

Obligaciones de adaptación y movilidad adaptativa

Lauren Nishimura

Integrar las obligaciones de derechos humanos pertinentes en lo que se entiende por obligaciones de adaptación ofrecería una más que necesaria forma de abordar las lagunas de los marcos de protección actuales para las personas que se trasladan en el contexto del cambio climático.

La relación entre el cambio climático y el aumento de la movilidad humana está más que reconocida, de la misma forma que las lagunas en la protección jurídica de las personas que se trasladan en el contexto del cambio climático. Los actuales marcos de protección tienden a basarse en una categoría específica de personas, solo se aplican después de que se hayan trasladado o cruzado las fronteras del Estado, y se centran en la migración o el desplazamiento forzado. Por ejemplo, no se aplican a los movimientos asociados a fenómenos de evolución lenta o a la degradación ambiental. Pero existe otra fuente de instrumentos jurídicos para abordar estas lagunas: el régimen del cambio climático, que incluye la Convención Marco de las Naciones

Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París y la Conferencia de las Partes.

La CMNUCC y el Acuerdo de París han sido ampliamente ratificados y contienen un conjunto de obligaciones sobre la adaptación, a lo que nos referiremos aquí como obligaciones de adaptación. Estos instrumentos, a su vez, ofrecen una base para abordar las lagunas en la protección, ya que pueden ayudar a orientar y dar forma a los esfuerzos de adaptación de los Estados (incluso en lo que respecta a la movilidad), empoderar a algunas de las personas más vulnerables para que ayuden a definir dichos esfuerzos y garantizar el apoyo internacional. Sin embargo, las obligaciones de adaptación deben aclararse y concretarse, y esto se puede



Los miembros de la comunidad del distrito de Sirajganj, en Bangladesh, han trabajado por proteger sus tierras contra la erosión del río que, en varias ocasiones, ha desplazado a muchas personas.

lograr mediante una interpretación que integre el derecho de los derechos humanos.

Obligaciones de adaptación

En el régimen del cambio climático se pueden encontrar tres tipos de obligaciones relacionadas con la adaptación: la obligación de actuar en su favor, mediante la planificación y la implementación; la de prestar financiación y tecnológica a la adaptación; y la de cooperar¹. Estas obligaciones son amplias y ambiguas, en parte por su diseño, ya que su envergadura admite todo un espectro de actividades y también deja espacio para la interpretación. Sin embargo, aunque los Estados pueden determinar las actividades que consideran apropiadas, deben tomar medidas para cumplir con estas obligaciones. Gran parte de la labor de adaptación dentro del régimen se ha centrado en la planificación, incluso a través de los Programas nacionales de acción para la adaptación (PNA) y los Planes Nacionales de Adaptación (PNAD), pero la necesidad de pasar a la fase de implementación es cada vez más urgente.

Las normas sobre la interpretación de los tratados ofrecen un medio para aclarar las obligaciones de adaptación. Según el derecho internacional, un tratado debe interpretarse de conformidad con el significado ordinario de sus términos en su contexto (el contexto consiste en el preámbulo, el texto y los anexos del tratado) y a tenor de su objeto y propósito. Además, la interpretación debe

tener en cuenta “toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”². Esto también se conoce como el principio de integración sistémica. En conjunto, estos elementos constituyen la base para interpretar las obligaciones de adaptación atendiendo al derecho de los derechos humanos³.

El preámbulo del Acuerdo de París, por ejemplo, incluye el reconocimiento de que “[...] al adoptar medidas para hacerle frente [al cambio climático], las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos [...]”, incluidos los derechos de los migrantes. Esta formulación no da lugar por sí sola a ninguna obligación legal. Sin embargo, forma parte del contexto a efectos de interpretación y, por lo tanto, puede ayudar a agregar significado a los términos del Acuerdo. La interpretación también requiere que se tengan en cuenta otros elementos de la norma. La evolución de los objetivos de los tratados sobre el cambio climático y el texto del artículo 7 del Acuerdo de París —su artículo sobre la adaptación— afianzan la necesidad de incluir los derechos humanos. Por ejemplo, el Acuerdo pretende mejorar la implementación de la CMNUCC, en parte mediante el “aumento de la capacidad de adaptación” al cambio climático. El artículo 7 detalla los fines de la adaptación, entre ellos que sea un componente clave de las respuestas para “proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas”. Esto alinea

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

la adaptación con la función protectora del derecho de los derechos humanos, dejando clara su importancia y relevancia en general.

Lo relevante del derecho de los derechos humanos hace necesaria su integración sistémica en la interpretación de las obligaciones de adaptación. Los efectos climáticos afectan a multitud de derechos, tanto en lo inmediato como a largo plazo. Sin embargo, se producen en un contexto que incluye riesgos geográficos; condiciones socioeconómicas, culturales y políticas; y vulnerabilidades y preferencias comunitarias e individuales. Los derechos más relevantes para la interpretación variarán, y la implementación de las obligaciones de adaptación puede y debe adaptarse al lugar y al momento.

Por último, los principios operativos del régimen del cambio climático también guían la interpretación y la implementación de las obligaciones. Estos principios están expuestos en el artículo 3 de la CMNUCC e incluyen el principio de precaución, que exige medidas preventivas para evitar daños graves o irreversibles y no admite la incertidumbre como razón para no actuar. Cuando se lee junto a la integración de los derechos humanos, refuerza la necesidad de intervenir para evitar o mitigar los daños previsibles causados por el cambio climático. Esta interpretación de las obligaciones de adaptación es la base jurídica de la movilidad adaptativa: un enfoque proactivo de la movilidad que puede ayudar a prevenir o mitigar los desplazamientos, abordar las condiciones subyacentes que contribuyen a la vulnerabilidad y garantizar que las personas no se trasladen a zonas más frágiles.

La movilidad adaptativa

Cuando los deberes positivos asociados a los derechos humanos pertinentes se integran en una interpretación de las obligaciones de adaptación, pueden ayudar a conformar lo que debe considerarse e incluirse en las políticas y planes de adaptación. Este proceso interpretativo podría exigir a los Estados que tomen medidas proactivas y preventivas para garantizar el disfrute de los derechos. En algunas circunstancias dicha acción incluirá medidas para facilitar la migración o la reubicación como forma de adaptación. Por ejemplo, cuando los impactos del clima comprometen el acceso al agua potable o a los alimentos, los deberes positivos son

pertinentes para garantizar un acceso mínimo esencial al derecho al agua o a los alimentos. Como consecuencia, una interpretación que integre los derechos requerirá que los Estados adopten medidas de adaptación para garantizar el acceso a los recursos básicos. Entre ellas se pueden incluir medidas que permitan a las personas quedarse donde están el mayor tiempo posible mediante cambios en la infraestructura y las políticas, y la provisión de recursos. Cuando estas medidas no basten y los recursos y derechos dejen de estar accesibles, las personas tendrán que trasladarse a otro lugar. La forma en que se lleve a cabo esa movilidad será fundamental para las experiencias de los afectados.

La movilidad adaptativa exige una planificación y acciones para enfrentarse a los riesgos previsibles. Su fundamento en los derechos humanos sitúa a las personas en el centro, y refuerza los argumentos de que hay que actuar preventivamente para garantizar el acceso a derechos y recursos fundamentales. La integración de los deberes que se derivan de los derechos procesales —es decir, el acceso a la información y la participación— puede traducirse en obligaciones de adaptación para informar a las personas afectadas y darles la oportunidad de participar de forma significativa en la toma de decisiones. Esto es especialmente importante para cualquier reubicación planificada que tendrá más probabilidades de conseguir mejores resultados cuando las personas afectadas estén involucradas.

Para implementar la movilidad adaptativa, se necesita de una ayuda y de una financiación adecuadas. Dentro del régimen del cambio climático, el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas” hace recaer en las “Partes que son países desarrollados” la responsabilidad de “tomar la iniciativa” en la acción climática. Y aunque la diferenciación entre las obligaciones de las Partes cambió en el Acuerdo de París (por ejemplo, con la creación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y la expectativa de que todas las Partes establezcan objetivos de reducción de emisiones), en lo que respecta a la adaptación permanece intacta en gran medida. Los países desarrollados deben ayudar a los países en desarrollo que son Partes en sus esfuerzos de adaptación. El apoyo debe ser “continuo y reforzado”, como se especifica

en el artículo 7 del Acuerdo de París, y, como mínimo, incluir recursos financieros.

Ejemplos

Para el éxito de implementación de las obligaciones de adaptación —que se han aclarado mediante la integración de las obligaciones de derechos humanos— se necesitaría un tiempo y una preparación adecuados con el fin de garantizar el acceso continuo a los derechos; la participación de los afectados antes, durante y después del traslado; el seguimiento de los procesos y las medidas de adaptación; y una financiación, apoyo y acceso a recursos suficientes. A continuación, se presentan algunos ejemplos ilustrativos, junto con sugerencias de otras formas de avanzar.

Políticas que buscan prevenir, reducir o minimizar el daño del desplazamiento relacionado con el clima. Bangladesh, por ejemplo, ha desarrollado una estrategia nacional para gestionar los desplazamientos provocados por el clima y por los desastres. Identifica los derechos humanos como algo fundamental para dicha gestión, y sugiere acciones para reducir la vulnerabilidad de las personas, incluyendo la seguridad de la propiedad, la mejora de las infraestructuras y condiciones urbanas y, cuando sea necesario, el reasentamiento de las personas desplazadas en ubicaciones más seguras⁴.

Directrices para la reubicación planificada basada en los derechos y su implementación. Fiyi, por ejemplo, ha elaborado unas directrices para la reubicación planificada que describen un enfoque “preventivo” de todas las etapas del proceso de reubicación y están explícitamente vinculadas al Acuerdo de París y a los instrumentos de derechos humanos⁵.

La coordinación de la movilidad transfronteriza. Esto podría ocurrir mediante la admisión en otro Estado, la ampliación de los visados, los programas de migración por motivos laborales o los acuerdos de libre circulación. Este tipo de visados, programas y acuerdos existen, y podrían ofrecer acceso al territorio internacional; autorizar la entrada, la estancia y el trabajo; y permitir un estatus permanente o regularizado. Sin embargo, habría que modificarlos para garantizar la protección de los derechos y reducir las trabas burocráticas.

La integración de los derechos y la movilidad en la planificación de la adaptación. Los PNAD y otros planes de adaptación suponen un primer paso para facilitar la movilidad adaptativa y el acceso a la financiación y la asistencia. Permiten a los Estados integrar la adaptación en los planes nacionales y considerar la movilidad como una estrategia de adaptación.

El apoyo a la movilidad adaptativa y a los inmigrantes. Un amplio abanico de medidas podría proporcionar este apoyo, incluyendo la facilitación de la transferencia de remesas, la ayuda para la obtención de tierras y el apoyo financiero, técnico o tecnológico.

Conclusión

Un enfoque preventivo basado en las obligaciones legales existentes constituye una forma muy necesaria de abordar las lagunas de los marcos de protección actuales. Este enfoque defiende que los derechos deberían estar arraigados en las medidas del Estado para la adaptación y en su apoyo a la misma. Esto se consigue integrando los derechos humanos pertinentes y sus deberes positivos en una interpretación de las obligaciones de adaptación. En determinadas circunstancias, será necesario para ello que los Estados permitan la movilidad adaptativa. Además, dado que estas obligaciones pueden hacer que las personas tengan que actuar antes de verse forzadas a trasladarse a otro lugar, suponen un medio para prevenir los desplazamientos y la migración precaria y, por tanto, para garantizar mejor que los más vulnerables puedan vivir con seguridad y dignidad.

Lauren Nishimura lauren.nishi@gmail.com
Becaria postdoctoral McKenzie, Facultad de Derecho de Melbourne, Universidad de Melbourne

1. Véanse, por ejemplo, los Artículos 4(1)(b), 4(1)(e), 4(3), 4(4), 4(5) de la CMNUCC; y los Artículos 7.9; 7.13, 9.1, 9.3. del Acuerdo de París.

2. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), 1155 UNTS 331, artículo 31.

3. El proceso de interpretación de las obligaciones de adaptación se describe con mayor detalle en Nishimura L (próxima publicación en 2022) “Adaptation and Anticipatory Action: Integrating Human Rights Duties into the Climate Change Regime”, *Climate Law*, vol. 12, 1-29.

4. *National Strategy on the Management of Disaster and Climate Induced Internal Displacement (NSMDCIID)* bit.ly/Bangladesh-strategy-disaster-2015

5. Véase artículo de Liam Moore en este número.