

Introducción

El cambio climático y ambiental es uno de los más significativos impulsores de desplazamientos y movimientos de población, por lo que brindar asistencia y protección a las personas afectadas es uno de los desafíos más importantes. Hay varias categorías de inmigrantes y no todos tienen necesidad de protección internacional. Existen diferencias significativas entre aquellos que son desplazados forzados y aquellos que migran voluntariamente, entre aquellos que atraviesan fronteras y aquellos que se desplazan internamente. A pesar de esto, los límites entre las diferentes categorías son frecuentemente difusos haciendo difícil su codificación jurídica, la cual debe ser orientada por categorías bien definidas.

En la actualidad existe un amplio debate sobre si los migrantes que son forzados a migrar o desplazados ambientales constituyen un nuevo grupo que necesita protección, habiendo actualmente poco consenso sobre la definición de esa categoría. Además de esto, la migración ambiental puede tener factores fácilmente detectables (desastres naturales repentinos) o factores difíciles de reconocer (cambios ambientales lentos).

Términos como "refugiado ambiental" o "refugiado climático" son frecuentemente utilizados indistintamente para manifestar una preocupación de protección. Sin embargo, estos términos no son reconocidos por el derecho internacional. La definición de refugiado de la Convención de 1951 de Naciones Unidas para los Refugiados no incluye razones ambientales como elemento para considerarlas como fundado temor de persecución (IOM, 2007). Además de eso, los factores ambientales son no discriminatorios, ya que afectan a todos los grupos e individuos independientemente de cualquier característica específica que el individuo o grupo pueda poseer (IOM & MPI, 2014).

El desplazamiento es una forma de migración (IOM, 2011) en la que los individuos son forzados a trasladarse de sus lugares de residencia habitual como resultado de eventos externos. Los Principios Rectores Relativos a Desplazamientos Internos incluyen los desastres naturales o causados por el hombre como parte de su definición de desplazamiento para aquellos que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

En ausencia de una terminología internacionalmente aceptada, la OIM desarrolló una definición de trabajo en 2007 que definió a los migrantes ambientales como "personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan adversamente a su vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares, o deciden hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, y que se trasladan a otro lugar ya sea en su país o en el extranjero" (OIM 2007).

La definición de trabajo de la OIM no pretende servir a un propósito legal o normativo, tampoco tener implicaciones para la concesión de derechos. Por el contrario, representa un intento por comprender la complejidad del tema en cuestión. La definición de OIM entiende el movimiento o desplazamiento de población; sea temporario o permanente, interno o transfronterizo, voluntario o forzado; consecuencia de la alteración ambiental súbita o gradual.

Normas internacionales aplicables a la migración internacional

El marco jurídico internacional en vigor provee a todas las personas de derechos humanos fundamentales. Por consiguiente, los migrantes ambientales gozan de los mismos derechos humanos y libertades en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, de igual forma y sin discriminación, como cualquier otra persona. Esto incluye toda la gama de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales que están establecidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el ámbito del cuadro más amplio de derechos humanos internacionales, los derechos que son particularmente relevantes para aquellos que se trasladan o son desplazados. debido al ambiente y al cambio climático incluyen el derecho a la vida, a la dignidad, a la salud, a la seguridad personal, a la prohibición de discriminación, a la vida privada y familiar, al hogar adecuado, a la prosperidad y al respeto de sus bienes, incluyendo el derecho a la tierra y a los derechos de tierra; la libertad de movimiento y de elección de residencia y el derecho a la información y participación.

También existen otros instrumentos y convenciones de derechos humanos que pueden ser aplicados específicamente para la protección de los migrantes ambientales. Estos instrumentos consideran la vulnerabilidad existente de las personas afectadas y las situaciones que puedan resultar del desplazamiento y de los procesos migratorios que amenacen o potencialmente violen las disposiciones de derechos humanos. Estos incluyen: la Convención para reducir los casos de Apatridia; La Convención sobre el Estatuto de los Apatridas; la

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias; la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial; El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, Especialmente Mujeres y Niños; Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Hay también una serie de instrumentos soft law que a pesar de no ser jurídicamente



Taller de Capacitación Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur, Chile Octubre 2014

vinculantes proporcionan orientaciones útiles para proteger a los migrantes ambientales. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desplazados Internos proporcionan una disposición normativa para aquellos que se ven obligados a migrar por "desastres naturales o causadas por el hombre". Estos principios no se aplican a aquellos que atraviesan una frontera internacional.

Otras directrices e instrumentos incluyen: Principios de la ONU sobre la vivienda y restitución de la propiedad para los Refugiados y Desplazados (aplicable independientemente de la naturaleza o las circunstancias por las que se produjo originalmente el desplazamiento); las Directrices Operacionales del Comité Permanente Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y desastres naturales (para asegurar que los esfuerzos de ayuda y recuperación de desastres se lleven a cabo dentro de un marco que proteja y promueva los derechos humanos de las personas afectadas); las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 23/07, 04/10 y 18/22 sobre Derechos Humanos y Cambio Climático (que afirman que las obligaciones, normas y principios de los derechos humanos tienen el potencial de informar y fortalecer la formulación de políticas nacionales e internacionales para hacer frente a las consecuencias adversas del cambio climático para el pleno disfrute de los derechos humanos); el Código de Conducta para ayudar en casos de desastre de la Cruz Roja Internacional, la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales - ONGs (a fin de garantizar el libre acceso a la ayuda humanitaria y el tratamiento con dignidad a las poblaciones afectadas en situaciones de desastre) y la responsabilidad de proteger de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (en situaciones de desastres naturales o ambientales donde el estado interesado no quiere o no puede hacer frente, o solicitar ayuda, y la pérdida significativa de la vida se está produciendo o hay amenaza de que se produzca). La mayoría de estas herramientas y directrices tienen en cuenta los desastres repentinos, a expensas de los cambios ambientales lentos. Sin embargo, no todos los países de América del Sur han ratificado los convenios o incorporado estos instrumentos de "soft law" en sus políticas o leyes y actos internos.



Taller de Capacitación Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur, Chile Octubre 2014



La Directora General Adjunta de la OIM Laura Thompson en la Conferencia Cartagena +30 sobre Refugiados en Brasil.



La Directora General Adjunta de la OIM Laura Thompson en el Panel de Alto Nivel sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático Ginebra, 2014



© Rodrigo Borges Delfim - Migramundo

Primera Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio, Sao Paulo, 2014

Iniciativas regionales relevantes para América del Sur

En las Américas, hay tres iniciativas regionales de gran relevancia: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como el Pacto de San José - 1969); el Protocolo de San Salvador (1988); la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984); la Declaración de San José sobre Refugiados y Desplazados (1994) y la Declaración de Principios del MERCOSUR sobre Protección Internacional de los Refugiados (2012). En general, estos instrumentos no proporcionan mecanismos específicos para la protección de los migrantes ambientales o personas afectadas por el cambio ambiental o climático, aunque sí hacen referencia a los principios y recomendaciones de derechos humanos que son de vital importancia en el contexto de la migración relacionada con el medio ambiente. En el caso de la Declaración del MERCOSUR se tuvo en cuenta la posibilidad de "adoptar mecanismos apropiados de protección nacional para la realización de las situaciones no previstas en los instrumentos internacionales de protección de los refugiados".

El Protocolo de San Salvador (1988), ratificado por nueve países de América del Sur, tiene en cuenta el derecho a un medio ambiente saludable, incluyendo el requisito de que los Estados deben promover la protección, conservación y mejora del medio ambiente, así como proporcionar a las personas acceso a los servicios públicos básicos. La Declaración de San José y la Declaración de Principios para el MERCOSUR para los refugiados son instrumentos no vinculantes (es decir, "soft law") que buscan crear mecanismos eficaces para hacer frente a esas situaciones que requieren protección y que no están previstas en los instrumentos internacionales existentes.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados aprobó que "la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella 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". Así, aunque no menciona explícitamente los factores ambientales, incluye sus fundamentos "otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público", lo que podría, en el futuro, incluir desastres ambientales (naturales y artificiales).

La 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", fue lanzada en el trigésimo aniversario de la firma de la Declaración de Cartagena en diciembre de 2014 (Cartagena +30). Los gobiernos participantes de América Latina y el Caribe adoptaron la Declaración de Brasil y su correspondiente Plan de Acción. La declaración reconoce "los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región" y pide a los Estados prestar más atención a la cuestión. El séptimo capítulo del Plan de Acción de Brasil aboga por una mayor cooperación regional para responder a "los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como por el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar".

El Plan de Acción de Brasil pide también la adopción de "medidas nacionales y regionales competentes, herramientas y directrices internacionales, incluidas las estrategias de respuesta para los países de la región, los planes de contingencia, respuestas integradas a los programas de gestión de riesgo de desastres y visas humanitarias".

Iniciativas Globales no Vinculantes

Existen también una serie de iniciativas globales no vinculantes que son relevantes. Los Principios de Nansen son una iniciativa liderada por varios Estados para luchar contra el desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres repentinos y graduales a través de un proceso de consultas regionales y nacionales. Los 10 principios delimitan un cuadro general de políticas para abordar el desplazamiento inducido por desastres a través de la identificación de actores clave y de áreas relevantes de actividad, incluyendo acuerdos regionales y de cooperación internacional para posibilitar el movimiento transfronterizo, la utilización de marcos legales y regímenes de protección existentes, así como una mayor coherencia en el abordaje de protección a nivel internacional.

El marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, presenta un cuadro post-2015 para la reducción del riesgo de desastres a nivel global, regional y nacional a lo largo de las próximas dos décadas. Tal marco integra la movilidad humana en tres de sus áreas prioritarias, reconociendo la movilidad humana y el desplazamiento inducido por desastres. Reconoce que el grado de desarrollo aumenta o reduce la necesidad de las personas a desplazarse y la capacidad de encontrar alternativas de movilidad y de cómo las diferentes opciones de gerenciamiento de movilidad se traducen en aumento o reducción de riesgo. Otras iniciativas incluyen la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) y las negociaciones pendientes para el nuevo acuerdo climático en la COP21 en París, en 2015.

Medidas a nivel nacional

En América del Sur, varios países incluyeron disposiciones en su legislación nacional para proporcionar medidas de protección. En Argentina, el decreto de 2010 que reglamenta la Ley Nacional de Migraciones prevé la protección temporaria para extranjeros por causas de desastres naturales provocados por el hombre.

La Ley de Migración de Bolivia de 2013 incluye el concepto de "migrantes climáticos" como "grupos de personas que son obligadas a desplazarse de un Estado a otro debido a los efectos climáticos, cuando este riesgo exista o amenace sus vidas, sea por causas naturales, desastres ambientales, nucleares, químicos o hambre". En 2011, la República Bolivariana de Venezuela adoptó un decreto relativo a la protección de la población afectada por emergencias o desastres.

En Brasil, la residencia permanente por razones humanitarias fue concedida a los haitianos afectados por el terremoto de 2010 que solicitaron asilo por medio de la resolución del Consejo Nacional de la Inmigración (CNIG) de 2012.

El cambio a seguir

Desde el punto de vista legal, las siguientes medidas que podrían ser puestas en práctica a fin de responder a las preocupaciones de protección relacionadas con los migrantes ambientales en América del Sur son:

- A nivel global, es importante adoptar la línea de los Principios Orientadores de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno y los Principios de Nansen, el marco normativo para aquellos que se desplazan internamente o a través de fronteras internacionales por "catástrofes naturales o provocadas por el hombre", así como otras directrices e instrumentos relacionados a la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por los cambios ambientales. Al mismo tiempo, apoyar los esfuerzos internacionales para identificar las buenas prácticas a fin de proteger a los individuos afectados por movimientos transfronterizos.
- A nivel regional, en América del Sur, promover la coordinación entre los países de la región para el desarrollo de instrumentos y políticas específicas comunes de protección que respondan eficazmente a los desafíos establecidos por la dinámica ambiental que genera movilidad humana en la región.
- A nivel nacional y local, la incorporación de protección a los desplazados internos en la legislación nacional. En varios países ya fueron adoptados mecanismos de protección temporaria y medidas de largo plazo para los migrantes ambientales internacionales. Estas medidas deben continuar siendo promovidas e incentivadas a nivel nacional en los demás países de la región por su relevancia.

Cuestiones clave para las políticas: la migración inducida por el ambiente es una realidad actual

- Reconocer que todos los migrantes, como titulares de derechos, están protegidos por normas y patrones internacionales, independientemente de su estatus migratorio y de las causas de su migración.
- Destacar que el término “refugiado” para describir a aquellos que huyen de presiones ambientales no es reconocido en el contexto internacional actual, señalando que es necesario adaptar el marco jurídico internacional existente para asegurar la asistencia y protección de todos los grupos de personas afectadas por los cambios ambientales.
- Desarrollar a nivel nacional, tanto en los países de origen como de destino de los migrantes ambientales, políticas para proteger a las personas desplazadas por factores ambientales y climáticos y considerar la adopción de reglamentos para protegerlos. Respetar y proteger los derechos humanos y dar especial atención a los pueblos indígenas y otros grupos o comunidades vulnerables.
- Promover el uso de mecanismos en conformidad con el país, a fin de facilitar el acceso a la residencia o la utilización de protección humanitaria u otras medidas de protección temporaria para los migrantes internacionales desplazados por desastres y establecer criterios de elegibilidad.

Lecturas recomendadas

IOM and MPI (2014) Human Rights, Climate Change, Environmental Degradation and Migration: A New Paradigm, Issue in Brief, March 2014, Issue No. 8.

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=49&products_id=1067&language=es (last accessed 6th January 2015)

IOM (2014) Outlook on Migration, Environment and Climate Change
http://publications.iom.int/bookstore/free/MECC_Outlook.pdf

Leckie, S. (2008) Human rights implications. *Forced Migration Review* 31:18

Bibliografía

Declaración y Plan de Acción de Brasil <http://www.refworld.org/pdfid/5487065b4.pdf> (Última consulta: 5 enero 2015).

Argentina: Decreto n° 616 del 3 de mayo de 2010 - Reglamentación de la Ley Nacional n° 25.871/2003 (Ley de Migración y sus modificaciones); Bolivia: Ley n° 370 del 8 de mayo de 2013 (Ley de Migración); Venezuela: Decreto n° 8001 del 18 de enero de 2011 (sobre refugios dignos para proteger a la población en caso de emergencias o desastres). En el caso de Brasil, la Resolución Normativa n° 97 del 12 de enero de 2012, el CNlg (sobre la concesión de visas permanentes a los nacionales haitianos) es un acto administrativo normativo del Poder Ejecutivo Federal.