



Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR¹

“A pesar de que cada vez se tiene más conciencia acerca de los riesgos del cambio climático, no se le ha prestado la atención debida a su probable impacto en el desplazamiento y la movilidad humana.”²

António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Introducción

El proceso del cambio climático –así como los múltiples desastres naturales que producirá– con toda certeza aumentará la magnitud y complejidad de la movilidad y el desplazamiento humanos.³ Hasta ahora, la comunidad internacional se ha enfocado fundamentalmente en los aspectos científicos del cambio climático con el propósito de comprender los procesos en juego y mitigar el impacto de la actividad humana. Sin embargo, el cambio climático es probable que signifique un problema humanitario y un desafío. En ese sentido también es de especial interés para las agencias humanitarias⁴, incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas

¹ Este documento de políticas actualiza y reemplaza el documento elaborado por el ACNUR en octubre de 2008 y se actualizará conforme sea necesario, de acuerdo con los acontecimientos más importantes que se vayan abordando en el debate del cambio climático. Se pueden encontrar más publicaciones acerca del cambio climático en la dirección www.unhcr.org/climate.

² *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2008, disponible en <http://www.foreignaffairs.org/20080901faessay87506/antonio-guterres/millions-uprooted.html>.

³ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6907.pdf>) define el cambio climático como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”. El cambio climático es un proceso que se manifiesta de diferentes maneras, incluyendo: un alza del promedio de la temperatura, a menudo denominada como “calentamiento global”; cambios en los patrones de las lluvias los cuales generan inundaciones, sequías y en algunas zonas hasta la desertificación; patrones del clima extremos e impredecibles que provocan un mayor número de desastres naturales y más intensos; el derretimiento de los glaciares así como de las capas de hielo de los polos, que da como resultado el aumento del nivel del mar y la erosión de las costas, provocando que las zonas bajas de la tierra se vuelvan inhabitables.

⁴ Varios integrantes del Grupo Informal de Trabajo sobre el Cambio Climático del Comité Permanente entre Organismos (IASC) han elaborado documentos que detallan las implicaciones humanitarias del cambio climático. Estos documentos están disponibles en <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-news-newsdetails&newsid=134>.

El ACNUR es una agencia líder de las Naciones Unidas que tiene la responsabilidad y la experiencia en el área del desplazamiento forzoso. Se prevé que con el tiempo el cambio climático provoque mayores y más complejas movilizaciones de población, a lo largo y ancho de las fronteras, con el suficiente potencial como para dejar apátridas a algunas personas. Desde que el cambio climático seguramente tendrá un mayor impacto en los patrones futuros de la movilidad humana, para solucionar el problema no serán suficientes los métodos que únicamente atiendan los aspectos del medio ambiente y no abarquen otras variables y procesos.

Junto con una mayor comprensión de los procesos científicos que están en juego, el ACNUR motivará a la reflexión sobre los retos humanitarios y de desplazamiento que genera el cambio climático. Es muy probable que buena parte del desplazamiento humano provocado por el cambio climático que se ha manifestado con los desastres naturales, por ejemplo, siga siendo de carácter interno. Se han hecho grandes avances al desarrollar los marcos legales para la protección de los desplazados internos.⁵ Como parte de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas también se ha establecido por consenso una división del trabajo para la asistencia, conocida como el enfoque de grupos temáticos. Es probable que el aumento de los desastres naturales ponga a prueba las capacidades de los actores humanitarios y exija una nueva distribución de funciones y/o de nuevos modelos de cooperación.

Algunos escenarios de movimientos transfronterizos se podrán tratar en el marco internacional de los refugiados que existe actualmente, que ha demostrado mucha flexibilidad con el paso de los años. No obstante, es posible que otras situaciones requieran nuevos enfoques basados en nuevas formas de cooperación entre los Estados, en la solidaridad internacional y en la repartición de responsabilidades. Otro aspecto que requiere reflexión es el fenómeno de la apatridia.

Esta nota contiene las perspectivas preliminares del ACNUR acerca de estos asuntos como una contribución para el debate actual del cambio climático. Debido a la brevedad del documento no se presentan detalles empíricos relacionados con el tema del cambio climático, los cuales se pueden consultar en los informes sucesivos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (por sus siglas en inglés, IPCC).⁶

En su lugar, en las siguientes secciones se analiza:

- (1) los escenarios predecibles de desplazamiento,
- (2) las consecuencias para el ACNUR,
- (3) la terminología y la Convención de 1951 sobre los Refugiados,
- (4) sugerencias del camino por seguir.

El Anexo I incluye información acerca de las actividades del ACNUR en relación con la conservación del medio ambiente y el impacto del cambio climático en sus operaciones.

⁵ Véase Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, disponibles en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>.

⁶ Disponible en: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.

Escenarios de desplazamiento

Si bien el tema del cambio climático ha sido objeto de un intenso debate y especulación dentro de la comunidad científica, no se ha prestado la atención adecuada a las consecuencias humanitarias que podrían generar. Una vez que se analicen las causas del cambio climático y que se proyecten las consecuencias, es también de vital importancia anticipar los escenarios de movimientos predecibles y reforzar las respuestas frente a las consecuencias humanitarias.

Actualmente el cambio climático ya está socavando los medios de subsistencia y la seguridad de mucha gente, exacerbando las diferencias en los ingresos y aumentando las desigualdades. En las últimas dos décadas el número de desastres naturales registrados se han duplicado, de 200 a más de 400 al año. Nueve de cada diez desastres naturales se relacionan con el clima actual.⁷ Recientemente el Consejo Noruego para Refugiados indicó que solo en el 2008, hasta 20 millones de personas pueden haber sido desplazadas por la llegada repentina de desastres naturales inducidos por el clima.⁸

Al aumentar la temperatura la tierra es menos productiva y el proceso de urbanización se acelerará, generando competencia adicional para la obtención de los escasos recursos y servicios públicos de las ciudades del mundo entero. También aumentará la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores como resultado del cambio climático, así como también el costo de los alimentos y de la energía. Es muy probable que aumenten la tensión social y los conflictos políticos, aunque puede seguir siendo difícil atribuir los orígenes de tales tensiones al cambio climático.

De la misma manera en que habrá variaciones en la naturaleza de las movilizaciones humanas que se ven inducidas o fuertemente influenciadas por el proceso del cambio climático, también habrá variaciones en las respuestas y se necesitarán nuevas estrategias. Tal como sucedió en el pasado, las poblaciones implementarán estrategias de adaptación para evitar o enfrentar el desplazamiento como resultado de la llegada de desastres impredecibles, tales como ciclones, inundaciones y deslizamientos de tierra.

En las regiones afectadas por las consecuencias a largo plazo del cambio climático, la gente también se movilizará en grandes masas, pero lo hará durante períodos de tiempo más largos y en direcciones más diversas. Algunas se desplazarán a regiones más hospitalarias en sus mismos países de origen, mientras que otras tendrán que dejar sus países e ingresar a otros Estados. Debido a que están surgiendo nuevas formas y patrones de movilizaciones, los conceptos que tradicionalmente se utilizaban para clasificar los tipos de movimiento son cada vez más borrosos.⁹ Puede ser necesario negociar nuevos marcos legales.

El Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Sr. Walter Kälin, ha identificado cinco escenarios relacionados con el cambio climático, que podrían

⁷ Sir John Holmes, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, Comentario de apertura en la exposición de ayuda humanitaria internacional y conferencia de desarrollo de Dubái “Conferencia DIHAD 2008”, 8 de abril de 2008. Disponible en inglés en la siguiente dirección: <http://www.reliefweb.int/rwarchive/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument>.

⁸ Elverland, S., *20 million Climate Displaced in 2008*, Consejo Noruego para Refugiados, 8 de junio de 2009, disponible en inglés en: <http://www.nrc.no/?did=9407544>.

⁹ Véase *The Climate Change-Displacement Nexus*, presentado por el profesor Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Panel sobre reducción y prevención de riesgos de desastres: abordando las consecuencias humanitarias de los desastres naturales, ECOSOC, Segmento de Asuntos Humanitarios, 16 de julio 2008, disponible en: http://www.brooking.edu/speeches/2008/0716_climate_change_kalin.aspx.

causar directa o indirectamente desplazamiento humano. Estos cinco escenarios proporcionan un buen punto de partida para analizar la naturaleza del desplazamiento y evaluar las necesidades de protección y asistencia de aquellos afectados:¹⁰

- desastres hidrometeorológicos (inundaciones, huracanes/tifones/ciclones, deslizamientos de tierra, etc.);
- zonas designadas por los gobiernos como de alto riesgo y peligrosas para habitarlas;
- degradación del medio ambiente y una lenta aparición de desastres (por ejemplo reducción de la disponibilidad de agua, desertificación, inundaciones recurrentes, salinización de zonas costeras, etc.);
- el caso del hundimiento de los pequeños estados insulares, y
- conflictos armados provocados por la disminución de los recursos naturales (por ejemplo, agua, tierra, alimentos) debido al cambio climático.

En cada uno de estos escenarios la gente podría verse desplazada dentro de sus mismos países o cruzar las fronteras internacionales. Mientras que este último tipo de desplazamiento es menos probable, al menos en las fases iniciales de desplazamiento, también se deberá tener en cuenta la situación de los migrantes que se encuentren fuera de su país de nacionalidad al momento en que ocurra un desastre y que debido a ello no puedan y/o no deseen regresar a su hogar.

En los lugares donde los desastres hidrometeorológicos o la degradación del medio ambiente provocan desplazamiento, a raíz de que los Estados tienen la responsabilidad primordial de sus ciudadanos, las autoridades nacionales y locales juegan el papel más importante al responder ante tales escenarios. Los desplazados internos deberán recibir la protección y ayuda de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. Como resultado de los desastres recurrentes, es posible que algunos países se vean en la obligación soberana de proteger a sus ciudadanos designando ciertas áreas como zonas de alto riesgo y demasiado peligrosas para ser habitadas debido a su ubicación, por ejemplo, en las zonas propensas a sufrir inundaciones o deslizamientos de tierra. Forzosamente, las personas tendrán que ser evacuadas y desplazadas de sus tierras, a donde tendrán prohibido regresar, y deberán ser reubicadas en zonas más seguras. Es probable que las personas afectadas califiquen como desplazadas internas y, una vez más, sean protegidas por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. Las soluciones duraderas más probables serán la integración en los lugares de desplazamiento o la reubicación en una nueva zona en su país, dado que normalmente estas personas ya no pueden regresar a sus tierras.

Cuando las personas que se vean afectadas por tales desastres tengan que cruzar una frontera internacional, por ejemplo, porque las únicas rutas de escape les lleven a ellas, dentro del actual marco internacional de refugiado, esas personas normalmente no calificarían como refugiadas con derecho a recibir protección internacional, y tampoco necesariamente se les podría clasificar como migrantes. Si bien se beneficiarían de la aplicación de las normas de derechos humanos, “su estatuto seguiría sin estar claro”.¹¹

¹⁰ Kälin, op cit.

¹¹ Kälin, op cit.

Puede que no sea posible en la mayoría de los casos determinar si los movimientos a través de las fronteras son forzados o voluntarios, pero este elemento no es el más importante en virtud del derecho internacional. El aspecto más importante sería si las personas requieren protección internacional y, de ser así, por qué motivo esta necesidad podría convertirse en un derecho.

Otro gran reto se planteará por el hundimiento de los pequeños estados insulares debido al aumento en el nivel de los mares. El fenómeno provocará la reubicación interna, así como la migración al extranjero en el momento en que el territorio ya no sea capaz de sostener la vida humana. Al igual que en el escenario anterior, el derecho internacional de los refugiados no se aplica en forma automática. Sin embargo, hay una implicación directa con la cuestión de la apatridia¹².

Con la desaparición del territorio, que es uno de los principales elementos constitutivos de la condición de Estado, no queda claro si estos países continuarían existiendo como tales. Esto mismo se podría aplicar si el territorio se considerara inhabitable a tal extremo que toda su población y su gobierno se vieran forzados a reubicarse en otros países. En el caso que se considere que la condición del Estado ha desaparecido, en este escenario las poblaciones en cuestión serían apátridas a menos de que hayan adquirido otras nacionalidades.

Aún cuando los países continuaran existiendo en términos legales y sus gobiernos intentaran funcionar desde el territorio de otros países, no queda claro si serían capaces de garantizar los derechos que se derivan de la ciudadanía. También surgirían consideraciones de apatridia si los gobiernos no pudieran asegurar los derechos tan básicos de sus ciudadanos como sería el de regresar a su propio país u obtener un pasaporte. Sin embargo, en vista del hecho de que la apatridia no ha surgido, sería aplicable el principio del derecho internacional de prevención de la apatridia.

El quinto y último escenario de desplazamiento humano es la disminución de los recursos vitales (agua, tierra y producción de alimentos) que se atribuye al cambio climático, la cual haría estallar conflictos armados y violencia. A pesar de las causas subyacentes, aquellos desplazados dentro de su país por los conflictos armados serían considerados desplazados internos en el sentido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1988. Quienes huyeran a otros países podrían calificar como refugiados o beneficiarse de protección en virtud de los instrumentos del derecho regional de los refugiados¹³ o de “formas de protección complementarias” en virtud de los

¹² En fechas recientes el ACNUR presentó un análisis de los aspectos legales del desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático para la sexta sesión del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés), de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) e hizo una presentación adicional sobre el tema cambio climático y la apatridia. El AWG-LCA (por sus siglas en inglés) se reunió en junio de 2009 en Bonn, donde sostuvieron pláticas que representaron una gran oportunidad para que los Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para negociar la redacción del proyecto de texto en el período previo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático por realizarse del 7 al 18 de diciembre de 2009 en Copenhague. Ambos documentos están disponibles en el sitio del ACNUR sobre el cambio climático:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search/?page=&comid=4a2d26df6&cid=49aea9390&keywords=UNFCCC>.

¹³ Véase, por ejemplo, las definiciones más amplias de refugiado contenidas en la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969, en el artículo 1 (2) disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf>, y en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, en la conclusión 3 que se encuentra disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf>.

instrumentos relevantes del derecho internacional o de conformidad con el derecho nacional de los países receptores.¹⁴

Las personas que se encuentran en el extranjero cuando un desastre natural afecta su país de origen requieren de la protección para no enfrentar un regreso forzado, por períodos de tiempo largos o cortos, dependiendo de las circunstancias. Se puede dar el caso de que el mismo país afectado busque este tipo de ayuda en favor de sus ciudadanos que se encuentren en el extranjero. Sin embargo, también existen casos en que el país de origen simplemente no puede abogar por las necesidades de protección de sus ciudadanos debido a la naturaleza de dicho desastre.

Implicaciones para el ACNUR

A partir del análisis anterior, queda claro que algunos movimientos ocasionados probablemente por el cambio climático, de hecho podrán considerarse dentro del marco del derecho tradicional del refugiado, lo cual hace que también se encuentren en el ámbito de los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados o cualquier otra forma complementaria de protección, así como dentro del mandato del ACNUR.¹⁵

El ejemplo más obvio, es el desplazamiento de refugiados provocado por conflictos armados que surgen por factores ambientales. Tales conflictos y desplazamientos han ocurrido en una serie de contextos. Hasta el día de hoy, algunos analistas argumentan que entre los factores que dieron origen a la crisis en la región de Darfur, en Sudán, está el conflicto por el acceso a las fuentes de energía, las tierras fértiles y por el agua dulce¹⁶. Se proyecta que los aspectos relacionados con el clima se conviertan en los detonantes más comunes y más directos de los conflictos. Cuando más conflictos de esta naturaleza se manifiesten en el futuro, también crecerá la demanda para recibir protección y asistencia bajo el marco de los refugiados. Esto, sucesivamente, provocará una tensión insostenible en las normas y prácticas actuales. Hoy en día ya existe un problema importante con respecto a las personas que huyen a causa de la violencia indiscriminada, donde el régimen es frágil y tiende a aplicarse de manera inconsistente. Por lo tanto un análisis acerca de este tema en particular del régimen de protección, y la búsqueda de las formas para fortalecerlo, se pondrá de relieve en la estrategia del ACNUR para enfrentar el cambio climático.

¹⁴ Por ejemplo, los derechos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (ICESCR por sus siglas en inglés) se aplican no sólo a los ciudadanos, sino a todas las personas que se encuentren dentro de la jurisdicción del Estado, incluyendo a los refugiados, a los solicitantes de asilo y a los migrantes “ilegales”. Véase la Observación general No. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1452.pdf>. La “Directiva de Reconocimiento” de la Unión Europea (Directiva del Consejo 2004/83/CE, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5039.pdf>, amplía el régimen europeo de protección para abarcar a ciertas personas no clasificadas como refugiados, pero no obstante necesitadas de protección internacional.

¹⁵ Además de las personas cubiertas por la definición de la Convención de 1951 sobre los Refugiados, el mandato incluye a “las víctimas de desastres creados por el hombre y a las personas de interés del Alto Comisionado. Véase ECOSOC Resolución 2011 (LXI) del 2 de agosto de 1976, disponible en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a8d3f222>, Resolución 31/35 de la Asamblea General del 30 de noviembre de 1976, disponible en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a8d3c2f2>, y la Resolución 48/118 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993, disponible en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a8d3dad2>.

¹⁶ Boano, C., Zetter, R y Morris, T. *Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*: Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford, noviembre de 2008, disponible en <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:4960>.

También puede haber situaciones en las que las víctimas de desastres naturales huyan de su patria, debido a que sus gobiernos conscientemente han retenido o impedido la asistencia, con el fin de castigarlos o marginarlos por uno de los cinco motivos establecidos en la definición de refugiado. En tal escenario, estas personas en cuestión podrán ser consideradas legítimamente como refugiadas en el sentido tradicional del término.

Un segundo escenario con implicaciones para el ACNUR relacionado con la manifestación más dramática del cambio climático, sería el “hundimiento de una isla” que podría obligar a los habitantes, en países tales como las Maldivas y Tuvalu, a abandonar sus países de origen como resultado del aumento del nivel del mar y la inundación de las zonas bajas. Es posible que se pida algún tipo de intervención del ACNUR para quienes se vean obligados a buscar seguridad en el extranjero, desde luego en la medida en que la apatridia sea una preocupación.

La función del ACNUR respecto al desplazamiento interno provocado por los conflictos se pondrá en marcha, como resultado del enfoque de grupos temáticos. En virtud de la división de trabajo que se introdujo con este enfoque, el ACNUR ha asumido el liderazgo mundial del Grupo Temático de Protección¹⁷ y codirige mundialmente el grupo temático de Coordinación y Gestión de Campamentos¹⁸ (CCCM, por sus siglas en inglés) junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y el Grupo Temático de Albergues de Emergencia¹⁹ con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés).

Tradicionalmente la respuesta del ACNUR a las personas desplazadas dentro de su propio país como resultado de desastres naturales, se ha determinado caso por caso. Por lo general, cuando el ACNUR tiene una presencia establecida y un programa en un país que sufre los estragos de un desastre natural, ofrece su apoyo a las autoridades como un gesto de solidaridad y como una contribución a los esfuerzos de asistencia internacionales y de las Naciones Unidas. Sin embargo, el enfoque de grupos también es pertinente en escenarios de desastres naturales, ya que se ha acordado que, a nivel de país, la función de liderazgo para la protección en situaciones de desastres naturales lo deciden conjuntamente, caso por caso, el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNICEF. Sin embargo, esta decisión ha sido criticada por el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, entre otros, ya que no da lugar a una respuesta previsible o rápida. Las tres agencias de protección en cuestión, incluyendo al ACNUR, actualmente están revisando a fondo este acuerdo.

Cualquier enfoque nuevo deberá estar basado en los derechos, ya que por la experiencia vivida en el maremoto del 2004 en el Océano Índico y otros desastres más recientes se ha podido confirmar que tales emergencias generan nuevas amenazas para los derechos humanos de las poblaciones afectadas. En términos de prevención y reacción ante tales amenazas, el ACNUR considera que la Protección de las personas afectadas por los desastres naturales. Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales y el respectivo manual piloto, son un recurso muy valioso para abordar las necesidades y vulnerabilidad especiales de las personas forzosamente desplazadas por los efectos de los desastres naturales.²⁰

¹⁷ Véase <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=79>.

¹⁸ Véase <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=672>.

¹⁹ Véase <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=77>.

²⁰ Protección de las personas afectadas por los desastres naturales. Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de

Incluso cuando el mandato del ACNUR sea claro e indiscutible, como en las situaciones de refugiados de larga data, el cambio climático afectará las operaciones en vista de las implicaciones en aspectos como el agua, sanidad, agricultura, protección del medio ambiente y salud.²¹ Por ejemplo, el riesgo de que las inundaciones contaminen los suministros de agua dulce hace más compleja la labor de suministrar agua limpia y minimizar el riesgo de propagación de enfermedades. Por favor consulte el Anexo si desea mayor información sobre la forma en que los factores ambientales, incluyendo el cambio climático, han afectado las operaciones del ACNUR y cómo éste los ha afrontado.

Para responder a tales desafíos, es posible que aumenten la dependencia en las asociaciones existentes con los países afectados por el cambio climático así como la necesidad de fortalecer, hasta donde sea posible, el diálogo entre los gobiernos pertinentes y el ACNUR. Mejorar las relaciones con los gobiernos y las organizaciones asociadas ocupará un lugar destacado en los esfuerzos del ACNUR para minimizar y adaptarse a los impactos del cambio climático en las operaciones de refugiados, repatriados y desplazados internos.

La terminología y la Convención de 1951 sobre los Refugiados de la ONU

Recientemente, cada vez más organizaciones y analistas han utilizan el concepto de “refugiados ambientales” o el de “refugiados por efecto del clima” para referirse a la gente que se ve obligada a dejar su lugar habitual de residencia como resultado del cambio climático a largo plazo o por desastres naturales repentinos. El ACNUR tiene grandes reservas respecto a la terminología y la noción de los refugiados ambientales o refugiados por efecto del clima. Estos términos no cuentan con una base en el derecho internacional de los refugiados.

La expresión “refugiado” es un término legal. Una persona que se determine que califica como refugiada habrá reunido el criterio de la Convención de 1951 sobre los Refugiados, el de la Convención de la OUA de 1969 o el mandato del ACNUR. Por esta razón, la referencia a un “refugiado económico” no constituye un término reconocido por el derecho internacional. Lo mismo sucede con “refugiado por efecto del clima” o “refugiado ambientales”. Aunque estos términos se utilizan a menudo, en especial en los medios de comunicación, no sería correcto darles un significado legal que no ha sido aprobado por la comunidad jurídica.

Actualmente el ACNUR es de la opinión de que el uso de tal terminología podría socavar el régimen jurídico internacional para la protección del refugiado, cuyos derechos y obligaciones están claramente definidos y comprendidos. Tampoco sería útil crear confusión al sugerir una relación entre el impacto del cambio climático, la degradación ambiental, la migración y la persecución, que es la causa principal por la que un refugiado huye de su país de origen y busca protección internacional. Si bien los factores ambientales pueden contribuir a provocar movimientos a través de las fronteras, pero ellos en sí mismos no se pueden considerar un motivo para conceder la

desastres naturales y su respectivo *Pilot Manual, Brookings-Bern on Internal Displacement*, marzo 2008, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49a2b8f72.html>.

²¹ Véase, por ejemplo, el documento de presentación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio sobre el Cambio Climático “*Protecting the health of vulnerable people from the humanitarian consequences of climate change and climate related disasters*”, presentado por la Organización Mundial de la Salud en colaboración con el ACNUR y otras agencias a la 6ª sesión del Grupo de trabajo *ad hoc* para la Cooperación a Largo Plazo, del 1 al 12 de junio de 2009, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d189e1a.html>. Véase también “*Climate Change and AIDS: A Joint Working Paper*”, de PNUMA y ONUSIDA, junio de 2009, disponible en: http://data.unaids.org/pub/BaseDocument/2008/20081223_unep_unaids_joint_working_paper_on_cca_en.pdf

condición de refugiado en virtud del derecho internacional de los refugiados. Sin embargo, el ACNUR reconoce que efectivamente hay ciertos grupos de migrantes que actualmente se encuentran fuera del ámbito de la protección internacional, necesitados de asistencia humanitaria y/o otra forma de asistencia²²

Algunos Estados y algunas ONG han sugerido enmendar la Convención de 1951 sobre los Refugiados y ampliarla expresamente para incluir a la gente que ha sido desplazada a través de las fronteras como resultado del cambio climático de largo plazo o por súbitos desastres naturales. El ACNUR considera que con cualquier iniciativa para modificar esta definición se correría el riesgo de una renegociación de la Convención de 1951, que no estaría justificada por las necesidades actuales. Además, que en el entorno político actual puede dar lugar a una reducción de las normas de protección de los refugiados e incluso socavar todo el régimen de protección internacional de refugiados.

El camino a seguir

El Secretario General de las Naciones Unidas ha comprometido al sistema de las Naciones Unidas para responder a la evolución de los debates intergubernamentales sobre el cambio climático, mientras que al mismo tiempo ofrece un liderazgo proactivo en las principales áreas emergentes.²³ Abordar las consecuencias humanitarias es una prioridad evidente.

Actualmente el mundo enfrenta una acumulación de tendencias negativas: el cambio climático: una mayor incidencia de desastres naturales, aumento de los precios de los alimentos y de la energía, así como turbulencias en los mercados financieros y una depresión económica mundial. Aunque es prácticamente imposible predecir las consecuencias exactas de estos fenómenos, es evidente que pueden crear las condiciones para que un número importante de personas se conviertan en desplazadas o se vean obligadas a migrar. En respuesta a estas circunstancias, y por las razones analizadas anteriormente, la Oficina podría instar a la comunidad internacional a adoptar un enfoque basado en el respeto de los derechos humanos y en la cooperación internacional.²⁴ Esto es importante sobre todo en el contexto del régimen de protección internacional, ya que podría tomar algún tiempo alcanzar un acuerdo apropiado sobre el camino por seguir, pero no debería ser un impedimento para que los Estados reconozcan sus obligaciones existentes en virtud del derecho internacional.

El entendimiento de los temas

El cambio climático no sólo es un tema científico. Es necesario trabajar más para analizar los posibles escenarios de desplazamiento humano que causará el cambio climático e identificar y

²² La migración mixta y los vacíos del régimen de protección internacional al respecto, ocuparon un lugar destacado en el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, que se llevó a cabo el 11 y 12 de diciembre de 2007, el resumen del Presidente está disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6304.pdf>.

²³ El Secretario General será el anfitrión de la Cumbre sobre el Cambio Climático en Nueva York el próximo 22 de septiembre de 2009, como parte de una estrategia para ayudar a los países en sus negociaciones en el periodo previo de la Conferencia sobre cambio climático que se llevará a cabo en Copenhague del 7 al 18 de diciembre de 2009.

²⁴ Véase el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, 15 de enero de 2009 (documento A/HRC/10/61, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7033.pdf>). Este documento contiene un análisis útil de las obligaciones legales internacionales y la cooperación entre Estados en el contexto del cambio climático.

cubrir cualquier vacío legal y operativo. También será necesario evaluar las consecuencias potenciales del cambio climático en poblaciones que ya son de interés del ACNUR y respaldar los mecanismos adecuados de preparación, adaptación y afrontamiento.

En la actualidad, hay una cantidad cada vez más mayor de investigaciones sobre la relación entre el cambio climático, la degradación ambiental, los conflictos armados, el desplazamiento y la migración, pero existe una urgente necesidad de recopilar y acumular información empírica precisa, con el fin de mantener los aspectos legales de los impactos del cambio climático acorde con los efectos que ya se están sintiendo en las operaciones de campo. Es necesario desarrollar un entendimiento común en relación con estos aspectos. El uso de tecnología innovadora desempeñará un papel fundamental en la protección del medio ambiente. Se han hecho avances importantes en el mapeo de ciertos lugares críticos;²⁵ también se requiere de conocimiento adicional con respecto a los lugares críticos del medio ambiente donde el desplazamiento es más probable que sea una característica; los mecanismos de afrontamiento (incluyendo la migración) que pueda utilizar la gente que se vea más afectada en forma adversa por el cambio climático y el grado y la manera en que la degradación ambiental está actuando como propulsora de conflictos políticos y sociales.

Prevención, mitigación y adaptación

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático proporciona un medio importante para perseguir y alcanzar el objetivo de combatir las causas principales del cambio climático, principalmente de las emisiones de gas del efecto invernadero. Sin embargo, es indiscutible que las consecuencias devastadoras del cambio climático no son reversibles en el corto plazo; es por esto que la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención tiene que ver tanto con la mitigación (“evitar lo incontrolable”) como con la adaptación (“gestionar lo inevitable”).

La migración es a menudo la estrategia de supervivencia empleada por las poblaciones que ven amenazada su seguridad. El ACNUR está convencido que la financiación internacional adicional no sólo será necesario para ayudar a los países a mitigar el impacto del cambio climático, sino también para reforzar la adaptación, la preparación para los desastres y la reducción de riesgos, así como la respuesta humanitaria nacional. Para evitar situaciones donde la gente se vea obligada a migrar o convertirse en desplazada, debemos comprender y reforzar la resistencia de las comunidades, tanto en términos de su seguridad física como de su capacidad de mantener medios de subsistencia adecuados.

Es evidente que las actividades locales de prevención y adaptación deben recibir apoyo tanto de los Estados afectados como de la comunidad internacional, incluyendo los componentes importantes del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. El ACNUR ayudará a los gobiernos, siempre que sea posible, en la aplicación de sus Programas de Acción para la Adaptación Nacional. Sin embargo, la cooperación entre Estados se encuentra en la mitigación eficaz y en la planificación de la adaptación, que deberá estar estrechamente relacionada con el desarrollo. Todos los funcionarios del ACNUR que trabajen en los países con asentamientos de refugiados y de desplazados internos, rurales y urbanos, deberán contar con estrategias para combatir y enfrentar los efectos del cambio climático, que no solamente impacten a las personas de interés del ACNUR, sino también a las comunidades más amplias de acogida. En el contexto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el ACNUR ha ayudado en el desarrollo de las

²⁵ Por ejemplo, recientemente la Universidad de las Naciones Unidas (en colaboración con CARE International y el ACNUR) presentó un evento paralelo en las pláticas de Bonn sobre el cambio climático, que se realizaron en junio de 2009, llamado “*In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change*”.

guías para los equipos de país de la ONU, sobre la sostenibilidad del medio ambiente y de estrategias para la reducción del riesgo de desastres²⁶

Avanzar: los lugares de trabajo claves para el ACNUR

La política general del ACNUR para enfrentar los efectos del cambio climático se verá reflejada en tres áreas: la gestión de las operaciones, las estrategias de protección y la promoción.

Ya han surgido algunos aspectos en materia de gestión de las operaciones, a los cuales la Oficina se ha vuelto más sensible y ha dado mayor respuesta. Uno de ellos es la habilidad del ACNUR para ofrecer asistencia y protección en entornos urbanos. El aumento de la población urbana como resultado de la migración provocada por el cambio climático contribuirá al “efecto isla de calor urbano”²⁷ y por lo tanto dará lugar a incremento en las temperaturas, además de los producidos por el cambio climático. Esto hará vulnerable a la gente sobre todo en términos de salud y hará que la asistencia y protección del ACNUR sea especialmente importante. El trabajo de la Oficina en este aspecto del cambio climático coincidirá con su política urbana más amplia.

La necesidad de examinar de cerca el trato que se les da las personas que huyen por conflictos armados o por violencia indiscriminada –algunas veces llamados “refugiados de guerra”– se convertirá en un aspecto de gran importancia si se materializan las predicciones de que el cambio climático generará conflictos armados. El régimen actual, que es aplicado de manera inconsistente por los Estados, supone una fuerte dependencia en la protección subsidiaria. Esto se debe en parte al hecho de que la amenaza colectiva que enfrentan las personas involucradas en los conflictos armados dificulta la clasificación de las personas como refugiados de conformidad con la Convención sobre los Refugiados de 1951. El resultado es que las personas que huyen de los conflictos armados a menudo reciben menos protección que los refugiados de la Convención. Revisar en los foros adecuados los mecanismos legales de este elemento del régimen de protección y promover un adecuado fortalecimiento del régimen, presentará como un componente de la política amplia del ACNUR sobre el cambio climático.

El ACNUR considera la promoción como una herramienta importante para garantizar la consecución de necesidades de protección de las personas de interés comprendidas bajo su mandato. Aunque 2009 es un año crítico en la negociación de una respuesta más efectiva al reto del cambio climático, es necesario esperar por los resultados de la Conferencia de la Convención Marco de la ONU sobre el cambio climático (COP 15) por efectuarse en Copenhague en diciembre de 2009. No obstante, el “cambio climático” no se resolverá completamente aún si se obtuvieran los mejores resultados y un verdadero progreso puede o no puede ser alcanzado. Gran parte de ello dependerá de que se lleguen a considerar el desplazamiento humano y los aspectos humanitarios del cambio climático y las necesidades de protección de las personas de interés del ACNUR como cuestiones que la comunidad internacional debe tomar en cuenta. El ACNUR considera que la necesidad de promover las cuestiones del cambio climático seguirá en diversos foros en 2010 y más allá.

²⁶ Véase *UNDG Working Group on Programming Issues, Integrating Disaster Risk Reduction into the Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework*, abril 2009, disponible en http://www.undg.org/docs/9866/UNDG-DRR-Guidance-Note-2009_DUP_08-07-2009_11-43-02-734_AM.PDF.

²⁷ Véase *Protecting the health of vulnerable people from the humanitarian consequences of climate change and climate related disasters*, Organización Mundial de la Salud (en colaboración con el ACNUR), nota 21 *supra*.

Para mayor información acerca del cambio climático y la forma en que el ACNUR está involucrado en este asunto, por favor visite: www.unhcr.org/climate.

ACNUR

14 de agosto de 2009.

Anexo I

El ACNUR, la conservación del medio ambiente y el impacto del cambio climático en sus operaciones

Por más de una década el ACNUR ha estado activamente comprometido en todos los aspectos de conservación del medio ambiente en el contexto de las operaciones para los refugiados, retornados o desplazados internos. La Oficina ha reconocido desde hace mucho tiempo que la presencia de los refugiados y desplazados internos puede provocar un impacto perjudicial en el medio ambiente²⁸, sobre todo en situaciones en las que esas poblaciones son de gran tamaño y se ven confinadas en zonas reducidas y con ecosistemas frágiles.²⁹ Las manifestaciones más comunes de este problema incluyen la deforestación, la disminución de los suministros de agua y la desaparición de los recursos alimenticios silvestres.

Con el paso de los años, el ACNUR ha introducido actividades y programas con la intención de mitigar el impacto ambiental de las poblaciones de refugiados y desplazados internos y promover la adaptación en entornos con escasos recursos. Para alcanzar estos objetivos, el ACNUR elaboró las Directrices Ambientales que se basan en cuatro principios fundamentales: prevención, participación, integración y rentabilidad.³⁰

En el plano operacional, el ACNUR reconoce la necesidad de asegurar que las operaciones sean sostenibles ambientalmente, en la medida de lo posible, siguiendo ciertos parámetros rentables. Se han hecho esfuerzos para buscar en forma activa fuentes de combustible del medio ambiente para cocinar y para dar calefacción y el ACNUR está realizando pruebas utilizando de turba en polvo, cáscaras de arroz, biogás y energía solar. Otra de sus prioridades es el fomento de prácticas de construcción de albergues del medio ambiente y a este respecto la Oficina ha fomentado el uso de ladrillos de barro secados al sol y componentes de techado reutilizables.

En algunos países de África que enfrentan el problema de la deforestación, incluyendo a Chad, Etiopía, Namibia y Sudán, el ACNUR está colaborando con la organización Alianza del Sur para los Recursos Indígenas (SAFIRE, por sus siglas en inglés) para promover formas sostenibles de agricultura en los campamentos de refugiados que enfrentan problemas de deforestación.

En muchos programas del ACNUR, actualmente se están incorporando proyectos de educación ambiental formal e informal, así como proyectos de concienciación. Con el fin de garantizar que dichas actividades se lleven a cabo de manera sistemática, el ACNUR exige que todas sus oficinas de representación confirmen que sus Planes de Operaciones del País y planes de contingencia de emergencia incluyan sólidas prácticas de gestión ambiental.

²⁸ El impacto ambiental de acoger a los refugiados, desplazados internos y repatriados se ha destacado como una decisión clave del Comité Permanente del ACNUR en 2009.

²⁹ Como ejemplo del interés que tiene el ACNUR en este aspecto, consulte “*Environmentally induced displacement and environmental impacts resulting from mass migration*”, Informe del simposio internacional organizado por el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones y el Grupo de Política para Refugiados, Ginebra, 21-24 de abril de 1996, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbd6d.html>.

³⁰ *The Environmental Guidelines*, presentadas en agosto del 2005, están disponibles en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbd10.html>.

Dichas actividades tienen un sinnúmero de propósitos importantes: además de conservar el medio ambiente y mitigar el proceso del cambio climático, motivan a los países a respetar la institución del asilo y ayudar a reducir el potencial de los conflictos entre las poblaciones de refugiados o de desplazados y las comunidades locales. A este respecto, las actividades ambientalistas del ACNUR constituyen una importante herramienta de protección.

Más allá de desencadenar movimientos de población, algunas manifestaciones del cambio climático, tales como las inundaciones, la escasez de agua y la inseguridad alimentaria ya afectan las operaciones del ACNUR para los refugiados, los repatriados y los desplazados internos. Por ejemplo, en noviembre de 2007 la inundación de los campamentos de refugiados de Somalia, al noreste de Kenia, dejó sin alojamiento a 12,000 personas y provocó el desplazamiento de aproximadamente 80,000 refugiados a sitios más seguros. Dadaab en Kenia es otro caso en el que las severas inundaciones del 2006, causaron la muerte de dos personas, el desarraigo de 78,000 y afectaron gravemente las operaciones del ACNUR.³¹

Los impactos secundarios fueron igual de devastadores: un brote de malaria y diarrea que afectó principalmente a las mujeres y a los niños; para ayudar a los refugiados afectados por las inundaciones se reubicaron recursos destinados a los recién llegados; el envío de ayuda alimenticia por avión subió los costos de transportación en forma dramática y la suspensión temporal del suministro de leña que creó grandes dificultades para que los refugiados pudieran preparar sus alimentos.

La falta de lluvia también ha empezado a afectar la disponibilidad de leña y la regeneración de la vegetación en las zonas que acogen a los refugiados, lo que les impulsa a viajar hasta 60 kilómetros lejos de los campamentos para conseguir leña.

En el 2008 las raciones de comida de los refugiados y los desplazados internos en Chad, Ghana, Liberia y Sudán se redujeron debido al alza en los precios del combustible y de los alimentos. La escasez de alimento también está aumentando los problemas de seguridad. El Programa Mundial de Alimentos informó que tan solo en Sudán más de 60 camiones con alimento fueron secuestrados desde principios de 2008.

Algunos de estos ejemplos demuestran el impacto que el cambio climático ya está teniendo sobre las poblaciones de refugiados, repatriados y desplazados internos. El ACNUR necesita incluir de forma más rutinaria el factor de vulnerabilidad al cambio climático como una consideración más, al evaluar las necesidades de las poblaciones de interés. El cambio climático también requerirá que la Oficina trabaje con los gobiernos en la aplicación de estrategias de reducción de riesgos de desastres, mientras continúa promoviendo estrategias de adaptación en sus operaciones.

³¹Para mayor información acerca de las dificultades operativas que experimentó el ACNUR como consecuencia del cambio climático, por favor consulte la presentación reciente de Jean-Francois Durieux, director adjunto de la División de Servicios Operativos, en las pláticas de Bonn sobre cambio climático de abril de 2009, titulada “*Climate Change and Forced Migration Hotspots: From Humanitarian Response to Area-wide Adaptation*”, disponible en <http://www.unhcr.org/4a1e4e342.html>.