
La movilidad humana, los derechos y la protección internacional: respuesta a la crisis climática

Madeline Garlick e Isabelle Michal

ACNUR analiza el abanico de opciones para la protección jurídica internacional en el contexto de los desplazamientos transfronterizos provocados por los efectos del cambio climático. También subraya la necesidad de un enfoque más amplio para abordar la movilidad humana.

Los conflictos, la violencia, la escasez de recursos, la degradación ambiental y los fenómenos repentinos y de evolución lenta se combinan para dar lugar a unas situaciones muy desafiantes que exigen la colaboración de todos los sectores y actores de las diferentes áreas políticas y de la sociedad. Estos escenarios son especialmente complejos cuando las personas se trasladan hacia

zonas más seguras y con mejores medios de vida, cruzan las fronteras internacionales y solicitan protección internacional en los países colindantes. ¿Qué disposiciones existen en el derecho internacional de los refugiados y demás legislación vigente para proporcionarles protección internacional si es necesario? ¿Qué estrategias y enfoques podrían permitir una respuesta más eficaz a la movilidad humana¹,

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

en consonancia con los derechos humanos y el derecho internacional, y de forma que se eviten las lagunas de protección?

La evaluación de las disposiciones y opciones de protección jurídica internacional

En octubre de 2020, ACNUR publicó sus *Consideraciones jurídicas relativas a las solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres*, en las que se establecieron unas directrices para los Estados y otras partes interesadas³. Estas nos recuerdan que las personas que se ven obligadas a cruzar las fronteras internacionales en estos contextos podrían, en algunos casos, entrar en la definición de refugiado según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969, o la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en las Américas de 1984. Cuando un Estado no quiere o no puede proporcionar protección, las víctimas de la violencia pueden tener temores fundados de ser perseguidas, lo que constituye un motivo de protección internacional de los refugiados en virtud de la Convención de 1951.

Además, cuando las estructuras e instituciones gubernamentales son débiles, las amenazas naturales pueden interactuar con los conflictos y eso conllevaría el riesgo de sufrir daños, como la hambruna, para las poblaciones que dependen de los recursos naturales para su subsistencia. Las consideraciones jurídicas de ACNUR señalan que, en tales situaciones, con amparo en la Convención de 1951, pueden darse temores fundados de persecución entre los colectivos o individuos a los que se les deniega el acceso a la ayuda basándose en la discriminación por razones de etnia, casta, grupo social u opinión política. Los efectos adversos del cambio climático también pueden agudizar las tensiones políticas o religiosas y las divisiones sociales y étnicas, dando lugar a persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.

Las consideraciones jurídicas ponen de relieve que, más allá de las situaciones en las que se aplique la Convención de 1951, las personas afectadas por el cambio climático y los desastres que viven en África o en las Américas también pueden ser refugiadas según la definición más amplia de refugiado

de la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984. Esto ocurre, sobre todo, cuando el cambio climático y los desastres dan lugar a sucesos o circunstancias que “alteran gravemente el orden público” y obligan a las personas a buscar refugio más allá de las fronteras³. En general, tras un desastre, el Estado debe ser capaz de demostrar su capacidad y voluntad de hacer frente a sus consecuencias y ofrecer ayuda para estabilizar la situación lo antes posible. Si no es así, y si el orden público acaba desmoronándose, las personas afectadas podrían verse obligadas a marcharse y buscar protección en otro país, donde serían refugiadas en virtud de estos instrumentos regionales⁴.

Las consideraciones jurídicas de ACNUR establecen asimismo que también podría ser necesaria una protección internacional basada en el derecho de los derechos humanos, incluido el principio de no devolución. Si una persona ha sido desplazada en el contexto del cambio climático o de los desastres y se enfrenta a un riesgo real de sufrir daños graves a su regreso, esta podría quedar protegida frente a la expulsión al amparo del principio de no devolución. En 2020, el Comité de Derechos Humanos de la ONU reconoció, en el histórico caso de Teitiota contra Nueva Zelanda⁵, que los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden suponer una grave amenaza para el disfrute del derecho a la vida, por ejemplo, por la escasez de tierras habitables o la falta de agua potable. Este razonamiento resultaría especialmente significativo en los países que no son signatarios de los instrumentos regionales o internacionales sobre los refugiados, pero en los que el derecho de los derechos humanos ofrece las bases para que exista la obligación de otorgarles protección internacional.

Aunque reconocen que el derecho internacional de los refugiados solo será pertinente en una serie limitada de situaciones relacionadas con el cambio climático y los desastres, las consideraciones jurídicas de ACNUR ponen de relieve, no obstante, la necesidad de que las autoridades responsables en materia de asilo examinen cuidadosamente su aplicación siempre que una persona solicite protección internacional en tales contextos. Esto es así, sobre todo, cuando los factores de estrés subyacentes, como los conflictos, la violencia, la discriminación u otras tensiones, prevalezcan en el país



La región de Minawao, en Camerún, se enfrenta a una grave deforestación. Los refugiados nigerianos colaboran con ACNUR y sus socios de Land Life Company y la FLM para plantar 20 000 árboles.

de origen. Para las personas desplazadas que no reúnen los requisitos para obtener la condición de refugiadas, pueden ser pertinentes formas complementarias de protección internacional en virtud del derecho de los derechos humanos. Las directrices de ACNUR también han destacado el valor potencial de la protección temporal y los acuerdos de estancia⁶, incluso para garantizar el acceso a la seguridad inmediatamente después de un desastre, cuando los Estados afectados puedan tener dificultades para responder y sus ciudadanos puedan verse obligados a buscar refugio en el extranjero.

Las consideraciones jurídicas de ACNUR no pretenden ampliar los criterios para la protección internacional, sino ofrecer orientación sobre la correcta interpretación del derecho internacional en las condiciones actuales. No hacen referencia a los “refugiados climáticos”, un término que no aparece en los instrumentos internacionales y que podría crear la impresión errónea de que se propone una nueva categoría jurídica o unas nuevas obligaciones. Lo que pretenden es sentar las bases de un trabajo posterior

sobre el que se sustenten unas directrices integrales en el futuro, mediante el abordaje de otras cuestiones jurídicas y escenarios fácticos, también mediante el estudio de los patrones de desplazamiento, las prácticas estatales y la jurisprudencia.

Es necesario investigar más, incluso sobre cómo el cambio climático, la degradación ambiental y los desastres afectan al orden público y provocan desplazamientos. Ello ayudaría a la interpretación y aplicación de los criterios regionales sobre los refugiados recogidos en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena. Los diferentes paradigmas del riesgo que pueden surgir en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres deben examinarse desde el punto de vista de los derechos humanos, incluyendo de qué forma se ven afectados los derechos de los distintos colectivos e individuos y cómo esto puede dar pie a que necesiten protección internacional. También es necesario analizar cómo surgen la desigualdad, las tensiones intercomunitarias y la discriminación en relación con las bases de la Convención de 1951.

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

Además, la discriminación en la mitigación del riesgo, la adaptación y el apoyo a las comunidades afectadas merece ser estudiada aparte. La evaluación de si estos fenómenos se originan en las solicitudes de asilo (y cómo los abordan las autoridades) servirá de base para el desarrollo de nuevas directrices para los responsables de la toma de decisiones, y para las políticas y leyes en general.

Formas más amplias de movilidad humana, cambio climático y desastres

Más allá de quienes necesitan protección internacional, muchas personas se desplazan cuando se enfrentan a unas condiciones adversas relacionadas con el cambio climático si afectan a sus medios de vida o a su acceso a los derechos de forma trascendental e irreversible. A algunas las admiten en otros países temporalmente o por motivos discrecionales, pero a muchas otras no. Las personas que se desplazan a través de las fronteras en estos casos carecerían de garantías de recibir un trato que refleje las normas internacionales o de tener garantizado el derecho a quedarse allí en condiciones de seguridad. Para abordar las necesidades de estas personas y asistir a los Estados afectados por estos movimientos demográficos, se necesita un conjunto más amplio de respuestas y herramientas políticas y prácticas, que complementen los enfoques jurídicos y sean coherentes con ellos. Los actores estatales y no estatales, entre ellos ACNUR, la sociedad civil y la academia, pueden contribuir a los debates a nivel nacional, regional e internacional, aprovechando el trabajo ya realizado en diversos foros.

Este enfoque más amplio de la movilidad humana podría incluir medidas para reforzar los planes de preparación de las comunidades afectadas, aumentar su capacidad de recuperación, mitigar los riesgos y permitir la adaptación. Aunque por sí solas no abordarán todas las vulnerabilidades o necesidades, pueden ayudar a fortalecer a las comunidades y a las personas y a reducir o evitar la presión de trasladarse.

La reubicación planificada, basada en los principios de los derechos humanos, está recibiendo cada vez más atención como potencial medio para alejar a las personas del peligro y evitar proactivamente el desplazamiento⁷. Centrada en los intereses de las comunidades que van a ser reubicadas

y con su plena participación, la reubicación planificada se lleva a cabo cuando se han agotado otras opciones. Las directrices e instrumentos⁸ desarrollados por ACNUR y sus socios se basan en las experiencias de los Estados y las comunidades, y tienen como objetivo apoyar el desarrollo de estrategias nacionales y locales de reubicación planificada.

También se necesitan más oportunidades para que las personas migren como medio de adaptación. Esta migración implica un traslado voluntario, o al menos un grado de elección. En este contexto, las personas pueden hacer uso de vías para la migración regular, como los programas de visados de trabajo o de estudios o, cuando existan, categorías o vías específicas de visado para colectivos en situación precaria o afectados por desastres o por el cambio climático. La migración como estrategia de adaptación también puede ayudar a evitar que se produzcan desplazamientos. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM, por sus siglas en inglés) prevé vías para la migración regular y otras formas de ayudar a las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres. ACNUR colabora con sus socios de la Red de las Naciones Unidas sobre Migración —el organismo encargado de apoyar a los Estados en la implementación del GCM— para hacer avanzar la reflexión y la acción sobre la migración con el objetivo de reducir el riesgo de desplazamientos y la negación de los derechos humanos.

La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD) también desempeña un papel fundamental a la hora de poner de relieve las necesidades, respaldar el desarrollo de conocimientos y promover la coherencia de las políticas en torno a los desplazamientos a causa de desastres. La implementación de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (la Agenda Nansen) es el núcleo de su labor. Con un grupo de trabajo que se encarga de abordar el cambio climático, la PDD se encuentra en una posición ideal para facilitar el análisis de cuáles serían las formas efectivas de abordar el abanico de retos relacionados que presenta la movilidad humana por cuestiones como el cambio climático y los desastres, incluidos los desplazamientos, los movimientos migratorios, la reubicación planificada interna

y el apoyo a la capacidad de recuperación, la mitigación de los riesgos y la adaptación.

Dentro del marco institucional de apoyo a la implementación de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (CMNUCC), el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos forma parte del Mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños⁹. El Equipo de Tareas ha emitido recomendaciones (aprobadas por los firmantes de la CMNUCC en 2018) sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los efectos adversos del cambio climático. La labor del Equipo de Tareas se basa en marcos normativos y foros clave, como el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés), el GCM, el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres y la PDD.

Para ayudar a que haya más investigación y diálogos sobre el desplazamiento en el contexto de la movilidad humana en general, en 2021 ACNUR coorganizó una serie de talleres acerca del “Desarrollo de una agenda política y de investigación para abordar el desplazamiento y la migración en el contexto de los desastres y el cambio climático en África”. Ahí se identificaron las prioridades en la investigación sobre los desplazamientos y las migraciones vinculadas a los desastres y al cambio climático en África. Estos también pretendían abrir oportunidades para los investigadores a nivel regional y servir de altavoz para los afectados¹⁰.

El camino hacia el futuro

Uno de los retos clave es convertir las numerosas palabras y compromisos sobre el papel en acciones y resultados positivos para la vida de las personas afectadas. Aunque hay que reconocer las diferencias legales y fácticas entre el desplazamiento y la migración, su interrelación en la práctica surge en el contexto del cambio climático y los desastres. Se necesitan respuestas coordinadas para garantizar que se respetan los derechos humanos de todos, independientemente de su condición y que, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no se deja a nadie atrás.

Para desarrollar enfoques integrados para la movilidad humana es necesario que los Estados, los organismos de la ONU, las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y otras partes

interesadas trabajen juntos. El debate tiene lugar en un contexto de rápida evolución y donde cada vez se endurece más la seguridad. Es necesario que los actores aporten sus respectivos mandatos, conocimientos técnicos y experiencia a la respuesta a los desplazamientos. Anticipándose a la necesidad de implementar medidas concretas para abordar la movilidad en contextos tanto localizados como más amplios, deben abordar las necesidades en materia de capacidad, los recursos limitados y las restricciones políticas y operativas. En palabras de los Países Menos Adelantados en la COP26, “no son solo las generaciones futuras las que están en peligro”. El reto lo tenemos aquí y ahora.

Madeline Garlick garlick@unhcr.org

Jefa de la Sección de Asesoramiento Letrado y Política de Protección (PPLA), ACNUR

Isabelle Michal michal@unhcr.org

Responsable de protección, Desplazamiento a causa de desastres y del cambio climático, PPLA, ACNUR

1. “Movilidad humana” es un término general predominante que se refiere a tres tipos de movimientos demográficos: i) el Desplazamiento, traslado básicamente forzoso de las personas; ii) la Migración, traslado básicamente voluntario de las personas; iii) la Reubicación planificada, proceso de asentamiento de personas o comunidades en una nueva ubicación (Véase la Decisión 1/CP.16 del Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún de la CMNUCC, párrafo 14f)
2. ACNUR (2020) “Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres” <https://www.refworld.org/es/docid/62203a324.html>
3. Artículo 1.2 de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África bit.ly/OAU-Convention
4. Weerasinghe S (2018) *In Harm’s Way: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*, ACNUR DPI www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf
5. *Teitiota v New Zealand* N° 2728/2016, Comité de Derechos Humanos, enero de 2020 www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html
6. ACNUR (2014) *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia* bit.ly/UNHCR-temp-protection-2014-es
7. PDD (2021) *Leaving Place, Restoring Home* bit.ly/PDD-Leaving-Place-2021
8. UNHCR, Georgetown and IOM (2014) *A TOOLBOX: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* www.unhcr.org/protection/environment/596f1bb47/planned-relocation-toolbox.html; (2017) *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation* bit.ly/UNHCR-planned-relocation-guidance
9. bit.ly/UNFCC-task-force-loss-damage
10. bit.ly/Kaldor-workshop-series-concept