: <http://www.climate.gov.ki/about-kiribati/>.

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2019, *Temporary Protected Status: An Overview*, 21 de mayo, disponible en: https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/temporary_protected_status_an_overview.pdf.

⁹⁰ Véase párr. 9.4.

- ARANGO, Rodolfo, 2013, “Solidaridad, democracia y derechos”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 46, mayo-agosto.
- BARNETT, J. y CHAMBERLAIN, N., 2010, “Migration as Climate Change Adaptation: Implications for the Pacific”, en BURSON, Bruce (ed.), *Climate Change and Migration. South Pacific Perspectives*, Wellington, Victoria University of Wellington, Institute of Policy Studies.
- BARNETT, J. y WEBBER, M., 2010, “Migration as Adaptation: Opportunities and Limits”, en MCADAM, J. (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing.
- BIERMANN, Frank y BOAS, Ingrid, 2010, “Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees”, *Global Environmental Politics*, vol. 10, núm. 1.
- BÖGE, Volker, 2013, “Challenges and Pitfalls of Resettlement: Pacific Experiences”, en FAIST, T. y SCHADE, J. (eds.), *Disentangling Migration and Climate Change*, Dordrecht, Springer.
- BROWN, Oli, 2008, *Migración y cambio climático*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Serie de estudios de la OIM sobre la migración, núm. 31.
- CASTILLA, Karlos, 2009, “El principio *pro persona* en la administración de justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 20, enero-junio, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5861/7767>.
- Changing Climate or Kiribati*, s.a., disponible en: <http://www.climate.gov.ki/changing-climate/>.
- CICERO, NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT y NRC, 2011, *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo (Noruega), Norwegian Refugee Council, 5-7 de junio.
- CIDCE, 2018, *Proyecto de Convenio relativo al Estatuto Internacional de los Desplazados Ambientales (cuarta versión-abril 2018)*, disponible en: <https://cidce.org/fr/deplaces-environnementaux-refugiés-ecologiques-environmentally-displaced-persons/>.
- COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACIÓN DE UNA CONVENCIÓN GENERAL SOBRE LOS CAMBIOS CLIMÁTICOS, 1991, *Vanuatu: proyecto de anexo relativo al artículo 23 (seguro) para su inclusión en el texto único revisado sobre los elementos relativos a los mecanismos (A/AC.237/WG.II/Misc.13) presentado por los copresidentes del Grupo de Trabajo II*, Doc. A/AC.237/WG.II/CRP.8, 17 de diciembre, disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/a/wg2crp08s.pdf>.
- CRIDEAU, CRDP, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES, 2008, “Projet de Convention relative au

Statut International des Déplacés Environnementaux”, *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, núm. 4.

CRIDEAU, CRDP, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L’UNIVERSITÉ DE LIMOGES, 2008-2009, “Projet de Convention relative au Statut International des Déplacés Environnementaux”, *Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke (RDUS)*, núm. 39.

DOCHERTY, Bonnie y GIANNINI, Tyler, 2009, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33.

ENVIRONMENT AND CONSERVATION DIVISION, MINISTRY OF ENVIRONMENT, LAND, AND AGRICULTURAL DEVELOPMENT GOVERNMENT OF KIRIBATI, 2007, *Republic of Kiribati. National Adaptation Programme of Action (NAPA)*.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2008, *Case of Budayeva and Others v. Russia (Applications Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02)*, Judgment 20/03/2008, Final 29/09/2008, Strasbourg.

FERNÁNDEZ, Wilson, 2011, “El significado actual de la Agenda Internacional de los Estados”, *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, Córdoba, Sociedad Argentina de Análisis Político-Universidad Católica de Córdoba, 27-30 de julio.

Future Climate of Kiribati, s.a., disponible en: <http://www.climate.gov.ki/changing-climate/>.

GRUPO DE EXPERTOS DE LOS PMA, 2012, *Países menos adelantados. Planes nacionales de adaptación. Directrices técnicas para el proceso del plan nacional de adaptación*, Bonn, United Nations Framework Convention on Climate Change.

HABERMAS, Jürgen, 2010, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Diánoia*, vol. LV, núm. 64, mayo.

HEINE, Britta y PETERSEN, Lorenz, 2008, “Adaptation and Cooperation”, *Forced Migration Review*, núm. 31, octubre.

HODGKINSON, David *et al.*, 2008, “Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses”, *The New Critic*, núm. 8, septiembre, disponible en: <http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/?a=87815>.

HODGKINSON, David *et al.*, 2010, “«The Hour when the Ship Comes in»: A Convention for Persons Displaced by Climate Change”, *Monash University Law Review*, núm. 36 (1).

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 2020, *Views Adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016*, Doc.

CCPR/C/127/D/2728/2016, United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, 7 de enero.

- IBARRA, Rosalía, 2012, *El mecanismo de desarrollo limpio. Estudio crítico de su régimen jurídico a la luz del imperativo de sostenibilidad*, Pamplona, Aranzadi.
- IBARRA, Rosalía, 2017, “Derecho del cambio climático y gobernanza”, *Defensor. Revista de Derechos Humanos*, México, año XV, núm. 5, mayo.
- IPCC, 2007, PACHAURI, R. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.
- IPCC, 2014a, “Anexo II: Glosario”, en MACH, K. J. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2014: informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.
- IPCC, 2014b, “Resumen para responsables de políticas”, en FIELD, C. B. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial.
- KÄLIN, Walter, 2012, “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen”, *Migraciones Forzadas*, núm. 41.
- KÄLIN, Walter, 2015, “La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres”, *Migraciones Forzadas*, núm. 49.
- KÄLIN, Walter y HAENNI, Claudine, 2008, “Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.
- KANT, Manuel, 2007, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, ed. de Pedro M. Rosario Barbosa, trad. de Manuel García Morente, San Juan (Puerto Rico).
- KISS, Alexandre, 1993, “Les traités-cadres: une technique juridique caractéristique du droit international de l’environnement”, *Annuaire français de droit international*, París, vol. 39.
- KRALER, A. *et al.*, 2011, “Climate Refugees”. *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration. Study*, Bruselas, European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs.
- LATOUCHE, Miguel Ángel, 2003, “Elementos para la revisión de la Agenda Internacional Geoeconómica”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, núm. 2, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=364/36490202>.

- LIM, B. y SPANGER-SIEGFRED, E. (eds.), 2004, *Adaptation Policy Framework for Climate Change. Developing Strategies, Policies and Measures*, Cambridge, United Nations Development Programme-Cambridge University Press.
- LÓPEZ, Fernando, 2017, “Derechos de los emigrantes ecológicos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, abril.
- MCNAMARA, Karen E., 2015, “Migración con dignidad a través de las fronteras en Kiribati”, *Migraciones Forzadas*, núm. 49.
- MINISTRY OF INTERNAL & SOCIAL AFFAIRS, 2012, 6. *South Tarawa*, Republic of Kiribati Island Report Series, Office of Te Beretitenti and T’Makei Services, disponible en: http://www.climate.gov.ki/wp-content/uploads/2013/01/6_SOUTH-TARAWA-revised-2012.pdf.
- MORENO, Laura Inés, 2009, “Una agenda ciudadana para la legislatura mendocina”, *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder*, Ciudad de Santa Fe, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)-Universidad Nacional del Litoral-Universidad Católica de Santa Fe.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, 2012, *Proyecto de documento final sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional*, Doc. A/HRC/AC/9/4, 2 de julio.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2014, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2014/4, 24 de octubre.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2016, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2016/3, 14 de octubre.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2017, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2017/1/Add.1, 2 de noviembre.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2018/1, 15 de octubre.
- NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013a, *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses. Outcome Report. Nansen Initiative Central America Regional Consultation. San José, Costa Rica, 2-4*

December 2013, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/disasters-and-cross-border-displacement-central-america-emerging-needs-new-responses-outcome-report>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013b, *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific. Outcome Report. Report from the Nansen Initiative Pacific Regional Consultation. Rarotonga, Cook Islands, 21-24 May 2013*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/pacific-outcome-report/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013c, *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses. Summary of Conclusions. Nansen Initiative Central America Regional Consultation. San José, Costa Rica, 2-4 December 2013*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/300615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_CENTRAL_AMERICA_REGIONAL_CONSULTATION_screen.pdf.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013d, *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific. Summary of Conclusion. Nansen Initiative Pacific Regional Consultation. Rarotonga, Cook Islands, 21-24 May 2013*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/300615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_PACIFIC_REGIONAL_CONSULTATION.pdf.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014a, *Human Mobility in the Context of Disasters and Climate Change in Southeast Asia. Outcome Report. Nansen Initiative Southeast Asia Regional Consultation. Manila, Philippines, 15-17 October 2014*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/southeast-asia-outcome-report/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014b, *Natural Hazards, Climate Change, and Cross-Border Displacement in the Greater Horn of Africa: Protecting People on the Move. Outcome Report. Nansen Initiative Greater Horn of Africa Regional Consultation. Nairobi, Kenya, 21-23 May 2014*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/greater-horn-of-africa-outcome-report/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014c, *Human Mobility in the Context of Disasters and Climate Change in Southeast Asia. Summary of Conclusions. Nansen Initiative Southeast Asia Regional Consultation. Manila, Philippines, 15-17 October 2014*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/300615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_SOUTHEAST_ASIA_CONSULTATION.pdf.

- NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014d, *Natural Hazards, Climate Change, and Cross-Border Displacement in the Greater Horn of Africa: Protecting People on the Move. Summary of Conclusions. Nansen Initiative Greater Horn of Africa Regional Consultation. Nairobi, Kenya, 21-23 May 2014*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/230615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_HORN_OF_AFRICA_CONSULTATION.pdf.
- NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015a, *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia. Outcome Report. Nansen Initiative South Asia Regional Civil Society Meeting. Kathmandu, Nepal, 2-3 February 2015*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/150715_FINAL_OUTCOME_REPORT_SOUTH_ASIA_REGIONAL_CIVIL_SOCIETY_MEETING_screen.pdf.
- NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015b, *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia and the Indian Ocean. Outcome Report. Nansen Initiative Regional Consultation, Khulna, Bangladesh, 3-5 April 2015*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/south-asia-consultations-intergovernmental/>.
- NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015c, *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia and the Indian Ocean. Summary of Conclusions. Nansen Initiative South Asia Regional Consultation, Khulna, Bangladesh, 3-5 April 2015*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/150715_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_SOUTH_ASIA_REGIONAL_CONSULTATION_screen.pdf.
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2015, *Understanding Human Rights and Climate Change*, Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.
- PEREIRA-MENAUT, Antonio-Carlos y PEREIRA, Carolina, 2014, “De nuevo sobre la dignidad humana”, *Cuadernos de Bioética*, Murcia, vol. XXV, núm. 2, mayo-agosto.
- PINTO, Mónica, 1997, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en ABREGÚ, Martín y COURTIS, Christian (eds.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales-Editores del Puerto.
- PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. FOLLOW-UP TO THE NANSEN INITIATIVE, s.a., “Abordando las necesidades de protección de las personas

desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático”, Ginebra, Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, Unidad de Coordinación, disponible en: https://www.unisdr.org/files/globalplatform/591b0df6263bbPDD-Leaflet-11-2016-ES_LR.pdf.

PRIEUR, Michel, 2010, “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons”, *The Urban Lawyer*, vol. 42-43, núm. 4, septiembre.

PRIEUR, Michel, 2018, *Les déplacés environnementaux après le Pacte Mondial pour des Migrations Sures, Ordonnées et Régulières adopte à Marrakech le 10 décembre 2018*, Marrakech, 11 de diciembre, disponible en: <https://cidce.org/fr/environmentally-displaced-persons-after-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-adopted-in-marrakesh-on-10-december-2018/>.

RUBIO, Laura, 2017, *Desplazamiento ambiental. Experiencia global, realidad mexicana*, Ciudad de México, CMDPDH-Heinrich Böll Stiftung México, Centroamérica y el Caribe.

SERDECZNY, O. et al., 2016, *Non-Economic Loss and Damage in the Context of Climate Change. Understanding the Challenges*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper, núm. 3.

SERNA DE LA GARZA, José María, 2010, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SOSA, Juan Manuel, 2015, “Crítica a la dignidad humana y la noción de «necesidades básicas» como un posible mejor fundamento para los derechos”, *Thēmis-Revista de Derecho*, núm. 67.

THE NANSEN INITIATIVE. DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT, 2015, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático*, Confederation Suisse-Norwegian Ministry of Foreign Affairs-German Humanitarian Assistance-MacArthur Foundation, vol. I.

THE NANSEN INITIATIVE. DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT, s.a., *Towards a Protection Agenda for People Displaced Across Borders in the Context of Disasters and the Effects of Climate Change*, Ginebra, Confederation Suisse-Norwegian Ministry of Foreign Affairs-German Humanitarian Assistance-MacArthur Foundation, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>.

TOMASSINI, Luciano, 1987, “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, año 20, núm. 78, abril-junio.

- UNHCR, 2014, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, Division of International Protection, febrero.
- UNHCR, 2015, *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, UNHCR-Brookings Institution-Georgetown University.
- UNHCR, 2017, *UNHCR's Strategic Directions 2017-2021*, Ginebra, UNHCR, The UN Refugee Agency.
- UNISDR, 2017, *Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres, 22 a 26 de mayo de 2017: Cancún (México), Memoria*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, *National Adaptation Plan*, disponible en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/national-adaptation-plans>.
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, *National Adaptation Programmes of Action – NAPAs received by the Secretariat*, disponible en: http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/4585.php.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2012, *A Literature Review on the Topics in the Context of Thematic Area 2 of the Work Programme on Loss and Damage: A Range of Approaches to Address Loss and Damage Associated with the Adverse Effects of Climate Change*, Doc. FCCC/SBI/2012/INF.14, 15 de noviembre, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/inf14.pdf>.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2013, *Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage. Technical Paper*, Doc. FCCC/TP/2013/2, 9 de octubre.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE ASSOCIATED WITH CLIMATE CHANGE IMPACTS, 2016, *Technical Meeting. Action Area 6: Migration, Displacement and Human Mobility*, Casablanca (Marruecos), International Organization for Migration-Ministry of Foreign Affairs and International Development of the French Republic, 27-29 de julio, disponible en: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/excom_ionm_technical_meeting_pillar_1.pdf.
- WARNER, Koko *et al.*, 2014, “Integrating Human Mobility Issues within National Adaptation Plans”, *Policy Brief*, Bonn, núm. 9, junio.
- WARNER, Koko *et al.*, 2015, “Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana”, *Migraciones Forzadas*, núm. 49.

- WARREN, Phillip, 2016, “Forced Migration After Paris COP21: Evaluating the «Climate Change Displacement Coordination Facility»”, *Columbia Law Review*, vol. 116.
- WILSON, Jill H., 2019, “Temporary Protected Status: Overview and Current Issues”, *Congressional Research Service*, 29 de marzo, disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/homesec/RS20844.pdf>.
- WYETT, Kelly, 2013, “Escaping a Rising Tide: Sea Level Rise and Migration in Kiribati”, *Asian & The Pacific Policy Studies*, vol. 1, núm. 1.

Desplazados climáticos. Evolución de su reconocimiento y protección jurídica, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 21 de mayo de 2021. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

Los impactos adversos del cambio climático representan una de las variables que impulsan movimientos poblacionales internos y transfronterizos, un problema creciente y global que requiere de la cooperación y el compromiso de la comunidad internacional en tres áreas primordiales: cambio climático, migración y derechos humanos.

En esta obra se analiza la problemática abordada en diversos instrumentos internacionales; asimismo, se estudia el progreso hacia el reconocimiento y protección de los desplazados climáticos conforme a diversas medidas, buenas prácticas, resoluciones, directrices y disposiciones relacionadas.

Ante los vacíos normativos detectados y la inexistencia de un instrumento vinculante que englobe a las tres áreas, en el que se reconozca un estatus jurídico internacional a los desplazados climáticos, se plantea la conveniencia de adoptar una convención internacional *ad hoc*, cuyos aspectos medulares se analizan con base en el Proyecto de Convención relativo al Estatus Internacional de los Desplazados Ambientales. Los estudios de caso ponen de manifiesto la necesidad del reconocimiento y protección legal de los desplazados climáticos.

