

Los efectos de evolución lenta
del cambio climático
y la protección de los
migrantes transfronterizos



PLATFORM
ON DISASTER
DISPLACEMENT
FOLLOW-UP TO THE NANGEN INITIATIVE



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



Los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los migrantes transfronterizos



Índice

	<i>Página</i>
Antecedentes y reconocimientos	v
Resumen ejecutivo	vi
I. Introducción: relación entre el cambio climático, los derechos humanos y la movilidad humana	1
A. Conceptualización de la movilidad humana en el contexto del cambio climático	4
B. Reconocimiento internacional de la relación entre el cambio climático, los derechos humanos y la movilidad humana	6
II. Fenómenos climáticos de evolución lenta: repercusiones en los derechos humanos	13
A. Derechos humanos específicos	14
B. Derechos sobre acceso a la información, a participar en el proceso de adopción de decisiones y acceso a la justicia	18
C. Personas y grupos en situaciones vulnerables	19
D. Derechos humanos de todos los migrantes	21
III. Fenómenos climáticos de evolución lenta y movilidad transfronteriza: deficiencias de protección	25
A. Derecho de los derechos humanos	26
B. Derecho de los refugiados	27
C. Legislación sobre la apatridia	29
D. Derecho ambiental	30
IV. Desafíos planteados por los fenómenos climáticos de evolución lenta: estudios de casos	31
A. Asia Meridional	32

B. El Sahel	37
C. Estados insulares del Pacífico	42
D. América Central	47
E. Resumen	50
V. Brindar protección: obligaciones legales y soluciones políticas	53
A. Un enfoque sobre la movilidad humana basado en los derechos humanos	54
B. Cooperación y asistencia internacional	59
C. Política y orientación de respuestas ante emergencias	62
VI. Conclusión: hacia el futuro	65
Bibliografía	70





Antecedentes y reconocimientos

1. Este estudio se llevó a cabo en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en colaboración con la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desea expresar su más sincero agradecimiento a Lauren Nishimura por sus valiosos aportes para la preparación de este estudio. Además, merecen una mención especial y agradecimiento los asociados de las Naciones Unidas y los numerosos expertos que contribuyeron a este estudio y participaron en la reunión de expertos del 5 de octubre de 2017 donde se debatió por primera vez.



Resumen ejecutivo

2. En la actualidad, se reconoce ampliamente que los efectos del cambio climático tienen consecuencias adversas en el disfrute de los derechos humanos. Asimismo, hay cada vez más interés en la relación que existe entre el cambio climático y la movilidad humana, así como el papel que desempeñan las normas de derechos humanos al abordar esta relación. Según datos mundiales, el promedio de personas desplazadas a raíz de los desastres naturales repentinos, como tormentas y ciclones, fue de 22,5 millones por año desde 2008.¹ Sin embargo, esta cifra no abarca a aquellos que se desplazan debido a los efectos de evolución lenta del cambio climático, en otras palabras, procesos como el aumento de la salinización o del nivel del mar, las sequías y la desertificación. Estos efectos, que se combinan con las vulnerabilidades individuales y los contextos socioeconómicos, demográficos y políticos, repercuten en la capacidad de las personas de responder a los factores de perturbación y disfrutar de los derechos humanos. Esta situación provoca que algunas personas se desplacen de manera interna o a través de las fronteras, y otras no puedan irse de las áreas afectadas.

3. Este informe tiene por objeto promover la comprensión de la relación existente entre los efectos adversos de evolución lenta del cambio climático, los derechos humanos y el movimiento transfronterizo de personas con el propósito de que se adopten decisiones informadas que permitan proteger los derechos de quienes se ven afectados. El estudio se llevó a cabo en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en colaboración con la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD).

4. En la sección I, se describe la relación que existe entre el cambio climático, los derechos humanos y la movilidad humana. En la sección II, se debate cómo los fenómenos climáticos de evolución lenta repercuten en los derechos humanos de las personas afectadas. En la sección III, se analiza el marco jurídico internacional del movimiento transfronterizo y se abordan las deficien-

cias en la protección jurídica y las posibles fuentes de obligaciones de los Estados. El desafío que representa dicho movimiento se destaca en la sección IV a través de la presentación de cuatro estudios de casos que reflejan la interacción compleja del contexto, la vulnerabilidad y los patrones anteriores de movimiento migratorio. En la sección V, se tratan los medios para brindar protección a quienes se desplazan debido a fenómenos climáticos de evolución lenta, mediante las obligaciones legales y las políticas públicas para dar respuesta. Por último, se examinan los mecanismos internacionales y regionales actuales que ofrecen maneras de abordar el cambio climático, la movilidad humana y los derechos humanos. Se insta a realizar una mayor aclaración y reconocimiento de la relación existente entre estos factores, y se subraya la oportunidad de hacer planes y prepararse para afrontar estos fenómenos y sus consecuencias.

LOS FENÓMENOS CLIMÁTICOS DE EVOLUCIÓN LENTA Y SU REPERCUSIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS

5. Los fenómenos climáticos de evolución lenta pueden afectar de manera negativa a un conjunto de derechos humanos garantizados internacionalmente. Entre ellos, se encuentran derechos humanos fundamentales específicos, como los derechos a una alimentación adecuada, el agua potable, la salud y la vivienda, así como los derechos a la participación y la información. Además, si bien los efectos de los fenómenos climáticos de evolución lenta no discriminan a ninguna persona, aquellas que ya están en situaciones vulnerables son las que están más expuestas a sufrir las vulneraciones de los derechos humanos como resultado de sus efectos adversos. Estos riesgos se relacionan con la movilidad humana en al menos dos formas generales. En primer lugar, los riesgos para los derechos humanos *in situ* contribuyen a aumentar la vulnerabilidad, que a su vez actúa como uno de los factores de migración y desplazamiento. En segundo lugar, se deben abordar las consecuencias concretas para los derechos humanos de los migrantes y las personas desplazadas. Esto abarca la falta de protección de sus derechos humanos en todas las etapas de su desplazamiento, en particular en los países de tránsito y destino, así como en el contexto de entrada y protección para que no regresen a situaciones perjudiciales.

¹ IDMC, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters*, 2015, 8.

DEFICIENCIAS DE PROTECCIÓN EN LA MOVILIDAD TRANSFRONTERIZA

6. La movilidad —y la inmovilidad— asociada con los efectos de evolución lenta es un fenómeno mundial que pondrá a prueba las restricciones de la cooperación y el derecho internacional. El derecho internacional actual puede dar respuesta a algunos de estos desafíos, pero no está a la altura de las circunstancias en otros ámbitos, lo que da lugar a que haya deficiencias en la protección de los derechos de las personas que cruzan las fronteras en este contexto. En el estudio, se identifican los ámbitos relevantes del derecho internacional para determinar en qué casos el derecho actual puede ofrecer protección a las personas que atraviesan las fronteras. Las personas se ven impulsadas a desplazarse por diferentes razones. Por ejemplo, es posible que algunas personas deban trasladarse en situaciones de conflicto o persecución que se generan, al menos en parte, por los efectos de evolución lenta del cambio climático. Estas personas pueden tener derecho a recibir protección con arreglo a la ley de refugiados. Muchas otras, sin embargo, se trasladarán por razones que no se ajustan a las condiciones establecidas para concederles protección

como refugiados. Por otra parte, ninguna persona goza del derecho internacional a entrar en un país o permanecer en él, más allá de la protección establecida para una persona refugiada o de las protecciones otorgadas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el principio fundamental de no devolución. Ante la ausencia de dicho derecho, se han impuesto barreras a la migración e implementado prácticas que ponen en peligro la vida de los migrantes. Como resultado, se han implementado medidas de inmigración y gobernanza de las fronteras que comprenden el uso de la violencia, los rechazos, la instalación de cercas y las sentencias administrativas.

ESTUDIOS DE CASOS Y LOS DESAFÍOS QUE PLANTEAN LOS FENÓMENOS CLIMÁTICOS DE EVOLUCIÓN LENTA

7. Para ilustrar algunos de los riesgos para los derechos humanos y los desafíos planteados por los fenómenos climáticos de evolución lenta, en el estudio, se brindan ejemplos concretos de cambio ambiental y climático, y movilidad humana en cuatro regiones: 1) Asia Meridional, 2) Estados insulares del Pacífico, 3) el Sahel y 4) América Central. En cada uno de ellos, se



analiza la interacción de los fenómenos climáticos con los altos índices de pobreza, la seguridad alimentaria y la poca capacidad de adaptación. Los efectos que producen en las personas y sus fuentes de empleo, medios de subsistencia y acceso a los recursos naturales, junto con otros factores de perturbación contextuales, pueden inclinar la balanza en favor de la migración. En los estudios de casos, también se destaca que el cambio climático representa una amenaza progresiva para los derechos humanos. En las regiones donde la desnutrición ya se ha extendido, algunas personas y grupos son particularmente vulnerables, y la movilidad es una respuesta habitual frente a las condiciones cambiantes.

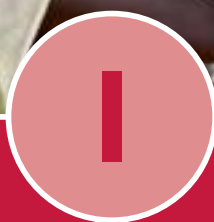
8. Cada región ejemplifica, asimismo, diferentes aspectos de los desafíos planteados por los fenómenos climáticos de evolución lenta. Asia Meridional es muy vulnerable a los cambios ambientales, y los patrones de migración estacional bien establecidos en algunos lugares corren el riesgo de cambiar drásticamente a raíz del cambio climático. En el Sahel, se puede observar el efecto que tuvo el cambio climático en recursos compartidos importantes. La escasez de recursos está relacionada con el cambio climático, los conflictos y los proyectos de desarrollo en la región, lo que puede derivar en la migración y el desplazamiento. Para algunos Estados insulares del Pacífico, la migración internacional y la reubicación planificada, muchas veces, se plantean como una posible respuesta al aumento del nivel del mar y la pérdida de territorio, aunque tales movimientos migratorios suelen considerarse como la última opción. En América Central, los procesos de evolución lenta pueden contribuir a los movimientos migratorios internacionales en una región donde ya hay personas que cruzan las fronteras para escapar de las privaciones socioeconómicas, la violencia de las pandillas y los desastres ocasionados por las catástrofes naturales.

OBLIGACIONES LEGALES Y SOLUCIONES POLÍTICAS

9. Es posible implementar enfoques que prevén mejor la movilidad humana en respuesta a los fenómenos climáticos de evolución lenta y que buscan proactivamente proteger los derechos antes, durante

y después de los movimientos migratorios. Por otra parte, constituyen un medio para empezar a garantizar los derechos humanos de todos los migrantes transfronterizos. Se puede proporcionar protección a través de las políticas públicas y las obligaciones legales internacionales que adoptan un enfoque basado en los derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de todas las personas. En el contexto del cambio climático, esto se traduce en la necesidad de que los Estados adopten medidas para mitigar el cambio climático y prevenir sus efectos negativos en los derechos humanos a fin de asegurar que todas las personas tengan la capacidad y los medios para adaptarse a él, garantizar la rendición de cuentas y reparar de manera eficaz los daños ocasionados por el cambio climático.

10. El papel preventivo que desempeña un enfoque basado en los derechos humanos permite, además, centrar la atención en los riesgos que los fenómenos climáticos de evolución lenta plantean para los derechos humanos. De este modo, los Estados pueden tomar medidas antes de que se produzcan daños graves y lograr la participación significativa de quienes se ven afectados por el cambio climático. Este enfoque refuerza los argumentos en favor de la aplicación de medidas proactivas para prevenir el desplazamiento al permitir que las personas permanezcan en condiciones en las que se respeten sus derechos humanos, para permitir la migración en condiciones que protejan los derechos humanos como una forma de adaptación o para facilitar la reubicación planificada basada en los derechos humanos. Además, los acuerdos sobre el cambio climático, en líneas generales, exigen a los Estados prevenir o mitigar los daños causados por este fenómeno y tomar medidas relativas a la adaptación. Se deben tener en cuenta las normas de derechos humanos al interpretar estas obligaciones y se deben integrar en la planificación y la implementación de las medidas contra el cambio climático. Sumado a esto, la cooperación y la asistencia internacionales son aspectos fundamentales en este contexto, no solo porque constituyen una obligación de los Estados, sino también porque son necesarias para abordar los problemas mundiales causados por el cambio climático y relacionados con la movilidad humana.



Introducción: relación entre el cambio climático, los derechos humanos y la movilidad humana

I. Introducción: relación entre el cambio climático, los derechos humanos y la movilidad humana

1. El cambio climático tiene efectos a nivel mundial. De acuerdo con el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las temperaturas de la superficie mundial aumentarán, incluso en los escenarios de medidas estrictas de mitigación. Si no se aplican medidas estrictas de mitigación, el IPCC está convencido de que las temperaturas mundiales aumentarán más de 1,5 °C a finales de siglo. Sin ningún tipo de intervención, es probable que las temperaturas mundiales aumenten más de 2 °C.² Del mismo modo, habrá un aumento del nivel medio mundial del mar, que para finales de siglo podría oscilar entre 0,26 y 0,82 metros por encima de los niveles registrados de 1986 a 2005.³ Estos cambios no se sentirán de manera uniforme en todas las regiones, pero provocarán efectos locales complejos, entre ellos, factores de perturbación y repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos, que se interrelacionan para impulsar la movilidad humana.

12. Entender la relación entre estos efectos locales y la movilidad humana puede ser difícil por dos razones. En primer lugar, la movilidad humana en el contexto del cambio climático, a menudo, se debe a múltiples causas: el cambio ambiental interactúa con diversos otros factores que inciden en la decisión de moverse y en el grado en que esta decisión es voluntaria. En algunos casos, esta interacción puede hacer que una persona no sea capaz de moverse o no esté dispuesta a hacerlo, pese a tener que

afrontar un número cada vez mayor de problemas ambientales.⁴ Las personas pueden también moverse para adaptarse o evitar de manera proactiva graves consecuencias. Esto subraya el hecho de que muchos de los movimientos migratorios —e incluso la mayoría de los movimientos migratorios relacionados con factores ambientales— no son completamente obligatorios ni voluntarios, sino que se encuentran en un lugar intermedio entre estos dos extremos, donde diversos factores contribuyen a que una persona se desplace, dónde lo hace y cómo.⁵

13. En segundo lugar, los efectos del cambio climático ocurren en diferentes niveles. Algunos de los fenómenos climáticos asociados con el cambio climático son discretos y tienen un impacto inmediato y obvio. Además, duran unas horas o días. Por ejemplo, los huracanes, las tormentas y las inundaciones; a menudo, se los denominan fenómenos climáticos de evolución rápida.⁶ Por el contrario, el cambio climático también puede generar efectos a través de una transformación ambiental gradual que ocurre en un período prolongado de meses o años.⁷ Estos cambios graduales, a los que también se les llama efectos, procesos o fenómenos climáticos de evolución lenta, incluyen el aumento del nivel del mar y las temperaturas, la acidificación de los océanos, el retroceso de los glaciares, la salinización del mar, la degradación de las tierras y los bosques, la pérdida de la biodiversidad y la desertificación.⁸ Estos efectos

² IPCC, *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*, 2014, 10.

³ *Ibid.* 11-13.

⁴ Véase Foresight, "Migración y cambio climático global", Oficina del Gobierno para la Ciencia, Reino Unido, 2011, informe final de proyecto 11-14.

⁵ Véanse Graeme Hugo, "Environmental Concerns and International Migration", 1996, 30, *The International Migration Review*, págs. 105, 107; Walter Kälin y Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, ACNUR, 2012, 22.

⁶ Los fenómenos climáticos de evolución rápida abarcan, asimismo, los peligros geológicos que no están vinculados al cambio climático y, por ende, están fuera del alcance de este estudio. Véase IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2017, 106.

⁷ Véase CMNUCC, *Slow Onset Events - Technical Paper*, 2012, FCCC/TP/2012/7, párr. 20.

⁸ Véase COP de la CMNUCC, Decisión 1/CP.16, *Acuerdos de Cancún*, 2010, FCCC/CP/2010/7/Add1, párr. 25; CMNUCC (n 7), párrs. 26-49.

pueden ser difíciles de aislar como factores del movimiento migratorio de personas.

14. Este estudio se centra en la relación entre los efectos de evolución lenta del cambio climático, los derechos humanos y el movimiento transfronterizo de personas. Se analizan los riesgos que los fenómenos climáticos de evolución lenta plantean para los derechos humanos. Estos fenómenos pueden contribuir a la vulnerabilidad que, a su vez, actúa como uno de los factores de movilidad humana. Dicha vulnerabilidad a los daños también seguirá afectando a las personas mientras se desplazan a través de las fronteras. Se considera el papel que pueden desempeñar las normas de derechos humanos en la manera de abordar los fenómenos climáticos de evolución lenta y la movilidad humana, incluidas las medidas para mitigar el cambio climático, asegurar la capacidad y los medios para adaptarse a él y brindar acceso a reparaciones eficaces por los daños ocasionados. Por otra parte, en el estudio

se resalta el papel preventivo de un enfoque basado en los derechos humanos,⁹ que permite centrar la atención en los riesgos planteados por los fenómenos climáticos de evolución lenta y en las medidas que se pueden adoptar antes de que ocurran daños graves. Como este movimiento migratorio tiene múltiples causas y es complejo, está sujeto a una terminología que categoriza, define o caracteriza de diversas maneras dicho movimiento y sus factores. Para que los conceptos queden más claros, en esta sección se brinda un marco conceptual para el estudio. A continuación, se describen brevemente los esfuerzos por entender y reconocer la relación entre los derechos humanos, el cambio climático y la movilidad humana.

⁹ Un enfoque basado en los derechos humanos se refiere a un marco conceptual basado en las leyes y el derecho internacional de los derechos humanos que apuntan a fomentar y proteger los derechos humanos. Véase, por ejemplo, ACNUDH, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, 2006, HR/PUB/06/8, 15.



A. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

15. No existe ninguna definición legal universal ni terminología acordada que describa a las personas que se desplazan a raíz del cambio climático. Por lo general, se debaten diversas formas de movimiento migratorio en los análisis que se realizan del problema en el ámbito académico y normativo. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), por ejemplo, la Conferencia de las Partes (COP) en un principio lo denominó “desplazamiento, migración y reubicación planificada inducida por el cambio climático”.¹⁰ Esta terminología también se emplea en la Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen, el documento final de un proceso consultivo “de abajo hacia arriba”, liderado por los Estados, que se llevó a cabo, en parte, después de que la COP solicitara lograr una mayor comprensión de estas formas de movimiento migratorio.¹¹

16. Aun reconociendo que la terminología en este contexto es un área difícil —y a menudo controvertida—, en el estudio se emplearán los siguientes términos. En términos generales, nos referiremos al movimiento migratorio como «movilidad humana». El término «desplazamiento» se utiliza para describir los movimientos migratorios que son predominantemente forzosos, mientras que el término «migración» se emplea de manera más amplia para describir los movimientos migratorios que no son predominantemente forzosos, pero aun así no son del todo voluntarios. Es importante remarcar

que la migración internacional, muchas veces, se encuentra en algún punto entre los movimientos migratorios que son explícitamente «forzosos» y aquellos que son completamente «voluntarios». Se centrará en los «migrantes» internacionales o transfronterizos, que engloban a toda persona que se encuentra fuera de un estado en el que es ciudadana, su nación, lugar de nacimiento o residencia habitual.¹² En el texto se explicitará cuando se haga referencia a las personas con derechos legales específicos conforme al derecho internacional, como las personas refugiadas, las víctimas de la trata de personas o los trabajadores y trabajadoras migratorios. Por último, también se analizó el tema de la reubicación planificada, que se refiere al proceso llevado a cabo con la autorización del Estado «donde individuos o grupos de personas se trasladan o reciben asistencia para dejar sus hogares o lugares de residencia temporal y se asientan en un nuevo sitio y, además, se les brindan las condiciones necesarias para rehacer sus vidas».¹³

17. En este estudio, se distingue entre los fenómenos climáticos de evolución rápida, cuya intensidad puede repercutir en el movimiento migratorio, y los procesos de evolución lenta, donde se da importancia a los efectos graduales que tienen en los recursos y los medios de subsistencia.¹⁴ Los fenómenos climáticos de evolución rápida pueden ocasionar el desplazamiento temporal o, a veces, prolongado.¹⁵ Por el contrario, los procesos de evolución lenta suelen llevar al desplazamiento o la migración permanente debido a

¹⁰ COP de la CMNUCC (n 8), párr. 14 (f). Más recientemente, en un informe de uno de los mecanismos conforme a la CMNUCC, se empleó “movilidad humana” como término que incluye el “desplazamiento, migración y reubicación planificada”. “Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático”, 2017, FCCC/SB/2017/L.5, párr. 13 (c).

¹¹ La Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático*, 2015, vol. 1, 15-17, párrs. 8, 16-22.

¹² ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe, 2018, A/HRC/37/34, 9.

¹³ Brookings Institution, Georgetown University y ACNUR, *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, 2015. En esta guía, se define la reubicación planificada como el proceso que ocurren dentro de las fronteras de un Estado. Sin embargo, sus principios y marco jurídico y normativo son aplicables a la reubicación transfronteriza.

¹⁴ Véase, por ejemplo, *Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus in South Asia*, OIM, 2016, 43.

¹⁵ IDMC, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters* (n 1), 92-99, anexo C.

los efectos más duraderos o posiblemente irreversibles en el medio ambiente. En algunos casos, estos efectos pueden hacer que un lugar se vuelva inhabitable. Los procesos de evolución lenta también pueden contribuir a la migración en vista de los impactos climáticos, lo que podría crear diferentes necesidades de protección de los derechos humanos.¹⁶

18. Sin embargo, los fenómenos climáticos de evolución rápida y lenta no siempre son factores categóricamente diferenciados de movimiento migratorio. También pueden interactuar y, en combinación con otros factores o por su acumulación, influir en la movilidad humana. La exposición repetida a los fenómenos climáticos de evolución rápida o su combinación con procesos graduales puede desencadenar migraciones y convertir el movimiento migratorio cíclico y temporal en migraciones más duraderas o incluso permanentes.¹⁷ Por ejemplo, el aumento del nivel del mar erosionará lentamente las tierras en las zonas costeras, pero podría ser el aumento de las mareas de tormenta lo que haga que un área se torne inhabitable.¹⁸ De igual modo, las inundaciones pueden ocurrir de manera repentina, pero ser el resultado de cambios en los patrones de lluvias sumado al aumento de las temperaturas con el paso del tiempo. La desertificación se asocia con una pérdida de la biodiversidad como consecuencia de los cambios en la vegetación, además, se interrelaciona con la sequía y la degradación de las tierras.¹⁹ La

interacción de los fenómenos climáticos entre sí y con otras vulnerabilidades existentes pueden poner en riesgo los derechos humanos, los medios de subsistencia y el empleo de las personas, lo que, a su vez, influye en su habilidad de trasladarse o permanecer en un lugar.

19. Las medidas de respuesta a los efectos adversos del cambio climático pueden, asimismo, repercutir directa o indirectamente en los movimientos migratorios de las poblaciones. Estas respuestas abarcan la mitigación del cambio climático y la adaptación a él. La mitigación se refiere a las intervenciones que buscan reducir la emisión de gases de efecto invernadero o eliminarlos a través de sumideros. La adaptación es un proceso de ajuste a los patrones climáticos actuales o esperados y sus efectos, que puede mitigar o evitar los daños, o aprovechar las oportunidades beneficiosas.²⁰ Estas medidas pueden contribuir a una mayor degradación ambiental,²¹ así como al desplazamiento o los desalojos forzados.²² La reubicación planificada se ha sugerido tanto como una respuesta interna como transfronteriza a los efectos del cambio climático.²³

20. Si bien los efectos y los procesos de evolución lenta son un factor clave en las migraciones, es difícil predecir o incluso conocer el número de personas que se trasladarán en cualquier área geográfica determinada. Por lo general, esto se debe, en parte, a la falta de datos y a la particular dificultad de aislar los cambios ambientales graduales o de evolución lenta como un factor de las migraciones.²⁴ Esta

¹⁶ La protección tiene un significado específico en diferentes ámbitos del derecho internacional, incluidas la ley de refugiados y la ley de derechos humanos. A los efectos del presente estudio, la protección se refiere a la "protección de los derechos humanos", que equivale a "asegurar el respeto de los derechos humanos de maneras concretas para las personas". Esta protección "hace referencia a un resultado deseado, donde los derechos son reconocidos, respetados y cumplidos por quienes tienen el deber de hacerlo y, como resultado de ello, las personas gozan de mayor dignidad y libertad". ACNUDH, *The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment*, 2005, 12, párr. 34.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva y François Gemenne, *The Atlas of Environmental Migration*, Routledge, 2016, 22.

¹⁸ Véase Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe, *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights*, Fridtjof Nansen Institute, 2016, párr. 13.

¹⁹ Véase CMNUCC (n 7), párrs. 24, 48.

²⁰ IPCC, "Annex II: Glossary", IPCC, 2014, 118, 125.

²¹ La degradación ambiental se refiere a los procesos naturales y provocados por el hombre que llevan al deterioro de la calidad ambiental. *Glosario de estadísticas del medio ambiente*, ONU, 1997, series F, N.º 67, 28.

²² Véanse, por ejemplo, los estudios de casos *infra*, donde se analizan, entre otras cosas, las centrales hidroeléctricas en el Sahel.

²³ Véase, por ejemplo, Jane McAdam y Elizabeth Ferris, "Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues", 2015, *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 137, 139; la Iniciativa Nansen (n 11), 17, 38, párrs. 21, 96.

²⁴ Véase, por ejemplo, Stephen Castles, "Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen",

dificultad radica en la relación complicada que existe entre los cambios ambientales y las migraciones. Cabe señalar que las migraciones se ven influidas por la demografía, la pobreza, la gobernanza y otros factores sociales, económicos o políticos, mientras que los cambios ambientales se ven agravados por ellos. Estos problemas, y los riesgos planteados por los efectos de evolución lenta, exigen que se implementen mecanismos eficaces para proteger los derechos, así como las soluciones y la planificación a largo plazo.²⁵ No obstante, se pueden aprender lecciones de los patrones pasados y actuales de movimiento migratorio. Por ejemplo, de acuerdo con estudios anteriores sobre las migraciones asociadas con los cambios ambientales, la mayoría de las personas, en un principio, se trasladan de manera interna.²⁶ Se espera lo mismo en el contexto del cambio climático, y la mayoría que se traslada tenía previsto permanecer dentro del país.²⁷ Por otra parte, los migrantes pueden seguir patrones de migración específicos y depender de las redes actuales que existen fuera del país.²⁸ Son más propensos a abandonar su país cuando no pueden obtener puestos de trabajo dignos y la protección adecuada, incluidos el acceso a servicios vitales, asistencia o soluciones a largo plazo. La migración también puede ser temporal, circular o permanente. Los procesos de evolución lenta pueden conducir, en un principio, a migraciones temporales y, a menudo internas, con el fin de buscar oportunidades

económicas en otros lugares y, con posterioridad, a migraciones permanentes ante el agravamiento de las condiciones.

21. Por último, las múltiples causas de la movilidad humana exigen el reconocimiento del contexto político y socioeconómico más amplio donde ocurren los efectos del cambio climático. Los factores contextuales ponen a algunas personas en una situación de mayor vulnerabilidad frente a los efectos de evolución lenta del cambio climático.²⁹ El grado de voluntariedad en la decisión de migrar o no depende del ejercicio efectivo de los derechos humanos. Los diferentes niveles de obligación y libre elección están influidos por la capacidad de disfrutar de los derechos humanos, incluso a través del acceso a las necesidades básicas. Como enfatiza el ACNUDH:

Los migrantes que se desplazan por necesidad en lugar de por libre elección corren mayor riesgo de verse lesionados en sus derechos humanos a lo largo de su migración, tienen menos probabilidades de tomar decisiones o de trazar estrategias de escape y, por tanto, tienen más probabilidades de migrar en condiciones que no respetan la dignidad del ser humano.³⁰

B. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA RELACIÓN ENTRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA MOVILIDAD HUMANA

22. En la actualidad, se reconoce ampliamente que los efectos del cambio climático tienen consecuencias adversas en el disfrute de los derechos humanos. Asimismo, hay un creciente interés en entender la relación que existe entre el cambio climático y la movilidad humana, así como el papel que

en Jane McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010 (donde se critican los cálculos de las migraciones relacionadas con el clima); Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne (n 17), 9, 12 (donde se describe la imposibilidad de establecer números precisos de movimientos migratorios provocados por los cambios ambientales).

²⁵ Véase CMNUCC (n 7), párr. 7.

²⁶ Véase François Gemenne, "Migration Doesn't Have to Be a Failure to Adapt", en Jean Palutikof y otros (eds.), *Climate Adaptation Futures*, John Wiley y Sons, 2013, 238; Koko Warner y Tamer Afifi, «Enhancing Adaptation Options and Managing Human Mobility: The United Nations Framework Convention on Climate Change», 2014, 81, *Social Research: An International Quarterly*, 299, 307.

²⁷ Véase, por ejemplo, Jane McAdam (ed.), *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, OUP, 2012, 5; Chaloka Beyani, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, ONU, 2011, A/66/285, párr. 19.

²⁸ Véase McAdam (n 27), 171-72.

²⁹ Véase la sección II. C *infra*, donde se analiza la vulnerabilidad y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

³⁰ ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito*, 2016, párr. 11.



© OIM

desempeñan las normas de derechos humanos al abordar esta relación.

1. CMNUCC

23. En el preámbulo del acuerdo más reciente celebrado por las Partes de la CMNUCC —el Acuerdo de París—, se reconocen los derechos humanos de los migrantes, en consecuencia, se exhorta a las Partes a «respetar, promover y considerar» estos derechos cuando se adopten medidas para abordar el cambio climático.³¹ En el Acuerdo de París, se le solicitó al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIN) establecer un equipo de tareas para elaborar recomendaciones sobre los desplazamientos relacionados con el cambio climático.³² Se espera que el Equipo de Tareas sobre Desplazamiento «formule recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados

con los efectos adversos del cambio climático».³³ Entre los miembros se encuentran representantes de la PDD, las instituciones de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los órganos constituidos de la CMNUCC.

24. Estos avances reflejan una evolución en la manera de pensar de la COP sobre los derechos humanos y la movilidad humana, dado que la CMNUCC no hace ninguna referencia explícita a ninguno de estos temas. La primera vez que se mencionaron estos temas fue en los Acuerdos de Cancún de 2010, donde se reconoce la resolución del Consejo de Derechos Humanos (CDH) en materia de los derechos humanos y el cambio climático, y se anima a las Partes a «respetar plenamente todos los derechos humanos» en cualquier medida relacionada con el cambio climático.³⁴ En los Acuerdos también se adoptó el Marco de Adaptación de Cancún, en el que se invitó a todas las Partes a aplicar «[m]edidas

³¹ Véase la Aprobación del Acuerdo de París, preámbulo de la decisión 1/CP.21, 2015, FCCC/CP/2015/L9/Rev1.

³² *Ibid.* párr. 49.

³³ Véase COP de la CMNUCC, *Adición, segunda parte*, 2016, FCCC/CP/2015/10/Add.1, párr. 49.

³⁴ Véase COP de la CMNUCC, preámbulo de los *Acuerdos de Cancún* (n 5), párr. 8.

para mejorar la comprensión, la coordinación y la cooperación respecto de los desplazamientos, las migraciones y la reubicación planificada provocada por el cambio climático a nivel nacional, regional e internacional».³⁵

2. El Consejo de Derechos Humanos, los Mecanismos de Derechos Humanos y el ACNUDH

25. El ACNUDH abordó las posibilidades de desplazamiento debido al cambio climático, y las preocupaciones que este tema ocasiona en materia de derechos humanos, en su informe de 2009 sobre la relación entre los derechos humanos y el cambio climático.³⁶ A partir de entonces, tanto el Consejo de Derechos Humanos (CDH) como el ACNUDH han reconocido en repetidas ocasiones la relación existente entre los derechos humanos y el cambio climático. El ACNUDH ha llevado a cabo estudios sobre la relación existente entre el cambio climático y el derecho a la salud³⁷ y los derechos de los niños y las niñas.³⁸ Organizó reuniones de expertos sobre los derechos humanos y el cambio climático en octubre de 2016, y sobre los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los derechos humanos para los migrantes transfronterizos en octubre de 2017.³⁹ Por otra parte, redactó mensajes clave referidos a los derechos humanos y el cambio climático, así como acerca de los derechos humanos, el cambio climático y las migraciones.⁴⁰ Además, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas reconocieron las

repercusiones del cambio climático en los derechos humanos.⁴¹ Asimismo, exhortan a la integración de los derechos humanos en las negociaciones y los acuerdos sobre el cambio climático.⁴²

26. Las repercusiones del cambio climático en el ejercicio efectivo de los derechos humanos por parte de todas las personas también han sido el tema de observaciones finales en las revisiones periódicas de los órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos.⁴³ En particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitió hace poco una recomendación general sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático que contiene una sección específica sobre la libertad de movimiento y la necesidad de proteger los derechos de los migrantes que se ven perjudicados por el cambio climático.⁴⁴

27. En la última resolución del CDH sobre los derechos humanos y el cambio climático, se resaltó el “carácter urgente” de abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos que derivan de los efectos del cambio climático y la necesidad de obtener la cooperación y la asistencia internacionales para aquellos que son más vulnerables a tales efectos, incluidos los migrantes. Asimismo, se pidió que el

³⁵ *Ibid.* párr. 14 (f).

³⁶ Véase ACNUDH, A/HRC/10/61, párrs. 55-59.

³⁷ ACNUDH, 2016, A/HRC/32/23.

³⁸ ACNUDH, 2017, A/HRC/35/13.

³⁹ Véanse “Expert Meeting on Climate Change and Human Rights” y “Human Rights, Climate Change and Migration” en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>>.

⁴⁰ ACNUDH, *Key Messages on Human Rights and Climate Change* <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf>; ACNUDH, *Key Messages on Human Rights, Climate Change, and Migration* <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf>.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, Raquel Rolnik, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada*, 2010, A/HRC/13/20/Add.3; Olivier De Schutter, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 2010, A/HRC/16/49; John H Knox, *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*, informe de recopilación, 2013, A/HRC/25/53; John H Knox, 2016, A/HRC/31/52.

⁴² Véanse *An Open Letter from Special Procedures Mandate-Holders*, 17 de octubre de 2014, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC.pdf>; *Statement of the United Nations Special Procedures Mandate Holders on the Occasion of the Human Rights Day Geneva, 2014*, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15393&>>.

⁴³ CIEL y GIESCR, *Synthesis Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by UN Human Rights Treaty Bodies*, <<http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf>>.

⁴⁴ CEDAW/C/GC/37, párrs. 73-78.

ACNUDH organice una reunión de expertos entre períodos de sesiones sobre los “derechos humanos, el cambio climático, los migrantes y las personas desplazadas a través de las fronteras”; envíe un informe resumido sobre la mesa redonda, y realice investigaciones y presente un informe sobre el abordaje de las deficiencias en la protección de los derechos humanos en el contexto de las migraciones y el desplazamiento de personas a través de las fronteras que ocurren como consecuencia de los efectos adversos de evolución lenta y rápida del cambio climático.⁴⁵ Dicha reunión se llevó a cabo el 6 de octubre de 2017, y el informe resumido se envió en la 37.º sesión del Consejo de Derechos Humanos.⁴⁶

28. El CDH reconoció, asimismo, que los migrantes que se encuentran en situaciones vulnerables tienen necesidades específicas y afrontan riesgos concretos que requieren una respuesta internacional coordinada y basada en los derechos humanos.⁴⁷ El Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos e Igualdad de Género del Grupo Mundial sobre Migración, copresidido por el ACNUDH, elaboró dicha respuesta en sus Principios y Directrices, apoyada por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables. El Alto Comisionado envió estos Principios y Directrices al Consejo de Derechos Humanos en su período de sesiones de marzo de 2018.⁴⁸

3. Procesos y políticas de movilidad humana

29. Los Estados han venido abordando el tema de las migraciones debido a factores ambientales y la relación con las normas de derechos humanos ya desde principios de la década de 1990 mediante la participación en diálogos y el intercambio de prácticas en diversos foros internacionales.⁴⁹ En la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de la Iniciativa de Berna de 2005, se destacó la necesidad de considerar la relación entre la migración y el medio ambiente, incluidos los desastres y la degradación ambiental, y reconocer al mismo tiempo que los derechos humanos son un elemento fundamental para la gobernanza de la migración.⁵⁰ Estos esfuerzos llevaron a que se ampliaran los marcos intergubernamentales en 2007 y 2008, donde los Estados debatieron los principales obstáculos y las posibles soluciones para la migración ambiental con un enfoque basado en los derechos humanos.⁵¹

30. En 2011, se llevaron a cabo reuniones sobre la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres. Estas incluyeron la mesa redonda de expertos que se celebró en Bellagio y se tituló “Cambio Climático y Desplazamiento: Identificación de Vacíos y Respuestas”, seguido de una conferencia sobre cambio climático y desplazamiento, organizada

⁴⁵ Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y el cambio climático*, 2017, A/HRC/35/L.32.

⁴⁶ ACNUDH, 2017, A/HRC/37/35.

⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*, A/HRC/RES/35/17, preámbulo.

⁴⁸ ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe, (n 12); ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, adición, 2018, A/HRC/37/34/Add.1.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*, 1996, <http://publications.iom.int/system/files/pdf/environmentally_induced.pdf> (donde se debate el simposio internacional de 1996 convocado por la OIM, el ACNUR y el RPG).

⁵⁰ La Iniciativa de Berna fue un proceso consultivo estatal que tenía como objetivo mejorar la gestión de la migración en todos los niveles de gobernanza a través de la cooperación entre los Estados. Véase La Iniciativa de Berna, *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración. Identificación de los principios comunes y de las prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de la gestión de la migración interestatal*, OIM, Federal Office for Migration (FOM), Suiza, 2004.

⁵¹ Véase OIM, *Discussion Note: Migration and the Environment*, 94.º período de sesiones del Consejo de la OIM, 2007, MC/INF/288; OIM, *Diálogo Internacional sobre la Migración N.º 10*, “Seminario de Expertos: Migración y Medio Ambiente”, (2008).

por Noruega, que dio lugar a los Principios de Nansen.⁵²

31. La Iniciativa Nansen se puso en marcha en octubre de 2012. Esta iniciativa, que se basa en un compromiso entre los Gobiernos de Suiza y Noruega, y está respaldada por varios Estados,⁵³ ha

⁵² Véase ACNUR, *Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento, 2011*, mesa redonda de expertos, Conferencia de Bellagio; "Conferencia Nansen: Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI", NRC, 2011.

⁵³ Durante una reunión ministerial de Estados Miembros de la ONU, facilitada por el ACNUR, que se llevó a cabo en diciembre de 2011, Noruega y Suiza hicieron la siguiente declaración: "Se necesita un enfoque más coherente y congruente a nivel internacional para responder a las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de las fronteras debido a desastres repentinos, incluso cuando entra en juego el cambio climático. Por lo tanto, prometemos cooperar con los Estados interesados, el ACNUR y otros interesados pertinentes, con el fin de obtener un mejor entendimiento de estos movimientos a través de las fronteras en los niveles regionales y subregionales pertinentes,

desempeñado un papel importante al poner de relieve las deficiencias de protección en el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y el cambio climático, incluidos los fenómenos climáticos de evolución lenta. El programa de actividades de la Iniciativa Nansen culminó con la aprobación por parte de 109 Estados de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático en 2015.⁵⁴ En 2016, se presentó la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD) en la Cumbre Mundial Humanitaria para implementar las recomendaciones de la Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen, incluso mediante el fomento

identificar buenas prácticas y generar consenso acerca de la mejor forma de brindar asistencia y protección a las personas afectadas".

⁵⁴ Véase la Iniciativa Nansen (n 11).





de la formulación de políticas y normas en ámbitos donde se observan deficiencias.

32. Los Estados han seguido llamando la atención de la comunidad internacional sobre la relación entre la movilidad humana, el cambio climático y los derechos humanos, incluso en su carácter de miembros de los organismos de las Naciones Unidas especializados en movilidad, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el ACNUR, así como por medio del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), que es una iniciativa dirigida por los Estados. En 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. En la Declaración, se identifica al cambio climático, los desastres y la degradación ambiental como los factores de grandes desplazamientos de refugiados y migrantes que requieren respuestas cooperativas y la implementación del derecho

internacional de los derechos humanos.⁵⁵ Asimismo, se exige la cooperación y la responsabilidad compartida para la gestión de este desplazamiento, que los Estados aborden los factores de la movilidad humana al crear las condiciones que permitan a las personas vivir en paz y prosperidad, y la asistencia para quienes se trasladan y sus comunidades.⁵⁶

4. Otros procesos internacionales

33. Otros foros internacionales establecieron la relación entre el cambio climático, los derechos humanos y la movilidad humana. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se fijó un conjunto de objetivos y metas mundiales. En ella, se reconoce la

⁵⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, resolución adoptada por la Asamblea General, 2016, A/RES/71/1.

⁵⁶ *Ibid.* párrs. 11, 41-43.

necesidad de contar con cooperación internacional en materia de migración para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su estado, así como el objetivo de facilitar “la migración y la movilidad ordenadas, regulares y responsables de las personas”.⁵⁷ Asimismo, incluye un objetivo relacionado con el cambio climático, a fin de tomar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos, y procura lograr que los derechos humanos sean una realidad para todos.⁵⁸

34. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres reconoce el cambio climático y el desplazamiento relacionado con los desastres. Sus principios rectores comprenden la gestión de riesgos que fomenta y protege todos los derechos humanos. Por otra parte, en el Marco, se menciona

concretamente la necesidad de que los migrantes participen en los procesos relevantes de adopción de decisiones, así como de que se reconozca el papel que desempeñan en la contribución a la resiliencia de las comunidades.⁵⁹ En los documentos finales de la Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres, también se reconocen los desplazamientos relacionados con los desastres y cómo los efectos del cambio climático, incluidos los fenómenos climáticos de evolución lenta, pueden profundizar la vulnerabilidad, reducir la resiliencia y, por ende, aumentar las probabilidades y el riesgo de desplazamiento.⁶⁰ El Foro de Vulnerabilidad Climática es una asociación internacional de países que son muy vulnerables al cambio climático y, entre sus esferas prioritarias, se encuentran los derechos humanos, la migración y el desplazamiento.⁶¹

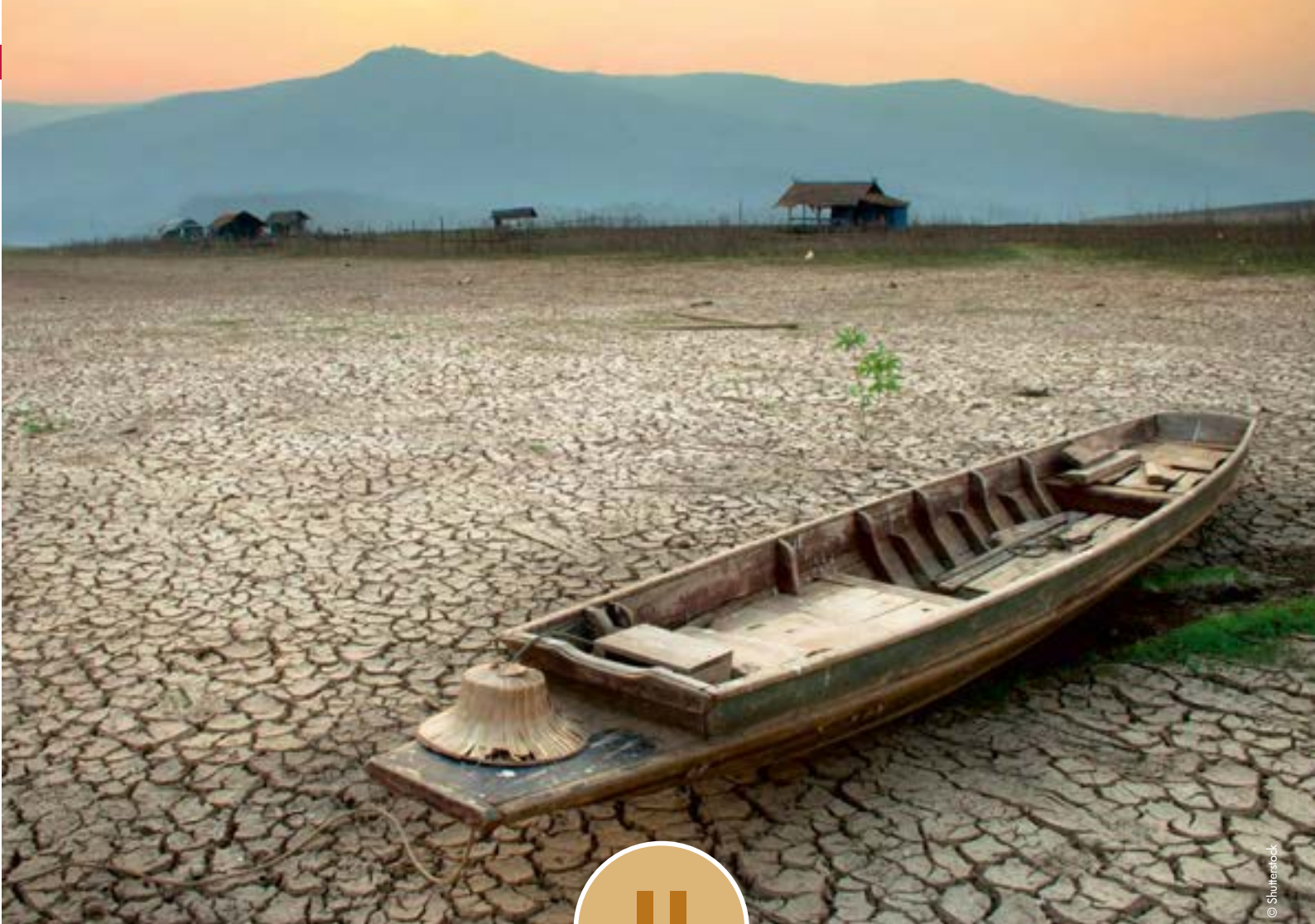
⁵⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015, A/RES/70/1, párr. 29; meta 10.7.

⁵⁸ Véase *ibid.*, preámbulo; párrs. 3, 18, 19, 20; objetivo 13.

⁵⁹ Véase “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, UNISDR, 2015, párrs. 7, 19, 27 y 36.

⁶⁰ “Chair’s Summary: From Commitment to Action”, Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres, párrs. 48, 53; «Leaders’ Forum for Disaster Risk Reduction, The Cancun High-Level Communiqué, *Ensuring the Resilience of Infrastructure and Housing*», 2017, párr. 4.

⁶¹ “2016-18 Road Map of the Climate Vulnerable Forum”, 2015, CVF/2015/1.1.



Fenómenos climáticos de evolución lenta: repercusiones en los derechos humanos

II. Fenómenos climáticos de evolución lenta: repercusiones en los derechos humanos

35. El cambio climático, y en particular los fenómenos climáticos de evolución lenta, puede afectar de manera negativa a un conjunto de derechos humanos garantizados internacionalmente. El ACNUDH, otras instituciones y expertos internacionales analizaron estos efectos y repercusiones del cambio climático en los derechos humanos. De igual manera, están bien documentadas las consecuencias de la migración en los derechos humanos, la vulnerabilidad de los migrantes, así como la necesidad de implementar enfoques que respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos.⁶² En esta sección, no se repetirán estos esfuerzos, pero se describirán brevemente las repercusiones que los fenómenos climáticos de evolución lenta tienen en los derechos, incluidos los riesgos que plantean. Estos riesgos afectan a la movilidad humana en al menos dos formas generales. En primer lugar, los riesgos para los derechos humanos *in situ* contribuyen a aumentar la vulnerabilidad, que a su vez actúa como uno de los factores de migración y desplazamiento. Debido a la interdependencia de la mayoría de los derechos, los riesgos serán para varios derechos.⁶³ En segundo lugar, se deben abordar las consecuencias concretas para los derechos humanos de los migrantes. Esto abarca la falta de protección de sus derechos humanos en todas las etapas de su desplazamiento, en particular al obtener el permiso para ingresar en otros países. Estos riesgos se pueden reducir mediante la adopción de medidas que

aborden los efectos de evolución lenta a través de la mitigación del cambio climático, la adaptación, la facilitación de la migración o, como último recurso, la reubicación planificada.

A. DERECHOS HUMANOS ESPECÍFICOS

36. Los procesos y fenómenos climáticos de evolución lenta pueden limitar los recursos y el acceso a las necesidades básicas. El riesgo más grave que plantean estas limitaciones es la amenaza para la vida humana.⁶⁴ El derecho a la vida está protegido de manera explícita por varios instrumentos de derechos humanos.⁶⁵ Se trata del “derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”.⁶⁶ Este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas para asegurar su protección.

37. Los procesos de evolución lenta también pueden incidir en la nutrición a través de la perturbación de las fuentes y sistemas de alimentación, la pérdida de medios de subsistencia y el aumento de la pobreza.⁶⁷ Los alimentos y el agua potable son elementos vitales para la supervivencia. Sin embargo, cuando, por ejemplo, la salinización o desertificación reduce la producción agrícola o provoca la pérdida de cosechas, se pone en riesgo el acceso a una alimentación adecuada. Los impactos en las fuentes de alimentos se acentúan en aquellos lugares donde las personas padecen desnutrición y hambre. Como señaló el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, se calcula que la mitad de los 854 millones de personas que padecen hambre en el

⁶² Véanse, p. ej., ACNUDH, *Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, 2012; ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito*, (n 30); ACNUDH, *Promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de los grandes desplazamientos*, 2016, A/HRC/33/67; ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe, (n 12).

⁶³ Véase Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe (n 18), párr. 29.

⁶⁴ Véase, p. ej., IPCC, “Resumen para responsables de políticas”, *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*, Cambridge University Press, 2014, 13.

⁶⁵ Véase *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, ONU, *Treaty Series*, vol. 999, 171, art. 6; Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, art. 6.

⁶⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 6, 1982, párr. 1.

⁶⁷ Véase ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 20.

mundo viven en tierras que ya están degradadas, y esta degradación se verá agudizada por el cambio climático.⁶⁸ Además, como se demostrará en los estudios de casos, la inseguridad alimentaria puede conducir a la migración que, a menudo, es precaria cuando se lleva adelante sin los recursos adecuados.⁶⁹

38. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a una alimentación adecuada, así como el derecho a no padecer hambre, incluso en tiempos de desastres.⁷⁰ Este derecho exige que los Estados se aseguren de que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, incluidos los migrantes, tengan acceso a los alimentos necesarios que sean adecuados, suficientes, seguros y culturalmente apropiados, así como de que nadie padezca hambre. La obligación de cumplir con el derecho a una alimentación adecuada también implica que un Estado debe cubrir las necesidades básicas de una persona cuando esta no pueda hacerlo por sí misma.⁷¹

39. El cambio climático también repercute de manera negativa en la disponibilidad y la calidad del agua. El aumento del nivel del mar puede ocasionar la salinización de las fuentes de agua dulce, la sequía puede reducir el acceso a las fuentes de agua y las inundaciones pueden afectar la calidad del agua. El derecho al agua se considera implícito en el derecho a un nivel de vida adecuado y en el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud; además, es un requisito indispensable para el disfrute de otros derechos.⁷² Se prevé que el cambio climático

agrave los problemas existentes con el acceso al agua potable y los servicios básicos de saneamiento. Podría duplicarse el número total de personas que carecen de un suministro adecuado de agua en todo el mundo. Cabe destacar que este número ya supera los mil millones de personas.⁷³

40. La salud está vinculada a una alimentación adecuada y al agua, por ende, si el acceso a estos derechos es limitado, la salud humana se verá también comprometida. De hecho, el cambio climático representa una grave amenaza para la salud humana, dado que atenta contra los factores sociales y ambientales determinantes para la salud, entre ellos, una cantidad suficiente de alimentos, agua potable, aire limpio y una vivienda adecuada.⁷⁴ Se prevé que acentuará y agravará los problemas de salud existentes.⁷⁵ Los cambios en el medio ambiente traen aparejados un incremento de los brotes de enfermedades y períodos más prolongados de contagio de enfermedades. Esto ocurre, por ejemplo, porque el aumento de las temperaturas permite que los portadores de las enfermedades, como los mosquitos, se desarrollen y propaguen a otras áreas.⁷⁶

41. Las personas que migran también se enfrentan a más riesgos sanitarios, que derivan del acceso limitado a los centros de salud, bienes y servicios, la pérdida de redes y recursos, y la dificultad para obtener los alimentos, el agua y los recursos que son indispensables para la salud. Los migrantes —en particular los migrantes rurales y urbanos— están más expuestos a los riesgos sanitarios y de enfermedades a raíz de las condiciones de los barrios marginales y los sectores informales de empleo.

⁶⁸ CDH, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, 2008, A/HRC/7/5, párr. 51.

⁶⁹ Véase ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito*, (n 30), párr. 15; FAO y OIM, *Agriculture and Migration in the Context of Climate Change*, 2017, <<http://www.fao.org/3/a-i7541e.pdf>>.

⁷⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, 3, art. 11 (2); CESCR, observación general núm. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, art. 11 del Pacto, 1999, párr. 6.

⁷¹ CESCR, observación general núm. 12 (n 65), párrs. 8, 11, 14-15.

⁷² Véase ICESCR (n 65), arts. 11, 12; CESCR, observación general núm. 15 sobre el derecho al agua, arts. 11 y 12 del

Pacto, 2003, E/C.12/2002/11, párrs. 1, 3; Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho humano al agua y el saneamiento*, 2010, A/RES/64/292.

⁷³ Véase ACNUDH, *2009 Report* (n 36), párr. 29; ACNUDH, A/HRC/32/23, n 37, párr. 9.

⁷⁴ ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 9.

⁷⁵ Véase IPCC, *Informe de síntesis del Quinto Informe de Evaluación* (n 2), 15.

⁷⁶ Véanse los estudios de casos *infra*; ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 18-19.



Asimismo, los migrantes sufren repercusiones en su salud mental.⁷⁷ Las personas que pierden sus hogares, afrontan circunstancias donde su vida corre peligro o experimentan el deterioro de sus medios de subsistencia tienen más probabilidades de sufrir problemas de salud mental. La duración del desplazamiento o de la situación prolongada también agrava los efectos en la salud mental de una persona.⁷⁸

42. El derecho a una vivienda adecuada también se relaciona con la salud, y forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado.⁷⁹ El derecho a una vivienda adecuada comprende la protección contra los desalojos forzosos, la seguridad de la tenencia, el acceso a una vivienda asequible, la habitabilidad y accesibilidad, y la disponibilidad de instalaciones, servicios, materiales e infraestructuras. Por otra parte, el derecho a una vivienda adecuada implica proporcionar la privacidad adecuada, el espacio, la seguridad y la ubicación. Abarca mucho más que el mero suministro de una vivienda, e incluye el derecho a vivir en paz, con seguridad y dignidad. Exige realizar las adaptaciones necesarias para permitir la expresión de la identidad cultural.⁸⁰ Los migrantes son quienes tienen más probabilidades de no poder disfrutar de este derecho en el contexto del cambio climático. Las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares debido a los efectos de evolución lenta pueden estar expuestas a malas condiciones de vida y, mientras se encuentran en una situación de tránsito, son más propensas a vivir en condiciones precarias.⁸¹

43. Las personas gozan del derecho a recibir protección contra el desplazamiento forzado. Esta prohibición se extiende a los casos de desastres, a menos que por cuestiones de salud o seguridad se requiera la evacuación,⁸² o bien el Gobierno decida llevar a cabo la reubicación planificada como última opción. Si la reubicación planificada es necesaria, como es probable a raíz de determinados fenómenos climáticos y desastres, entonces, las personas que deban atravesar por esta situación deberían tener, entre otras cosas, acceso a alojamiento y vivienda en un lugar que esté alejado de áreas peligrosas y en condiciones de seguridad, salud y unidad familiar.⁸³ El proceso debe respetar plenamente las normas de derechos humanos y debería incluir la restauración o la mejora de los niveles de vida.⁸⁴

44. Los fenómenos climáticos de evolución lenta afectarán aún más el derecho colectivo a la libre determinación. La posible pérdida de territorios tradicionales debido, por ejemplo, al aumento del nivel del mar y la erosión costera amenaza la supervivencia cultural, los medios de subsistencia y la integridad territorial de los pueblos indígenas. El derecho a la libre determinación confiere a «todas las personas» el derecho a «determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural».⁸⁵ La libre determinación también es un elemento fundamental en cualquier proceso de reubicación planificada, que puede empoderar a las comunidades y asegurar de que guíen el proceso.⁸⁶ La pérdida de tierras amenaza aún más el derecho a participar en la vida

⁷⁷ Véase *ibid.* párr. 28.

⁷⁸ Véase IDMC, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters*, (n 1), 68, (sobre desplazados internos en Japón).

⁷⁹ ICESCR (n 65), arts. 11, 12; CESCR, observación general núm. 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, artículo 12, 2000, E/C.12/2000/4, párr. 11.

⁸⁰ Véase CESCR, observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, 1991, E/1992/23, párrs. 7, 8; observación general núm. 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos, 1997, E/1998/22.

⁸¹ Véase ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito*, (n 30), párr. 35.

⁸² Véase *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 6.

⁸³ *Ibid.* principios 7, 18; ACNUDH, *2009 Report*, (n 36), párr. 38.

⁸⁴ Véase ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, adición, n 45, 18, principio 13, directriz 3.

⁸⁵ ICESCR (n 65), art. 1 (1); Carta de las Naciones Unidas, 1945, 1 UNTS XVI, arts. 1, 55.

⁸⁶ Véase Robin Bronen, "Climate-Induced Community Relocations: Creating An Adaptive Governance Framework Based In Human Rights Doctrine", 35, NYU, *Review of Law and Social Change*, 357, 398.

cultural y disfrutar de la propia cultura, el cual protege las prácticas y los idiomas de las minorías y las poblaciones indígenas.⁸⁷

45. Por último, los principios de no discriminación y dignidad humana subyacen al ejercicio de todos los derechos y las obligaciones de los Estados contraídas en virtud de las normas de derechos humanos.⁸⁸ Apoyan las medidas que buscan abordar los riesgos para quienes son los más afectados o vulnerables a los efectos del cambio climático.⁸⁹ Si bien algunas personas pueden verse más beneficiadas que otras con las medidas en respuesta al cambio climático, no deberían implementarse de manera perjudicial o discriminatoria. El principio de no discriminación también se interpretó de modo que se exija prestarles especial atención a los migrantes en el contexto del cambio climático.⁹⁰

B. DERECHOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN, A PARTICIPAR EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES Y ACCESO A LA JUSTICIA

46. Las políticas o medidas que responden al cambio climático repercutirán en las personas y sus vidas de diferentes maneras, incluso, por ejemplo, en el contexto de los cambios en la utilización del suelo o la reubicación planificada. Las personas que se ven afectadas por las políticas relativas al cambio climático tienen derecho a acceder a la información, las consultas y la participación en todas las etapas del proceso de adopción de decisiones.⁹¹ La comprensión de estos derechos en el contexto del cambio climático

debe justificar la posterior evolución del derecho ambiental internacional, que asimismo asegura la participación y el acceso a la información.⁹² Por otra parte, como subrayó el ACNUDH:

Todos los esfuerzos por mitigar el cambio climático y adaptarse a él deberían estar regidos por reglas, normas y principios pertinentes de derechos humanos, incluidos aquellos relacionados con la participación, el acceso a la información, la transparencia, la equidad, la no discriminación y la igualdad.⁹³

47. Un enfoque participativo del cambio climático también debería garantizar el acceso a la educación sobre cuestiones ambientales para empoderar a las personas y sus comunidades en los procesos de adopción de decisiones que incidirán en sus vidas.⁹⁴ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP) también establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con asuntos que repercutan en sus derechos, y se exige a los Estados obtener su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) “antes de adoptar e implementar medidas legislativas o administrativas que los pudiera afectar”.⁹⁵

48. El derecho a la participación será de particular importancia para cualquier reubicación planificada a fin de evitar todas aquellas que sean involuntarias

⁸⁷ Véase ICESCR (n 65), art. 15; ICCPR (n 60), art. 27.

⁸⁸ ICCPR (n 60), preámbulo, arts. 2, 10; ICESCR (n 65), preámbulo, arts. 2 (2), 3.

⁸⁹ Véase, p. ej., Margaux J. Hall y David C. Weiss, “Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law”, 2012, 37, *The Yale Journal of International Law*, 309, 334.

⁹⁰ Véase François Crépeau, Informe del Relator Especial, A/67/299, 2012, párr. 55.

⁹¹ Véase DUDH (n 60), arts. 19-21; ICCPR, n 60, arts. 19-21; CRC (n 60), art. 13; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 18 de diciembre de 1979, art. 7.

⁹² Véase Alan Boyle, “Human Rights and the Environment: Where Next?” en Ben Boer (ed.), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, OUP, 201, 212; Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969, 1155 UNTS 331, art. 31 (3) (c); véase también el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

⁹³ ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párr. 33.

⁹⁴ Véase CRC (n 60), arts. 24 (e), 28, 29 (e); Acuerdo de París (n 31), art. 12; ACNUDH, *2009 Report*, (n 36), párr. 81; ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párr. 39.

⁹⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007, resolución 61/295 de la Asamblea General, arts. 18-19.

o violen la prohibición de los desalojos forzados.⁹⁶ Un enfoque inspirado en los derechos humanos (un “enfoque basado en los derechos”) debería asegurar que, antes de llevarse a cabo cualquier reubicación —ya sea de zonas peligrosas u otro lugar—, se tomen las medidas correspondientes para garantizar que se realicen consultas significativas con las comunidades afectadas, y ellas tengan una participación activa en dichas consultas, incluidos aquellos que se encuentran en el lugar de reubicación o en el Estado receptor.⁹⁷ La reubicación planificada debe considerarse como una medida de último recurso,⁹⁸ incluso como un mecanismo de adaptación, por ende, los Estados no pueden emplearla como pretexto para conseguir otros objetivos.

49. Pueden extraerse lecciones del contexto del desarrollo, con las cuales se demuestra que las reubicaciones encomendadas por el Gobierno, sin la suficiente planificación e inclusión de los derechos humanos, pueden ocasionar más sufrimiento y empeorar las condiciones de las personas reubicadas.⁹⁹ Además, la reubicación planificada no exige a un Estado de garantizar a las personas afectadas el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos humanos. Por lo tanto, además de la participación y la obtención del CLPI por parte de los pueblos indígenas, todo proceso de reubicación debe asegurar la protección de los derechos, incluidos los derechos culturales y a la libre determinación.¹⁰⁰

50. Por desgracia, los migrantes, por lo general, no pueden hacer valer sus derechos y acceder a la justicia debido a las condiciones irregulares y precarias que afrontan durante la migración. Los mecanismos judiciales y otros mecanismos de reparación son muy importantes para los migrantes y para quienes fueron reubicados a fin de presentar las quejas correspondientes y recibir una compensación adecuada por sus pérdidas. Además, tales mecanismos promueven la rendición de cuentas por parte de aquellos que violaron los derechos humanos. Para proteger verdaderamente los derechos de las personas afectadas por el cambio climático, es importante asegurar su acceso efectivo a la justicia antes, durante y después de la migración.

C. PERSONAS Y GRUPOS EN SITUACIONES VULNERABLES

51. Si bien los efectos de los fenómenos climáticos de evolución lenta no discriminan a ninguna persona, aquellas que ya están en situaciones vulnerables son las que están más expuestas a sufrir las vulneraciones de los derechos humanos como resultado de sus efectos adversos.¹⁰¹ Estos efectos repercutirán de manera desproporcionada en las personas que ya se encuentran en situaciones vulnerables debido a su “geografía, pobreza, género, edad, condición de indígena o minoría, origen nacional o social, nacimiento u otra condición y discapacidad”.¹⁰² Por estas razones, o por una combinación de estas razones, algunas personas también experimentan situaciones de discriminación y están más expuestas a sufrir abusos y violaciones de los derechos humanos antes de desplazarse, durante su desplazamiento y en el lugar de destino.¹⁰³ Estas experiencias pueden crear o agravar las situaciones vulnerables para los

⁹⁶ Véase “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, anexo 1 del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/4/18.

⁹⁷ Para obtener más información, véase *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change*, ACNUR, Brookings Institution, OIM y Georgetown University, 2017, 19.

⁹⁸ Véase la Iniciativa Nansen (n 11), 9, párr. 94; ACNUDH, *Key Messages on Human Rights, Climate Change, and Migration* (n 39).

⁹⁹ Véase ACNUR, *Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, 2014, párrs. 34-48.

¹⁰⁰ Véase Brookings Institution, Georgetown University y ACNUR (n 13).

¹⁰¹ Véase CDH, A/HRC/35/L.32 (n 45), preámbulo; CDH, *Los derechos humanos y el cambio climático*, 2014, A/HRC/35/L.32, preámbulo.

¹⁰² Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/35/L.32 (n 42), preámbulo; véase también COP de la CMNUCC (n 8), preámbulo; ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párrs. 17, 23.

¹⁰³ ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe (n 12), párrs. 14-15.

migrantes. A pesar de esto, las personas, incluidos los migrantes, no son vulnerables por naturaleza ni carecen necesariamente de resiliencia o capacidad de decidir y obrar.¹⁰⁴

52. En este estudio, la vulnerabilidad se entiende como la capacidad relativa de una persona para ejercer de manera efectiva sus derechos humanos. Los factores que causan vulnerabilidad pueden ser los mismos que aquellos que llevan a un migrante a abandonar su lugar, puede ocurrir durante el desplazamiento o en el punto de destino, independientemente de si el movimiento inicial fue por libre elección o no, o bien puede estar relacionada con la identidad o las circunstancias de un migrante. Por consiguiente, la vulnerabilidad puede ser tanto “situacional” como “personal”.¹⁰⁵ Cuando la vulnerabilidad es mayor, también significa que una persona puede tener menos capacidad de adaptarse o responder a los efectos del cambio climático. La capacidad de adaptación de una persona influye en su capacidad para desplazarse y en la libertad que tiene a la hora de tomar dicha decisión, lo que, a su vez, afecta su vulnerabilidad durante la migración y después de ella. Las vulnerabilidades de los migrantes, muchas veces, se generan o acentúan por el aumento de los trabas a las migraciones internacionales, que abarcan su criminalización, las políticas de migración basadas en la disuasión, las restricciones fronterizas, las restricciones en el acceso de los migrantes a los mercados de trabajo en los países de destino y una falta de vías migratorias regulares, incluso para trabajar en todos los niveles de cualificación, la educación, la unidad familiar y las necesidades humanitarias.¹⁰⁶ Como resultado, el tránsito resulta precario para los migrantes en situación irregular, para quienes es difícil cruzar las fronteras de manera

segura, pagar un medio de transporte más seguro y evitar estar expuestos a peligros en sus viajes.¹⁰⁷

53. La vulnerabilidad es el resultado de “formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, desigualdad y dinámicas estructurales y sociales que llevan a niveles bajos y desiguales de poder y disfrute de los derechos”.¹⁰⁸ Los efectos negativos de los fenómenos climáticos de evolución lenta pueden aumentar las desigualdades existentes. En los estudios de casos, se remarcará esta relación, en particular para los niños, las mujeres en situaciones vulnerables y los pueblos indígenas. Los niños y las niñas pueden tener vulnerabilidades específicas a raíz de su fisiología y necesidades de desarrollo, y los cambios en la seguridad alimentaria y la disponibilidad y calidad del agua, por ejemplo, pueden tener consecuencias significativas que abarcan graves deficiencias nutricionales. El estrés que los niños experimentan cuando cambian de entornos sociales y físicos puede tener efectos duraderos en su bienestar físico y mental.¹⁰⁹ Esto incluye cambios a partir de las migraciones; los niños están sujetos a más riesgos de abuso y explotación. Las causas principales de enfermedad y muerte en los niños aumentarán con el cambio climático, entre ellos, el paludismo (o malaria), la diarrea y la malnutrición. Los procesos de evolución lenta pueden interrumpir o impedir el acceso a los servicios médicos y la educación, en particular, en las zonas subatendidas. Los niños que se desplazan como consecuencia de estos procesos también tienen dificultades para obtener los servicios básicos y de educación.¹¹⁰

¹⁰⁴ *Ibid.* párr. 13.

¹⁰⁵ Véase *ibid.* párr. 13; ACNUR, *Migrantes en situaciones de vulnerabilidad, Perspectiva del ACNUR*, 2017, <<http://www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf>>.

¹⁰⁶ Véase ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito* (n 30), párr. 12.

¹⁰⁷ Véase *ibid.* párr. 15.

¹⁰⁸ ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe (n 12), párr. 13.

¹⁰⁹ ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 26; ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párr. 4.

¹¹⁰ Véase ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párrs. 10, 39-40. Los niños tienen derecho a acceder a la educación y deberían recibir educación sobre las cuestiones ambientales que afectan sus vidas. Véase CRC (n 93), art. 29 (e); ICESCR (n 99), art. 13; *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (n 74), párrs. 25, 51.



54. Las mujeres en situaciones vulnerables también corren riesgos desproporcionados debido a los efectos adversos del cambio climático, que pueden profundizar las desigualdades de género. La desigualdad que estas mujeres padecen a fin de acceder a las libertades y recursos necesarios para lograr el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales puede dar lugar a que se produzcan más daños durante las épocas de tensión ambiental. Esto da como resultado un aumento de los índices de mortalidad y más dificultad para recibir la atención médica adecuada.¹¹¹ Los problemas para las mujeres se agravan cuando se superponen cuestiones relativas a la pobreza, la marginación en la toma de decisiones y el control sobre la tierra y los recursos.¹¹² También significa que tienen menos capacidad de adaptación y, en algunos lugares, pueden estar atrapadas sin poder escapar de las malas condiciones a causa de la discriminación, la falta de capital, las leyes discriminatorias y las prácticas sociales. Estos riesgos pueden agudizarse por las vulnerabilidades interrelacionadas, lo que posiblemente empeorará las condiciones de las mujeres que viven en la pobreza o con discapacidades, las mujeres de edad y las niñas.¹¹³ Las migrantes están expuestas a sufrir violencia de género y condiciones precarias cuando se encuentran en tránsito, y esto aumenta las probabilidades de que sean víctimas de las redes de trata.¹¹⁴

55. Por otra parte, los pueblos indígenas se enfrentan a mayores riesgos debido a los fenómenos climáticos de evolución lenta. Estos fenómenos incidirán en sus medios de subsistencia, derechos a la libre determinación, cultura, tierras, territorios

y recursos.¹¹⁵ La degradación ambiental, como consecuencia de los procesos de evolución lenta, pueden afectar de manera desproporcionada a los pueblos indígenas, que con frecuencia dependen directamente del medio ambiente para satisfacer sus necesidades básicas, lo que amenaza el ejercicio efectivo de sus derechos a la alimentación, el agua y la salud, entre otros.¹¹⁶

56. Las personas con discapacidades también afrontan desafíos únicos como consecuencia del cambio climático. Alrededor del 80 % de todas las personas con discapacidades viven en países en desarrollo, muchas de ellas en zonas rurales donde no tienen un acceso equitativo a las fuentes de empleo, la educación y la atención médica. Esto se traduce en situaciones donde no se dispone de la información y los servicios necesarios al objeto de prepararse para el cambio climático y adaptarse a sus efectos.¹¹⁷

57. Es importante señalar que las personas que se ven afectadas de manera desproporcionada por el cambio climático no son solo víctimas pasivas. Puede tratarse de agentes, actores y líderes encargados de abordar el cambio climático y sus efectos, incluidos aquellos relacionados con la movilidad humana. Comprender mejor los efectos desproporcionados del cambio climático en los grupos y las personas específicas, así como la adopción de medidas adecuadas para su participación en los procesos de toma de decisiones, les permitirá ser defensores activos de sus derechos y contribuir a elaborar medidas y políticas más eficaces.

D. DERECHOS HUMANOS DE TODOS LOS MIGRANTES

58. Todas las personas, incluidos los migrantes, poseen derechos humanos. Estos derechos se aplican antes, durante y después de que una persona se

¹¹¹ Véase ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 17.

¹¹² ACNUDH, *Discussion Paper: The Rights of Those Disproportionately Impacted by Climate Change*, 2016, 2.

¹¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático*, 2016, CEDAW/C/GC/37, párr. 2.

¹¹⁴ Véase *ibid.* párr. 59; Sabira Coelho, *The Climate Change-Human Trafficking Nexus*, OIM, 2017.

¹¹⁵ Véase UNDRIP (n 90).

¹¹⁶ Véase ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párrs. 29-30.

¹¹⁷ Véase ACNUDH, *Discussion Paper: The Rights of Those Disproportionately Impacted by Climate Change* (n 107), 7.

haya desplazado, ya sea dentro del estado de origen, esté en tránsito o en el lugar de destino. En el caso del movimiento transfronterizo, esto requiere que el Estado receptor garantice el cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria. Además, toda persona tiene el derecho a abandonar cualquier país, incluso el propio. Para los migrantes, esto proporciona los medios legales para salir de un país. Los migrantes también tienen el derecho de regresar a su país, sujeto a restricciones que no sean arbitrarias.¹¹⁸

59. Si bien no existe un derecho humano internacional general que autorice a una persona a ingresar en un país que no sea el propio, un Estado debe proporcionar medidas de protección de los derechos humanos para todas las personas que estén bajo su jurisdicción, incluidos los migrantes en situación irregular. Los Estados tienen asimismo la obligación de evaluar, en forma individual, la situación de quienes buscan ingresar en el país o permanecer en él. En esta evaluación, se debe determinar si una persona puede ser repatriada, y si y cómo tiene derecho a necesidades específicas de protección de los derechos humanos debido a su situación particular de vulnerabilidad. No se puede rechazar en la frontera a una persona que se desplaza, ni se la puede repatriar ni expulsar si es un refugiado conforme a la ley internacional o regional, su vida se encuentra en peligro o si, a su regreso, podría llegar a ser víctima de graves violaciones de los derechos humanos, incluidos los actos de tortura o los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esta prohibición se fundamenta en el principio de no devolución, que a su vez se basa en los derechos humanos, el derecho consuetudinario y otras normas de los tratados.¹¹⁹

¹¹⁸ ICCPR (n 60), art. 12 (2), 12 (4).

¹¹⁹ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 de julio de 1951, art. 33; ICCPR (n 60), art. 7; *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 1984, art. 3.

60. En el contexto del cambio climático, se ha propuesto como posibilidad la aplicación del principio de no devolución para exigirle a los Estados que no rechacen a los migrantes mediante la introducción de protección complementaria conforme a las normas de derechos humanos.¹²⁰ Del mismo modo, los Estados podrían emplear la “protección basada en los derechos humanos” para “ampliar la protección basada en los instrumentos internacionales de derechos humanos” para aquellos que no reúnen las condiciones como refugiados, pero cuya expulsión iría en contra de las obligaciones establecidas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluido, entre otros, el principio de no devolución.¹²¹ Como se menciona a continuación, hasta la fecha, los tribunales aún no han encontrado que los efectos del cambio climático alcancen el umbral necesario para empezar a aplicar el principio de no devolución. Sin embargo, esta situación podría cambiar, dado que los efectos adversos del cambio climático repercuten con más gravedad en los derechos humanos de las personas. Además, el principio de no devolución y la necesidad de realizar evaluaciones individuales implica que está prohibida la expulsión arbitraria o colectiva.¹²²

61. En algunas circunstancias, una persona que no reúne las condiciones como refugiado puede afrontar daños graves e irreparables en su país de origen. En estos casos, se insta a los Estados a ofrecer protección contra la expulsión cuando el país de origen no puede proteger a dicha persona contra tales daños. La protección, en parte, puede revestir

¹²⁰ Véase McAdam (n 27), 53. La protección complementaria no está definida en ningún instrumento internacional, y se refiere a otras formas de exención de expulsión que no se enmarcan en la Convención sobre los Refugiados de 1951.

¹²¹ ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, informe (n 12), 9.

¹²² Véase ACNUDH, *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2014, directriz 9; *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 1990, art. 22.

la forma de permiso de residencia.¹²³ Los Estados deben asegurarse de que todos los migrantes que solicitan protección en este contexto no permanezcan en un limbo jurídico, además de que se les defina su condición jurídica. Esta disposición se aplica a aquellos con necesidades específicas de protección de los derechos humanos: las personas que requieren atención médica o que, en caso de volver a sus países, no tendrían acceso a la atención médica necesaria; los casos donde la devolución implicaría vivir en condiciones que no son dignas del ser humano y donde no estén cubiertas las necesidades básicas, o bien donde la expulsión equivaldría a interferir de manera arbitraria al derecho a la familia o la vida privada.¹²⁴

¹²³ Véase ACNUR, *Personas que necesitan protección internacional*, 2017, 4.

¹²⁴ Véase ACNUDH, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, adición (n 45), 10, principio 6; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm.

62. Una vez que se encuentran en el nuevo Estado, los migrantes tienen derecho a los mismos derechos humanos que el resto de los habitantes del país. El derecho internacional de los derechos humanos establece excepciones entre los nacionales y los extranjeros en relación con solo dos derechos, y solo después en contadas circunstancias. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reserva a los ciudadanos el derecho a votar y participar en los asuntos públicos, y el artículo 12 reserva el derecho a circular libremente a quienes se hallen legalmente en el país.¹²⁵ Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos reconoció que un

6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 2005, CRC/GC/2005/6, párrs. 27, 84.

¹²⁵ ICCPR (n 60), arts. 12 (1), 25. La libertad de circulación puede estar limitada "si se necesita proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, los principios morales o los derechos y libertades de otras personas". *Ibid.* art. 12 (3).



extranjero puede acogerse a la protección otorgada por el artículo 12, incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia.¹²⁶ Los trabajadores migratorios, incluidos los indocumentados, también tienen derechos y no pueden ser obligados a realizar trabajo forzoso.¹²⁷ Sin embargo, aun cuando los Estados pueden restringir en cierta medida la libertad de circulación de los migrantes que no son residentes legales en el país, esto no implica que puedan detenerlos arbitraria o colectivamente. Todos los migrantes gozan del mismo derecho a la libertad y seguridad que cualquier otro individuo que se encuentre en el país, y no pueden estar sujetos al arresto o detención arbitraria.¹²⁸ Las medidas que permiten la detención de los migrantes sin ninguna justificación individual van en contra del derecho internacional de los derechos humanos.¹²⁹

63. Los derechos humanos también abarcan los derechos laborales. En el contexto del cambio climático, las personas pueden recurrir a la migración laboral para responder a sus efectos. En la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se subrayan los derechos humanos de los trabajadores migratorios. Los Estados Miembros se comprometen a respetar y fomentar los principios y derechos de cuatro categorías, entre ellas, 1) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho, 2) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, 3) la abolición del trabajo infantil y 4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estas protecciones se aplican por igual a los refugiados, las personas desplazadas y los migrantes.¹³⁰

¹²⁶ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 15 sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, 1986, párr. 5.

¹²⁷ Véase ICRMW (n 117). La OIT también tiene normas laborales internacionales sobre los trabajadores migratorios. Véase OIT, "Trabajadores migrantes", <<https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang-es/index.htm>>.

¹²⁸ ICCPR (n 60), art. 9.

¹²⁹ Véase ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito* (n 30), 16, párr. 42 (la privación de la libertad debe ser, en todos los casos, el último recurso, debe tener un alcance y una duración limitados, debe ser necesaria y proporcionada y debe aplicarse como resultado de una evaluación de cada caso).

¹³⁰ Véase OIT, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, 1988.



© ACNUR / Mark Healey



Fenómenos climáticos de evolución lenta y movilidad transfronteriza: deficiencias de protección

III. Fenómenos climáticos de evolución lenta y movilidad transfronteriza: deficiencias de protección

64. La movilidad humana, dentro de los países y transfronteriza, es un fenómeno mundial. El cambio climático también representa un desafío mundial, con causas y consecuencias interrelacionadas que pondrán a prueba los límites de la cooperación y el derecho internacional. La relación entre ambos, y el efecto que el cambio climático tiene en el movimiento, constituye un desafío para los Estados y la comunidad internacional. El derecho internacional actual puede dar respuesta a algunos de estos desafíos, pero no está a la altura de las circunstancias en otros ámbitos, en particular, para muchas de las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático.

65. En esta sección, se abordan esferas del derecho internacional pertinente, que incluye el derecho de los derechos humanos, la legislación sobre la apatridia, el derecho de los refugiados y el derecho ambiental. Las personas que se desplazan a través de las fronteras desde regiones afectadas negativamente por el cambio climático lo harán en diferentes condiciones. Algunas lo hacen por encontrarse en situaciones de conflicto o persecución, por lo tanto, son refugiados con derecho a la protección en virtud de las leyes regionales e internacionales de refugiados. Otras pueden reunir los requisitos para recibir otra forma de protección jurídica. Muchas, sin embargo, no son refugiados ni personas apátridas. Esto lleva a que existan deficiencias de protección conforme al derecho internacional. Ahora bien, estas deficiencias no significan que la inacción de la comunidad internacional sea aceptable. Más bien, ponen de relieve la importancia de la asistencia y la cooperación internacionales.

A. DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

66. El derecho de los derechos humanos es fundamental para proteger a las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático. Los Estados tienen la obligación de garantizar el

cumplimiento de los derechos humanos durante todo el ciclo de la migración. Si un migrante fue víctima del tráfico ilícito o la trata de personas, debe recibir la plena protección y respeto de sus derechos humanos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes o la trata de personas.¹³¹ Las obligaciones de derechos humanos también ofrecen importantes medidas de protección a las personas cuyos derechos se ven afectados por el cambio climático. Como se mencionó anteriormente, sin embargo, la falta de un derecho de admisión general para aquellos que buscan cruzar las fronteras puede llevar a que los desplazamientos sean más precarios o se recurra a ingresar de manera peligrosa a un país. La construcción de muros y las prácticas como el uso de la violencia, los rechazos, las operaciones peligrosas de interceptación, la instalación de cercas y las sentencias administrativas¹³² que ponen en peligro a los migrantes contribuyen a las “situaciones de emergencia migratoria”.¹³³ Muchas de estas prácticas no respetan las normas y principios de los derechos humanos. Además, no abordan las necesidades de los migrantes y aumentan los riesgos y la vulnerabilidad.

67. A pesar de estos obstáculos, el derecho de los derechos humanos puede servir de base para futuras peticiones de admisión o no devolución, sobre la base de los daños a los que un migrante podría estar sujeto en el país de origen a raíz de los efectos adversos del cambio climático. El principio de no devolución protege a las personas de regresar de manera forzosa a un país donde están expuestas a circunstancias que ponen en peligro su vida, graves violaciones de los derechos humanos o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los tribunales aún deben constatar que los efectos del cambio climático alcanzan este umbral de

¹³¹ Véase el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, preámbulo, art. 4; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, art. 2 (b).

¹³² Véase ACNUDH, *Situación de los migrantes en tránsito*, (n 30), párrs. 19-27, 39-45, 49-54.

¹³³ Véase Jaya Ramji-Nogales, “Migration Emergencies”, 2017, 68, *Hastings Law Journal*, 609, 611-15.

daños,¹³⁴ pero esta posibilidad no se ha contemplado. En un caso de Nueva Zelanda, el Tribunal de Inmigración y Protección reconoció que los desastres, sean causados por el cambio climático o por otro fenómeno, podrían “proporcionar un contexto en el que la petición de ser reconocido como una persona protegida... estaría bien fundamentada”.¹³⁵ El Tribunal Supremo de Nueva Zelanda aprobó esta propuesta.¹³⁶ El Tribunal señaló que Tuvalu —el Estado de origen— no estaba obligado a mitigar todos los factores ambientales subyacentes asociados con el cambio climático y los desastres. Sin embargo, estableció que sí debía adoptar medidas para reducir los riesgos ocasionados por estos factores para cumplir con las obligaciones positivas exigidas para proteger la vida de las personas bajo su jurisdicción.¹³⁷

68. Si bien la jurisprudencia actual aún no considera que la amenaza planteada por el cambio climático sea lo suficientemente inminente o grave, las autoridades judiciales reconocen cada vez más que los efectos del cambio climático ponen en peligro los derechos humanos.¹³⁸ La necesidad de que exista una amenaza grave o inminente representa un desafío en el contexto de los procesos de evolución lenta, dado que las personas, a menudo, se desplazan antes de que los efectos alcancen dicho umbral. Sin embargo, una evolución en la comprensión e interpretación de la protección podría permitir la ampliación del principio de no devolución.¹³⁹ De lo contrario, las consecuencias de los efectos de evolución lenta, junto con las condiciones en el Estado de origen, tendrán que ser lo suficientemente graves para amenazar la vida o causar

graves violaciones de los derechos humanos, incluidos los tratos o penas inhumanos o degradantes. Ahora bien, una vez que los efectos lleguen a este nivel, el alcance y la magnitud de los desplazamientos podrían ser tales que se requerirán soluciones más amplias.

B. DERECHO DE LOS REFUGIADOS

69. Las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático, por lo general, no reúnen los requisitos para que se las considere refugiados, por lo tanto, no podrán gozar de las protecciones del derecho de los refugiados, aunque existen excepciones. Un refugiado es toda persona que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en la definición de refugiado que proporcionan los instrumentos internacionales o regionales pertinentes relativos a los refugiados o la legislación nacional. Conforme al derecho internacional, un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual, y que no puede regresar a dicho país debido a un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.¹⁴⁰ Una persona se considera un refugiado cuando reúne los requisitos relevantes, y no cuando recibió el reconocimiento formal. Por ende, una persona no se convierte en refugiado cuando se lo reconoce como tal, sino que el reconocimiento solo confirma el estado del que ya goza una persona que se ajusta a la definición de refugiado.¹⁴¹ Las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático satisfacen la primera condición de esta definición al cruzar la frontera de un Estado. Sin embargo, no cumplen con el resto de la definición, que involucra la persecución por los motivos enumerados en la Convención sobre los Refugiados de 1951.¹⁴²

¹³⁴ Véase, p. ej., *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, 2013, NZHC, 3125, párrs. 31-32.

¹³⁵ *AC (Tuvalu)*, 2014, NZIPT, 800517-520, Tribunal de Inmigración y Protección, párr. 70.

¹³⁶ *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, 2015, NZSC, 107, párr. 13.

¹³⁷ *AC (Tuvalu)*, 2014, NZIPT, 800517-520 (n 130), párr. 75.

¹³⁸ Véase *ibid.* párrs. 64-70; *Asghar Leghari v Federation of Pakistan*, 2015, Tribunal Supremo de Lahore, caso núm. 25501/2015, párrs. 6-7.

¹³⁹ Véase Jane McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protections Status*, ACNUR, 2011, 16-17 (donde se señala que, en teoría, cualquier violación de los derechos humanos podría suscitar una obligación de no devolución).

¹⁴⁰ Convención sobre los Refugiados de 1951 (n 114), art. 1 (A) (2); Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (considerado junto con la Convención de 1951 como la “Convención sobre los Refugiados”); véase también Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 1950, A/RES/428 (V), art. 6 A (ii).

¹⁴¹ Véase James C. Hathaway y Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, 2014, 1, 25.

¹⁴² Para obtener más información sobre la Convención sobre los Refugiados en este contexto, véase McAdam (n 27), 39-51; véase asimismo Kälin y Schrepfer (n 5), 31-32.

70. Sin embargo, existen casos donde ocurren situaciones de persecución relacionadas con el cambio climático o en su contexto, y las personas afrontan graves daños —o la violación sistemática y sostenida de los derechos humanos— debido a uno de los motivos previstos en la Convención.¹⁴³ Esto requiere alguna forma de «acción humana» o conducta por parte de un agente estatal o no estatal que contribuya a la situación comprometida de un refugiado, no solo la experiencia o las amenazas planteadas por los efectos adversos del cambio climático.¹⁴⁴ Esta situación podría darse si un Estado discrimina al prestar asistencia o brindar protección, o bien emplea los fenómenos y efectos del cambio climático como pretexto para perseguir a determinadas personas.¹⁴⁵ Por ejemplo, si un Gobierno les negó la

asistencia humanitaria a los grupos marginados o a personas específicas por haber participado en tareas de socorro en casos de desastre, o si sus políticas tuvieron como objetivo limitar el acceso a la agricultura de grupos particulares que la necesitan para su supervivencia, estos podrían considerarse actos de persecución. De igual modo, si un Estado no puede proteger a una persona de los actos de persecución no estatales en un área afectada por procesos de evolución lenta o después de un fenómeno climático de evolución rápida, esto podría servir de base para la presentación de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Esto fue lo que ocurrió después del terremoto de 2010, cuando los Gobiernos de Panamá y Perú reconocieron a algunos haitianos como refugiados sobre la base de un temor fundado de persecución por agentes no estatales y la ausencia de autoridad gubernamental en Haití.¹⁴⁶

¹⁴³ Véase Hathaway y Foster (n 136), 182-211 (la persecución es el grave vulneración o la denegación sostenida o sistemática de los derechos humanos, más la incapacidad del Estado para ofrecer protección); McAdam (n 27), 43 (la persecución abarca las violaciones graves de los derechos humanos); *AF (Kiribati)*, 2013, NZIPT, 800413, Tribunal de Inmigración y Protección, párr. 53 (donde se interpreta a la persecución como la violación sistemática y sostenida de los derechos humanos).

¹⁴⁴ Véase *AF (Kiribati)* (n 138), párrs. 54-55 (el requisito de acción humana no excluye las solicitudes de protección relacionadas con el cambio climático).

¹⁴⁵ Véase la Iniciativa Nansen (n 11), 27, párr. 55.

71. Los conflictos también pueden coincidir con los procesos de evolución lenta o verse agravados por

¹⁴⁶ Véase David James Cantor, "Migrants and Natural Disasters: National Law, Policy and Practice in the Americas", 2016, 2, *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, 17. Si bien esto se trató de un fenómeno climático de evolución rápida, dicha respuesta podría ajustarse a los procesos de evolución lenta.



ellos, como la desertificación y la sequía, lo que lleva al desplazamiento de refugiados. La confluencia de la hambruna —que puede estar relacionada con los efectos del cambio climático— y los conflictos también generan un contexto donde es necesario proteger a los refugiados. Por ejemplo, algunas comunidades étnicas o religiosas pueden estar afectadas de manera desproporcionada por la hambruna o la inseguridad alimentaria vinculada al conflicto o la violencia, lo que crea un vínculo entre su temor fundado de persecución y uno de los motivos enumerados en la Convención.¹⁴⁷ Por consiguiente, el derecho internacional de los refugiados brindará protección a algunas personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático. Sin embargo, esta protección no está impulsada solo por los eventos o efectos del cambio climático.

72. Los instrumentos regionales, en especial la Convención de la OUA en África y la Declaración de Cartagena en las Américas, amplían la definición de refugiado a fin de incluir a toda persona que se ve obligada a abandonar su país de origen debido a la «violencia generalizada», otros «eventos que provocan una alteración grave del orden público» o, en las Américas, la «violación masiva de los derechos humanos».¹⁴⁸ Esta comprensión más amplia de los criterios para la condición de refugiado podría abarcar a quienes enfrentan los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos climáticos de evolución lenta. De igual modo, las personas que se desplazan para huir de la hambruna, en particular, donde la hambruna está relacionada con el conflicto y la violencia, entrarían en esta definición regional de refugiado. En algunas circunstancias, estos instrumentos ofrecen una fuente regional de protección para algunas de las personas que cruzan las fronteras en el contexto de los fenómenos climáticos de evolución lenta.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Véase ACNUR, *Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries*, ACNUR, 2017, 1-2.

¹⁴⁸ Véase Organización de la Unidad Africana (OUA), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1969, 1001 U.N.T.S. 45, art. 1.2; *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, 1984, párr. III.3.

¹⁴⁹ Sin embargo, existe una «opinión predominante entre los Estados... que los desastres, como tales, no entran en la

C. LEGISLACIÓN SOBRE LA APATRIDIA

73. En el contexto del cambio climático, se ha planteado la situación de apatridia de aquellas personas que viven en determinados Estados insulares de baja altitud. El eventual hundimiento y pérdida de todas las tierras habitables, precedido probablemente por el movimiento de poblaciones enteras y sus Gobiernos, representa una amenaza sin precedentes. En el futuro cercano, es posible que las personas que se trasladan desde estos Estados no se ajusten a la definición legal de persona apátrida. Una persona apátrida es aquella que «no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación».¹⁵⁰ Sin embargo, los Gobiernos y las leyes de los Estados insulares no desaparecen necesariamente con la pérdida de las tierras. El derecho internacional presupone la continuidad de los Estados, aun cuando no se satisfagan los criterios aceptados para constituir un Estado. Por ende, la mayoría de las personas de estos Estados, en especial en el corto plazo, no entrarán en la categoría de personas apátridas *de jure* o personas a quienes se les negó una nacionalidad en virtud de la ley. Muchas personas que viven en estos países no los quieren abandonar, y quienes lo hacen desean seguir siendo reconocidos como nacionales de sus Estados.

74. Existe más riesgo de ser apátridas *de facto*, si las poblaciones y sus Gobiernos se desplazan de manera permanente o pierden su territorio. Este podría ser el caso aun cuando el Estado siga gozando de su reconocimiento, pero ya no tenga tierras habitables. Sin embargo, el total hundimiento de estos Estados y los movimientos en gran escala de poblaciones y Gobiernos aún no son una posibilidad inminente. Por ende, en este momento la atención se centra en la prevención de la apatridia y las condiciones que darían lugar a que una persona se convierta en apátrida *de facto* o *de jure*.¹⁵¹ La condición de la apatridia también se reconoce como corolario del derecho a una nacionalidad.¹⁵² El

definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena». Cantor (n 141), 18.

¹⁵⁰ Véase Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954, art. 1.1.

¹⁵¹ Susin Park, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States*, ACNUR, 2011, 16, 23.

¹⁵² Véase DUDH (n 60), art. 15; Park (n 146), 16-17.

reconocimiento de dicho derecho desempeña un papel integral en la prevención de la apatridia. Además, coincide con la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad. La privación de la nacionalidad se asocia asimismo a los efectos negativos en diversos otros derechos humanos internacionales.¹⁵³

D. DERECHO AMBIENTAL

75. El derecho ambiental, incluida la legislación sobre el cambio climático, también se aplica al cambio climático y la movilidad humana. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo contiene varios principios básicos del derecho ambiental. Entre ellos, se encuentran la responsabilidad común pero diferenciada, el principio de precaución, la cooperación, la responsabilidad ante las generaciones futuras y la protección ambiental como un aspecto del desarrollo sostenible.¹⁵⁴ En la misma Cumbre donde se redactó la Declaración, se abrieron a la firma la CMNUCC y la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Esta última tiene especial importancia en el contexto de los fenómenos climáticos de evolución lenta.¹⁵⁵ La movilidad humana ha sido objeto de creciente atención como parte del debate conforme a la UNCCD. En la COP 13 de 2017, los Estados partes de la UNCCD adoptaron una decisión sobre la migración.¹⁵⁶ En el ámbito del derecho ambiental regional, también se crearon normas relevantes. Estas normas abarcan el Convenio de Aarhus, que reconoce el derecho a vivir en

un medio ambiente adecuado para asegurar la salud y el bienestar de las personas, y concede los derechos públicos de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia en las cuestiones ambientales.¹⁵⁷

76. Si bien en la CMNUCC no se debatió ni se tuvo en cuenta en un principio el tema de los migrantes, en los recientes acontecimientos se manifiesta la voluntad de realizar un análisis al respecto.¹⁵⁸ El Acuerdo de París en virtud de la CMNUCC reconoce que cuando los Estados adoptan medidas para abordar el cambio climático, deberían “respetar, fomentar y considerar las respectivas obligaciones en materia de derechos humanos”, incluidos los migrantes.¹⁵⁹ Hasta la fecha, sin embargo, no existen obligaciones explícitas relativas a la protección de los migrantes conforme a ninguno de los acuerdos sobre el cambio climático. Por otra parte, en la mayoría de los documentos sobre planificación de la adaptación que enviaron las partes a la CMNUCC, se hace poca referencia al tema de la migración o las repercusiones del cambio climático en los derechos humanos.¹⁶⁰ Pero en varias contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) o compromisos de los Estados para mitigar o alcanzar los objetivos fijados en el Acuerdo de París, de algún modo, se alude a la migración.¹⁶¹ Y la labor actual de la COP y sus comités, incluido el Equipo de Tareas sobre Desplazamiento del Mecanismo Internacional de Varsovia, sirve de foro para abordar el tema y aclarar las obligaciones que podrían ser un medio para proporcionar una mayor protección.

¹⁵³ Véase *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*, informe del Secretario General, 2011, A/HRC/19/43.

¹⁵⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (n 87). Estos principios aparecen en los acuerdos ambientales posteriores, incluida la UNFCCC. No obstante, es cuestionable su condición de derecho consuetudinario. Véase Patricia Birnie, Alan Boyle y Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, Third, OUP, 2009, 38.

¹⁵⁵ Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, 1994 (1954 UNTS 3; 33 ILM 1328).

¹⁵⁶ COP, *El papel positivo que pueden desempeñar las medidas adoptadas en el marco de la Convención para hacer frente a la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía como factores causantes de la migración*, 2017, ICCD/COP(13)/L.25.

¹⁵⁷ Véase Convenio de Aarhus (n 87).

¹⁵⁸ Véase sec. I. B. *supra*.

¹⁵⁹ Preámbulo del Acuerdo de París (n 31).

¹⁶⁰ Solo en algunos de los programas nacionales de adaptación que enviaron los países en desarrollo, se mencionan los derechos humanos o la migración, y en aquellos donde se hace referencia a ellos se tiende a abordar el tema de manera general. Véase Mary Robinson Foundation – Climate Justice, *Incorporating Human Rights into Climate Action*, 2016, versión 2, <<http://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/05/Incorporating-Human-Rights-into-Climate-Action-Version-2-May-2016.pdf>>; Mary Robinson Foundation – Climate Justice, *Incorporating Human Rights into Climate Action*, 2014, versión 1, <<http://www.mrfcj.org/resources/incorporating-human-rights-into-climate-action/>>; Mekong Migration Network y Asian Migrant Centre, *Climate Change and Migration: Exploring the Impacts of Climate Change on People's Livelihoods and Migration in the Greater Mekong Sub-Region (GMS)*, 2013, 24.

¹⁶¹ Véase OIM, “Migration in INDCs/NDCs”, <<http://www.environmentalmigration.iom.int/migration-indcsndcs>>.



© ACNUR

IV

Desafíos planteados por los fenómenos climáticos de evolución lenta: estudios de casos

IV. Desafíos planteados por los fenómenos climáticos de evolución lenta: estudios de casos

77. Los efectos de evolución lenta del cambio climático suponen desafíos únicos, sobre todo, la dificultad de separar su papel en el aumento de la movilidad humana y los riesgos que representan para el ejercicio efectivo de los derechos humanos. En esta sección, se analizan los desafíos y las relaciones entre los derechos humanos, la degradación ambiental, el cambio climático y la movilidad humana. Nos basaremos en los informes y los datos existentes para presentar cuatro estudios de casos, cuyo objetivo es brindar las diferentes perspectivas desde el punto de vista geográfico sobre cómo los fenómenos climáticos de evolución lenta pueden repercutir en los derechos humanos de las personas afectadas e impulsar su movimiento. El análisis se centra en los denominados “puntos críticos” del cambio climático, que han atravesado efectos adversos significativos a raíz de los fenómenos climáticos y que se prevé que sigan afrontando graves riesgos como consecuencia del cambio climático. Las regiones cubiertas son 1) Asia Meridional, 2) Estados insulares del Pacífico, 3) el Sahel y 4) América Central. En cada uno de los estudios de casos, se proporciona información general, se abordan los efectos climáticos y ambientales que se observan en las poblaciones locales y que las afectarán, y se analizan las proyecciones y patrones de la movilidad humana. En el proceso, los estudios de casos evalúan la interacción de los fenómenos climáticos con otros factores contextuales y ambientales, y describen algunos riesgos posibles para los derechos humanos.

A. ASIA MERIDIONAL

1. Información general

78. Asia Meridional está compuesta por ocho países situados al sur de la cordillera del Himalaya: Afganistán, Bangladesh, Bhután, la India, Irán,

Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Su ecosistema va desde zonas alpinas y semidesérticas en el norte y noroeste hasta zonas de bosque tropical y zonas costeras bajas. La región alberga la cordillera del Himalaya y sus glaciares, así como uno de los deltas fluviales más grandes del mundo —el río Ganges y el Brahmaputra— que desemboca en la bahía de Bengala. Se considera un «delta en peligro», puesto que se prevé que el aumento del nivel del mar puede llegar a provocar una situación abrumante en el área.¹⁶² Gran parte del delta se sitúa en Bangladesh, un país cuya superficie consiste en un 80 % de llanuras inundables y donde se registran inundaciones anuales en el 30 y 70 % de su territorio.¹⁶³ Aparte de China, Asia Meridional alberga dos de los países (la India y Bangladesh) con mayor densidad poblacional en zonas costeras bajas. Si bien esto representa el 6 % de la población de la India, casi la mitad de la población de Bangladesh vive a 10 metros o menos sobre el nivel del mar.¹⁶⁴ El 9 % de la población vive en territorios que se sitúan a menos de cinco metros sobre el nivel del mar.¹⁶⁵

79. La región se ve muy afectada por el cambio climático y ambiental, y muchos de sus habitantes dependen de manera directa de la tierra y los recursos naturales para su empleo, medios de subsistencia o supervivencia. Por ejemplo, hasta dos tercios de las personas oriundas de Bangladesh están involucradas, de algún modo, en las actividades agrícolas.¹⁶⁶ La mitad de estas personas que trabajan en el sector agrícola son mujeres.¹⁶⁷ Por otra parte, tres cuartos de la población de Bangladesh reside en zonas

¹⁶² Banco Mundial, *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*, 2013, 123.

¹⁶³ Véase Saleemul Huq y Jessica Ayers, *Climate Change Impacts and Responses in Bangladesh*, 2008, IP/A/CLIM/NT/2007-09, 2.

¹⁶⁴ Véase Gordon McGranahan, Deborah Balk y Bridget Anderson, “The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low Elevation Coastal Zones”, 2007, 19, *Environment and Urbanization*, 17, 26.

¹⁶⁵ CIESIN, Columbia University, “Low Elevation Coastal Zone (LECZ), Urban-Rural Population and Land Area Estimates, versión 2”, <<http://dx.doi.org/10.7927/H4MW2F2J>>.

¹⁶⁶ Huq y Ayers (n 158) 3; Ministerio de Medio Ambiente y Bosques del Gobierno de la República Popular de Bangladesh, Programa Nacional de Adaptación (PNA), 2005, 23.

¹⁶⁷ FAO, Bangladesh, 2014.

rurales vulnerables desde el punto de vista ambiental, muchas de las personas que se encuentran en estas zonas viven en condiciones de pobreza y la mayoría de las familias no poseen tierras.¹⁶⁸ La población urbana de la región está en constante crecimiento, y la migración hacia las zonas urbanas provoca la expansión de los barrios marginales y la economía informal. Muchas de las zonas urbanas que se prevé que sigan creciendo ya están densamente pobladas y corresponden a las zonas costeras bajas.¹⁶⁹

80. También es común la migración desde algunos de los países de Asia Meridional. La India fue el país de origen con más migrantes internacionales en 2017 (16,6 millones), y Bangladesh también fue el país del que migraron una gran cantidad de

personas (7,5 millones).¹⁷⁰ Nepal, Pakistán y Sri Lanka estuvieron asimismo entre los países que contribuyen al gran número de migrantes.¹⁷¹ Las remesas se están convirtiendo en un parte cada vez más importante de las economías de estos países. En los últimos años, las remesas registradas hacia Bangladesh ascendieron los 10 mil millones de dólares estadounidenses, mientras que las enviadas a la India fueron de 70 mil millones de dólares estadounidenses.¹⁷²

2. Cambio climático, efectos ambientales y movilidad humana

81. En Asia Meridional, vive el 64 % de la población total del mundo que está expuesta a inundaciones anuales.¹⁷³ Pakistán y Bangladesh son dos de los países más afectados por los fenómenos

¹⁶⁸ McAdam (n 27) 162; Matthew Walsham, *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*, OIM, 2010, 8.

¹⁶⁹ Secretaría de la Iniciativa Nansen, *Climate Change, Disasters, and Human Mobility in South Asia and Indian Ocean*, 2015, documento de antecedentes, 11. Por ejemplo, un 87 % de la fuerza de trabajo de Bangladesh está empleada en la economía informal. Oficina de Estadísticas de Bangladesh, *Report on Labour Force Survey 2010, 2011*, 50.

¹⁷⁰ ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *International Migration Report 2017*, 2017, ST/ESA/SER.A/404, 12-13.

¹⁷¹ Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 164), 15.

¹⁷² *Ibid.*, Banco de Bangladesh, Departamento de Estadística, *Wage Earners' Remittance Inflow*, <<https://www.bb.org.bd/econdata/wageremittance.php#>>.

¹⁷³ Véase Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 164), 10.





climáticos extremos.¹⁷⁴ Sumado a esto, también se observan cambios en los procesos de evolución lenta. La región ha experimentado cambios de evolución lenta, como desertificación, sequía y erosión en las riberas de los ríos.¹⁷⁵ También se observan incrementos en las tendencias de la temperatura media anual, así como fuertes precipitaciones.¹⁷⁶ Los patrones de lluvias cambiaron y han tenido efectos variables. En Bangladesh, aumentaron las lluvias estacionales, mientras que en la India disminuyeron, pero los fenómenos de precipitaciones extremas son cada vez más frecuentes en la región central del país.¹⁷⁷

82. Se ha prestado mucha atención al aumento del nivel del mar, y a los efectos previstos que tendrá, particularmente, en Bangladesh. En las primeras estimaciones, se predijo un aumento del nivel del mar

de 1,5 metros para 2030, lo que afectaría al 16 % de la superficie terrestre donde viven 17 millones de personas.¹⁷⁸ De acuerdo con las predicciones más recientes, el nivel del mar subirá entre 10 y 25 centímetros para 2020 y 2050, respectivamente, y 1 metro para 2100.¹⁷⁹ El agua salada ya avanzó tierra adentro hasta 100 kilómetros, y se prevé que el aumento continuo del nivel del mar agrave los efectos de la salinización y reduzca la disponibilidad de agua dulce.¹⁸⁰ Estos efectos, junto con las marejadas, amenazan a un parte importante de las zonas costeras del país. Como ya se mencionó, es difícil realizar estimaciones directas sobre cuánto repercutirán los fenómenos climáticos de evolución lenta en la movilidad humana. Las estimaciones varían considerablemente, pero indican que con un aumento de 1 metro en el nivel del mar podrían quedar sin hogares entre 1,5 millones y 17 millones de personas.¹⁸¹

83. El derretimiento de los glaciares también es una preocupación grave en la región. Los glaciares del Himalaya están retrocediendo y, de

¹⁷⁴ David Eckstein, Vera Künzel y Laura Schäfer, *Global Climate Risk Index 2018: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2016 and 1997 to 2016*, Germanwatch eV, 2017, (Bangladesh ocupa el sexto lugar y Pakistán el séptimo del índice).

¹⁷⁵ *Ibid.* 6.

¹⁷⁶ Yasuaki Hijioka y otros, "Asia", *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Volumen II: Aspectos Regionales. Contribución del Grupo de trabajo II*, 2014, 1333.

¹⁷⁷ *Ibid.*, Ainun Nishat y Nandan Mukherjee, "Climate Change Impacts, Scenario and Vulnerability of Bangladesh" en Rajib Shaw, Fuad Mallick y Aminul Islam (eds.), *Climate Change Adaptation Actions in Bangladesh*, Springer Japan, 2013, 17-21.

¹⁷⁸ Esta estimación de 1989 se citó en Deepti Mahajan, "No Land's Man: Migration in a Changing Climate", *On the Move: Migration Challenges in the Indian Ocean Littoral*, Stimson Center, 2010, 4.

¹⁷⁹ Nishat y Mukherjee (n 172), 24.

¹⁸⁰ Huq y Ayers (n 158), 7.

¹⁸¹ Banco Mundial (n 157), 138.

acuerdo con las predicciones actuales, al final del siglo podrían perder entre el 45 y 68 % de su masa. Estos glaciares contienen reservas de agua que alimentan a los ríos, como Indo, Ganga y Brahmaputra, que son fundamentales para millones de personas de Pakistán, Nepal, Bhután, la India y Bangladesh. El agua de deshielo puede afectar de manera significativa a quienes viven más cerca de sus fuentes en las montañas.¹⁸² El derretimiento de los glaciares se debe, principalmente, al cambio climático, aunque la gran densidad de población en las zonas aledañas ha llevado a la deforestación y los cambios en la utilización del suelo que también incidieron de manera negativa en los glaciares.¹⁸³ En estas áreas, el derretimiento de los glaciares y el deshielo del permafrost afectan los sistemas de abastecimiento de agua y contribuyen a las sequías y la desertificación.¹⁸⁴

84. Existe una falta de análisis y recopilación exhaustiva de datos sobre la movilidad humana en relación con los desastres en Asia Meridional.¹⁸⁵ Sin embargo, se dispone de datos sobre casos específicos de desplazamiento vinculados con fenómenos climáticos. En 2010, las aguas de crecida después de dos meses de fuertes lluvias en la región noreste de Pakistán —que cubrieron algunas áreas donde estaban ocurriendo conflictos— dejaron como saldo millones de personas necesitadas de asistencia y cerca de 11 millones de desplazados internos.¹⁸⁶ En 2013, la sequía en Afganistán provocó el desplazamiento de los pueblos nómadas kuchi, así como la pérdida de sus tierras de pastoreo, ganado y acceso al agua potable.¹⁸⁷ Asimismo se cuenta con datos sobre los movimientos relacionados con las inundaciones anuales y los cambios ambientales en Bangladesh.

Las inundaciones y las tormentas han llevado al desplazamiento de más de 600.000 personas por año.¹⁸⁸ Cuando se predicen, las inundaciones pueden ser beneficiosas para la agricultura. Sin embargo, las lluvias irregulares y las graves inundaciones más recientes han menoscabado los medios de subsistencia. En las últimas décadas, ocurrieron varias inundaciones graves en las que millones de personas perdieron sus hogares.¹⁸⁹ Ahora bien, no se han realizado suficientes estudios sobre los efectos a largo plazo de las principales inundaciones en la movilidad humana. Existen indicios de que, como las áreas se vuelven más propensas a inundarse con más regularidad, las personas tienden a trasladarse de manera permanente.¹⁹⁰

85. La erosión es otro proceso de evolución lenta habitual en la región. La erosión costera afecta a Bangladesh y la India. Los fenómenos climáticos de evolución rápida, como las mareas de tormenta y las inundaciones repentinas, también pueden agudizar la erosión costera, así como la salinización.¹⁹¹ La erosión en las riberas de los ríos también llevó al desplazamiento en Bangladesh, y es probable que este problema se siga agravando, debido a que las lluvias monzónicas estacionales aumentan con los cambios en el clima.¹⁹²

86. Además de la presión que sufren las tierras, las desigualdades en los ingresos y el acceso a los servicios en la región contribuyen a la migración y la urbanización. La mayoría de las personas que se desplazan permanecen dentro de sus países, y se prevé que esta tendencia continúe a medida que empeoren los efectos del cambio climático.¹⁹³ Los desplazamientos transfronterizos que se observaron

¹⁸² Jiménez Cisneros y otros, "Recursos de agua dulce", *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Volumen I: Aspectos Mundiales y Sectoriales*, Cambridge University Press, 2014, 242.

¹⁸³ Rex Victor Cruz y otros, "Asia", en ML Parry y otros (eds.), *Cambio climático 2007: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*, Cambridge University Press, 2007, 493.

¹⁸⁴ Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 164), 11.

¹⁸⁵ *Ibid.* 13.

¹⁸⁶ *Ibid.* (se citan las estimaciones de IDMC).

¹⁸⁷ *Ibid.* 14.

¹⁸⁸ IDMC, "Bangladesh - Drivers of Displacement", <<http://www.internal-displacement.org/countries/bangladesh>> (obtenido de datos disponibles en IDMC desde 2008 hasta 2016).

¹⁸⁹ PNA de Bangladesh (n 161), 6-7.

¹⁹⁰ Véase OIM, *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, 2009, 227.

¹⁹¹ *Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus in South Asia* (n 14), 32.

¹⁹² McAdam (n 27), 164.

¹⁹³ *Ibid.* 162, 169-70.

después de los desastres repentinos en la región, por lo general, fueron hacia países vecinos. Después del ciclón Aila en 2009, al parecer miles de personas abandonaron Bangladesh de manera repentina y cruzaron la frontera con la India. Tras la ruptura de un dique en Nepal que ocasionó una inundación repentina, algunas de las 45.000 personas que fueron desplazadas se dirigieron hacia la India.¹⁹⁴ Es probable que el movimiento internacional relacionado con los fenómenos climáticos seguirá manteniendo los patrones actuales, es decir, los migrantes transfronterizos seguirán empleando las redes actuales para trasladarse hacia países vecinos, como la India.¹⁹⁵

87. De acuerdo con los datos disponibles, cuando las personas se mueven por períodos más prolongados o de manera permanente —dentro de, por ejemplo, Bangladesh—, en general, tienden a ir a los centros urbanos cercanos.¹⁹⁶ También hubo un aumento de la urbanización a causa del desplazamiento interno provocado por la sequía y los conflictos en Afganistán.¹⁹⁷ El efecto de la migración urbana es combinado. En algunas instancias, esto puede llevar a una mayor inseguridad, pobreza y empleo en sectores informales; en otras, puede servir como una estrategia de subsistencia para diversificar los ingresos rurales y enviar remesas a las comunidades de origen.¹⁹⁸

88. Los riesgos sanitarios también se intensifican en los barrios marginales de las zonas urbanas. Se prevé que el aumento de las inundaciones y las temperaturas provoque una mayor incidencia de enfermedades entre quienes viven en los barrios marginales.¹⁹⁹ Sin embargo, también ocurrirá lo mismo en términos

más generales, dado que se calcula que el cambio climático ocasionará el aumento del número de casos de cólera en las zonas costeras. El paludismo, o malaria, guarda relación con las precipitaciones en la India y Nepal, y las aguas de crecida contaminadas de las zonas urbanas expusieron a las personas a toxinas y agentes patógenos en la India y Pakistán.²⁰⁰ Los niños desplazados a raíz de factores ambientales sufren más casos de diarrea, en especial, en lugares donde el hacinamiento da lugar a que empeoren las condiciones sanitarias.²⁰¹

89. Las mujeres y las niñas también enfrentan más peligros, tanto por las condiciones en las zonas urbanas como después de los fenómenos climáticos o la degradación ambiental. Los servicios sanitarios son problemáticos en algunos lugares. Según estudios realizados sobre Bangladesh, los hombres pueden acceder más fácilmente al agua y las letrinas, mientras que las mujeres, por lo general, deben emplear las aguas de crecida contaminadas o los refugios públicos no higiénicos. Además, las mujeres deben recorrer largas distancias para buscar agua cuando su acceso es limitado, así como han denunciado casos de acoso sexual y problemas de privacidad en lugares de refugio después de abandonar sus casas inundadas.²⁰²

90. Además de los niños y las mujeres en situaciones vulnerables, los efectos del cambio climático se harán sentir entre quienes ya viven en los márgenes de la sociedad. Entre ellos, se encuentran los agricultores sin tierra en las zonas rurales, donde la degradación ambiental gradual ya incide en su capacidad de adaptación. Un total de veinte millones de personas que viven en las regiones costeras de Bangladesh ya están sufriendo los efectos de la salinidad en sus fuentes de agua potable.²⁰³ La infiltración de agua salada representa un desafío

¹⁹⁴ Véase Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 164), 14.

¹⁹⁵ Véase Walsham (n 163), 28-29; Mahajan (n 173), 10.

¹⁹⁶ Véase Walsham (n 163), 19.

¹⁹⁷ Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 164), 22.

¹⁹⁸ Walsham (n 163), 25. Es posible que las competencias adquiridas en las economías rurales no se puedan trasladar a los contextos urbanos, lo que empuja a los migrantes a buscar trabajos poco cualificados, vulnerables y fácilmente explotables.

¹⁹⁹ Véase Rajib Shaw y otros (eds.), "Urban Poverty, Climate Change and Health Risks for Slum Dwellers in Bangladesh",

Climate Change Adaptation Actions in Bangladesh, Springer, 2013, 59-60.

²⁰⁰ Hijioka y otros (n 171), 1347-48.

²⁰¹ UNICEF, *No Place to Call Home: Protecting Children's Rights When the Changing Climate Forces Them to Flee*, 2017, 9.

²⁰² Shaw y otros (n 194), 61-62.

²⁰³ Banco Mundial (n 157), 109.



significativo para las comunidades de la región. Los cambios en los ríos mareales debido a dicha infiltración alteran las aguas subterráneas y la calidad de los suelos, lo que repercute en el rendimiento de los cultivos, disminuye las oportunidades de subsistencia y, como consecuencia, obliga aún más a las personas a migrar.²⁰⁴ Está previsto que el cambio climático agudice estas condiciones, puesto que se calcula que el aumento del nivel del mar provoque el avance del agua salada tierra adentro.

91. El cambio climático repercutirá, en términos más generales, en el acceso a los alimentos. El aumento de las temperaturas y el estrés calórico ya están afectando la producción de arroz en partes de Pakistán, la India y Bangladesh.²⁰⁵ La producción de arroz en el delta de los ríos Ganges y Brahmaputra representa el 34 % de la producción de Bangladesh, que se destina de manera exclusiva al consumo interno. Gran parte de esta área se encuentra a menos de cinco metros sobre el nivel del mar y corre peligro debido al aumento del nivel del mar y las inundaciones.²⁰⁶ Estos efectos, en combinación con el aumento de los precios de los alimentos, amenazan la seguridad alimentaria y pueden tener graves consecuencias en la salud y la seguridad. Sin embargo, es posible implementar medidas de adaptación. Los países pueden intervenir con políticas agrícolas que prioricen la seguridad de los medios de subsistencia y la reducción de los niveles de pobreza, mejoren la capacidad de adaptación y fomenten la igualdad de género.²⁰⁷

B. EL SAHEL

1. Información general

92. El Sahel es una gran franja de tierra que se extiende de este a oeste por todo el continente africano. Es una región semiárida que funciona como zona de transición entre la parte meridional del

desierto del Sahara y las selvas tropicales del África subsahariana.²⁰⁸ La región cubre partes o la totalidad de los territorios de Senegal, Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Chad, Sudán y Eritrea. A veces, también se considera que la República de Gambia y Guinea Bissau son partes de la región. Muchos de los países que conforman la región son miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). La CEDEAO adoptó un protocolo sobre la libre circulación, que en principio permite a los ciudadanos de estos países ingresar y residir en otros países.²⁰⁹

93. La geografía de la región varía. En el oeste, cerca del océano Atlántico, gran parte de la población vive en regiones que se elevan a menos de cinco metros sobre el nivel del mar.²¹⁰ Desde el norte hasta el sur, el desierto presenta pastizales de altura, que se transforma en sabana arbolada y, posteriormente, un clima tropical húmedo en el sur y las costas. El Sahel contiene ecosistemas diversos que dependen, en gran medida, de los humedales interconectados y los sistemas fluviales. Estos sistemas fluviales alimentan los cultivos y la vida silvestre que proveen alimentos y medios de subsistencia a muchas personas, además, actúan como una fuente importante de agua durante la época de sequía.²¹¹

94. La región se caracteriza por mostrar una vulnerabilidad extrema y persistente.²¹² Ha venido experimentando una escasez crónica de alimentos desde principios de la década de 1970, y las causas de esta situación van desde la pobreza y la crisis económica hasta la desertificación y otros efectos del cambio climático.²¹³ Los países de la región del Sahel

²⁰⁴ Walsham (n 163), 18-19.

²⁰⁵ Hijjoka y otros (n 171), 1344.

²⁰⁶ Banco Mundial (n 157), 129.

²⁰⁷ Por ejemplo, véase el PNA de Bangladesh (n 161), 23-25.

²⁰⁸ Véase Carlo Buontempo, "Sahelian Climate: Past, Current, Projections", 2010, 5-6.

²⁰⁹ *Protocol Relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment*, 1979.

²¹⁰ CIESIN, Columbia University (n 160).

²¹¹ Véase F. Jane Madgwick y otros, *Wetlands and Human Migration in the Sahel*, Wetlands International, 2017, 12.

²¹² Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *Sahel 2017: Overview of Humanitarian Needs and Requirements*, 2016, 4, 8.

²¹³ Organización Mundial de la Salud (OMS), "Sahel Region", 2006, Health Action in Crises.

registran permanentemente los índices más bajos de desarrollo humano, sobre la base de la expectativa de vida, la educación y el ingreso nacional bruto per cápita.²¹⁴ Todos los países, a excepción de Nigeria, se clasifican como países menos adelantados (PMA). Casi toda la región se considera rural. Alrededor del 79 % de las personas viven en zonas rurales y dependen de la agricultura de subsistencia como medio de vida.²¹⁵ Sin embargo, la urbanización también se está produciendo en algunas áreas, donde la población creció hasta más de un 120 % en las últimas décadas.²¹⁶ Las personas tienden a asentarse cerca de las fuentes de agua: el delta interior del Níger tiene casi siete veces la densidad de población que toda la región.²¹⁷

95. La movilidad humana ha sido por mucho tiempo un medio para adaptarse a las condiciones

cambiantes en la región.²¹⁸ Ha sido además una forma de vida para algunos de los habitantes del Sahel, donde las personas dedicadas al pastoralismo migran por temporadas en respuesta a las condiciones cambiantes del medio ambiente y la variabilidad climática. Quienes buscan trabajo agrícola estacional también siguen redes establecidas. Por ejemplo, se producen desplazamientos anuales hacia las ciudades en la época de sequía en Níger, y hasta la mitad de los adultos en Burkina Faso abandonan el país durante un período mínimo del año.²¹⁹ La movilidad también se ha relacionado con los conflictos actuales y la violencia que hay en la región. Existen conflictos en Malí, la cuenca del lago Chad, Sudán y en las cercanías de la República

²¹⁴ PNUD, *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*, PNUD, 2016.

²¹⁵ PNUMA, *Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel*, 2011, 16-17.

²¹⁶ Véase Organización Mundial de la Salud (OMS) (n 208).

²¹⁷ Véase Madgwick y otros (n 205), 23.

²¹⁸ Véase Robert A. McLeman y Lori M Hunter, "Migration in the Context of Vulnerability and Adaptation to Climate Change: Insights from Analogues", 2010, 1, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 450, 451.

²¹⁹ Richard Black, Dominic Kniveton y Kerstin Schmidt-Verkerk, "Migration and Climate Change: Toward an Integrated Assessment of Sensitivity" en Thomas Faist y Jeanette Schade (eds.), *Disentangling Migration and Climate Change: Methodologies, Political Discourses and Human Rights*, Springer Netherlands, 2013, 37; Koko Warner y otros, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, CARE, 2009, 9.



Centroafricana.²²⁰ En la zona de la cuenca del lago Chad, los ataques perpetrados por Boko Haram, que comenzaron en Nigeria en 2013, han ocasionado el desplazamiento de millones de personas, en Nigeria y como movimientos de refugiados hacia los países vecinos.²²¹ Los ataques continuos, las respuestas militares y la emergencia del Estado Islámico de Iraq y Siria en 2016 acentuaron la inseguridad alimentaria y los desplazamientos. Se han registrado hasta 2,6 millones de desplazados internos.²²² Los conflictos desatados en el norte de Malí en 2012 han provocado asimismo la huida de sus habitantes al extranjero. Hasta enero de 2018, Burkina Faso había acogido a 23.000 refugiados malienses, mientras que Mauritania y Niger a más de 51.000 y 56.000, respectivamente.²²³ Europa también confirmó la llegada de más personas procedentes del Sahel, de acuerdo con las embarcaciones que arribaron a Italia durante 2016 y 2017.²²⁴

2. Cambio climático, efectos ambientales y movilidad humana

96. Desde 1970, las temperaturas han aumentado entre 0,5 a más de 1 °C en partes del Sahel, más que en muchas otras partes del mundo.²²⁵ Las tormentas extremas se han triplicado en las últimas décadas y guardan una correlación estrecha con el aumento de las temperaturas de la superficie terrestre.²²⁶ El Sahel ha experimentado graves sequías durante décadas, con períodos de sequía prolongados desde la década

de 1970 hasta la década de 1980 y un déficit pluviométrico permanente en los años posteriores. No hay consenso sobre la causa de estas sequías; la variabilidad regional de las precipitaciones se atribuyó a varios procesos, incluidos los cambios en la temperatura de la superficie marítima y los aerosoles atmosféricos.²²⁷

97. La mayoría de los habitantes de la región dependen de la tierra, ya sea para la agricultura o el pastoralismo. Esto comprende incluso la tierra que está degradada o es poco fértil. En la región oeste del Sahel, alrededor del 65 % de la tierra cultivable está degradada.²²⁸ En Niger, cerca del 95 % de la tierra productiva es tierra seca, por lo que la población ha atravesado por varias crisis alimentarias.²²⁹ Los medios de subsistencia y la producción de alimentos en el Sahel son sensibles al clima, puesto que las precipitaciones son un elemento clave para determinar la accesibilidad de los alimentos y los precios de estos en cualquier momento.²³⁰ Aun así, la vulnerabilidad de los medios de subsistencia y los alimentos no está causada solamente por los cambios en el medio ambiente. Otros factores desempeñan un papel importante. Por ejemplo, muchos de los países del Sahel se encuentran en los últimos lugares a nivel mundial en lo que se refiere a la igualdad de género.²³¹ Las mujeres de las zonas rurales, por lo general, deben hacerse cargo de las tareas domésticas además de las labores agrícolas, la preparación de las comidas, el cuidado de los niños, y la desigualdad a la que se enfrentan es una causa principal de la pobreza, el hambre y la malnutrición constantes.²³² Asimismo, la escasez de alimentos y agua potable en la región afecta de manera desproporcionada a los niños, y perjudica su crecimiento cognitivo y físico.²³³

²²⁰ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (n 207), 7.

²²¹ Véase USAID, "Lake Chad Basin - Complex Emergency", 2017, hoja informativa, 21, 4.

²²² Véase USAID (n 216); PMA, *Insecurity in the Lake Chad Basin - Regional Impact*, 2017, 24.

²²³ Véase ACNUR, "Malian Refugees in Burkina Faso, Mauritania and Niger and IDPs in Mali", <<https://data2.unhcr.org/en/situations/malisituation>>.

²²⁴ Véase ACNUR, "ITALY - Sea Arrivals. UNHCR Update #9", 2016; ACNUR, "Italy Sea Arrivals Dashboard", 2017.

²²⁵ Isabelle Niang y otros, "África", *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Volumen II: Aspectos Regionales. Contribución del Grupo de trabajo II*, Cambridge University Press, 2014, 1206; PNUMA (n 210), 8.

²²⁶ Christopher M. Taylor y otros, "Frequency of Extreme Sahelian Storms Tripled since 1982 in Satellite Observations", 2017, 544, *Nature*, 475.

²²⁷ Buontempo (n 203), 5-8.

²²⁸ Warner y otros (n 214), 9.

²²⁹ Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (n 63), párr. 51.

²³⁰ Véase PMA y otros, *Climate Risk and Food Security in Senegal: Analysis of Climate Impacts on Food Security and Livelihoods*, 2013, 8.

²³¹ Véase PNUD (n 209), 214.

²³² Véase, p. ej., PMA, "Gender and WFP Niger", 2016.

²³³ Véase ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párr. 13.

98. Además del cambio climático, la inestabilidad en la gobernanza y la estructura social en partes del Sahel pueden reducir de distintas maneras la capacidad de adaptación, entre ellos, los conflictos, la fragilidad de los mercados laborales, las cuestiones de la tenencia de las tierras, el crecimiento poblacional y las políticas y planes deficientes de desarrollo.²³⁴ Por ejemplo, los proyectos de desarrollo, como los sistemas de riego y diques, a menudo, privilegian las necesidades de los centros urbanos y una minoría de agricultores en detrimento de otros que se encuentran aguas abajo. Una vez que las áreas fértiles quedan aisladas de las fuentes de agua debido a este tipo de proyectos, ocurren cambios significativos en la región. Los ejemplos que cabe mencionar son la pérdida de las inundaciones estacionales en Malí a causa de una central hidroeléctrica, la degradación ambiental del lago Chad como consecuencia del sistema de riego implementado aguas arriba y el descenso de los niveles de agua en el delta interior del Níger a causa de los diques construidos en el río Níger. Estos proyectos llevaron a una pérdida de la biodiversidad y una disminución de la productividad de los humedales.²³⁵

99. Las zonas del Sahel se consideran “puntos críticos” del cambio climático, aunque la variabilidad climática observada en el último siglo hace difícil analizar las causas de los cambios actuales.²³⁶ Es de esperar que el cambio climático contribuirá a la desertificación, una mayor degradación de los humedales y al aumento de las inundaciones debido a los cambios en los patrones de lluvias estacionales y a las lluvias cada vez más frecuentes.²³⁷ En general, se prevé que las lluvias en el Sahel disminuirán a medida que aumenten las temperaturas.²³⁸

100. Según los estudios realizados sobre la región, la migración es una respuesta a la sequía y la desertificación prolongadas. En Senegal, hasta el 90 % de los hombres de una región migraron una vez como mínimo durante su vida en las épocas de sequía.²³⁹ En la región oeste del Sahel, es habitual que los jóvenes deban irse lejos de sus hogares en las épocas de sequía para ganar dinero. Lo mismo sucede en la región sur de Sudán, donde los hombres migran en busca de trabajos asalariados.²⁴⁰ Algunas familias de la región se volvieron menos vulnerables y crearon resiliencia a través de la diversificación de los medios de subsistencia. Además, emplearon la migración y el comercio como formas de adaptación.²⁴¹ Las distancias recorridas varían de acuerdo con la gravedad de la sequía y el contexto del migrante. Para algunas familias, aumentó la migración a corto plazo después de los déficits pluviométricos por períodos breves. La disminución de las lluvias y la consiguiente reducción del rendimiento de los cultivos pueden limitar la capacidad de recorrer mayores distancias.²⁴² En un estudio realizado, se observó que, durante las épocas más graves de sequía, algunas familias cambiaron la migración internacional por la migración de ciclos cortos hacia lugares cercanos.²⁴³

101. A pesar de tales variaciones, quienes se ven afectados por la sequía y la desertificación siguen recurriendo al movimiento transfronterizo. En varios estudios de caso, se señaló que la migración hacia los países vecinos es un mecanismo importante de supervivencia. Durante la sequía que ocurrió desde 1968 hasta 1973, un millón de personas migraron desde Burkina Faso hacia otros países en la región.²⁴⁴ En Senegal, la migración que, en un principio fue interna, se extendió a los estados cercanos y, posteriormente, a Europa. Debido a que la mayoría

²³⁴ PNUMA (n 210), 8-9.

²³⁵ Véase Madgwick y otros (n 205).

²³⁶ Véase Niang y otros (n 220), 1209; Buontempo (n 203), 12; Philipp Heinrigs, *Security Implications of Climate Change in the Sahel: Policy Considerations*, OECD Sahel and West Africa Club, 2010, 15 (identificación de los puntos críticos del cambio climático).

²³⁷ Véase Niang y otros (n 220), 1211.

²³⁸ Véase Black, Kniveton y Schmidt-Verkerk (n 214), 36-7.

²³⁹ Véase OIM, *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (n 185), 329 (es probable que esta migración fue, sobre todo, interna).

²⁴⁰ *Ibid.* 271-72.

²⁴¹ Niang y otros (n 220), 1231.

²⁴² Véase OIM, *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (n 185), 43, 46.

²⁴³ *Ibid.* 274.

²⁴⁴ *Ibid.* 329.

de los migrantes eran hombres, significó una carga económica para las mujeres y las niñas y niños que no se desplazaron. Las remesas fueron fundamentales para estas comunidades.²⁴⁵ La migración transfronteriza puede considerarse un medio para proporcionar medios de subsistencia en vista de los fenómenos climáticos de evolución lenta, y los países del Magreb (Egipto, Túnez, Marruecos y Libia), a menudo, actúan como puntos de destino o tránsito para futuros desplazamientos.²⁴⁶ Por ende, si bien el desplazamiento en distancias más largas puede tener obstáculos cuando los recursos y el financiamiento son limitados, la migración transfronteriza es y seguirá siendo una estrategia durante las épocas de tensión ambiental.

102. Además de que las sequías y los cambios en los patrones de lluvias están relacionados con el cambio climático, el aumento del nivel del mar también podría agravar los riesgos para determinadas poblaciones del Sahel. La mayor parte de la costa este del Sahel está ubicada al nivel del mar o, como máximo, a un metro sobre el nivel del mar. Esta parte incluye áreas urbanas, como Dakar y Senegal, donde residen 2,8 millones de personas.²⁴⁷ El aumento del nivel del mar puede provocar inundaciones de las zonas costeras, lo que, a su vez, ocasionará el aumento de la mortalidad y las lesiones, las infecciones, los problemas de salud mental y físicos, el cierre de negocios, la pérdida de ingresos y fuentes de alimentos y la reducción en los servicios de agua y saneamiento.²⁴⁸ Si no se realiza ninguna intervención, es probable que se produzca un movimiento en gran escala desde las zonas costeras bajas densamente pobladas.

103. La movilidad humana también puede formar parte de un ciclo de degradación ambiental que contribuya a la inseguridad alimentaria y la pobreza, lo que se traducirá en más movimientos y limitaciones de recursos en los lugares de destino.²⁴⁹ Por

consiguiente, las áreas que alguna vez fueron puntos de destino se convirtieron en fuentes de migración debido a la degradación ambiental.²⁵⁰ Como las tierras de pastoreo dejan de ser aptas o los humedales y las fuentes de agua se secan, las personas dedicadas al pastoralismo cambian las rutas de migración. Existe la preocupación de que esto constituya un cambio a una migración hacia el sur más permanente en el Sahel, lo que reemplazaría la migración temporal y estacional, dado que las sequías y las inundaciones asociadas con el cambio climático se vuelven más frecuentes y graves.²⁵¹ Al igual que ocurre con otros contextos, los factores sociales, políticos y económicos interactuarán con el cambio ambiental para influir en la capacidad de adaptación y las decisiones para desplazarse o permanecer en el lugar. De acuerdo con un estudio sobre las opiniones de los agricultores respecto del cambio climático en Senegal, diversos factores, incluido el cambio climático, influyen en la migración y otras medidas de adaptación.²⁵²

104. La situación en el Sahel también pone de manifiesto el riesgo que plantean las maneras complejas en las que interactúan el cambio climático, la competencia por los recursos, los conflictos y la migración. Por ejemplo, en el área de la cuenca del lago Chad, la extracción de agua y el cambio climático contribuyeron a la reducción del lago Chad hasta una décima parte de su tamaño original, lo que ejerce una mayor presión sobre los recursos y alimenta posibles conflictos.²⁵³ Se ha afirmado que la escasez de recursos provocada por su uso excesivo y la degradación de evolución lenta vinculada con el cambio climático podría desembocar en conflictos violentos.²⁵⁴ Por ejemplo, la presión de las comunidades pastoriles del norte sobre las tierras del sur, donde los agricultores están expandiendo las zonas agrícolas, ha generado tensiones en cuanto a los recursos, lo

²⁴⁵ *Ibid.* 330-31.

²⁴⁶ Banco Mundial, *Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal*, 2014, 28, 144.

²⁴⁷ Véase PNUMA (n 210), 47.

²⁴⁸ Véase ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 15.

²⁴⁹ Tamer Afifi, "Economic or Environmental Migration? The Push Factors in Niger", 2011, 49, *International Migration*, 95, 117-18.

²⁵⁰ Véase Madgwick y otros (n 205), 12.

²⁵¹ Véase PNUMA (n 210), 8.

²⁵² Véase Ole Mertz y otros, "Farmers' Perceptions of Climate Change and Agricultural Adaptation Strategies in Rural Sahel", 2009, 43, *Environmental Management*, 804, 804, 809-10.

²⁵³ UNICEF (n 196), 18.

²⁵⁴ Niang y otros (n 220), 1239; Madgwick y otros (n 205), 35.

que podría desatar conflictos.²⁵⁵ Estos conflictos, a su vez, podrían llevar a un aumento de la migración y el desplazamiento en la región y, en algunas circunstancias, a un mayor movimiento de refugiados.

105. Las respuestas a tal movimiento pueden centrarse en diversos aspectos del problema. Centrar la atención, principalmente, en las preocupaciones de seguridad nacional podría ir en detrimento de las consideraciones sobre derechos humanos. Por ejemplo, la violencia en Darfur estuvo relacionada con el cambio climático, la escasez de recursos y la presión ejercida por el crecimiento demográfico.²⁵⁶ Esto llevó a afirmar que el “conflicto del cambio climático” representa una amenaza importante a la seguridad nacional para los países en desarrollo, lo que podría ocasionar una “migración masiva de la población” hacia los Estados Unidos y Europa.²⁵⁷ Este discurso hace que se deje de centrar la atención en los responsables de las causas del cambio climático y se ponga en quienes enfrentan sus consecuencias y, al mismo tiempo, pasa por alto el papel de las políticas de desarrollo, la acción o inacción de los Estados y los agentes privados.²⁵⁸

106. De manera similar, se ha criticado que centrar la atención en el cambio climático como la causa principal de los problemas del Sahel deja a un lado otros problemas en las esferas de la gestión de los recursos y las políticas de desarrollo económico.²⁵⁹ Contar con políticas de adaptación más amplias, que contemplen las vulnerabilidades existentes y busquen promover y proteger los derechos humanos, puede aumentar la capacidad de adaptación y abordar factores que contribuyen a la movilidad humana y el conflicto. Estas políticas deberían incorporar los

conocimientos de los pueblos indígenas de la región, así como los medios históricos de adaptación a los cambios ambientales.²⁶⁰

C. ESTADOS INSULARES DEL PACÍFICO

1. Información general

107. Las islas del océano Pacífico están compuestas de miles de islas distribuidas en una gran área geográfica. Están divididas en 22 Estados y territorios que incluyen Estados vulnerables al clima, como Tuvalu, Kiribati, Fiyi, Vanuatu, las Islas Marshall y Samoa. A excepción de Nueva Zelanda, todas se consideran pequeños Estados insulares en desarrollo.²⁶¹

108. Si bien la pobreza extrema no es un fenómeno generalizado en la mayoría de las islas, sí representa un problema en muchas de ellas. El índice de ingresos no se mantiene a la par de la media mundial, lo que provocó que las economías no fueran capaces de brindar suficientes oportunidades de empleo a sus poblaciones. En la mayoría de los Estados, los índices de empleo son inferiores al 50 % para la población en edad laboral. La ubicación remota de la mayoría de estas islas también agrava su vulnerabilidad económica; su geografía genera costos comerciales elevados y barreras que traban el acceso a los mercados internacionales.²⁶² La desigualdad de género, la violencia contra las mujeres y la falta de participación política exacerban las dificultades económicas y pobreza que experimentan las mujeres. Las mujeres registran índices inferiores de empleo; en las Islas Marshall, el índice de empleo de las mujeres es solo del 16 %.²⁶³

²⁵⁵ PNUMA (n 210), 9.

²⁵⁶ Véase Betsy Hartmann, “Rethinking Climate Refugees and Climate Conflict: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse”, 2010, 22, *Journal of International Development*, 233, 232.

²⁵⁷ *Ibid.* 234-35.

²⁵⁸ Véase Lauren Nishimura, «“Climate Change Migrants”: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies», 2015, 27, *International Journal of Refugee Law*, 107, 120-21.

²⁵⁹ Madgwick y otros (n 205), 34.

²⁶⁰ Véase A. Nyong, F. Adesina y B. Osman Elasha, “The Value of Indigenous Knowledge in Climate Change Mitigation and Adaptation Strategies in the African Sahel”, 2007, 12, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 787, 793-94.

²⁶¹ Véase *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific*, la Iniciativa Nansen, 2013, documento de antecedentes, 8-9.

²⁶² Banco Mundial, *Systematic Country Diagnostic For Eight Small Pacific Island Countries: Priorities For Ending Poverty And Boosting Shared Prosperity*, 2016, 3-4, 7, 9.

²⁶³ Véase *ibid.* 22.



109. La vulnerabilidad de muchos Estados insulares del Pacífico es evidente, dado que grandes superficies de tierra se encuentran cerca del nivel del mar. El 16 % de la superficie de los pequeños Estados insulares —la mayor de cualquier región— está en una zona costera baja.²⁶⁴ Por ejemplo, toda la superficie de Tuvalu se eleva a menos de 5 metros sobre el nivel del mar. El 90 % de su población reside en una zona costera baja.²⁶⁵ Los Estados compuestos, principal o completamente, por atolones corren especial peligro como consecuencia del aumento del nivel del mar; los últimos incluyen Kiribati, Tuvalu y las Islas Marshall.²⁶⁶

2. Cambio climático, efectos ambientales y movilidad humana

110. Si bien existen diferencias en los Estados insulares del Pacífico, en los debates sobre el cambio

climático, por lo general, estos Estados se ubican en el mismo grupo debido a que todos están expuestos a los peligros que supone la elevación del nivel del mar. Se calcula que la elevación media mundial del nivel del mar es de 1,3 a 1,7 mm por año desde 1993, pero este aumento no es uniforme en todas las regiones. Los pequeños países insulares en la región oeste del Pacífico experimentaron una subida del nivel del mar cuatro veces más que la media mundial entre 1993 y 2009.²⁶⁷ En algunos de estos Estados, el aumento del nivel del mar ya ha provocado la infiltración de agua salada y la erosión costera.²⁶⁸ Esto concuerda con modelos de elevación del nivel del mar causado por el cambio climático. Debido a la variedad de factores socioeconómicos y otros factores, es difícil determinar qué porcentaje de la erosión es ocasionada por el cambio climático si no se dispone de mejores datos empíricos de seguimiento.²⁶⁹

²⁶⁴ McGranahan, Balk y Anderson (n 159), 24. Las zonas costeras bajas se encuentran a menos de 10 metros sobre el nivel del mar. *Ibid.* 17.

²⁶⁵ Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe (n 18), párr. 17.

²⁶⁶ Véase Sabira Coelho y Angelica Neville, *Effects of Climate Change on Human Mobility in the Pacific and Possible Impact on Canada*, OIM, 2016, 10, 19.

²⁶⁷ Leonard A. Nurse y otros, "Islas pequeñas", *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Volumen II: Aspectos Regionales. Contribución del Grupo de trabajo II*, CUP, 2014, 1619.

²⁶⁸ Véase *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific*, la Iniciativa Nansen, 2013, documento de antecedentes, 9.

²⁶⁹ Véase Nurse y otros (n 262), 1619-20.



© IOM

111. Ahora bien, el aumento del nivel del mar no es el único efecto del cambio climático que pone en riesgo a algunos de estos Estados. La sequía también ha ocasionado grandes daños en algunas de estas islas. En 2013, las Islas Marshall declararon un estado de desastre después de la sequía acaecida en las islas septentrionales. A raíz del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), se originó una época de sequía en la región desde 2015 que llevó a declarar el estado de emergencia en Palaos y las Islas Marshall. Sumado a ello, las islas del Pacífico suelen experimentar tormentas fuertes, ciclones e inundaciones.²⁷⁰ Se prevé que los efectos previstos del cambio climático —el aumento del nivel del mar, las mareas de tormenta y el mar de fondo— provoquen riesgos continuos de erosión costera e inundaciones para los pequeños Estados insulares. Junto con el aumento de las temperaturas del aire y la superficie marítima, los ciclones y los cambios en los patrones de lluvias, estos efectos contribuyen a la pérdida de la capacidad de adaptación y los servicios de los ecosistemas necesarios para los medios de subsistencia y la supervivencia.²⁷¹ Si bien se planteó la posibilidad de hundimiento de los Estados como Tuvalu, es más probable que otros factores lleven

a que el área se torne inhabitable antes de que se pierda todo el territorio.²⁷² La pérdida de territorio y la densidad poblacional también suponen una amenaza a la gobernanza y la condición de Estado.²⁷³

112. El IPCC tiene un alto grado de certeza respecto de determinados riesgos clave, o efectos del cambio climático posiblemente graves, para los pequeños Estados insulares. Esto incluye el «[r]iesgo de muerte, lesiones, enfermedad o destrucción de los medios de subsistencia... debido a las mareas de tormenta, las inundaciones de las zonas costeras y el aumento del nivel del mar».²⁷⁴ Sin embargo, los riesgos para las islas no están relacionados únicamente con el aspecto ambiental. Ni son uniformes. No todas las islas del Pacífico comparten el mismo perfil de riesgo y, como ya se mencionó, las vulnerabilidades contextuales e individuales desempeñarán un papel en las respuestas a los efectos, incluidas las decisiones de migración. Dentro de la región, varias zonas y sus habitantes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático: zonas urbanas, atolones, comunidades costeras, ribereñas

²⁷⁰ *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific* (n 263), 5, 9.

²⁷¹ Nurse y otros (n 262), 1616.

²⁷² Véase Warner y otros (n 214), 18-19.

²⁷³ Véase Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe (n 18), párrs. 14, 22; IPCC, "Resumen para responsables de políticas" (n 59), 20.

²⁷⁴ IPCC, "Resumen para responsables de políticas" (n 59), 11-13.

y cerca de los deltas, y lugares propensos a las sequías.²⁷⁵ La presión demográfica, los problemas de desarrollo y saneamiento, y la actual escasez de agua y disminución de la producción agrícola agravan los riesgos planteados por el cambio climático.²⁷⁶

113. Como resultado, los pequeños Estados insulares, como los que se encuentran en el Pacífico, se han convertido en un símbolo emblemático de la movilidad humana en el contexto de los fenómenos climáticos de evolución lenta. Estos Estados han dejado en claro cuáles son los riesgos que el cambio climático plantea para sus poblaciones, y son los primeros en exigir el desarrollo de enfoques basados en los derechos humanos para mitigar el cambio climático, así como la implementación de medidas de adaptación, incluidas las vinculadas a la movilidad humana.²⁷⁷ Ocupan un lugar destacado en los debates sobre la reubicación planificada como consecuencia del cambio climático y la migración internacional.

114. Se pueden aprender lecciones a partir de los patrones de movilidad históricos y actuales. Al igual que con la mayoría de los países, el desplazamiento posterior a los fenómenos climáticos de evolución rápida fue, sobre todo, interno.²⁷⁸ La migración interna desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas más centrales de las islas también está relacionada con una combinación de factores socioeconómicos y del cambio climático. Entre estos factores, se encuentran las oportunidades de empleo y educación, el acceso a las fuentes de alimentos y la superpoblación.²⁷⁹ En algunos casos, la migración internacional se ha utilizado como una medida de respuesta. En Tuvalu, los migrantes, por lo general, se trasladan desde las

islas periféricas hacia la capital, o más lejos, como Fiji y Nueva Zelanda. Algunas de las personas que se desplazaron expresaron inquietudes sobre el medio ambiente y un futuro incierto debido al cambio climático.²⁸⁰ Cuando la atención está centrada en el cambio climático, esto también influye en las decisiones de migración debido a los efectos emocionales y psicológicos que acarrear dicha incertidumbre.²⁸¹

115. Algunos ejemplos de reubicación planificada aportan más experiencias; las reubicaciones en la época colonial tuvieron lugar después de la degradación ambiental producto de la minería (desde Banaba, Kiribati hacia la isla Rabi, Fiji) o debido a la escasez de tierras (desde Vaitupu, Tuvalu hacia Kioa, Fiji). A partir del análisis de estas reubicaciones, se puede constatar la importancia que tiene la elección percibida en el proceso, a través de las consultas y la participación en la toma de decisiones. Dicha participación no puede ser una mera formalidad. La ausencia de organismos en los procesos de reubicación se asoció con una pérdida de la identidad, además de la pérdida de los derechos. El consentimiento, el compromiso político por parte de los Gobiernos nacionales y la conservación del derecho a la libre determinación y a un gobierno autónomo son elementos fundamentales para el éxito de la reubicación.²⁸² El riesgo de pérdida de las tierras tradicionales, un aspecto clave para la identidad individual y comunitaria, la cultura y los medios de subsistencia, se concibe como una de las peores consecuencias posibles del cambio climático en la región.²⁸³ Las repercusiones en los recursos y el medio ambiente tienen «graves consecuencias» en los derechos a disfrutar la cultura y preservar y proteger la identidad colectiva, en especial, para los pueblos indígenas.²⁸⁴

²⁷⁵ John Campbell y Olivia Warrick, *Climate Change and Migration Issues in the Pacific*, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2014, 28-29.

²⁷⁶ Véase *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific* (n 263), 9; Ilan Kelman, "No Change from Climate Change: Vulnerability and Small Island Developing States", 2014, 180, *The Geographical Journal*, 120.

²⁷⁷ Véase *Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change*, 2007.

²⁷⁸ *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific* (n 263), 5, 9.

²⁷⁹ *Ibid.* 8, 10.

²⁸⁰ Véase Warner y otros (n 214), 18.

²⁸¹ *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific* (n 263), 10.

²⁸² Véase *ibid.* 11; Jane McAdam, "Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change", 2014, 49, *The Journal of Pacific History*, 301, 305, 319, 326-27; *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* (n 92), 6-7.

²⁸³ Véase Campbell y Warrick (n 270), 3, 10.

²⁸⁴ Véase UNICEF (n 196), 19-20; CRC (n 60), arts. 8, 30; ICESCR (n 65), arts. 1, 15.

116. Algunos Estados insulares del Pacífico se han planteado, en repetidas ocasiones, la posibilidad y la necesidad de llevar a cabo una reubicación planificada a raíz de que persisten las dudas sobre si estos territorios seguirán siendo habitables. Estos Estados se presentan como «un caso especial en el que, con el tiempo, resulta inevitable un aumento significativo del movimiento internacional».²⁸⁵ La mayoría de los Estados insulares enfatizan el deseo de permanecer en sus tierras, y mantener su soberanía, pero algunos reconocen la necesidad de realizar futuros desplazamientos poblacionales. El derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia también son esenciales para estas islas. Los Estados afectados desean mantener su identidad cultural y social, según lo expresado en la Declaración de Niue sobre el Cambio Climático. La Declaración alienta asimismo a que, en caso de ser necesario, se proporcione más asistencia con la reubicación.²⁸⁶ Algunos líderes expresaron la preocupación de que, al centrarse en la migración, se olvidará la labor significativa realizada para evitar los peores efectos del cambio climático en estos Estados. De hecho, existe un conflicto entre la reubicación como última alternativa y la necesidad de elaborar los planes correspondientes si el desplazamiento es inevitable. Por ende, en las consultas llevadas a cabo en la región, se enfatizaron las medidas de adaptación para permitirles a las personas permanecer la mayor cantidad de tiempo posible en sus territorios y preparar los planes de migración.²⁸⁷

117. Fiji aprobó la compra de tierras por parte del Gobierno de Kiribati dentro del territorio de Fiji, supuestamente por motivos de seguridad alimentaria, aunque también se debatió el tema de las compras de tierras para reubicación. Fiji ya inició los procesos de reubicación interna debido al aumento del nivel

del mar.²⁸⁸ Por otra parte, se encuentra elaborando las directrices a fin de estar mejor preparados para las futuras reubicaciones planificadas.²⁸⁹ Tuvalu solicitó un instrumento vinculante sobre la protección de las personas desplazadas a causa de los efectos del cambio climático.²⁹⁰ En septiembre de 2017, los líderes que asistieron al 48.º Foro de las Islas del Pacífico consideraron una propuesta de resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que brinde protección a las personas desplazadas por el cambio climático.²⁹¹

118. Los posibles Estados receptores también ofrecen un cupo de migración para las personas de las islas del Pacífico, aunque esto no está relacionado, sobre todo, con el cambio climático. En la actualidad, Nueva Zelanda cuenta con el programa de Categoría de Acceso al Pacífico, que permite a los habitantes de las islas del Pacífico migrar de manera permanente hacia ese país. Una propuesta reciente plantea la ampliación de las categorías de migración y la creación de una nueva visa para darle la posibilidad de mudarse a Nueva Zelanda a un máximo de 100 personas que se vean obligadas a huir de los efectos del cambio climático y ambiental. La migración laboral también puede constituir una forma de migración y adaptación, y se sugirió contar con un mercado laboral abierto en Australia y Nueva Zelanda.²⁹² Sin embargo, los Gobiernos de dichos países no han expresado su apoyo a una política de migración de tales características.²⁹³ Asimismo,

²⁸⁵ Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe (n 18), párr. 50.

²⁸⁶ Foro de las Islas del Pacífico, *Declaración de Niue sobre el Cambio Climático*, 2008.

²⁸⁷ Véase *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific*, la Iniciativa Nansen, 2013, informe final, 10, 13.

²⁸⁸ *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific* (n 263), 11.

²⁸⁹ Véase Karen E. McNamara y Helene Jacot Des Combes, "Planning for Community Relocations Due to Climate Change in Fiji", 2015, 6, *International Journal of Disaster Risk Science*, 315, 318.

²⁹⁰ Megan Rowling, "Tuvalu PM Urges New Legal Framework for Climate Migrants", *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-humanitarian-summit-climatechange-mig/tuvalu-pm-urges-new-legal-framework-for-climate-migrants-idUSKCN0YF2UD>> [Consulta: 24 de mayo de 2016].

²⁹¹ 48.º Foro de las Islas del Pacífico: comunicado del Foro, 2017, PIFS (17) 9, párr. 52.

²⁹² Richard Curtain y otros, *Pacific Possible. Labour Mobility: The Ten Billion Dollar Prize*, Banco Mundial, 2016, 32-33.

²⁹³ Si bien no constituye un compromiso vinculante para Australia o Nueva Zelanda, en el párrafo 5 del Acuerdo sobre Movilidad Laboral, en el Acuerdo del Pacífico sobre Relaciones Económicas más Estrechadas, se deja abierta

algunas personas de la región pueden recurrir a la migración laboral basada en la nacionalidad que ofrece los Estados Unidos.²⁹⁴

D. AMÉRICA CENTRAL

1. Información general

119. América Central es la región más austral de América del Norte, limita con México y se conecta con América del Sur. La región está compuesta por siete países: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Es una de las regiones más vulnerables a los fenómenos climáticos de evolución rápida, como huracanes, tormentas tropicales e inundaciones.²⁹⁵ Es asimismo una de las regiones con mayor biodiversidad del planeta y se ve amenazada por el cambio climático y un uso más intensivo del suelo para la producción agrícola y ganadera. Estas prácticas de utilización del suelo han llevado a una degradación importante del suelo y, como consecuencia, a la pérdida de ecosistemas. Sumado a esto, se prevé que, si continúan los efectos del cambio climático, aumentará la tasa de extinción de especies en partes de la región a fines de siglo.²⁹⁶

120. Casi la mitad de la población de América Central vive en la pobreza.²⁹⁷ Sin embargo, los niveles de pobreza varían en todos los países y grupos. La igualdad de género también varía, pero la mayoría de los países de la región ocupan los últimos lugares

a nivel mundial.²⁹⁸ En Guatemala, casi la mitad de la población son indígenas mayas, pero representa menos de un cuarto del ingreso y consumo total. Casi la mitad de la población de Guatemala tiene menos de 19 años, lo que la convierte en la población más joven de la región.²⁹⁹

121. Existen varios acuerdos regionales y bilaterales que facilitan la libre circulación entre los países de la región. Entre ellos, se encuentran el convenio de libre circulación CA-4 entre El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, que permite la entrada a estos países sin pasaporte ni visa, así como los acuerdos bilaterales entre Costa Rica y la mayoría de los demás Estados de América Central, que no exigen tener una visa para ingresar en ellos.³⁰⁰

2. Cambio climático, efectos ambientales y movilidad humana

122. Han ocurrido cambios significativos en el clima de la región, como temperaturas extremas y una disminución general de las lluvias.³⁰¹ El Corredor Seco de la región, que cubre partes de Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá, es propenso a las sequías.³⁰² Han aumentado los fenómenos climáticos extremos, entre ellos, una actividad ciclónica más frecuente.³⁰³ Los fenómenos de El Niño y La Niña han repercutido gravemente en los medios de subsistencia, la salud y los servicios de abastecimiento de agua de quienes viven en la región. Los fenómenos más recientes de El Niño, entre 2014 y 2016, estuvieron acompañados de épocas graves y prolongadas de sequía. Esto afectó, en particular, a Nicaragua, Honduras y El Salvador, donde se cultiva gran parte del maíz de la región.

la "posibilidad de realizar mejoras operativas y ampliar las oportunidades de movilidad laboral a nuevas áreas ocupacionales donde hay escasez de mano de obra en los países receptores". Véase Acuerdo del Pacífico sobre Relaciones Económicas más Estrechadas, 2017.

²⁹⁴ Véase Bruce Burson y Richard Bedford, *Clusters and Hubs: Toward a Regional Architecture for Voluntary Adaptive Migration in the Pacific*, la Iniciativa Nansen, 2013, documento técnico 28-29, 36.

²⁹⁵ Véase Secretaría de la Iniciativa Nansen, *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses*, la Iniciativa Nansen, 2013, documento de antecedentes.

²⁹⁶ Véase Graciela O. Magrin y otros, "América Central y América del Sur", *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Volumen II: Aspectos Regionales. Contribución del Grupo de trabajo II*, Cambridge University Press, 2014, 1502.

²⁹⁷ *Ibid.* 1502, 1515.

²⁹⁸ Véase PNUD (n 209), 214-16.

²⁹⁹ Véase Agencia Central de Inteligencia (CIA), "The World Factbook: Guatemala", CIA, 2017, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html>>; Cooperative for Education, "Poverty & Education", <<http://www.coeduc.org/guatemala/poverty.html>>.

³⁰⁰ Véase Cantor (n 141), 32.

³⁰¹ Magrin y otros (n 291), 1502.

³⁰² Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 290), 9.

³⁰³ Magrin y otros (n 291), 1504; Banco Mundial (n 241), xix, 9, 50.

Las caídas de los volúmenes de producción se sumaron a los efectos en la agricultura, el ganado y los recursos de agua, lo que a su vez ejerció mayor presión sobre las poblaciones rurales pobres.³⁰⁴ Los precios de los productos alimenticios básicos subieron un 40 %. Esta situación, sumado a los cambios en el medio ambiente, provocó que muchas familias no pudieran cubrir sus necesidades básicas.³⁰⁵ En Honduras, donde los niños representan alrededor del 40 % de la población, los efectos de El Niño trajeron como consecuencia una disminución de sus niveles de nutrición, la asistencia escolar y un aumento de la migración. Más de la mitad de las personas que se desplazaron durante la sequía permanecieron en el país, mientras que el 11 % se dirigió hacia otros países. Cerca del 10 % de estas personas eran niños.³⁰⁶ Se registraron cifras similares en Guatemala y El Salvador durante la sequía, y el 12 y 5 % de las familias, respectivamente, emplearon la migración como mecanismo de supervivencia.³⁰⁷

123. Los recientes modelos climáticos anticipan que El Niño causará fenómenos más extremos a medida que el cambio climático provoca el aumento de las temperaturas. Estos fenómenos, junto con el aumento del nivel del mar y el incremento de la frecuencia e intensidad de los ciclones, podrían causar marejadas y daños en las zonas costeras. Se espera que disminuyan las precipitaciones y, con ellas, el suministro de agua. Del mismo modo, el caudal de los ríos disminuirá a medida que la temperatura aumente: entre el 10 y el 30 % para finales de siglo, con pérdidas mayores en las zonas montañosas.³⁰⁸ Estos cambios, junto con otros procesos de evolución lenta, podrían causar una disminución en las cosechas,

una baja en la productividad agrícola y efectos negativos en materia de seguridad alimentaria. Sin una adaptación más profunda, es probable que, por el cambio climático, la producción de trigo disminuya en un 50 % y las cosechas de café se vean afectadas, que representan el principal medio de vida para los trabajadores y pequeños productores de la región.³⁰⁹

124. Las tendencias actuales en el uso de la tierra empeorarán los efectos adversos del cambio climático; la conversión y la pérdida de ecosistemas de la región contribuirán a la emisión de gases de efecto invernadero y a la pérdida de la biodiversidad. En las zonas costeras, el aumento en el nivel del mar y las prácticas en el uso de la tierra, como deforestación y conversión de la tierra, amenazan los manglares, los arrecifes coralinos y las poblaciones de peces. Además de los efectos en el uso de la tierra, los cambios climáticos están generando efectos negativos en la salud de las personas.³¹⁰ Se registraron aumentos de la incidencia y las zonas de ocurrencia de dengue, fiebre amarilla y paludismo. Como consecuencia, han aumentado los índices de mortalidad.³¹⁰

125. Aunque a menudo los desplazamientos tras fenómenos climáticos de evolución rápida ocurren dentro de las fronteras nacionales, diversos desastres de importancia causaron desplazamientos internacionales, entre estos, tras el huracán Mitch en 1998, los terremotos de Nicaragua en 1972 y de El Salvador en 2000, los fenómenos climáticos de El Niño en 1973 y 1983. Más recientemente, tras el huracán Otto de 2016, se produjo otro desplazamiento transfronterizo. Dichos desastres y fenómenos climáticos contribuyeron a establecer las rutas migratorias internacionales de América Central a México y a los Estados Unidos.³¹¹

126. La migración producto de la violencia generalizada y las pandillas, que se elevó en la última década, recorre rutas similares. Esto sucede

³⁰⁴ PMA, *ENSO: Humanitarian Implications and Scenarios. The El Niño Aftermath and Perspectives for 2016-2017*, 2016, 2, 19.

³⁰⁵ Véase Stratfor, "Central America: How a Drought Affects Migration", Stratfor Enterprises, 2015, <<https://worldview.stratfor.com/analysis/central-america-how-drought-affects-migration>>.

³⁰⁶ Véase UNICEF (n 196) 12, 18.

³⁰⁷ OIM y otros, *Hunger Without Borders: The Hidden Links between Food Insecurity, Violence and Migration in the Northern Triangle of Central America, an Exploratory Study*, 2015, 24.

³⁰⁸ Véase Banco Mundial, n 241, xxv, 34, 60, 64, 95-96.

³⁰⁹ *ibid* xix, 42, 96; Magrín y otros, n 291, 1503.

³¹⁰ Magrín y otros, n 291, 1503, 1535, 1543.

³¹¹ Véase McLeman y Hunter, n 213, 452, 455.

particularmente en los países del Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. Por ejemplo, en 2016, cerca de 220.000 personas huyeron de El Salvador, que representa, comparando el tamaño de la población, una marca menor a Siria en materia de migración forzada de personas. El 84 % declaró huir de la violencia de las pandillas, que empeoró las condiciones de vida y disminuyó el ejercicio pleno de los derechos humanos.³¹² La mayoría de quienes cruzan las fronteras desde el Triángulo Norte llegan a los Estados Unidos: muchos de ellos, sin documentación en regla. La condición por la que transitan y su incapacidad de acceder a mecanismos de protección los vuelve vulnerables durante el viaje y una vez que llegan a destino.³¹³ El análisis del Triángulo Norte exploró también el vínculo entre seguridad alimentaria, violencia y migración. Uno de

los estudios determinó que la seguridad alimentaria y la violencia tenían correlación con la migración. Sin embargo, la relación entre estos tres factores no tiene una clara definición.³¹⁴ Más recientemente, un estudio de 2017 determinó que el aumento de la violencia a corto plazo tiene un efecto igualmente potente a las condiciones económicas a largo plazo sobre la migración de niños desde la zona y hacia los Estados Unidos.³¹⁵

127. Los fenómenos climáticos de evolución lenta también causan el aumento del movimiento. Por ejemplo, el aumento del nivel del mar provocó que algunas comunidades costeras de Panamá se reubicaran en terrenos más elevados.³¹⁶ Las

³¹² Véase IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, n 6, 22-23.

³¹³ Véase OIM y otros, n 302, 20.

³¹⁴ *Ibid.* 9-11, 24-26.

³¹⁵ Véase Michael Clemens, "Violence, Development, and Migration Waves: Evidence from Central American Child Migrant Apprehensions", Centro para el Desarrollo Global, 2017, 459.

³¹⁶ Véase Secretaría de la Iniciativa Nansen (n 290), 7.



personas también migraron como consecuencia de sequías prolongadas en la región, debido a la pérdida de cosechas y empleos, y la baja en la disponibilidad del agua.³¹⁷ Dichas percepciones muestran la interconexión de los factores económicos y ambientales en las elecciones migratorias.

128. Los efectos del cambio climático son cada vez más graves, por lo que se espera que la migración interna aumente tanto como la internacional. Las consecuencias afectarán a las poblaciones rurales que dependen de la tierra, lo que podría provocar la migración de estas poblaciones a las urbes o fuera del país por rutas existentes.³¹⁸ Al igual que en otras partes, estos fenómenos se ven influenciados por otros factores externos que ejercen presión sobre su capacidad y decisión de trasladarse. Los fenómenos climáticos de evolución rápida y lenta también podrían interactuar, reducir la resiliencia y acelerar la degradación ambiental a largo plazo. Esto provocaría la difícil distinción de los factores.³¹⁹ El cambio climático sirve también como justificación para una reubicación potencial forzada con el fin de posibilitar proyectos de desarrollo, como las presas hidroeléctricas. Es el caso de Panamá, donde un proyecto registrado conforme al Mecanismo para un Desarrollo Limpio de la CMNUCC debió detener sus tareas y fue eliminado del registro debido a que los impulsores del proyecto no habían consultado ni obtenido el consentimiento de las personas afectadas.³²⁰

129. Además del aumento de la migración, el cambio climático puede provocar que las poblaciones sean incapaces de trasladarse. Esto crea un círculo vicioso: los efectos adversos del cambio climático reducen la capacidad de trasladarse, aun cuando esto es necesario o preferible. A menudo, se trata de las poblaciones más vulnerables.³²¹ Implica también que los derechos humanos de las poblaciones inmóviles

corren el mismo riesgo —o incluso mayor— que quienes se trasladan. Por ejemplo, en Guatemala, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad a los cambios durante la época de lluvias dificultan la migración. Esto se ve exacerbado por el elevado costo de la migración y los desafíos similares que enfrentan las potenciales comunidades de destino.³²²

130. América Central ha adoptado determinados enfoques colaborativos en materia de desplazamiento transfronterizo en contexto de desastres. Los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración acordaron tras el huracán Mitch en 1998 que «los aspectos migratorios» causados por el desastre fueron abordados adecuadamente durante la Conferencia.³²³ Recientemente, elaboraron una Guía de prácticas eficaces de protección para las personas que cruzan las fronteras en el contexto de desastres.³²⁴

E. RESUMEN

131. Según se indica en los estudios de casos, el impacto del cambio climático pone cada vez más en riesgo la frágil relación de equilibrio entre la humanidad y el medio ambiente. Aun así, este impacto, especialmente en los casos de fenómenos climáticos de evolución lenta, no ocurre de manera aislada. En muchos lugares, este impacto confluye con otros fenómenos climáticos, altos índices de pobreza, inseguridad alimentaria, conflictos y poca capacidad de adaptación. El empleo, los medios de subsistencia y el acceso a los recursos naturales se ven afectados negativamente. Los fenómenos de cambio climático, sumados a otros factores de preocupación, pueden causar un aumento en la densidad migratoria. Además, cuando las personas migran por aumento

³¹⁷ Véase UNICEF (n 196) 12, 18.

³¹⁸ Véase Cantor, n 141, 9-10.

³¹⁹ Véase *ibid.* 10.

³²⁰ Véase UNICEF (n 196), 21.

³²¹ *Ibid.* 7.

³²² Véase Koko Warner y otros, "Where the Rain Falls: Climate Change, Food and Livelihood Security, and Migration", CARE; UNU-EHS 2012, 100.

³²³ Véase Cantor (n 141), 28. La Conferencia Regional sobre Migración está compuesta por Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

³²⁴ CRM, *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM: protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*, 2016.

de la vulnerabilidad y pérdida de recursos asociados a la tierra, es más probable que enfrenten riesgos en relación con sus derechos humanos o abusos en tránsito y en el lugar de destino.

132. Los estudios de casos también hacen hincapié en la amenaza progresiva que representa el cambio climático para los derechos humanos. En su forma más extrema amenazan los derechos a la vida, el alimento, el agua, la salud, la vivienda y la cultura, entre otros.³²⁵ Los desafíos para satisfacer los derechos humanos en estos contextos surgen, sobre todo, debido a las limitaciones a los recursos. Por ejemplo, las regiones enfrentan problemas de nutrición y acceso a fuentes de abastecimiento de alimentos al inicio de los fenómenos climáticos de evolución lenta. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas tendientes a proteger a las personas contra el hambre;

para ello, deben proporcionar necesidades básicas cuando los individuos no pueden hacerlo por sí mismos.³²⁶ En los estudios de casos también figuran riesgos comunes: la desnutrición se ha extendido en muchos Estados; las mujeres de las regiones enfrentan importantes barreras que hacen que algunas de ellas sean altamente vulnerables al cambio climático; los derechos humanos de los menores también tienen un elevado riesgo de ser dañados *in situ* y en tránsito; y la movilidad es una respuesta común al cambio climático.

133. Cada región también brinda ejemplos de aspectos únicos de los desafíos que presentan los fenómenos climáticos de evolución lenta. Asia Meridional es muy vulnerable a los cambios ambientales, y los patrones de migración estacional bien establecidos corren el riesgo de cambiar

³²⁵ Véase ACNUDH, *Key Messages on Human Rights and Climate Change* (n 39); ACNUDH, "A/HRC/32/23" (n 37); ACNUDH, *2009 Report* (n 36).

³²⁶ Véase CESCR, observación general núm. 12 (n 65), párrs. 14-15.



drásticamente a raíz del cambio climático. En el Sahel, se puede observar el efecto que tuvo el cambio climático en recursos compartidos importantes. La escasez de recursos está relacionada con el cambio climático, los conflictos y los proyectos de desarrollo en la región, lo que puede derivar en la migración y el desplazamiento. A menudo, existe un incremento de las tasas de migración y de reubicación planificada transfronterizas en respuesta al aumento en el nivel del mar en las islas del Pacífico; si bien cada isla presenta sus riesgos, los impactos potenciales a los derechos y a la identidad cultural contribuyen a una percepción de la migración como medida de último recurso. América Central es una región con rutas internacionales de movilidad bien establecidas. Los procesos de evolución lenta pueden contribuir al aumento de los movimientos migratorios internacionales en una región donde ya hay personas que cruzan las fronteras para escapar de las privaciones socioeconómicas, la violencia de las pandillas y los desastres ocasionados por las catástrofes naturales. Al mismo tiempo, pueden hacer que algunas personas que también necesitan la protección de sus derechos humanos no puedan movilizarse.

134. En los estudios de casos tomados en su conjunto es evidente la necesidad de cooperación y asistencia internacional, en general, para combatir los desafíos globales del cambio climático, y en particular, para confrontar la posible movilidad humana que conllevan los impactos crecientes y más frecuentes. Los procesos de evolución lenta han afectado a millones de personas, más del doble que aquellos afectados por tormentas y fenómenos climáticos extremos en el mismo período.³²⁷ También le dan a los Estados el tiempo necesario para planificar su respuesta a tal movimiento. Mucho queda por

saber sobre el ritmo y el modo en que ocurrirá el movimiento, en parte debido a que dependerá de las medidas de mitigación y adaptación de los Estados. La movilidad humana también depende de otros factores contextuales, muchos de ellos conocidos o fáciles de reconocer. Ahora es posible hacer frente a estos factores (las vulnerabilidades existentes y las condiciones socioeconómicas).

135. Es necesario tomar medidas para prevenir daños previsibles y actuar de acuerdo con lo establecido en materia de derechos humanos. En los estudios de casos se demuestra que los Estados han empezado a explorar soluciones posibles a los desafíos que presentan los fenómenos climáticos de evolución lenta. La cooperación regional en América Central se enfocó en la movilidad luego de los desastres y creó una guía sobre prácticas efectivas para la protección de personas que cruzan fronteras en contextos de desastre. En los Estados insulares del Pacífico han aumentado las propuestas para ampliar las categorías de migración a fin de incluir aquellas relacionadas con cambios climáticos y ambientales, y la posibilidad de explorar la migración laboral más expandida. Para las regiones de Asia Meridional y el Sahel consideraron, además, medidas proactivas de adaptación que incorporen el conocimiento indígena, que brinden aportes en intervención agrícola y que procuren asegurar los medios de subsistencia y mejoren la capacidad de adaptación.

136. Sin embargo, distintas barreras dificultan las medidas nacionales respecto del cambio climático. Estas barreras incluyen condiciones económicas e institucionales, aumento de la exposición a peligros y disminución de las opciones de migración interna; todas ellas socavan los avances en reducción de vulnerabilidades, al mismo tiempo que los impactos del cambio climático siguen empeorando. A pesar de estos obstáculos, hay procesos en marcha para hacer frente a las vulnerabilidades existentes y que tienen por objetivo asegurar la movilidad humana en virtud de los derechos humanos. En la siguiente sección, se abordan los métodos para aplicar estas medidas e integrar los principios y obligaciones de derechos humanos.

³²⁷ Entre 1979 y 2008, se calcula que 1600 millones de personas sufrieron las consecuencias de la sequía y la degradación ambiental de evolución lenta, en contraste con los 718 millones de personas afectadas por los fenómenos climáticos de evolución rápida. Véase OIM, *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, (n 185) 5; Walsham (n 163), 3 (se cita la base de datos de desastres de EM-DAT, que define a las personas afectadas como aquellas que necesitan atención inmediata en un período de emergencia).



V

Brindar protección:
obligaciones legales y
soluciones políticas

V. Brindar protección: obligaciones legales y soluciones políticas

137. Es posible y deseable implementar enfoques que prevén mejor la movilidad humana y que buscan proactivamente proteger los derechos antes, durante y después de los movimientos migratorios. Estos enfoques también brindan un medio para asegurar el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes transfronterizos. Dichos enfoques se abordan en esta sección. Al principio, se presenta un enfoque respecto de las obligaciones legales internacionales, que incluyen la tutela de los derechos humanos. Luego, se describen las intervenciones políticas y los acuerdos no vinculantes como guía para los Estados, para ayudarlos a comprender sus obligaciones legales, a brindar sugerencias para el desarrollo de nuevas leyes o soluciones políticas y a establecer prácticas efectivas.

A. UN ENFOQUE SOBRE LA MOVILIDAD HUMANA BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

138. El derecho de los derechos humanos tiene el potencial para ser una poderosa fuente de protección para las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático. No obstante, para poder brindar esta protección, las obligaciones legales deben interpretarse de modo tal que incorporen proactivamente los derechos humanos en medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático, y que también hagan frente a la movilidad humana. Es necesario un enfoque sobre la movilidad humana basado en los derechos humanos que incluya migración laboral y otras políticas y esquemas de movilidad humana.

139. En un enfoque basado en los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos que se encuentren en riesgo por fenómenos climáticos de

evolución lenta, incluido el derecho a la vida, los derechos al abastecimiento de alimentos adecuados, al agua, a la salud, a la vivienda, el derecho a la nacionalidad y el derecho colectivo a la libre determinación. Los Estados también deben asegurar el derecho a la no discriminación, a la participación e información de las personas afectadas, así como asegurar la rendición de cuentas y la reparación por abusos y violaciones. Según se analizó, el enfoque basado en los derechos humanos también comprende tomar medidas específicas basadas en derechos para hacer frente al cambio climático y a la movilidad humana. Hay, por lo menos, dos modos de lograr esto. El primero, mediante la implementación firme de obligaciones de derechos humanos para hacer frente a las necesidades y vulnerabilidades de aquellos afectados negativamente por los fenómenos climáticos de evolución lenta. El segundo, mediante la comprensión de las obligaciones de los Estados de mitigar y adaptarse al cambio climático según la CMNUCC que integra el derecho de los derechos humanos y los principios de los derechos humanos a la interpretación e implementación de estas obligaciones.

1. Obligaciones de derechos humanos

140. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar con los derechos humanos de todas las personas. Ello implica evitar las acciones o interferencias con sus derechos. Por otra parte, también implica llevar adelante obligaciones positivas. En el contexto del cambio climático, los Estados deben adoptar medidas para mitigar el cambio climático y prevenir sus efectos negativos en los derechos humanos a fin de asegurar que todas las personas tengan la capacidad y los medios para adaptarse a él, garantizar la rendición de cuentas y reparar de manera eficaz los daños ocasionados por el cambio climático.³²⁸ Asimismo, toda medida para hacer frente al cambio climático debe implementarse sin violar

³²⁸ Véase ACNUDH, *Key Messages on Human Rights and Climate Change*, (n 39).

derechos humanos. Los países con altas emisiones de carbono tienen, probablemente, obligaciones extraterritoriales de apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático debido a los daños previsibles a los derechos humanos que causan sus actividades y a su deber de cooperación internacional.³²⁹

141. Estas obligaciones tienen efectos en la movilidad humana: las medidas de mitigación contribuyen a la reducción de vulnerabilidades y riesgos, además, reducen la posibilidad de migración para aquellas personas que no deseen trasladarse. Las medidas de adaptación responden a los efectos del cambio climático y, en algunos casos, incluyen facilidades para la migración o reubicación planificada cuando es necesario.

142. Los Estados deben adoptar medidas para hacer frente a los riesgos que presenta el cambio climático para los individuos y las comunidades, incluso en relación con el ejercicio de sus derechos humanos.³³⁰ La incapacidad para llevar adelante estas medidas puede causar el incumplimiento de obligaciones de derechos humanos.³³¹ En relación con la movilidad humana, la obligación de adaptación implica facilitar la migración que se efectúa por elección y no por necesidad; en casos extremos, también puede implicar la reubicación planificada. La facilitación incluye un enfoque basado en derechos humanos o en elementos de derechos fundamentales y de derechos a la información y participación. Estos últimos son necesarios para el desarrollo de

políticas y esquemas de migración que permitan que las personas afectadas, incluidas aquellas de las comunidades receptoras, obtengan información y participen del proceso de toma de decisiones. Por otro lado, la incapacidad de adaptación puede causar desplazamientos internos o transfronterizos.

143. El enfoque basado en los derechos humanos no se limita a un período o contexto determinados. Por lo tanto, es aplicable antes del movimiento migratorio y a aquellos que no pueden trasladarse, a aquellos que migran por adaptación y a aquellos que migran por necesidad más que por elección. También es aplicable a los casos de reubicación planificada y a las propuestas de soluciones más duraderas después del desplazamiento, que deberían incorporar los derechos de libre determinación y nacionalidad. De hecho, la implementación y el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos pueden y deberían estar adaptadas al contexto: a las circunstancias coyunturales, a las necesidades y vulnerabilidades de aquellos que sufren los efectos de los fenómenos climáticos de evolución lenta. En consecuencia, los Estados deben tomar medidas para asegurar que los derechos de aquellos en situaciones particularmente vulnerables, que son las mismas personas que tienen mayores riesgos de quedar atrapadas o sujetas al desplazamiento. Las medidas que se tomen en estos

³²⁹ Véase John H Knox, *Human Rights Principles and Climate Change*, en Cinnamon P Carlarne, Kevin R Gray y Richard Tarasofsky (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2016, 229-31.

³³⁰ Véase ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párr. 33; ACNUDH, A/HRC/32/23 (n 37), párr. 32.

³³¹ Por ejemplo, en el caso de una catástrofe natural (alud de lodo), se determinó la violación de Rusia a sus obligaciones de derechos humanos, debido a que fue incapaz de planificar adecuadamente o advertir a la población acerca de un riesgo conocido, o bien de implementar políticas de reparación después de la catástrofe. El Estado puede elegir qué medidas adoptar, pero no adoptar ninguna medida al respecto es inaceptable. *Budayeva v Russia* (Solicitudes n 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02), Tribunal Europeo de Derechos Humanos.





casos deben incorporar los derechos, las necesidades y las capacidades específicos.³³²

144. Si bien el enfoque basado en los derechos humanos no está limitado a un lapso de tiempo, el papel preventivo que tiene para evitar los abusos cambia el foco a los riesgos que presentan los fenómenos climáticos de evolución lenta. Entonces, se alienta a adoptar medidas más proactivas para abordar e integrar los derechos a la planificación antes de que ocurran daños. En algunos casos, a fin de prevenir el desplazamiento, estas medidas pueden permitir que las personas se queden donde están, y en otros casos pueden permitir una migración por adaptación o una reubicación planificada por motivos de derechos humanos. Estas medidas pueden tener implicancias positivas en los derechos

humanos. Por ejemplo, un enfoque a la migración como adaptación basado en los derechos humanos podría permitir un mejor acceso a los derechos cuando las personas se trasladan y después de ello si se incluye el acceso al mercado laboral. Esta postura contradice la dependencia de los derechos humanos únicamente para los casos de reparación y brinda fundamentos más amplios para dar respuestas de adaptación más sostenibles.³³³ Además, esta postura se enmarca en el conocimiento actual de los efectos del cambio climático, en especial de los fenómenos climáticos de evolución lenta, que, en algún punto, son conocidos y previsibles. Todo ello brinda la oportunidad de planificar y gestionar mejor la migración con enfoques basados en derechos y

³³² ACNUDH, A/HRC/35/13 (n 38), párr. 31.

³³³ Véase, por ejemplo, Mariya Gromilova, *Revisiting Planned Relocation as a Climate Change Adaptation Strategy: The Added Value of a Human Rights-Based Approach*, 2014, 10, *Utrecht Law Review*.

cooperación. Es posible encontrar límites en cuanto a las medidas que se pueden adoptar específicamente; no obstante, es necesario que la legislación y las personas responsables de políticas tengan en cuenta la protección de los derechos humanos en los procesos de planificación e implementación.

145. Si bien las medidas proactivas y la planificación son clave para el enfoque basado en los derechos humanos, aún es necesario el acceso a una reparación efectiva.³³⁴ Para lograrla, hacen falta medidas de control y reparación. En el caso de la migración con facilidades o de la reubicación planificada, deberían existir mecanismos para controlar los efectos en los derechos humanos y asegurar la rendición de cuentas en el caso de violaciones a estos derechos.³³⁵ Los organismos de control deberían ser independientes, accesibles y estar acompañados por un mecanismo de reclamaciones que investigue las denuncias de violaciones a los derechos.³³⁶ El acceso al sistema de justicia también es particularmente importante para los migrantes, quienes a menudo carecen de poder político, para hacer reclamaciones y asegurar la implementación de las obligaciones de derechos humanos. Finalmente, dada la naturaleza de los procesos de evolución lenta, que pueden hacer que la tierra sea inhabitable o no apta para cultivo, para el regreso de los migrantes se debe considerar la sostenibilidad de su readaptación.

2. Obligaciones en relación con el cambio climático

146. Debe considerarse también la legislación sobre derechos humanos para interpretar las obligaciones descritas en la CMNUCC y en los acuerdos subsiguientes, incluido el Acuerdo de París. Esto aplica tanto para las obligaciones relativas a la mitigación

como a la adaptación. Los países desarrollados deben “liderar la lucha contra el cambio climático y sus efectos adversos”.³³⁷ A menudo, dichos Estados tienen mayor capacidad de reacción. El principio de responsabilidad común pero diferenciada incluida en la CMNUCC refleja la propuesta de que quienes cargan con la mayor responsabilidad del cambio climático deberían ser los principales responsables para hacer frente a sus efectos. Asimismo, la equidad, el principio de que quien contamina debe pagar y la justicia climática respaldan esta propuesta.³³⁸ No todos los Estados tomarán las mismas medidas paliativas, pero las que adopten deberán incorporar las protecciones de los derechos humanos.

147. Todos los Estados deben adaptarse al cambio climático. Hay varias obligaciones en relación con la adaptación dentro de la CMNUCC y el Acuerdo de París, que determinan el deber de los Estados de planificar y facilitar la adaptación adecuada, brindar asistencia y cooperar en estos procesos.³³⁹ Estos tienen el potencial de ser una fuente importante de protección, en parte porque la ratificación casi universal de la CMNUCC y del Acuerdo de París conforme la CMNUCC significa que los Estados tienen un compromiso con las medidas climáticas que respete, promueva y tenga en cuenta los derechos humanos. Este compromiso reafirma las obligaciones existentes de los Estados en virtud del derecho de los derechos humanos, que junto con las reglas de interpretación de los tratados demandan la integración de los derechos humanos en las medidas

³³⁴ Véase ICCPR (n 60), art. 2 (3).

³³⁵ Para obtener más información, véase *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* (n 92), 28-29 (elemento 5: control, evaluación y rendición de cuentas).

³³⁶ Véase ACNUDH, *Key Messages on Human Rights, Climate Change, and Migration* (n 39).

³³⁷ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992, 1771 UNTS 107; S. Documento de tratamiento N.º 102-38; Documento de las Naciones Unidas A/AC237/18. Parte II/An. 1; 31 ILM 849, art. 3.1.

³³⁸ El principio de responsabilidad común pero diferenciada está incluido también como principio operativo en la CMNUCC, y como tal debe incluirse en la interpretación de las obligaciones dentro de la Convención. *Ibid.* art. 3.1.

³³⁹ Véase *ibid.* arts. 4.1 (b), 4.1 (e), 4.3, 4.4, 4.5. El Acuerdo de París amplía este requisito y solicita a las partes, “cuando sea el caso”, emprender procesos de planificación y aplicación de medidas de adaptación. Acuerdo de París (n 31), art. 7.9. Estas obligaciones se identifican y desarrollan en profundidad en Lauren Nishimura, *Climate Change Adaptation and Migration: State Obligations and International Mobility*, 2017. Esta sección se basa en los argumentos desarrollados en ese documento.

de adaptación y mitigación relevantes al cambio climático. Para la interpretación de los tratados, es necesario que el significado de un tratado (tal como la CMNUCC o el Acuerdo de París) se comprenda sobre la base de su contexto y a la luz de su objetivo y espíritu. El contexto está dado por el texto y el preámbulo del tratado. Además, junto con el contexto del tratado, se deben tener en cuenta “toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”.³⁴⁰ Este último requisito permite la integración sistemática del derecho de los derechos humanos en obligaciones en materia de cambio climático.

148. Integrar es más que reconocer que aplican otras obligaciones del derecho internacional o principios generales. En cambio, se trata de incorporar la ley de los derechos humanos en la interpretación de los compromisos climáticos para brindar contenido y clarificar estas obligaciones.³⁴¹ La clarificación surge de la interpretación de las obligaciones en contexto. Al enfrentar fenómenos climáticos de evolución lenta —desertificación en el Sahel o aumento del nivel del mar en las Islas del Pacífico, por ejemplo—, la incorporación de la ley de derechos humanos en las obligaciones de adaptación de los Estados exigiría determinadas medidas sobre migración. Podría ilustrarse mediante la integración de la prohibición del desplazamiento arbitrario y el derecho a una vivienda adecuada. Dichas «normas o principios del derecho internacional» son relevantes al punto de que el Estado ha tomado medidas para adaptarse a los fenómenos climáticos de evolución lenta, pero no pueden evitar los efectos que vuelven inhabitable una zona. En tales casos, el entendimiento de la obligación de adaptación del Estado en contexto exigiría que

facilite la migración con dignidad o reubicación planificada como último recurso dentro del país y que trabaje junto a otros Estados cuando las soluciones internas no sean posibles, al tiempo que garantice los derechos humanos durante todo el proceso.³⁴²

149. La integración, desde el primer momento, de los derechos humanos en las obligaciones relacionadas con la adaptación —como un asunto interpretativo— es necesaria y beneficiosa por varias razones. Como una cuestión legal, la interpretación de los tratados requiere dicha integración. Asimismo, brinda un medio explícito para incluir los principios y el derecho de los derechos humanos en las respuestas al cambio climático, lo que a su vez puede ofrecer una orientación muy necesaria para las medidas y políticas del cambio climático. Un enfoque basado en los derechos humanos facilita la participación de las personas afectadas a quienes, de otro modo, no se las prioriza y se las olvida. Además, permite la consideración de los derechos humanos antes de que los riesgos causen daños.

150. La consideración del contexto interpretativo de los tratados también apoya la inclusión proactiva de los derechos humanos. Por ejemplo, el principio de precaución es uno de los principios operativos de la CMNUCC y, como parte del texto de los tratados, es parte del contexto interpretativo. El principio fomenta la acción para proteger el medio ambiente de los daños graves e irreversibles, incluso ante la falta de certeza científica absoluta sobre dichos daños.³⁴³ Su inclusión en la comprensión de las obligaciones fortalece los argumentos en favor de la migración proactiva y las respuestas basadas en los derechos humanos cuando los Estados son conscientes de que dicha migración es necesaria o

³⁴⁰ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (n 87), art. 31.

³⁴¹ Véase CDI, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”, 2006, Documento de las Naciones Unidas A/CN.4/L.682, párr. 415; Campbell McLachlan, “The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(C) of the Vienna Convention”, (2005, 54, *International and Comparative Law Quarterly*, 279, 312; Richard K Gardiner, *Treaty Interpretation*, 2.a ed., OUP, 2015, 320-21.

³⁴² En Nishimura (n. 334), se propone la idea de concretar las obligaciones de adaptación aplicadas a la migración internacional. Véase también Boyle, n 87, 212 (donde se debate la integración de los derechos participativos elaborados en el derecho ambiental internacional en el entendimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos).

³⁴³ Véase, p. ej., Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (n 87), principio 15.

los efectos perjudicarán los intereses en materia de derechos humanos.³⁴⁴ Tener en cuenta el contexto de los tratados —el preámbulo y el texto— también proporciona orientación sobre la necesidad de considerar los derechos humanos de las personas en movimiento, responder por los grupos vulnerables y adoptar un enfoque de mitigación y adaptación con perspectiva de género.³⁴⁵

B. COOPERACIÓN Y ASISTENCIA INTERNACIONAL

151. El cambio climático es una amenaza en todo el mundo, con consecuencias que trascienden las fronteras internacionales. Por lo tanto, la cooperación y asistencia internacional es necesaria para garantizar respuestas adecuadas. Los esfuerzos de asistencia y cooperación también serán necesarios en los procesos de evolución lenta y los efectos que se producirán como consecuencia de la migración internacional.

152. Los Estados están obligados a cooperar conforme a las normas de derechos humanos y cambio climático. La CMNUCC incluye obligaciones para cooperar en la adaptación y la transferencia de información y tecnología; el Acuerdo de París pone de relieve que la adaptación es un desafío mundial que requiere de la rápida acción para hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo.³⁴⁶ La declaración de las obligaciones en materia de cambio climático se encuentra en las responsabilidades en común —aunque diferentes— de los Estados Partes, que ubican la carga de «llevar la iniciativa en la lucha contra el cambio climático y los efectos adversos» sobre los países desarrollados.³⁴⁷ De manera similar, el ACNUDH reconoce que «podremos enfrentar el

cambio climático solo mediante la cooperación», y que la cooperación internacional es particularmente importante para los países de bajos ingresos, debido a los riesgos significativos que deben afrontar dichos Estados.³⁴⁸ La cooperación no debe darse solamente desde los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo: para hacer frente al cambio climático, se necesita de la cooperación de todos los Estados.

153. La Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) y otros instrumentos de derechos humanos también disponen la cooperación entre Estados. La Carta centra sus esfuerzos en la cooperación internacional y describe uno de los propósitos de las Naciones Unidas como «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...»³⁴⁹ Asimismo, se incluye el compromiso de sus miembros para cooperar en la promoción del «respeto universal por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la observancia de ellos».³⁵⁰ En el ICESCR, los Estados Partes se comprometen también a garantizar los derechos descritos en el Pacto «de manera individual y mediante la asistencia y cooperación internacional».³⁵¹ La cooperación y asistencia desempeñan «funciones fundamentales en el desarrollo y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Es una obligación de todos los Estados, en particular, de aquellos con los medios para garantizar la asistencia.»³⁵²

154. En resumen, la narrativa de la Carta y del Pacto requiere que los Estados trabajen juntos para

³⁴⁴ Véase CMNUCC (n 332), art. 3 (3); VCLT (n 87), art. 31 (2); Nishimura (n 334), 16-18.

³⁴⁵ Véase Acuerdo de París (n 31), preámbulo, art. 7.5.

³⁴⁶ Véase CMNUCC, n 332, art. 4.1 (c), (e), (h); Acuerdo de París, n 31, arts. 7.2, 7.7, 10.2.

³⁴⁷ Véase CMNUCC, n 332, arts. 3 (1), 4 (1).

³⁴⁸ ACNUDH, «Informe de 2009», n 36, párr. 84.

³⁴⁹ Carta de las Naciones Unidas, n 80, art. 1 (3).

³⁵⁰ *Ibid.* párrs. 13, 55, 56.

³⁵¹ ICESCR, n 65, art. 2 (1).

³⁵² CESCR, observación general núm. 3, 1990, E/1991/23, párrs. 13-14.

hacer frente a los desafíos mundiales y garantizar así el ejercicio pleno de los derechos humanos. El cambio climático es uno de dichos desafíos. Al igual que sucede con otras obligaciones en materia de cambio climático, para interpretar las obligaciones de cooperación, se necesita considerar las normas de derecho internacional pertinentes con el fin de integrar las normas y los principios de los derechos humanos en la cooperación y las respuestas en materia de cambio climático.³⁵³ El mandato de la cooperación se ha empleado también como argumento para la aplicación extraterritorial de las obligaciones en materia de derechos humanos en el contexto del cambio climático. Dicho argumento espera que la Carta de las Naciones Unidas respalde la conclusión de que los Estados se han comprometido a tomar medidas conjuntas para hacer frente a los desafíos globales en materia de derechos humanos, entre estos, el cambio climático.³⁵⁴

³⁵³ Véase VCLT, n 87, art. 31 (3) (c); Nishimura, n 334, 27-29.

³⁵⁴ Knox, "Human Rights Principles and Climate Change", n 324, 230-31.

155. En el contexto de la movilidad humana, fue necesario intensificar la cooperación. La Convención sobre los Refugiados reconoce que la cooperación internacional es imprescindible para solucionar el problema del desplazamiento.³⁵⁵ De manera similar, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares dispone que las Partes deben cooperar y consultarse entre sí «con miras a promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares». Asimismo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW) explica que dicha cooperación deberá tener debidamente en cuenta «las necesidades sociales, económicas, culturales y de otro tipo de los trabajadores migratorios y sus familiares»,

³⁵⁵ Preámbulo de la Convención sobre Refugiados de 1951, n 114.



así como las consecuencias de tal migración para las comunidades de que se trate.³⁵⁶ La cooperación es necesaria para el intercambio de información y para la adopción de medidas relativas al regreso ordenado y al reasentamiento perdurable a su Estado de origen.³⁵⁷

156. La asistencia es la cara visible de la cooperación, exigida por las normas en materia de cambio climático y derechos humanos. La CMNUCC exige que los países Partes desarrollados tomen todas las medidas posibles para transferir tecnología y conocimientos. Dispone también que los países asistan a los países Partes en desarrollo para cubrir los costos de la adaptación.³⁵⁸ El Acuerdo de París, con arreglo a lo previsto en la CMNUCC, amplía esta disposición y exige apoyo a los países Partes en desarrollo para implementar sus obligaciones de adaptación.³⁵⁹ Dicha disposición concuerda con las nociones generales de responsabilidad: los países que más han contribuido a las causas del cambio climático —y que han recibido mayores beneficios— fueron los desarrollados; mientras que los países más vulnerables a los productos y las tecnologías que generan emisiones —y que casi no han recibido beneficios— fueron aquellos en desarrollo.

157. Sin embargo, es poco clara la manera en que las obligaciones de asistencia en materia de cambio climático deberían dividirse entre los países Partes desarrollados. El Comité de Adaptación de la Conferencia de las Partes está trabajando actualmente para movilizar dicha asistencia. De esta manera, se podría generar una fuente de financiación para los asuntos relativos a la migración.³⁶⁰ Los Estados

desarrollados también podrían deber obligaciones de asistencia conforme a las normas de derechos humanos. Asistir en la adaptación podría derivarse, por lo general, del deber de los Estados para garantizar los derechos humanos.³⁶¹ Esta obligación surge de la misma disposición del ICESCR que exige cooperación.³⁶²

158. Otras normativas jurídicas incluyen disposiciones sobre la obligatoriedad de asistencia. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar hace mención a la obligación, aunque esta se limita a la asistencia y al rescate en el mar que no ponga en grave peligro al buque.³⁶³ El principio de «refugiado temporario» aplica a la asistencia tras un desastre. Este principio es una especie de protección adicional, con sustento en el derecho consuetudinario, derivada del principio *opinio iuris*: el Estado considera que un hecho determinado es causante de un deber jurídico. También podría tener «un valor especial, una cualidad moral, que la distingue de otras normas de derecho internacional», y que por ende conlleva menor importancia a prácticas estatales contrarias.³⁶⁴ El principio crea obligaciones de admisión y de antirretorno durante un período de tiempo determinado. Los parámetros de dicha asistencia son difusos, al igual que lo son los derechos que podrían estar sujetos a ella.³⁶⁵ Algunos Estados brindan medidas de protección para refugiados temporarios tras desastres, aunque muchos de ellos

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 2016, 5.

³⁶¹ Véase Daniel Bodansky, "Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues", 2010, 38, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 511, 521.

³⁶² ICESCR, n 65, art. 2 (1).

³⁶³ Convención sobre el Derecho del Mar 1982, art. 98 (la obligación aplica a todos los buques con bandera nacional).

³⁶⁴ Véase Guy S Goodwin-Gill, "Non-Refoulement, Temporary Refuge, and the 'New' Asylum Seekers", *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Brill 2014, 457-58.

³⁶⁵ Véase *ibid* 458; Jane McAdam, "From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement", 2016, 39, *University of New South Wales Law Journal*, 1518, 1540.

³⁵⁶ ICRMW, n 117, art. 64.

³⁵⁷ *Ibid.* art. 65 (1) (b), 67.

³⁵⁸ CMNUCC, n 332, arts. 4.3, 4.4, 4.5.

³⁵⁹ Acuerdo de París, n 31, art. 7.13; no está claro qué Partes deben cumplir dicha disposición.

³⁶⁰ La OIM está propugnando dicha obligación y destaca que uno de los ámbitos de intervención tras el Acuerdo de París implica facilitar el acceso al Fondo Verde para el Clima para actividades relativas a la movilidad. OIM, *Aportes de la OIM a las Negociaciones por el Cambio Climático: 22.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las*

regularizan la condición de los migrantes una vez en el país.³⁶⁶ Finalmente, la obligación de asistencia surge también de normas secundarias que exigen medidas reparadoras para los daños ocasionados por el cambio climático. Según lo evaluado, si los principios de la CMNUCC crean una obligación colectiva de protección y respuesta frente a los cambios climáticos, violar dicha obligación podría causar la adopción de respuestas reparatorias.³⁶⁷ Dichas respuestas podrían incluir la adaptación o asistencia con la migración.

C. POLÍTICA Y ORIENTACIÓN DE RESPUESTAS ANTE EMERGENCIAS

159. Las consideraciones y conclusiones de las políticas influyen si la migración mejora las vidas de quienes se desplazan o agrava los riesgos que enfrentan por los efectos del cambio climático.³⁶⁸ Orientan a los Estados, los ayudan a comprender sus obligaciones jurídicas o sugieren la elaboración de nuevas leyes y políticas. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es un instrumento internacional no vinculante adoptado en marzo de 2015 y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2015.³⁶⁹ Explora, entre otras cosas, la conexión entre el cambio climático y el desplazamiento relacionado con los desastres. Reconoce también que “los migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades, y sus conocimientos, habilidades y capacidades pueden resultar útiles para diseñar e implementar las estrategias de reducción del riesgo de desastres”.

³⁶⁶ Véase Cantor, n 141, 36-40.

³⁶⁷ Véase Jacqueline Peel, “Climate Change” en André Nollkaemper y Ilias Plakokefalos (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press, 2017, 1024; comentado más extensamente en Nishimura (n 334).

³⁶⁸ Véase Koko Warner y otros, “Changing Climate, Moving People: Framing Migration, Displacement and Planned Relocation”, UNU-EHS, 2013. Informe sobre políticas N.º 8.

³⁶⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 2015, A/RES/69/283.

160. El Marco incluye varios principios rectores relevantes. Por ejemplo, uno de estos principios rectores especifica “la gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo”. Otro de los principios dispone la elaboración y aplicación de las políticas y los planes pertinentes deben buscar que exista coherencia, como corresponda, entre las agendas para el desarrollo y el crecimiento sostenibles, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres.³⁷⁰ El Marco determina que la cooperación es fundamental para la reducción del riesgo de desastres y hace foco en los pequeños Estados insulares, los países africanos y los países en desarrollo —en especial, los menos adelantados— para recibir ayuda debido a su elevada vulnerabilidad.³⁷¹

161. Además del Marco de Sendai, numerosas guías abordan la movilidad humana en contexto de desastres. La Comisión de Derecho Internacional adoptó el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastres, aunque este no constituye un tratado vinculante jurídicamente. El proyecto de artículos incorpora principios humanitarios y de derechos humanos. Estos crean la obligación de cooperar y la obligación que los Estados afectados tienen de buscar asistencia cuando sea necesario.³⁷² La Guía para una reubicación planificada y los Instrumentos para la planificación de reubicaciones también son informativos, aunque estos definen la reubicación planificada dentro de las fronteras nacionales como medida de último recurso.³⁷³

³⁷⁰ *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, n 53, párr. 19 (c), (h).

³⁷¹ *Ibid.* párrs. 8, 41.

³⁷² *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastres*, 2016, CDI A/71/10.

³⁷³ Brookings Institution, Georgetown University y ACNUR (n 13); *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* (n 92).

162. La Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen orienta y brinda prácticas efectivas que muestran soluciones potenciales para desplazamientos transfronterizos en contexto de desastres y cambio climático. La Agenda promueve la incorporación de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción del riesgo de desastres, las medidas de adaptación y los esfuerzos de desarrollo sostenible. Destaca la planificación y las medidas proactivas, así como la movilidad humana gestionada debidamente para hacer frente a los efectos del cambio climático.³⁷⁴ Con el fin de admitir personas desplazadas por desastres, la Agenda sugiere que los Estados abran

sus territorios para acoger a quienes huyen de desastres o permitir que quienes ya están en el país puedan quedarse.³⁷⁵ Más concretamente, propone medidas de protección humanitarias, como la aplicación de categorías migratorias regulares y excepcionales —visas humanitarias— que autorizan la entrada y permanencia o los acuerdos para el desplazamiento bilateral o regional sin restricción.³⁷⁶ La Agenda reconoce también que la reubicación planificada es una medida de último recurso y

³⁷⁴ La Iniciativa Nansen (n 11), 9.

³⁷⁵ *Ibid.* 7, 22, párr. 20.

³⁷⁶ *ibid* 26-27 párr. 47, 51, 88; véase también la Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático*, 2015, vol. 2, 42-48.



sugiere algunas formas para que resulte más sostenible. Entre las sugerencias, se incluyen algunas con obligatoriedad vigente, como el respeto por los derechos humanos, y otras prácticas efectivas, como tener en cuenta los lazos comunitarios y psicológicos.³⁷⁷

163. También se elaboraron las Directrices no vinculantes de la Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC) tras consultas regionales con actores gubernamentales e interesados. Ponen

el foco en los conflictos, desastres y la migración, ya que los estudios de casos demuestran que ocurren junto a los procesos de evolución lenta. Sin embargo, no cubren la migración o el desplazamiento transfronterizo o de refugiados. En cambio, se centran en abordar la situación de los migrantes en países afectados por un conflicto o un desastre, e incluye un conjunto de principios que enfatizan los diversos aspectos de la preparación para crisis, respuesta ante emergencias y medidas poscrisis.³⁷⁸

³⁷⁷ La Iniciativa Nansen (n 11), 9, 38, párr. 95.

³⁷⁸ Véase la Iniciativa MICIC, "Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster", Iniciativa MICIC, 2016.



VI

Conclusión:
hacia el futuro



VI. Conclusión: hacia el futuro

164. El presente estudio ha destacado la interacción de los fenómenos climáticos de evolución lenta con otros factores, que afectan la capacidad que las personas tienen para responder a los factores de perturbación mediante la movilidad humana al tiempo que ejercen sus derechos humanos. Como resultado, algunas personas se desplazarán internamente, algunas otras cruzarán las fronteras y otras tantas permanecerán inmóviles. Pese a que todas las personas gozan de los mismos derechos humanos, quienes cruzan las fronteras enfrentan dificultades para ejercer dichos derechos, que pueden verse exacerbadas por las condiciones en tránsito y los obstáculos para ingresar. Las intervenciones basadas en los derechos humanos pueden ayudar a abordar la situación de las personas afectadas por el cambio climático, anticipando la movilidad humana con mayor eficacia y protegiendo los derechos de manera proactiva antes del movimiento, durante y tras este. Las obligaciones jurídicas internacionales establecen que los Estados deben aplicar este enfoque. También puede desarrollarse mediante guías y esfuerzos en mecanismos internacionales y procesos políticos existentes, de manera similar a las formas en que se elaboraron los marcos de protección para las personas desplazadas conforme a la CMNUCC.³⁷⁹

165. En la actualidad, hay varios procesos internacionales en marcha que abordan el cambio climático, la movilidad humana y los derechos humanos. Constituyen una oportunidad de colaboración entre las agendas políticas. El Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños en virtud de la CMNUCC es uno de ellos. Su Equipo de Tareas sobre Desplazamiento está trabajando actualmente en la elaboración de recomendaciones sobre desplazamientos relativos a

los efectos adversos del cambio climático. El Equipo de Tareas está abordando tanto el desplazamiento transfronterizo como el interno.³⁸⁰

166. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes exigió la elaboración de dos pactos mundiales: uno sobre refugiados, y el otro sobre migración segura, ordenada y regular. Respecto de este último, las consultas incluyeron sesiones temáticas informales sobre los derechos humanos de las personas migrantes y sobre los factores de la migración, además de los efectos adversos del cambio climático y los desastres. A finales de 2017, se realizó una evaluación, y en febrero de 2018 comenzaron las negociaciones internacionales sobre el Pacto. Su objetivo consiste en “establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones” para crear “un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana”, incluidos los derechos humanos.³⁸¹

167. En la elaboración de ambos Pactos, se han hecho avances para la incorporación de las dimensiones del cambio climático. Por tanto, los proyectos de cada uno de los pactos han hecho referencia explícita al cambio climático; incluso el primer proyecto del pacto mundial sobre la migración hizo especial mención de la “degradación ambiental de evolución lenta”. El Secretario General, en su informe elaborado como aporte para el primer proyecto del pacto mundial sobre la migración, destacó que “Todo pacto progresista sobre migración, al igual que todo pacto sobre refugiados, debe partir del hecho de que es probable que en los próximos decenios el cambio climático exacerbe las presiones económicas, ambientales y sociales que alimentan la migración”. En este contexto, el Secretario General instó a los Estados a “acordar un marco sólido de

³⁷⁹ Véase, por ej. “Guiding Principles on Internal Displacement”, n 77; Duncan French and Lavanya Rajamani, “Climate Change and International Environmental Law: Musings on a Journey to Somewhere”, 2013, 25, *Journal of Environmental Law*, 437, 445-46.

³⁸⁰ *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, n 10, párr. 8.

³⁸¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York*, n 51, anexo II, párr. 2.

cooperación para proteger y ayudar a los migrantes que se encuentran ahora en situaciones vulnerables”.

382

168. Con el fin de abordar los efectos del cambio climático por la movilidad humana, los pactos mundiales y el Equipo de Tareas sobre el Desplazamiento deberían considerar los desafíos particulares de los procesos de evolución lenta, así como la oportunidad de hacer frente a estos desafíos y a los efectos adversos que causan en las personas con una adecuada planificación, intervenciones específicas de protección, apoyo para las personas afectadas y la cooperación internacional. Dichos procesos deberían enfatizar las obligaciones de los Estados para respetar, proteger y realizar los derechos humanos de todos los migrantes en el contexto del cambio climático. Además, deberían alentar la adopción de enfoques que centran las soluciones en las personas.

169. Además de los mecanismos internacionales, la cooperación y los esfuerzos regionales también podrían abordar la movilidad humana en el contexto de los fenómenos climáticos de evolución lenta. Los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración también debatieron y abordaron los factores ambientales relativos a la migración. Los estudios de casos mencionaron algunos de ellos, incluida la Conferencia Regional sobre Migración, la movilidad laboral y los esquemas que permiten el libre tránsito de las personas. Numerosos Procesos Consultivos Regionales se centraron en el tema mediante diálogos informales y específicos de la región.³⁸³ Debido a la pérdida potencial de territorio, los esfuerzos regionales en los Estados insulares del Pacífico fueron particularmente importantes.³⁸⁴ En América Latina y el

Caribe, los Estados ya han detectado la necesidad de establecer un marco de cooperación para hacer frente a los desafíos generados por el cambio climático, los desastres y la migración. Como consecuencia, se elaboró una declaración no vinculante que reconoce la necesidad de crear mecanismos eficaces de solidaridad y cooperación internacional.³⁸⁵

Asimismo, hay acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento que rigen la migración laboral y que podrían alcanzar a quienes se trasladan en el contexto del cambio climático.

170. Los estudios de casos demostraron que, pese a que se dispone de algunos datos sobre el movimiento transfronterizo relativo al cambio climático, aún no se cuenta con información comprensiva. A menudo, se desconocen los efectos del cambio climático de evolución lenta y la manera en que estos contribuyen con las vulnerabilidades de una región. Se requiere de un mejor y más profundo análisis, información e investigación en materia de cambio climático y procesos de evolución lenta y su relación con la movilidad humana y los derechos humanos.

171. El estudio destaca también la necesidad de proteger los derechos humanos de quienes se encuentran con mayor vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático de evolución lenta y garantizar la participación en las medidas para hacer frente al cambio climático. Alcanza a todas las personas que cruzan las fronteras. En consecuencia, los migrantes deberían poder tomar decisiones respecto de su movilidad, y los Estados deberían tratar de garantizar el acceso a los canales de migración dignos y seguros, y de tomar medidas para evitar, minimizar y abordar el fenómeno del desplazamiento. Para lograrlo, los Estados deberían aumentar el acceso a vías frecuentes de movilidad humana que respeten, protejan y garanticen los derechos de todas las personas en movimiento,

³⁸² Conseguir que la migración funcione para todos; informe del Secretario General, A/72/643, párr. 51 y 52.

³⁸³ Para más información, visite OIM, *Mecanismos de Consulta Interestatales sobre Migración* <<https://www.iom.int/inter-state-consultation-mechanisms-migration>>.

³⁸⁴ Véase Las Naciones Unidas, *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida*, Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial, 2016, A/70/709, párr. 88.

³⁸⁵ Declaración de Brasil: Marco de cooperación regional y solidaridad para fortalecer la protección internacional de los refugiados, desplazados internos y apátridas en América Latina y el Caribe, 2014.

tránsito y en fronteras internacionales.³⁸⁶ Además, deberían elaborarse herramientas que evalúen las necesidades de quienes cruzan las fronteras en el contexto de efectos adversos del cambio climático de evolución lenta. En circunstancias extremas, la reubicación planificada podría ser una estrategia eficaz o necesaria para hacer frente a los efectos del cambio climático. En estos casos, los derechos humanos deben seguir siendo fundamentales: deben garantizarse el derecho a la libre determinación; los derechos a la información y la participación; el derecho a la nacionalidad; los derechos a gozar de un nivel de vida, salud y vivienda adecuados. Si hubiere, las reubicaciones planificadas de migrantes transfronterizos deberán ser voluntarias; además, estos deberán contar con toda la información. Del mismo modo, los regresos deberán respetar el principio de no devolución, garantizar la sostenibilidad y evitar ciclos de migración precaria, informar a las personas involucradas y permitirles participar.³⁸⁷

172. Se conoce que, con el tiempo, los fenómenos climáticos aumentarán su frecuencia e intensidad, aunque el momento y el lugar específicos no sean completamente predecibles. En particular, la naturaleza de los fenómenos climáticos de evolución lenta brinda tiempo para planificar la respuesta ante los efectos adversos. Para tomar dichas medidas, debe garantizarse un enfoque basado en los derechos humanos. Las medidas contra el cambio climático deberían tratar de desarrollar capacidades y reducir las vulnerabilidades; mejorar el conocimiento; empoderar a quienes están en situaciones vulnerables; e incorporar la reducción del riesgo de desastres y la gestión de crisis de manera inclusiva. La adaptación eficaz debería beneficiar a quienes se encuentran más vulnerables a los procesos de evolución lenta. Asimismo, los planes de acción, si hubiere, deberían ser el resultado de la participación y los procesos consultivos con las personas involucradas, teniendo en cuenta sus necesidades. Por último, los Estados deberían brindar reparaciones eficaces para remediar las posibles violaciones a los derechos humanos y garantizar el acceso a la justicia a las personas afectadas por los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta.

³⁸⁶ Véase ACNUDH, *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, n 117.

³⁸⁷ Véase ACNUDH, *Summary of Recommendations from the OHCHR Expert Meeting on the Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants*, 2018.



Anexo

Bibliografía

- '2016-18 Road Map of the Climate Vulnerable Forum' (2015) CVF/2015/1.1
- 'A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change' (UNHCR, Brookings Institution, IOM, and Georgetown University 2017)
- Afifi T, 'Economic or Environmental Migration? The Push Factors in Niger' (2011) 49 *International Migration* 95
- 'Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus in South Asia' (IOM 2016)
- Bangladesh Bank, Statistics Department, 'Wage Earners' Remittance Inflow' <<https://www.bb.org.bd/econdata/wageremittance.php#>>
- Bangladesh Bureau of Statistics, 'Report on Labour Force Survey 2010' (Statistics Division, Ministry of Planning 2011)
- 'Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement: Annex 1 of Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living' A/HRC/4/18
- Beyani C, 'Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons' (UN 2011) A/66/285
- Birnie P, Boyle A and Redgwell C, *International Law and the Environment* (Third, OUP 2009)
- Black R, Kniveton D and Schmidt-Verkerk K, 'Migration and Climate Change: Toward an Integrated Assessment of Sensitivity' in Thomas Faist and Jeanette Schade (eds), *Disentangling Migration and Climate Change: Methodologies, Political Discourses and Human Rights* (Springer Netherlands 2013)
- Bodansky D, 'Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues' (2010) 38 *Georgia Journal of International & Comparative Law* 511
- Boyle A, 'Human Rights and the Environment: Where Next?' in Ben Boer (ed), *Environmental Law Dimensions of Human Rights* (Oxford University Press 2015)
- 'Brazil Declaration: A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean' (2014)
- Bronen R, 'Climate-Induced Community Relocations: Creating An Adaptive Governance Framework Based In Human Rights Doctrine' 35 *NYU Review of Law and Social Change* 357
- Brookings Institution, Georgetown University, and UNHCR, 'Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation' (2015)
- Buontempo C, 'Sahelian Climate: Past, Current, Projections' (Met Office Hadley Centre 2010)
- Burson B and Bedford R, 'Clusters and Hubs: Toward a Regional Architecture for Voluntary Adaptive Migration in the Pacific' (The Nansen Initiative 2013) Technical Paper
- Campbell J and Warrick O, 'Climate Change and Migration Issues in the Pacific' (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific 2014)
- Cantor DJ, 'Migrants and Natural Disasters: National Law, Policy and Practice in the Americas' (2016) 2 *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*
- 'Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama' (1984)



- Castles S, 'Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen' in Jane McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishing 2010)
- Center for International Earth Science and Information Network - CIESIN - Columbia University, 'Low Elevation Coastal Zone (LECZ) Urban-Rural Population and Land Area Estimates, Version 2' <<http://dx.doi.org/10.7927/H4MW2F2J>>
- Central Intelligence Agency (CIA), 'The World Factbook: Guatemala' (CIA 2017) <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html>>
- CESCR, 'General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)' (1990) E/1991/23
- , 'General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)' (1991) E/1992/23
- , 'General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art. 11.1): Forced Evictions' (1997) E/1998/22
- , 'General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)' (1999)
- , 'General Comment No. 14: Article 12 (The Right to the Highest Attainable Standard of Health)' (2000) E/C.12/2000/4
- , 'General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)' (2003) E/C.12/2002/11
- 'Chair's Summary: From Commitment to Action' (Global Platform for Disaster Risk Reduction 2017)
- Cisneros J and others, 'Freshwater Resources', *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2014)
- Clemens M, 'Violence, Development, and Migration Waves: Evidence from Central American Child Migrant Apprehensions' (Center for Global Development 2017) 459
- Coelho S, 'The Climate Change–Human Trafficking Nexus' (IOM 2017)
- Coelho S and Neville A, 'Effects of Climate Change on Human Mobility in the Pacific and Possible Impact on Canada' (IOM 2016)
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 'Draft General Recommendation No. 37 on the Gender-Related Dimensions of Disaster Risk Reduction in a Changing Climate' (2016) CEDAW/C/GC/37
- Committee on the Rights of the Child, 'General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin' (2005) CRC/GC/2005/6
- Cooperative for Education, 'Poverty & Education' <<http://www.coeduc.org/guatemala/poverty.html>>
- COP, 'The Positive Role That Measures Taken under the Convention Can Play to Address Desertification/Land Degradation and Drought as One of the Drivers That Causes Migration' (2017) ICCD/COP(13)/L.25
- Crépeau F, 'Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants' (2012) A/67/299

- Cruz RV and others, 'Asia' in ML Parry and others (eds), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge University Press 2007)
- Curtain R and others, 'Pacific Possible. Labour Mobility: The Ten Billion Dollar Prize' (World Bank 2016)
- De Schutter O, 'Report Submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food' (2010) A/HRC/16/49
- 'Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters' (ILC 2016) Report of the ILC A/71/10
- Eckstein D, Künzel V and Schäfer L, 'Global Climate Risk Index 2018: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2016 and 1997 to 2016' (Germanwatch eV 2017)
- 'Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations' (1996) <http://publications.iom.int/system/files/pdf/environmentally_induced.pdf>
- FAO, 'Bangladesh' (FAO 2014) <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/bgd/BGD-CP_eng.pdf>
- FAO and IOM, 'Agriculture and Migration in the Context of Climate Change' (2017) <<http://www.fao.org/3/a-i7541e.pdf>>
- Foresight, 'Migration and Global Environmental Change' (UK Government Office for Science 2011) Final Project Report
- 'Forty-Eighth Pacific Islands Forum: Forum Communiqué' (2017) PIFS(17)9
- French D, 'Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules' (2006) 55 *The International and Comparative Law Quarterly* 281
- French D and Rajamani L, 'Climate Change and International Environmental Law: Musings on a Journey to Somewhere' (2013) 25 *Journal of Environmental Law* 437
- Gardiner RK, *Treaty Interpretation* (2d edn, OUP 2015)
- Gemenne F, 'Migration Doesn't Have to Be a Failure to Adapt' in Jean Palutikof and others (eds), *Climate Adaptation Futures* (John Wiley & Sons 2013)
- 'Glossary of Environment Statistics' (United Nations 1997) Series F, No. 67
- Goodwin-Gill GS, 'Non-Refoulement, Temporary Refuge, and the "New" Asylum Seekers', *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law* (Brill 2014)
- Gromilova M, 'Revisiting Planned Relocation as a Climate Change Adaptation Strategy: The Added Value of a Human Rights-Based Approach' (2014) 10 *Utrecht Law Review*
- 'Guiding Principles on Internal Displacement' (1998) E/CN.4/1998/53/Add.2
- Hall MJ and Weiss DC, 'Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law' (2012) 37 *The Yale Journal of International Law* 309
- Hartmann B, 'Rethinking Climate Refugees and Climate Conflict: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse' (2010) 22 *Journal of International Development* 233
- Hathaway JC and Foster M, *The Law of Refugee Status* (Cambridge University Press 2014)
- Heinrigs P, 'Security Implications of Climate Change in the Sahel: Policy Considerations' (OECD Sahel and West Africa Club 2010)



- Hijioka Y and others, 'Asia', *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2014)
- Hugo G, 'Environmental Concerns and International Migration' (1996) 30 *The International Migration Review* 105
- 'Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific' (The Nansen Initiative 2013) Background Paper
- (The Nansen Initiative 2013) Outcome Report
- 'Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality, Report of the Secretary-General' (2011) A/HRC/19/43
- Human Rights Committee, 'General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life)' (1982)
- , 'General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant' (1986)
- Human Rights Council, 'Human Rights and Climate Change' (2014) A/HRC/35/L.32
- , 'Human Rights and Climate Change' (2017) A/HRC/35/L.32
- , 'Protection of the Human Rights of Migrants: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration' A/HRC/RES/35/17
- Huq S and Ayers J, 'Climate Change Impacts and Responses in Bangladesh' (2008) IP/A/CLIM/NT/2007-09
- IDMC, 'Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters' (2015) <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>>
- , 'Global Report on Internal Displacement' (IDMC 2017)
- , 'Bangladesh - Drivers of Displacement' <<http://www.internal-displacement.org/countries/bangladesh>>
- ILC, 'Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law; Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalized by Martti Koskenniemi' (ILC 2006) UN Doc A/CN.4/L.682
- ILO, 'ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work' (1988)
- , 'International Labour Standards on Migrant Workers' <<http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang-en/index.htm>>
- IOM, 'Ninety-Fourth Session of the IOM Council Discussion Note: Migration and the Environment' (2007) MC/INF/288
- , 'International Dialogue on Migration - Expert Seminar: Migration and the Environment' (2008)
- , 'Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence' (2009)
- , 'IOM Contributions to Global Climate Negotiations: 22nd Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)' (2016)
- , 'Inter-State Consultation Mechanisms on Migration' <<https://www.iom.int/inter-state-consultation-mechanisms-migration>>
- , 'Migration in INDCs/NDCs' <<http://www.environmentalmigration.iom.int/migration-indcsndcs>>

- —, 'Hunger Without Borders: The Hidden Links between Food Insecurity, Violence and Migration in the Northern Triangle of Central America, an Exploratory Study' (2015)
- Ionesco D, Mokhnacheva D and Gemenne F, *The Atlas of Environmental Migration* (Routledge 2016)
- IPCC, 'Annex II: Glossary', *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC 2014)
- —, 'Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change' (IPCC 2014)
- —, 'Summary for Policymakers', *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2014)
- Kälin W and Schrepfer N, 'Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches' (UNHCR 2012)
- Kelman I, 'No Change from Climate Change: Vulnerability and Small Island Developing States' (2014) 180 *The Geographical Journal* 120
- Knox JH, 'Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Mapping Report' (United Nations Human Rights Council 2013) A/HRC/25/53
- —, 'Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment' (United Nations Human Rights Council 2016) A/HRC/31/52
- —, 'Human Rights Principles and Climate Change' in Cinnamon P Carlarne, Kevin R Gray and Richard Tarasofsky (eds), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* (Oxford University Press 2016)
- 'Leaders' Forum for Disaster Risk Reduction- The Cancun High-Level Communiqué, Ensuring the Resilience of Infrastructure and Housing' (Global Platform for Disaster Risk Reduction 2017)
- Madgwick FJ and others, 'Wetlands and Human Migration in the Sahel' (Wetlands International 2017)
- Magrin GO and others, 'Central and South America', *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2014)
- Mahajan D, 'No Land's Man: Migration in a Changing Climate', *On the Move: Migration Challenges in the Indian Ocean Littoral* (Stimson Center 2010) <<https://www.stimson.org/content/move-migration-challenges-indian-ocean-littoral>> accessed 31 May 2017
- 'Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change' (2007) <http://ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf>
- Mary Robinson Foundation – Climate Justice, 'Incorporating Human Rights into Climate Action' (Mary Robinson Foundation 2014) Version 1 <<http://www.mrfcj.org/resources/incorporating-human-rights-into-climate-action/>> accessed 22 September 2016



- —, 'Incorporating Human Rights into Climate Action' (Mary Robinson Foundation 2016) Version 2 <<http://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/05/Incorporating-Human-Rights-into-Climate-Action-Version-2-May-2016.pdf>> accessed 22 September 2016
- McAdam J, 'Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protections Status' (UNHCR 2011)
- — (ed), *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (OUP 2012)
- —, 'Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change' (2014) 49 *The Journal of Pacific History* 301
- —, 'From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement' (2016) 39 *University of New South Wales Law Journal* 1518
- McAdam J and Ferris E, 'Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues' [2015] *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 137
- McAdam J, Burson B, Kälin W, and Weerasinghe S, 'International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights' (Fridtjof Nansen Institute 2016)
- McGranahan G, Balk D and Anderson B, 'The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low Elevation Coastal Zones' (2007) 19 *Environment and Urbanization* 17
- McLachlan C, 'The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(C) of the Vienna Convention' (2005) 54 *International and Comparative Law Quarterly* 279
- McLeman RA and Hunter LM, 'Migration in the Context of Vulnerability and Adaptation to Climate Change: Insights from Analogues' (2010) 1 *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 450
- McNamara KE and Combes HJD, 'Planning for Community Relocations Due to Climate Change in Fiji' (2015) 6 *International Journal of Disaster Risk Science* 315
- Mekong Migration Network and Asian Migrant Centre, 'Climate Change and Migration: Exploring the Impacts of Climate Change on People's Livelihoods and Migration in the Greater Mekong Sub-Region (GMS)' (Mekong Migration Network 2013)
- Mertz O and others, 'Farmers' Perceptions of Climate Change and Agricultural Adaptation Strategies in Rural Sahel' (2009) 43 *Environmental Management* 804
- MICIC Initiative, 'Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster' (MICIC Initiative 2016)
- Ministry of Environment and Forest Government of the People's Republic of Bangladesh, 'National Adaptation Programme of Action (NAPA)' (2005)
- 'Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century' (NRC 2011)
- Nansen Initiative, 'A Guide to Effective Practices for RCM Member Countries: Protection for Persons Moving across Borders in the Context of Disasters' (2016)
- Nansen Initiative Secretariat, 'Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses' (The Nansen Initiative 2013) Background Paper

- —, 'Climate Change, Disasters, and Human Mobility in South Asia and Indian Ocean' (2015) Nansen Initiative Background Paper
- Niang I and others, 'Africa', *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2014)
- Nishat A and Mukherjee N, 'Climate Change Impacts, Scenario and Vulnerability of Bangladesh' in Rajib Shaw, Fuad Mallick and Aminul Islam (eds), *Climate Change Adaptation Actions in Bangladesh* (Springer Japan 2013)
- Nishimura L, "'Climate Change Migrants": Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies' (2015) 27 *International Journal of Refugee Law* 107
- —, 'Climate Change Adaptation and Migration: State Obligations and International Mobility' Conference Paper: 'Environmental Displacement in 2017 – Current Protection Challenges', University of Sheffield (2017)
- Nurse LA and others, 'Small Islands', *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2014)
- Nyong A, Adesina F and Osman Elasha B, 'The Value of Indigenous Knowledge in Climate Change Mitigation and Adaptation Strategies in the African Sahel' (2007) 12 *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 787
- OHCHR, 'The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment' (2005)
- —, 'Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation' (2006) HR/PUB/06/8
- —, 'Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights' (United Nations Human Rights Council 2009) A/HRC/10/61
- —, 'Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration' (2012)
- —, 'Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders' (2014)
- —, 'Situation of Migrants in Transit' (2016)
- —, 'Analytical Study on the Impacts of Climate Change on the Right to Health' (2016) A/HRC/32/23
- —, 'Discussion Paper: The Rights of Those Disproportionately Impacted by Climate Change' (2016)
- —, 'Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants in the Context of Large Movements' (2016) A/HRC/33/67
- —, 'Analytical Study on the Relationship between Climate Change and the Full and Effective Enjoyment of the Rights of the Child' (2017) A/HRC/35/13
- —, 'Summary of the Panel Discussion on Human Rights, Climate Change, Migrants and Persons Displaced across International Borders' (2017) A/HRC/37/35
- —, 'Summary of Recommendations from the OHCHR Expert Meeting on the Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants' (2018)



- —, 'Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations- Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights' (2018) A/HRC/37/34
- —, 'Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations- Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Addendum' (2018) A/HRC/37/34/Add.1
- —, 'Key Messages on Human Rights and Climate Change' <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf>
- —, 'Key Messages on Human Rights, Climate Change, and Migration' <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf>
- Organization of African Unity (OAU), 'Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention)' (1969) 1001 U.N.T.S. 45
- Pacific Island Forum, 'The Niue Declaration on Climate Change' (2008)
- Park S, 'Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States' (UNHCR 2011)
- Peel J, 'Climate Change' in André Nollkaemper and Ilias Plakokefalos (eds), *The Practice of Shared Responsibility in International Law* (Cambridge University Press 2017)
- 'Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms' (1963)
- Ramji-Nogales J, 'Migration Emergencies' (2017) 68 *Hastings Law Journal* 609
- 'Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts' (2017) FCCC/SB/2017/L.5
- Rolnik R, 'Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context' (2010) A/HRC/13/20/Add.3
- Rowling M, 'Tuvalu PM Urges New Legal Framework for Climate Migrants' *Reuters* (24 May 2016) <<https://www.reuters.com/article/us-humanitarian-summit-climatechange-mig/tuvalu-pm-urges-new-legal-framework-for-climate-migrants-idUSKCN0YF2UD>>
- 'Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030' (UNISDR 2015)
- Shaw R and others (eds), 'Urban Poverty, Climate Change and Health Risks for Slum Dwellers in Bangladesh', *Climate Change Adaptation Actions in Bangladesh* (Springer Japan 2013)
- 'Statement of the United Nations Special Procedures Mandate Holders on the Occasion of the Human Rights Day Geneva: Climate Change and Human Rights' (2014) <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15393&>>
- Stratfor, 'Central America: How a Drought Affects Migration' (Stratfor Enterprises 2015) <<https://worldview.stratfor.com/analysis/central-america-how-drought-affects-migration>>
- Taylor CM and others, 'Frequency of Extreme Sahelian Storms Tripled since 1982 in Satellite Observations' (2017) 544 *Nature* 475
- The Berne Initiative, 'International Agenda for Migration Management - Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive

- Approach to the Management of Migration' (IOM, Federal Office for Migration (FOM), Switzerland 2004)
- The Nansen Initiative, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change' (2015) Vol 1
- —, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change' (2015) Vol 2
- The World Bank, 'Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience' (2013)
- —, 'Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal' (2014)
- UN, 'One Humanity: Shared Responsibility, Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (2016) A/70/709
- UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 'International Migration Report 2017' (2017) ST/ESA/SER.A/404
- UN General Assembly, 'Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees' (1950) A/RES/428(V)
- —, 'The Human Right to Water and Sanitation: Resolution' (2010) A/RES/64/292
- —, 'Resolution: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030' (2015) A/RES/69/283
- —, 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development' (2015) A/RES/70/1
- —, 'New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution Adopted by the General Assembly' (2016) A/RES/71/1
- UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler' (2008) A/HRC/7/5
- UNDP, 'Human Development Report 2016: Human Development for Everyone' (UNDP 2016)
- UNEP, 'Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel' (UNEP 2011) <<http://drustage.unep.org/disastersandconflicts/livelihood-security-climate-change-migration-and-conflict-sahel>> accessed 3 May 2017
- UNFCCC, 'Slow Onset Events - Technical Paper' (2012) FCCC/TP/2012/7
- UNFCCC COP, 'Decision 1/CP.16- The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention' (2010) FCCC/CP/2010/7/Add1
- —, 'Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Twenty-First Session, Decision 1/CP.21' (2016) FCCC/CP/2015/10/Add.1
- UNHCR, 'Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement' (2011) Expert Roundtable, Bellagio Conference
- —, 'Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future' (2014)
- —, 'ITALY - Sea Arrivals. UNHCR Update #9' (2016)
- —, 'Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries' (UNHCR 2017)
- —, "'Migrants in Vulnerable Situations" - UNHCR's Perspective' (2017) <<http://www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf>>



- —, 'Persons in Need of International Protection' (UNHCR 2017)
- —, 'Italy Sea Arrivals Dashboard' (2017)
- —, 'Malian Refugees in Burkina Faso, Mauritania and Niger and IDPs in Mali' <<https://data2.unhcr.org/en/situations/malisituation>>
- UNICEF, 'No Place to Call Home: Protecting Children's Rights When the Changing Climate Forces Them to Flee' (UNICEF 2017)
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 'Sahel 2017: Overview of Humanitarian Needs and Requirements' (OCHA 2016)
- USAID, 'Lake Chad Basin - Complex Emergency' (2017) Fact Sheet 21
- Walsham M, 'Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh' (IOM 2010)
- Warner K and others, 'In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement' (CARE 2009)
- —, 'Where the Rain Falls: Climate Change, Food and Livelihood Security, and Migration' (CARE; UNU-EHS 2012)
- —, 'Changing Climate, Moving People: Framing Migration, Displacement and Planned Relocation' (UNU-EHS 2013) Policy Brief No 8
- Warner K and Afifi T, 'Enhancing Adaptation Options and Managing Human Mobility: The United Nations Framework Convention on Climate Change' (2014) 81 Social Research: An International Quarterly 299
- WFP, 'ENSO: Humanitarian Implications and Scenarios. The El Niño Aftermath and Perspectives for 2016-2017' (2016)
- —, 'Gender and WFP Niger' (2016)
- —, 'Insecurity in the Lake Chad Basin – Regional Impact' (2017) Situation Report 24
- WFP, National Agency for Civil Aviation and Meteorology of Senegal and Columbia University's International Research Institute for Climate and Society, 'Climate Risk and Food Security in Senegal: Analysis of Climate Impacts on Food Security and Livelihoods' (2013)
- World Bank, 'Systematic Country Diagnostic For Eight Small Pacific Island Countries: Priorities For Ending Poverty And Boosting Shared Prosperity' (2016)
- World Health Organization (WHO), 'Sahel Region' (2006) Health Action in Crises
- 'An Open Letter from Special Procedures Mandate-Holders of the Human Rights Council to the State Parties to the UN Framework Convention on Climate Change on the Occasion of the Meeting of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action in Bonn (20-25 October 2014)' (17 October 2014) <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC.pdf> accessed 17 December 2016

Casos

AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520 (Immigration and Protection Tribunal)

AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413 (Immigration and Protection Tribunal)

Asghar Leghari v Federation of Pakistan [2015] Lahore High Court W.P. No. 25501/2015

Budayeva v Russia (Applications nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02) (ECtHR)

- Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2013] NZHC 3125
- Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* (2015) NZSC 107
- Tratados y acuerdos**
- Adoption of the Paris Agreement, Decision 1/CP.21 2015 (FCCC/CP/2015/L9/Rev1)
- Charter of the United Nations 1945 (1 UNTS XVI)
- Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters [Aarhus Convention] 1998
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 18 December 1979
- Convention on the Law of the Sea 1982
- Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989
- Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951
- Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954
- International Convention on the Protection of Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990
- International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (United Nations, Treaty Series, vol 999, 171)
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966 (United Nations, Treaty Series, vol 993, 3)
- Pacific Agreement on Closer Economic Relations 2017
- Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000
- Protocol Relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment 1979
- Protocol Relating to the Status of Refugees 1967
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000
- Rio Declaration on Environment and Development 1992
- The Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948 (GA Resolution 217 A(III))
- United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa 1994 (1954 UNTS 3; 33 ILM 1328)
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007 (GA Res 61/295)
- United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 (1771 UNTS 107; S Treaty Doc No 102-38; UN Doc A/AC237/18 (Part II)/Add1; 31 ILM 849)
- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 (1155 UNTS 331)



Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10 – Switzerland
Telephone: +41.22.917 90 00
Fax: +41.22.917 90 08
www.ohchr.org