

## CAPÍTULO CUARTO

# EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS

## I. LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: LAS DECISIONES DE LAS CONFERENCIAS DE LAS PARTES (COP) RESPECTO AL DESPLAZAMIENTO INDUCIDO POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

### 1. *Los Acuerdos de Cancún y los planes nacionales de adaptación. El desplazamiento como medida de adaptación*

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 es el instrumento principal del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático; sin embargo, como su nombre lo indica, tiene la naturaleza de un convenio-marco (Kiss, 1993: 793), por lo que ha requerido de la adopción de instrumentos jurídicos conexos para su implementación, como lo son el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015.

Los países miembros tanto de la CMNUCC como del Protocolo de Kioto han manifestado la necesidad de discutir en el contexto de dichos instrumentos internacionales el marco jurídico e institucional para abordar la relevancia del impacto del cambio climático en los movimientos poblacionales, lo cual, en principio, se ha visto reflejado en la COP16/CMP6 —Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 16o. periodo de sesiones, y la 6a. Conferencia de las Partes actuando en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto—, celebradas en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.<sup>1</sup>

Las decisiones alcanzadas el 11 de diciembre de 2010 en Cancún, México, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climá-

---

<sup>1</sup> Entiéndase por “partes” aquellos Estados que firmaron y depositaron sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión a dichos tratados internacionales, obligándose a observar y cumplir sus disposiciones.

tico, son englobadas en los llamados Acuerdos de Cancún, y es relevante por el tema que nos ocupa la Decisión 1/CP.16, en la que se establece el “resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”; en específico, el rubro II se refiere a la “Intensificación de la labor relativa a la adaptación”, en donde se insta a las partes a adoptar “medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.<sup>2</sup>

La comunidad internacional reconoce por primera vez y de manera explícita “las consecuencias humanitarias de los éxodos de población relacionados con el cambio climático como un reto de adaptación” (Kälin, 2012: s.p.). Para comprender esto, debemos definir, en principio, a la adaptación. Al respecto, el IPCC la conceptualiza como

[Un] proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos (IPCC, 2014a: 128).

El proceso implica la aplicación de estrategias para responder a los efectos adversos del cambio climático, por lo que la adaptación también puede ser entendida como “a process by which strategies to moderate, cope with and take advantage of the consequences of climate events are enhanced, developed and implemented” (Lim y Spanger-Sieghred, 2004: 36).<sup>3</sup>

Mediante este proceso, los individuos, las comunidades y los países buscan hacer frente a las consecuencias del cambio climático, sin dejar de tomar en cuenta la variabilidad e incertidumbre que lo caracteriza, cuyo objetivo actual es incorporar el riesgo climático futuro en la formulación de políticas (Lim y Spanger-Sieghred, 2004: 1).

La adaptación en sí consiste en fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad<sup>4</sup> al cambio climático, donde la migración aplicada como una es-

<sup>2</sup> Acuerdos de Cancún, párr. 14, inciso f.

<sup>3</sup> “Un proceso mediante el cual se mejoran, desarrollan e implementan estrategias para moderar, hacer frente y aprovechar las consecuencias de los eventos climáticos” (traducción propia).

<sup>4</sup> Resiliencia: capacidad de un sistema social o ecológico para absorber una alteración sin perder ni su estructura básica o sus modos de funcionamiento ni su capacidad de autoorganización ni su capacidad de adaptación al estrés y al cambio (IPCC, 2007: 87).

trategia de adaptación puede suponer un mecanismo de ajuste (como primer recurso) o un mecanismo de supervivencia (como último recurso) cuando la migración es la única solución de adaptación, como es el caso de los pequeños Estados insulares o países con tierras muy bajas, que pueden verse sumergidos debido a la elevación del nivel del mar. Por otro lado, es importante señalar que la migración también tiende a ser considerada como un fracaso en la adaptación; sin embargo, es mayormente aceptable la idea de que la migración es una forma de adaptarse al estrés climático en muchas zonas (Brown, 2008: 10 y 38; Heine y Petersen, 2008: 48-50). Aunque depende del contexto, la migración puede constituir un mecanismo de adaptación para aquellos que disponen de los recursos para trasladarse con suficiente antelación, es decir, de manera planificada; en cambio, en el otro extremo, las comunidades locales con una menor resiliencia ante el cambio climático pueden verse obligadas a desplazarse de manera repentina ante un evento climatológico extremo, sin tener otra opción.

En este último caso, la migración es la única vía; en los otros, la migración debe ser la última alternativa ante los efectos del cambio climático, cuyo proceso de adaptación debe, además, pasar diversas etapas antes de llegar al movimiento poblacional forzado y la reubicación, pues la mayoría de las personas no quieren abandonar sus hogares (Barnett y Webber, 2010: 37-55; Kraler *et al.*, 2011; Böge, 2013: 165-182; Barnett y Chamberlain, 2010: 51-60). Ahora bien, cuando el desplazamiento es inevitable y no es repentino, la adaptación, señala Warner *et al.* (2015: 8), es una medida que puede ayudar al traslado voluntario y digno.<sup>5</sup>

En el marco de la Convención, la adaptación al cambio climático es necesaria, cuya planificación se estipula a nivel nacional (mas no transfronteriza), lo cual fue reconocido en la COP 16, con especial énfasis en que se permitirá, en particular, a las partes que son países menos adelantados (PMA) evaluar sus vulnerabilidades e incorporar los riesgos del cambio climático. De esta forma, en los Acuerdos de Cancún se decidió establecer un proceso para formular y ejecutar planes nacionales de adaptación como un medio para identificar las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y desarrollar e implementar estrategias y programas para abordar esas nece-

---

Vulnerabilidad: grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación (IPCC, 2007: 89).

<sup>5</sup> Tal es el caso de la política de “migración con dignidad” de Kiribati, la cual forma parte de la estrategia nacional de reubicación a largo plazo (McNamara, 2015: 62).

sidades de manera continua, progresiva y reiterativa en los PMA y en otros países en vías de desarrollo,<sup>6</sup> para que éstos se ajusten a los efectos del cambio climático, cuyo enfoque impulsado por el país plantea, en principio, una adaptación *in situ*.

En este sentido, en la Decisión 5/CP.17, adoptada en la COP 17, celebrada en Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, se establecieron como objetivos del proceso de los planes nacionales de adaptación los siguientes:

- a) Reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante el fomento de la capacidad de adaptación y de la resiliencia;
- b) Facilitar la integración de la adaptación al cambio climático, de manera coherente, en las políticas, las actividades y los programas pertinentes nuevos y ya existentes, particularmente en los procesos y estrategias de planificación del desarrollo, en todos los sectores en que corresponda y a diferentes niveles, según proceda.

Con base en lo anterior, los planes nacionales de adaptación constituyen un instrumento de estrategia importante ante los efectos adversos del cambio climático, en los que, de acuerdo con el Marco de Adaptación adoptado en Cancún, debe ser integrada la movilidad humana cuando el desplazamiento sea inevitable, incluyendo la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada para poner a salvo a las poblaciones.<sup>7</sup>

En este contexto, el término “movilidad humana” se usa para referirse a tres formas de movimiento poblacional (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2):

- 1) *Migración*: principalmente movimiento voluntario de personas.
- 2) *Desplazamiento*: entendido como el movimiento principalmente forzado de personas.

---

<sup>6</sup> Acuerdos de Cancún, p. 5, párr. 15. Véase United Nations Climate Change, *National Adaptation Plan*, disponible en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/national-adaptation-plans>.

Previo a los Acuerdos de Cancún, países menos desarrollados elaboraron sus programas nacionales de acción para la adaptación, sobre los cuales hicieron sus planes nacionales de adaptación. Véase United Nations Climate Change, *National Adaptation Programmes of Action – NAPAs received by the secretariat*, disponible en: [http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national\\_adaptation\\_programmes\\_of\\_action/items/4585.php](http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/4585.php).

<sup>7</sup> Grupo de Expertos de los PMA, 2012.

- 3) *Reubicación planificada*: proceso planificado para ubicar a personas o grupos de personas en una nueva ubicación (Marco de Adaptación al Cambio Climático de Cancún).

Al respecto, Warner *et al.* (2015: 8) consideran que la planificación nacional de la adaptación es una oportunidad para garantizar que se aborden las cuestiones relacionadas con la movilidad humana; ello es con el fin de evitar, en principio, el desplazamiento, ya que éste merma el bienestar humano allá donde se percibe la amenaza de que se produzca como consecuencia de los efectos del cambio climático, sin dejar de tomar en cuenta que, en su caso, es también relevante aprovechar el potencial de la migración y la reubicación planificada como estrategias de adaptación viables.

Bajo este argumento, y en vinculación con la protección de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para reducir los riesgos generados por el cambio climático, y así evitar en lo posible los desplazamientos, tal cual lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al determinar en qué casos la muerte debida a los fenómenos naturales o a los desastres provocados por el hombre supone la transgresión de los derechos humanos por parte de un Estado y le obliga a indemnizar a los supervivientes.

Es relevante lo resuelto por el Tribunal en el caso *Budayeva and Others v. Russia*, en cuya sentencia se estableció que el Estado incumplió con su obligación de proteger la vida al no adoptar medidas de prevención para reducir los riesgos de desastres para proteger las vidas y la propiedad de las personas frente a peligros conocidos, por lo que se condenó al Estado ruso al pago de indemnizaciones.

Centrándose en los deberes fundamentales que se derivan del derecho a la vida, el Tribunal determinó en su sentencia la violación del artículo 2o. del Convenio Europeo de Derechos Humanos;<sup>8</sup> ello, al establecer lo siguiente:

The Court reiterates that Article 2 does not solely concern deaths resulting from the use of force by agents of the State but also, in the first sentence of its first paragraph, lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction...

---

<sup>8</sup> “Artículo 2. Derecho a la vida. 1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena. 2. La muerte no se considerará como infligida en infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; b) para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección”.

This positive obligation entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life.<sup>9</sup>

De tal manera que la obligación positiva del Estado implica adoptar un marco legislativo y administrativo que permita disuadir las amenazas al derecho a la vida de quienes están en su jurisdicción, lo cual implica promulgar y aplicar leyes, así como políticas públicas sobre gestión de riesgos; adoptar medidas administrativas en cuanto a la identificación y designación de zonas de riesgo, informar a la población vulnerable acerca de los peligros y, en su caso, evacuar o reubicar a las poblaciones potencialmente afectadas mediante planes previamente establecidos (Kälin y Haenni, 2008: 39). Al respecto, cabe apuntar que casi ningún Estado dispone de legislación o políticas públicas que regulen la migración interna (y mucho menos la migración legal transfronteriza) por causas ambientales o específicamente por los impactos derivados del cambio climático.

Sin embargo, el hecho de no atender tal obligación implica responsabilidad estatal, sobre todo si se tienen identificados los riesgos ante fenómenos naturales, y además si se dispone de medios o alternativas para afrontarlos y, en su caso, minimizarlos.

En atención a lo anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido en el párrafo 137 de la sentencia en comento lo siguiente:

In the sphere of emergency relief, where the State is directly involved in the protection of human lives through the mitigation of natural hazards, these considerations should apply in so far as the circumstances of a particular case point to the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use (see, *mutatis mutandis*, Murillo Saldias and others, cited above). The scope of the positive obligations imputable to the State in the particular circumstances would depend on the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> European Court of Human Rights, 2008, párrs. 128 y 129. “La Corte reitera que el artículo 2 no se refiere únicamente a las muertes resultantes del uso de la fuerza por parte de agentes del Estado, sino que en la primera oración de su primer párrafo establece una obligación positiva para que los Estados tomen las medidas apropiadas para salvaguardar las vidas de aquellos dentro de su jurisdicción...”

Esta obligación positiva conlleva sobre todo un deber primario del Estado de establecer un marco legislativo y administrativo diseñado para proporcionar una disuasión efectiva contra las amenazas al derecho a la vida” (traducción propia).

<sup>10</sup> “En la esfera del socorro de emergencia, donde el Estado está directamente involucrado en la protección de las vidas humanas a través de la mitigación de los peligros naturales,

## 2. *El Mecanismo Internacional de Varsovia. El desplazamiento como una pérdida no económica*

La decimonovena sesión de la Conferencia de las Partes y la novena sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP19/CMP9) se llevaron a cabo en Varsovia, Polonia, del 11 al 23 de noviembre de 2013. Las decisiones adoptadas cubrieron diversos temas, entre ellos las pérdidas y daños asociados a los impactos del cambio climático en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos de este fenómeno climático.

Al respecto, la Conferencia de las Partes, en el ámbito del Marco de Adaptación de Cancún, adoptó la decisión que establece el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático (Mecanismo de Pérdidas y Daños), incluidos los impactos de los eventos extremos (de impacto repentino), así como de los graduales (de impacto paulatino), tales como el aumento del nivel del mar.<sup>11</sup> El Mecanismo implica proporcionar apoyo financiero, así como orientación y asistencia técnica a los países más pobres que se ven afectados de manera desproporcionada por el cambio climático.

De conformidad con la Decisión 2/CP.19, el Mecanismo tiene la misión de desempeñar las siguientes funciones:

- a) Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidas las repercusiones graduales.
- b) Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes.
- c) Intensificar las medidas y el apoyo, entre otras cosas, en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer

---

estas consideraciones deberían aplicarse en la medida en que las circunstancias de un caso particular apuntan a la inminencia de un peligro natural que había sido claramente identificable, y especialmente cuando se trata de una calamidad recurrente que afecta a un área distinta desarrollada para la habitabilidad o el uso humano (véase, *mutatis mutandis*, Murillo Saldías y otros, citados anteriormente). El alcance de las obligaciones positivas imputables al Estado en las circunstancias particulares dependería del origen de la amenaza y la medida en que uno u otro riesgo es susceptible de mitigación” (traducción propia).

<sup>11</sup> Decisión 2/CP.19, *Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 de enero de 2014.

frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, a fin de que los países puedan emprender acciones para evaluar los riesgos relacionados con los impactos del cambio climático, identificar estrategias de gestión y ponerlas en práctica.<sup>12</sup>

La Decisión 2/CP.19 también establece un Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, que debe funcionar bajo la dirección de la COP y rendir cuentas a ésta, cuyo objetivo es orientar la implementación de las funciones del Mecanismo. Su labor comenzó con una reunión celebrada en Bonn en marzo de 2014, con la finalidad de desarrollar un plan de trabajo inicial de dos años (desde enero de 2015 hasta diciembre de 2016), que se estableció de conformidad con las decisiones 3/CP.18 y 2/CP.19.<sup>13</sup>

El plan de trabajo bienal contempló nueve esferas de acción. Destacamos por el tema que nos ocupa la sexta, referente a “Mejorar la comprensión y los conocimientos técnicos acerca de la manera en que las repercusiones del cambio climático afectan a los patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana, así como la aplicación de esa comprensión y esos conocimientos” (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2014: 12).

Al respecto, los resultados que se obtuvieron por el Comité Ejecutivo fueron (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2016: 19 y 20):<sup>14</sup>

- 1) Invitación a las organizaciones y los expertos competentes a que proporcionaran información científica acerca de la migración y los des-

---

<sup>12</sup> Remítase a la Decisión 3/CP.18, *Enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a sus efectos adversos con el fin de mejorar la capacidad de adaptación*, UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1, 28 de febrero de 2013. Véanse puntos 6 y 7.

<sup>13</sup> La Decisión 3/CP.18 adoptada en la COP 18, celebrada en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012, estableció en el punto 7 que para acrecentar la comprensión y la competencia técnica respecto de las pérdidas y los daños se requiere, entre otras cosas, lo siguiente: “a) Una mejora de la comprensión de: i) El riesgo que representan los fenómenos graduales y los enfoques para hacerles frente; ii) Las pérdidas y daños no económicos; iii) La manera en que las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático afectan a los sectores de la población que ya son vulnerables debido a factores tales como la *situación geográfica*, el género, la edad, la condición de indígena o de minoría o la discapacidad, y la forma en que la aplicación de enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños puede beneficiar a estos sectores de la población... vi) *La manera en que los efectos del cambio climático están afectando a las pautas de migración, desplazamiento y movilidad humana...*” (énfasis añadido). UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1, 28 de febrero de 2013.

<sup>14</sup> Anexo III, Esfera de Acción 6, párr. 13.

plazamientos previstos sobre la base de las proyecciones de los efectos relacionados y no relacionados con el clima en las poblaciones vulnerables.<sup>15</sup>

- 2) La información reunida se filtró para destacar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas, a fin de elaborar un conjunto de información sintetizada en materia de migración, desplazamientos y movilidad humana. El Comité Ejecutivo tiene previsto, como una labor futura, formular recomendaciones sobre nuevas medidas según proceda.

En cuanto a las recomendaciones a la Conferencia de las Partes, el Comité Ejecutivo alentó a las partes a que

...incorporen, o sigan incorporando, la consideración de los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, las pérdidas no económicas, los desplazamientos, la migración y la movilidad humana, así como la gestión integral del riesgo, en los planes y medidas pertinentes, según proceda, y alentar a las entidades bilaterales y multilaterales a apoyar esos esfuerzos (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2016: 7).<sup>16</sup>

El plan de trabajo actual del Comité Ejecutivo fue aprobado por las partes en la COP 23, celebrada en Bonn, Alemania, del 6 al 18 de noviembre de 2017. Es un plan quinquenal evolutivo, donde la implementación del Mecanismo Internacional de Varsovia se establece en el contexto del Acuerdo de París. El plan contempla cinco esferas de actividad estratégica (abordadas por grupos de expertos), de las cuales se destacan las siguientes (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2017: 9, 10, 16 y 17):<sup>17</sup>

b) Aumento de la cooperación y facilitación en relación con las pérdidas no económicas...

d) Aumento de la cooperación y facilitación en relación con la movilidad humana, incluidos la migración, los desplazamientos y la reubicación planificada.

---

<sup>15</sup> Para consultar las aportaciones, remítase a *Submissions on Internal and Cross-Border Migration, Displacement and Other Forms of Human Mobility*, disponible en: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/submissions-on-internal-and-cross-border-migration--displacement-and-other-forms-of-human-mobility>.

<sup>16</sup> Apartado B. Recomendaciones a la Conferencia de las Partes, párr. 9, inciso f.

<sup>17</sup> Remítase a *Anexo. Plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*. Actividades previstas en el plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia.

La movilidad puede ser dentro de los países o transfronteriza, temporal o permanente. Se reconoce que no existe una terminología acordada internacionalmente, y que diferentes partes interesadas definen los términos de distintas maneras.

El Mecanismo Internacional de Varsovia, si bien no es un instrumento específicamente enfocado a los movimientos poblacionales inducidos por el cambio climático, como se observa, los abarca, ya que para su implementación el Comité Ejecutivo contempla esta problemática en sus planes de trabajo al considerarla como un tema de pérdidas y daños, los cuales se conciben como “the adverse effects of climate variability and climate change that occur despite global mitigation and local adaptation efforts”<sup>18</sup> (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2).

Por su parte, el Órgano Subsidiario para la Implementación (Subsidiary Body for Implementation, SBI) de la CMNUCC señala que las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos de este fenómeno han sido definidos en términos generales como “the actual and/or potential manifestation of impacts associated with climate change in developing countries that negatively affect human and natural systems” (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2012: 3).<sup>19</sup>

En este tenor, las pérdidas se refieren a los impactos negativos en relación con los cuales la reparación o restauración es imposible, mientras que los daños se remiten a los impactos negativos en relación con los cuales es posible la reparación o restauración (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2012: 3).<sup>20</sup>

Las pérdidas tienen dos variantes: económicas y no económicas. Las primeras son aquellas que pueden ser valorizadas económicamente, y pueden entenderse como la pérdida de recursos, bienes y servicios que son comúnmente negociados en los mercados; las segundas no pueden ser cuantificadas en términos monetarios (United Nations Framework Convention on Climate Change. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts, 2016: 2 y 3), y

<sup>18</sup> “Los efectos adversos de la variabilidad climática y el cambio climático que ocurren a pesar de los esfuerzos de mitigación global y adaptación local” (traducción propia).

<sup>19</sup> Párr. 2. “La manifestación real y/o potencial de los impactos asociados con el cambio climático en los países en desarrollo que afectan negativamente a los sistemas humanos y naturales” (traducción propia).

<sup>20</sup> *Idem*.

éstas se producen en el ambiente (pérdidas en biodiversidad y servicios ecosistémicos), en la sociedad (pérdidas de territorio, patrimonio cultural, conocimiento indígena/local, identidad<sup>21</sup> societal y cultural) y a nivel individual (pérdidas de vida, salud y movilidad humana). Las pérdidas están relacionadas directa o indirectamente con los impactos adversos del cambio climático, ya sean paulatinos o repentinos (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2013: 4).<sup>22</sup>

En las pérdidas no económicas se encuadra el desplazamiento forzado, al provocarse un impacto en los sistemas humanos (pérdida de tierra habitable o agua dulce) a través de los impactos negativos del cambio climático en los sistemas naturales (aumento del nivel del mar, derretimiento de glaciares).<sup>23</sup> La pérdida no económica en los sistemas humanos y naturales conlleva al desplazamiento forzado, el cual, a su vez, genera pérdidas no cuantificables, como pérdida de tranquilidad al causar angustia, y pérdida de la salud, la dignidad, la seguridad (incluidos los derechos legales) o la identidad cultural y social; por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas, por los impactos negativos del cambio climático ven amenazados sus territorios tradicionales, sus fuentes de sustento y sus modos de vida tradicionales. La pérdida del patrimonio cultural, el conocimiento tradicional o la identidad del lugar<sup>24</sup> pueden dejar a las comunidades desconectadas de su sentido de sí mismas y de los demás; las pérdidas son tanto a nivel individual como comunitario (Serdeczny *et al.*, 2016: 1), las cuales están sucediendo ahora y aumentarán en el futuro.

En este contexto, en la implementación del actual plan de trabajo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático colaboran el grupo de expertos en pérdidas no económicas y el grupo sobre desplazamiento, en el desarrollo de pautas para evitar, minimizar y abordar las pérdidas no económicas en la movilidad humana.

Además, se destaca que, de acuerdo con el Informe de avances del Comité Ejecutivo presentado el 15 de octubre de 2018, se tiene previsto estudiar

---

<sup>21</sup> La identidad se entiende como un compuesto de conocimiento y pertenencia; ambos componentes proporcionan a las personas o comunidades un sentido de orientación y posición en el mundo (Serdeczny *et al.*, 2016: 15).

<sup>22</sup> Apartado D, párrs. 8, 9 y 10.

<sup>23</sup> La dependencia de los sistemas humanos hacia los sistemas naturales es intrínseca.

<sup>24</sup> Los lugares son espacios geográficos que están imbuidos de significado, y las personas que se relacionan con ellos los consideran particularmente valiosos. Una casa generalmente puede considerarse un lugar. Del mismo modo, los paisajes a menudo se ven como sitios únicos que contribuyen a un sentido de identidad y continuidad (Serdeczny *et al.*, 2016: 14).

medidas para llevar adelante, entre otras cosas, las siguientes actividades: ampliación de la base de conocimientos sobre la movilidad humana en relación con los efectos adversos del cambio climático; cartografiar, en la medida de lo posible y sobre la base de documentos públicamente accesibles, las políticas y los marcos institucionales pertinentes relativos a la interacción entre cambio climático y desplazamiento a nivel nacional, incluida la identificación de actores clave en la formulación de políticas; elaborar una síntesis del estado de los conocimientos sobre los desplazamientos relacionados con los fenómenos de evolución lenta, a fin de fomentar una mayor comprensión de esta cuestión; cartografiar la inclusión del tema del cambio climático y los desplazamientos en los planes nacionales de adaptación, las contribuciones determinadas a nivel nacional (en el marco del Acuerdo de París) y las comunicaciones nacionales, así como los programas de políticas pertinentes (por ejemplo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Cumbre Humanitaria Mundial, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y los pactos mundiales sobre migración y refugiados); contar con un panorama general de las fuentes de datos, metodologías comunes y buenas prácticas sobre la recopilación y evaluación de datos relacionados con los desplazamientos, que revistan interés para los distintos contextos y regiones, y que ofrezcan una base de referencia mundial de riesgos de desplazamientos por desastres relacionados con el clima, y, finalmente, un análisis de los datos disponibles sobre los desplazamientos relacionados con los desastres y sus repercusiones en las distintas regiones y los distintos grupos de países en circunstancias específicas, en relación tanto con los fenómenos repentinos como con los fenómenos de evolución lenta (Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2018: 12 y 13).<sup>25</sup>

Lo anterior es importante, ya que, como sabemos, el desplazamiento forzado relacionado con el cambio climático adolece de la falta de terminología homologada y metodologías; asimismo, presenta barreras para la recopilación de datos. El fortalecimiento de estos aspectos respaldará el impulso hacia el reconocimiento y regulación jurídica de esta situación a nivel internacional y nacional. Sin embargo, para evitar este tipo de pérdidas económicas, la mitigación contundente de GEI es el camino; pero cuando esto no es suficiente, se debe trabajar fuertemente en la reubicación planificada como una medida de adaptación, en donde se integren las pérdidas económicas que conlleva la movilidad humana en evaluaciones de vulnerabilidad y planificación de adaptación preventiva.

---

<sup>25</sup> Párr. 47.

### 3. *El Acuerdo de París. El desplazamiento no implica responsabilidad jurídica o indemnización*

En la Conferencia de las Partes celebrada en diciembre de 2015 (COP 21/CMP11) se adoptó el Acuerdo de París, un nuevo instrumento jurídico internacional vinculante para afrontar los efectos del cambio climático, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, de conformidad con lo establecido en su artículo 21.<sup>26</sup>

La finalidad del Acuerdo de París es la reducción significativa de emisiones de GEI tanto de los países desarrollados como de los en vías de desarrollo, para cumplir con el objetivo del Acuerdo de Copenhague, adoptado en la Conferencia de las Partes celebrada en 2009 (COP15/CMP5), el cual consiste en mantener el máximo de la temperatura global muy por debajo de los 2 °C en lo que queda de siglo, umbral de seguridad climática desde el punto de vista científico; sin embargo, cabe apuntar que en el Acuerdo de París el objetivo es aún más ambicioso, al establecer que además se tendrá como fin “proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”.<sup>27</sup>

El Acuerdo de París contempla dos partes diferenciadas: la primera la constituye un preámbulo, “no jurídicamente vinculante”, en donde se reconoce la problemática, así como la importancia de unir esfuerzos y comprometerse para hacer frente al cambio climático; la segunda parte es el Acuerdo en sí mismo, “con estatus de tratado internacional jurídicamente vinculante”.

En relación con los migrantes, el Acuerdo de París, en su preámbulo, se refiere a ellos someramente, al señalar que

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

La migración inducida por el cambio climático no es abordada de manera directa en el Acuerdo; sin embargo, en la decisión de la Conferencia de las

<sup>26</sup> El Acuerdo de París entrará en vigor treinta días después de que al menos 55 partes en la Convención, cuyas emisiones representen el 55% del total de las emisiones mundiales de GEI, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Véase artículo 21.

<sup>27</sup> Artículo 2o.

Partes adjunta se decide mantener el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, y se pide al Comité Ejecutivo del Mecanismo que establezca un equipo de trabajo que sea un complemento a los órganos y grupos de expertos existentes en el marco de la Convención, incluidos el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados, así como a las organizaciones y demás expertos competentes que operan al margen de la Convención, que aproveche sus trabajos y recabe su participación, con el fin de elaborar “recomendaciones” sobre enfoques integrados que permitan “evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”.<sup>28</sup>

En este tenor, se adopta el artículo 8o., en el cual las partes “reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático”;<sup>29</sup> entre las esferas en las que se propone actuar de manera cooperativa y facilitativa, se incluye a las pérdidas no económicas.<sup>30</sup>

En relación con lo anterior, es importante destacar que la Conferencia de las Partes conviene en la Decisión 1/CP.21 que el artículo 8o. “no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización”.<sup>31</sup> De tal manera que el desplazamiento forzado de poblaciones por cambio climático, entendido como una pérdida no económica, jurídicamente, en el Acuerdo de París no genera responsabilidad u obligación financiera por compensación para las partes.

De conformidad con el artículo 9o., queda estipulada la cooperación financiera para “prestar asistencia” a la adaptación a los efectos adversos del cambio climático para los países en desarrollo, y en especial para los más vulnerables, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, pero sin una mención expresa a las pérdidas y daños como un rubro independiente que requiera atención especial desde el punto de vista financiero.

Abordar las pérdidas y daños ha sido un tema muy polémico desde la propuesta inicial presentada en 1991 por Vanuatu, en nombre de los miem-

---

<sup>28</sup> Decisión 1/CP.21, *Aprobación del Acuerdo de París*, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 de enero de 2016, párrs. 48-50. La colaboración entre órganos y grupos de expertos es importante, ya que, como es sabido, el desplazamiento interno y la migración transfronteriza forzada por el cambio climático son temas abordados por otras organizaciones, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

<sup>29</sup> Artículo 8 (1) del Acuerdo de París.

<sup>30</sup> Artículo 8 (3) y (4) del Acuerdo de París.

<sup>31</sup> Párr. 51.

bros de la Alliance of Small Island States (AOSIS), en las negociaciones para la adopción de la CMNUCC. La propuesta presentada exigía pagos obligatorios de los países desarrollados para compensar las pérdidas y daños derivados del cambio climático, particularmente por los efectos del aumento del nivel del mar en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en los países en desarrollo con zonas costeras bajas más vulnerables. Lo anterior, mediante el establecimiento de un Fondo Internacional de Seguro que proporcionara un seguro financiero ante tales consecuencias. La propuesta se refería a todo un esquema indemnizatorio mediante la presentación de reclamaciones fundamentadas. En principio, el criterio básico para tener derecho a presentar una reclamación debía ser una pérdida probada atribuible a la elevación del nivel del mar (fenómeno imputable al cambio climático por el calentamiento de la atmósfera), junto con los gastos efectuados como respuesta de adaptación inmediata. En cuanto a la definición de pérdidas, se hizo referencia a las no económicas; ello, al señalar que los conceptos de pérdidas materiales y económicas no reflejan en modo alguno el impacto de la elevación del nivel del mar, pues la inundación total de una pequeña isla podría resultar en la pérdida para los habitantes de su patria, independientemente de los costos de reasentamiento (Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención General sobre los Cambios Climáticos, 1991).

La propuesta de AOSIS, basada en la responsabilidad estatal por daños transfronterizos y el principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972,<sup>32</sup> no se incorporó al texto de la Convención para evitar que las disposiciones de la propuesta se emplearan para responsabilizar a los países desarrollados por las pérdidas y daños causados por los efectos del cambio climático, además de que la imputación de responsabilidades estatales en el contexto del cambio climático es compleja, debido a la cantidad de factores que intervienen, así como a la cantidad de actores involucrados, lo que dificulta el nexo causal entre una acción u omisión y el daño o pérdida reclamado.<sup>33</sup>

En general, instituir cualquier tipo de responsabilidad jurídica bajo el esquema de la CMNUCC mediante el establecimiento de sanciones y un mecanismo de cumplimiento punitivo no ha sido posible. Basta señalar que para

---

<sup>32</sup> “Principio 21. De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

<sup>33</sup> *Inuit Petition Inter-American Commission on Human Rights to Oppose Climate Change Caused by the United States of America*, 7 de diciembre de 2005. Caso expuesto en el capítulo tercero de la presente investigación.

facilitar la aplicación y el cumplimiento del recién Acuerdo de París se opta por un mecanismo con carácter facilitador, que funcione de manera no contenciosa y no punitiva.<sup>34</sup>

De tal manera que, en el Acuerdo de París, las negociaciones de las partes en materia de pérdidas y daños siguen la misma línea, por lo que se centran en directrices de colaboración y facilitación sin constituir esquemas punitivos (responsabilidades y obligaciones financieras), reiterando, desde luego, lo adoptado en el Mecanismo Internacional de Varsovia.

Como se aprecia, en las decisiones de las conferencias de las partes de la CMNUCC, así como en lo dispuesto en el Acuerdo de París, el tema de la movilidad humana por el cambio climático se aborda, pero de una manera laxa (*soft law*), lo cual en parte se debe a que el objetivo principal de la Convención, así como de sus instrumentos conexos, es la mitigación de emisiones, por lo que las pérdidas y daños son un problema secundario; ello, a su vez, deja en un tercer orden a los movimientos poblacionales por el cambio climático. Esto constituye un círculo vicioso, porque la reducción de emisiones de manera contundente no se ha logrado; al contrario, las emisiones continúan al alza y, ante sus impactos, la migración aumenta como un problema de causa y efecto, que es preciso atender, aun cuando la intención primordial de la Convención no sea abordar tales cuestiones.

Sin embargo, los profesores Docherty y Giannini señalan que

[T]he UNFCCC primarily concerns state-to-state relations; it does not discuss duties that states have to individuals or communities, such as those laid out in human rights or refugee law and is also preventive in nature and less focused on the remedial actions... needed in a refugee context (Docherty y Giannini, 2009: 358).<sup>35</sup>

En efecto, dado el carácter preventivo de la CMNUCC y del Acuerdo de París, donde el primer instrumento se centra principalmente en la mitigación de emisiones, mientras que el segundo convoca al fortalecimiento de la adaptación,<sup>36</sup> la debida regulación de la movilidad humana inducida por

<sup>34</sup> Artículo 15 del Acuerdo de París.

<sup>35</sup> “[L]a CMNUCC se refiere principalmente a las relaciones entre Estados; no discute los deberes que los Estados tienen con los individuos o las comunidades, como los establecidos en los derechos humanos o el derecho de los refugiados, y también es de naturaleza preventiva y menos centrado en las acciones correctivas... necesarias en un contexto de refugiados” (traducción propia).

<sup>36</sup> El Acuerdo de París, adoptado para la mejor implementación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, de acuerdo con su artículo 2o., tiene como finalidad: mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C,

cambio climático a gran escala, especialmente la transfronteriza, ha quedado soslayada, siendo necesario reforzar los instrumentos que de manera paralela han surgido a la CMNUCC, tales como la Iniciativa Nansen (Warren, 2016: 2131, 2132 y 2137-2139), cuya evolución y alcance analizaremos.

## II. LA INICIATIVA NANSEN Y SUS PRINCIPIOS. RESPUESTA AL VACÍO NORMATIVO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La Iniciativa Nansen fue un proceso consultivo de abajo hacia arriba —esquema *bottom up*— (es decir, sin obligaciones o imposiciones por parte de un órgano supremo internacional —esquema *top down*—), dirigido por los Estados, cuyo propósito fue identificar prácticas eficaces y generar consenso con respecto a principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de fenómenos naturales, lo que incluyó los efectos adversos del cambio climático (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 6).

La Iniciativa Nansen se basó en el párrafo 14, inciso f, de la Decisión 1/CP.16 de los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC de 2010, en el que se invita a los Estados a intensificar sus medidas de adaptación, entre otras cosas, mediante “La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

Además, la Iniciativa se sustentó en los Principios Nansen, que sintetizan los resultados de la Conferencia de Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el siglo XXI, celebrada en Oslo del 5 al 7 de junio de 2011.

El objetivo de la Conferencia fue facilitar el diálogo multidisciplinario para mejorar la comprensión de los desafíos actuales,<sup>37</sup> de donde se gene-

---

así como aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Para ahondar sobre el objetivo de adaptación, remítase al artículo 7o. del Acuerdo.

<sup>37</sup> Véase *www.nansenconference.no*. La Conferencia tomó el apellido del noruego Fridtjof Nansen, un pionero explorador polar, científico y destacado actor humanitario. Representa un ícono en la historia de Noruega. En 1921 fue nombrado el primer alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bajo este cargo, dirigió esfuerzos para ayudar a cientos de miles de refugiados para sobrevivir, adquirir algún tipo de estatus jurídico y obtener trabajo. Fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1922 por sus esfuerzos para hacer frente a la crisis humanitaria que afectaba a cientos de miles de refugiados, apátridas y prisioneros de guerra varados después de la Primera Guerra Mundial. Entre sus iniciativas creó el *pasaporte Nansen* para los refugiados, reconocido por 52 gobiernos. *Fridtjof Nansen. Biographical*, disponible en: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1922/nansen/biographical/>.

raron las siguientes recomendaciones para la acción (CICERO, Norwegian Ministry of the Environment y NRC, 2011: 3):

- 1) Las políticas y respuestas deben guiarse por el conocimiento relevante.
- 2) Se debe prestar atención a los más vulnerables, prevenir las crisis humanitarias y construir la resiliencia a los impactos de cambio climático.
- 3) Se necesita un enfoque más coherente y consistente a nivel internacional para satisfacer las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de las fronteras.
- 4) Las respuestas y las políticas deben basarse en la no discriminación, el consentimiento, el empoderamiento, la participación y las asociaciones con las personas directamente afectadas.

Además, se estipularon los siguientes diez principios para guiar las respuestas a algunos de los desafíos que representa el desplazamiento por los efectos adversos del cambio climático y otros peligros ambientales.

FIGURA 1

*The Nansen Principles*

Building upon Nansen's legacy, the following principles were recommended to guide responses to some of the urgent and complex challenges raised by displacement in the context of climate change and other environmental hazards.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I</p> <p>Responses to climate and environmentally-related displacement need to be informed by adequate knowledge and guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation.</p>                                                              | <p>II</p> <p>States have a primary duty to protect their populations and give particular attention to the special needs of the people most vulnerable to and most affected by climate change and other environmental hazards, including the displaced, hosting communities and those at risk of displacement. The development of legislation, policies and institutions as well as the investment of adequate resources are key in this regard.</p> | <p>III</p> <p>The leadership and engagement of local governments and communities, civil society, and the private sector, are needed to address effectively the challenges posed by climate change, including those linked to human mobility.</p>                                                                                                                                 | <p>IV</p> <p>When national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions.</p> | <p>V</p> <p>Prevention and resilience need to be further strengthened at all levels, particularly through adequate resources. International, regional, and local actors have a shared responsibility to implement the principles enshrined in the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disaster.</p>                                                                                                                                          |
| <p>VI</p> <p>Building local and national capacity to prepare for and respond to disasters is fundamental. At the same time, the international disaster response system needs to be reinforced. The development of multi-hazard early warning systems linking local and global levels is critical.</p> | <p>VII</p> <p>The existing norms of international law should be fully utilized, and normative gaps addressed.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>VIII</p> <p>The Guiding Principles on Internal Displacement provide a sound legal framework to address protection concerns arising from climate- and other environmentally-related internal displacement. States are encouraged to ensure the adequate implementation and operationalization of these principles through national legislation, policies and institutions.</p> | <p>IX</p> <p>A more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard.</p>                              | <p>X</p> <p>National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to remain.</p> |

FUENTE: CICERO, Norwegian Ministry of the Environment y NRC, 2011: 5.

Los aspectos fundamentales de los Principios se resumen en los siguientes puntos:

- Base de conocimiento sólido para responder ante los desplazamientos por causas climáticas y ambientales.
- Respuestas guiadas por los principios de humanidad, dignidad humana, derechos humanos y cooperación internacional.
- Responsabilidad primaria de los Estados es prevenir los desplazamientos cuando sea posible y, cuando no lo sea, proteger a las personas desplazadas y hallar soluciones duraderas para su desplazamiento.
- Responsabilidad estatal de proteger a los grupos vulnerables ante los impactos adversos del cambio climático y otros peligros ambientales.
- Desarrollo de legislación y políticas nacionales.
- Desarrollo institucional y construcción de capacidades en el ámbito nacional y local.
- Participación de gobiernos locales, comunidades, sociedad civil y sector privado.
- Cooperación internacional y aplicación de marcos jurídicos regionales cuando la capacidad nacional sea limitada.
- Fortalecimiento de la prevención.
- Construcción y/o fortalecimiento de la resiliencia.
- Reducción del riesgo.
- Fortalecimiento del sistema internacional de respuesta ante fenómenos naturales.
- Aplicación de normas de derecho internacional existentes.
- Solución de lagunas normativas en el ámbito internacional.
- Asegurar la adecuada implementación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos mediante respaldo jurídico, político e institucional a nivel nacional.
- Trabajo conjunto entre los Estados y ACNUR para el desarrollo de marcos e instrumentos orientativos.
- Las políticas internacionales y nacionales, incluyendo la reubicación planificada de personas en riesgo a zonas más seguras, necesitan ser implementadas sobre la base de la no discriminación, la participación y el consentimiento.
- Identificación de áreas de actuación a nivel internacional, regional y nacional.

Los Principios Nansen no constituyen un instrumento de derecho internacional vinculante, sino que son recomendaciones que, como bien apunta Kälén (2012: s.p.), definen a grandes rasgos un marco político en el que se identifican actores clave y áreas de acción para abordar la problemática de los desplazados inducidos por factores ambientales y/o climáticos; constituyen un factor relevante la coordinación y la cooperación, especialmente respecto a la migración transfronteriza.

Los Principios en sí establecieron un paso importante para colocar tal problemática no sólo en la agenda nacional o regional, sino sobre todo en la internacional, ya que, llegados a este punto y ante los vacíos normativos en el derecho internacional para proteger a quienes se ven obligados a huir de sus hogares por fenómenos naturales repentinos o paulatinos y cruzan fronteras internacionales sin estar definido su estatus jurídico en un instrumento vinculante, los gobiernos de Suiza y Noruega se comprometieron a abordar la necesaria protección de estas personas a través de las fronteras, así como de aquellos que se desplazan en el interior de sus países, por lo que en atención a ello presentaron en octubre de 2012 la Iniciativa Nansen, con el apoyo de un *Steering Group* compuesto por Australia, Bangladesh, Costa Rica, Alemania, Kenia, México y Filipinas, y acompañado por un *Group of Friends* copresidido por Marruecos y la Unión Europea; asimismo, tuvieron el apoyo de otros actores relevantes, como las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las poblaciones afectadas, la academia, etcétera (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, s.a.: s.p.; Kälén, 2015: 5).

La Iniciativa, por lo tanto, se instituyó a raíz de los resultados de la Conferencia Nansen como una respuesta ante el vacío normativo de protección internacional con respecto a los movimientos transfronterizos inducidos por factores ambientales y/o climáticos y con el objetivo de implementar lo establecido en el párrafo 14, inciso f, de la Decisión 1/CP.16 de los Acuerdos de Cancún.

El proceso de consulta fue apoyado por la Secretaría Iniciativa Nansen, con sede en Ginebra, Suiza. Para sustentar las buenas prácticas y construir una base sólida de conocimientos, se realizaron consultas regionales intergubernamentales y reuniones con la sociedad civil en el Pacífico (Islas Cook y Fiji) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013b), América Central (Costa Rica y Guatemala) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013a), el Cuerno de África (Kenia) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014b), el sudeste de Asia (Filipinas y Tailandia) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014a) y en el sur de Asia (Nepal y Bangladesh) (NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015a; NRC,

IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015b). El proceso de consulta se llevó a cabo durante tres años, de conformidad con el calendario representado en la siguiente figura:

FIGURA 2



FUENTE: The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, s.a.

Como se aprecia, las consultas regionales o subregionales se realizaron especialmente en zonas vulnerables y afectadas por los desplazamientos entre fronteras inducidos por fenómenos naturales, tomando en cuenta los desplazamientos proyectados a futuro. Se reunió a gobiernos de estas regiones con los países de destino y se obtuvieron opiniones de diversos sectores, incluida la sociedad civil, y en específico representantes de las poblaciones afectadas.

La Iniciativa se enfocó en la cooperación y solidaridad internacional para proponer respuestas operativas en la protección y asistencia durante el desplazamiento, así como en la transición hacia soluciones a largo plazo una vez producido el evento que origine el desplazamiento.<sup>38</sup>

Las consultas confirmaron lo estipulado en los Principios Nansen, al destacar especialmente tres puntos:<sup>39</sup>

- 1) La imperiosa responsabilidad primaria de los Estados para prevenir los desplazamientos cuando ello sea posible y, cuando no, para proteger a los desplazados.

<sup>38</sup> Kälén, 2012.

<sup>39</sup> Kälén, 2015: 5 y 6.

- 2) La insuficiencia o inexistencia de mecanismos regionales e internacionales, así como leyes y políticas para abordar el problema.
- 3) La implementación urgente de mecanismos de protección.

Es importante señalar que el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen identificó diversas medidas migratorias para abordar la movilidad humana forzada y proporcionar protección a las personas afectadas por fenómenos naturales y el cambio climático; entre ellas se incluyen (Kälin, 2015: 6):

- La expedición de visados humanitarios.
- El aplazamiento de las deportaciones.
- La concesión de la condición de refugiado en casos excepcionales.
- Acuerdos bilaterales o regionales para el libre tránsito de personas.
- La pronta apertura de los canales migratorios normales.
- La expedición de permisos de trabajo.

Además, con base en las consultas regionales, de manera general, se destacaron las siguientes recomendaciones y medidas de acción (Warner *et al.*, 2014: 24-29; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013c; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013d; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014c; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014d; NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015c):

- a) Migración voluntaria como una positiva forma de adaptación al cambio climático, ya sea migración circular, temporal o permanente.
- b) Movimiento de las personas afectadas por el estrés ambiental de manera regular, segura y digna, con pleno respeto de sus derechos.
- c) Reubicación planificada de las personas en riesgo de desplazamiento a zonas más seguras mediante un proceso extenso e inclusivo que garantice la consulta y participación de las comunidades reubicadas y receptoras.
- d) En caso de reubicación permanente, aplicar medidas con pleno respeto de los derechos de las personas afectadas, incluidas las comunidades de acogida; involucrar a las comunidades en la planificación, implementación y evaluación de tales medidas, teniendo en cuenta los lazos comunitarios, los valores culturales, las tradiciones y los apegos psicológicos a su lugar de residencia original; garantizar la provisión de medios de vida; asegurar la provisión de vivienda adecuada y tenencia segura de la tierra, educación, salud y otros servicios relevantes.

- e) Desarrollo a nivel nacional de políticas y disposiciones jurídicas para proteger a los desplazados internos, con especial atención a los grupos vulnerables (mujeres, niños, personas enfermas y heridas o personas con discapacidad), quienes requieren no sólo asistencia humanitaria, sino también protección específica.
- f) Adopción de medidas de protección temporal y asistencia en caso de desastres repentinos y desplazamiento transfronterizo.
- g) Reducción del riesgo de desplazamiento. Los participantes enfatizaron la importancia de fortalecer la resiliencia de las comunidades a través de la planificación de la adaptación al cambio climático para reducir el riesgo de desplazamiento ante desastres causados por los peligros naturales y el cambio climático.
- h) Fortalecimiento de la alerta temprana para la prevención del desplazamiento.
- i) Integración de medidas en los planes nacionales de adaptación. La planificación anticipatoria es crucial para prevenir o atenuar el desplazamiento, reduciendo la vulnerabilidad y fortaleciendo la resiliencia de las comunidades.
- j) Perfeccionar la recopilación de datos sobre la movilidad humana relacionada con los desastres.
- k) Ampliar la investigación y los conocimientos actuales para mejorar la comprensión de la relación entre el cambio climático, los desastres y la movilidad humana, incluidos los riesgos de desplazamiento respectivos, para informar a los que establecen las políticas en la materia.
- l) Proporcionar a las autoridades pertinentes de todos los niveles información y comprensión mejoradas de los mecanismos y el acceso relacionado con las instituciones financieras internacionales que apoyan la reducción del riesgo de desastres, la respuesta a los desastres y la asistencia humanitaria, y las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Es importante destacar que la Iniciativa Nansen no se estableció con la intención de imponer nuevos esquemas legales ni crear un instrumento internacional vinculante, sino más bien se enfocó en generar consenso, mediante un proceso de participación amplio y múltiple, sobre los elementos necesarios para una protección eficaz de los desplazados por causas ambientales, incluido por cambio climático, siendo muy relevante el esquema de consulta *bottom-up*, que involucró a los actores desde la base; es decir, partió del núcleo del problema para construir conjuntamente soluciones progresivas.

La importancia del consenso de la Iniciativa es que encamina a la adopción de nuevas políticas, leyes o acuerdos vinculantes con un enfoque de go-

bernanza, entendida esta última en su sentido más amplio (Serna de la Garza, 2010: 34-37), como aquella en la que la participación y aportes de los diversos niveles de gobierno (internacional, regional, nacional y local), el sector privado, los actores no gubernamentales y la sociedad civil son fundamentales. Al respecto, cabe apuntar que, en materia ambiental y climática, la gobernanza necesariamente implica la representatividad de múltiples actores con diversos intereses, quienes de manera conjunta tanto a nivel vertical (internacional, regional, nacional y local) como horizontal (gobierno, sociedad, empresas, organizaciones, etcétera) deberán resolver todas las demandas o necesidades para que sean atendidas de la mejor manera en lo individual y en lo colectivo hacia un bien común (Ibarra, 2017: 55 y 56); en este sentido, indudablemente la problemática de los movimientos poblacionales por los efectos adversos del cambio climático requiere ser abordada con una gobernanza que trascienda al Estado e incluya a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado. La Iniciativa Nansen contribuyó a ello, porque, como bien apunta Kälén (2015: 6), ofreció un importante espacio para debatir y consensuar acerca de lo más conveniente para responder ante el desplazamiento, reuniendo para ello a los principales actores, además de destacar el importante papel de las organizaciones regionales y subregionales para complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de soluciones basadas en las leyes y mecanismos existentes y su reforzamiento.

Finalmente, se debe señalar que la Iniciativa concluyó en diciembre de 2015 con la adopción de una Agenda de Protección, apoyada por 109 países durante su presentación en la COP 21. El objetivo era integrar parte de sus recomendaciones en el texto del Acuerdo de París, lo cual no sucedió (Rubio, 2017: 48).

### III. LA AGENDA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS A TRAVÉS DE FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Los resultados de las consultas regionales intergubernamentales y de las reuniones con la sociedad civil convocadas por la Iniciativa Nansen se consolidaron y debatieron en una consulta intergubernamental global en octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, dando paso a una Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres<sup>40</sup> y Cambio Climático, conocida como Agenda de Protección.

---

<sup>40</sup> En el contexto de desastres se incluyen los fenómenos hidrometeorológicos y climatológicos, como inundaciones, tornados, ciclones, sequías, intrusiones de agua salada y el des-

El término “agenda”, de acuerdo con Moreno (2009), en general, se refiere a

...un conjunto de asuntos prioritarios, a un “memorando” que detalla lo que se debe hacer y en qué orden de prioridad, en un período o etapa dada. En otros términos... remite a asuntos públicos que están en un “orden del día”, que interesan a un grupo, a ciertos actores o a toda una comunidad y que se ordenan y programan para su tratamiento y resolución (*cit. pos.* Fernández, 2011: 2 y 3).

Por su parte, el término “protección” es definido por la propia Agenda de Protección como

...cualquier acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, “cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados” (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 17).

En cuanto al término “desplazamiento en el contexto de desastres”, de acuerdo con la Agenda de Protección, se refiere a

...situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los *efectos* de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 17).

En concordancia con las definiciones citadas, la Agenda implica un marco de acción programático; no pretende establecer un nuevo esquema jurídico-

hielo de los glaciares; igualmente, se contemplan los fenómenos geofísicos, como terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas. Se consideran los efectos de las amenazas repentinas y las amenazas de evolución lenta, lo que incluye, en particular, aquellas vinculadas a los efectos adversos del cambio climático (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 16).

co de protección ni ampliar las obligaciones legales de los Estados mediante las disposiciones internacionales sobre refugiados y las normas internacionales de derechos humanos para incluir a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y las personas en riesgo de ser desplazadas (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 17); en sí, la Agenda no busca incluir a los llamados desastres y al cambio climático como una causa de desplazamiento para obtener el estatus de refugiado mediante la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

Asimismo, la Agenda tampoco propone una nueva convención internacional vinculante para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, sino más bien respalda un enfoque centrado en la integración de prácticas eficaces por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales en sus propios marcos normativos, conforme a sus situaciones y retos específicos (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 7).

De tal manera que el propósito general de la Agenda es brindar un marco conceptual e identificar prácticas eficaces para una mejor protección a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, y en lo particular busca explorar posibles medidas que los Estados puedan adoptar y armonizar voluntariamente (no vinculantemente) para admitir a estas personas por consideraciones humanitarias y de solidaridad internacional con las comunidades y países afectados por desastres. Asimismo, pretende mejorar la gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen para prevenir la movilidad interna (The Nansen Initiative. Disaster-Induced Cross-Border Displacement, 2015: 16).

Ante la complejidad y dimensión de la problemática que representan los desplazamientos poblacionales, la Agenda busca soluciones de carácter cooperativo mediante el fortalecimiento de las relaciones internacionales y la coordinación entre Estados, sin dejar de lado el concepto de soberanía como atributo del Estado-nación; no obstante, cada gobierno debe aumentar la capacidad endógena para enfrentar las asimetrías sistémicas de un mundo globalizado con problemas del mismo orden (Fernández, 2011: 15 y 16).

Como bien comenta Latouche, en el pasado los temas estaban más relacionados con el mantenimiento de la soberanía y la seguridad; en el presente los temas tienden a ser más variados, de manera que los asuntos que antes no eran ni siquiera considerados relevantes para las interacciones internacionales empiezan a adquirir importancia; asuntos tales como los relacionados con el medio ambiente, las migraciones, los derechos humanos, la cultura, etcéte-

ra (agregaríamos el cambio climático), pasan a jugar un papel preponderante en el ámbito global. Son temas-problema que indudablemente sobrepasan los límites del Estado-nación, borrando de alguna manera las fronteras geográficas, ya que las cruzan transversalmente (2003: 15 y 16). Por lo tanto, la Agenda de Protección bien puede ser perfilada como una agenda de carácter internacional,<sup>41</sup> cuya problemática a atender, por su dimensión y alcance, no puede ser resuelta por un solo actor.

Por otro lado, cabe destacar que la Agenda de Protección ha adquirido reconocimiento internacional y regional ante los desafíos relativos a la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. En el ámbito internacional, su vínculo se reflejó en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático respecto al Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún; el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas,<sup>42</sup> y la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016, en la que también se ha identificado el desplazamiento en el contexto de desastres como un reto humanitario actual y emergente.<sup>43</sup>

En el ámbito regional, en la Unión Africana fue adoptada en 2009 la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), que reconoció específicamente a los desplazados internos a causa de los desastres y los impactos del cambio climático. Por otro lado, en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 se reconoció el desplazamiento relacionado con

---

<sup>41</sup> Respecto al análisis de una agenda internacional, véase a Tomassini, 1987: 131-142; Latouche, 2003.

<sup>42</sup> En la Agenda 2030, los refugiados y los desplazados internos son mencionados de forma específica en dos párrafos, pero no son señalados como un grupo especial bajo ninguno de los 17 objetivos. La primera mención se encuentra en el párrafo 14, en el que se reconoce que los desafíos a nivel mundial, tales como “el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales” y los “desplazamientos forzados de la población”, amenazan con “anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrado durante los últimos decenios”. La segunda mención se establece en el párrafo 23, al exponer que la Agenda 2030 refleja los intereses de múltiples personas y grupos, incluidos “los refugiados y los desplazados internos y los migrantes”. Los Estados se comprometen “a emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas... y atender sus necesidades especiales”. Véase *El ACNUR y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/596689044.pdf>.

<sup>43</sup> United Nations, *One Humanity Shared Responsibility. Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit*, disponible en: <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org/>.

el cambio climático y los desastres.<sup>44</sup> En el Pacífico, los líderes del Foro de Desarrollo de las Islas del Pacífico aprobaron el 4 de septiembre de 2015 la Declaración de Suva sobre Cambio Climático, en la que se destacó que las pérdidas y daños irreversibles causados por el cambio climático van más allá de la adaptación, y ya son una realidad para los pequeños Estados insulares ante una acción de mitigación inadecuada, y que el cambio climático ya está provocando el desplazamiento forzado de las poblaciones de las islas, la pérdida de la tierra y la integridad territorial, y enfatizó que tales pérdidas y daños resultan en violaciones de los derechos sociales y económicos.<sup>45</sup> Ante estos marcos, procesos y ámbitos de actuación internacionales y regionales, la Agenda de Protección ha tenido y tiene como objeto complementarlos y apoyarlos adicionalmente.

El aporte de la Agenda es extenso, y constituye un repertorio de intereses y ámbitos prioritarios de actuación, además de que contempla objetivos y alternativas de acción para alcanzarlos; asimismo, establece conceptos (no vinculantes) e implementación de líneas de acción mediante la compilación de una amplia gama de prácticas eficaces para abordar el desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas a través de las fronteras. Es importante señalar que también identifica medidas para contrarrestar los riesgos de desastres en los países de origen, tales como prácticas eficaces para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia ante el riesgo del desplazamiento, facilitar la migración de zonas de riesgo y realizar reubicaciones planificadas como último recurso, así como responder a las necesidades de los desplazados internos. De igual manera, se subraya la necesidad de reunir y vincular múltiples políticas y ámbitos de actuación que hasta ahora han estado fragmentados y descoordinados, y se hace un llamado por una mayor colaboración de los actores involucrados en estos temas (The Nansen Initiative. *Disaster-Induced Cross-Border Displacement*, 2015: 7).

Indudablemente, la Agenda refleja la atención de una problemática envuelta en un enfoque transnacional, interdependiente y complejo, en el que la participación de los Estados, las organizaciones (sub)regionales, la comunidad internacional, la sociedad civil, las comunidades locales y las poblaciones afectadas es fundamental para abordar las brechas existentes.

En resumen, la Agenda destaca los siguientes puntos:

---

<sup>44</sup> *Brazil Declaration and Plan of Action*, disponible en: <https://www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/>.

<sup>45</sup> *Suva Declaration on Climate Change*, en específico párr. 7, disponible en: <http://pacificidf.org/wp-content/uploads/2013/06/PACIFIC-ISLAND-DEVELOPMENT-FORUM-SUVA-DECLARATION-ON-CLIMATE-CHANGE.v2.pdf>.

PROTECCIÓN HUMANITARIA TEMPORAL, *más no duradera*, para las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de desastres, mediante dos formas: 1) Los Estados receptores pueden admitir a los desplazados y permitirles estancia temporal mediante el otorgamiento de visas humanitarias. 2) Los Estados pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a los extranjeros que ya se encontraban en el país receptor en el momento cuando ocurrió el desastre.

En ausencia de disposiciones internacionales que aborden de manera explícita la admisión de desplazados por causas ambientales o climáticas, y que definan con claridad sus derechos y obligaciones, en la Agenda se destaca como una práctica eficaz los instrumentos jurídicos que algunos países han desarrollado para permitir en su territorio a personas individuales o grupos de personas desplazadas en el contexto de desastres y, en su caso, no devolverlas a sus países de origen, cuyas medidas de protección humanitaria son temporales, y pueden basarse en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares; no obstante, la protección, como se ha señalado, es temporal, por lo que es preciso desarrollar jurídicamente esquemas de protección duraderos.

En este sentido, se debe fortalecer la solidaridad internacional, pues ésta va más allá de la protección humanitaria temporal, ya que la solidaridad internacional no se limita a la asistencia y la cooperación, la ayuda, la caridad o la asistencia humanitaria internacionales, sino que consiste en un concepto y un principio<sup>46</sup> más amplios, donde la solidaridad implica una respuesta al sufrimiento de los demás, donde no sólo se trata de aliviarlo temporalmente, sino de eliminar los obstáculos o dificultades que impiden a otros participar y disfrutar de los derechos fundamentales que asisten a todos los seres humanos. Aplicar el principio de la solidaridad internacional resulta indispensable para hacer frente a los desafíos comunes de la humanidad en el mundo contemporáneo, como es el caso de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático (Naciones Unidas, 2012: 2 y 4).<sup>47</sup>

<sup>46</sup> La solidaridad como principio político-jurídico se entiende en la actualidad como responsabilidad común ante la injusticia social. La solidaridad no significa generosidad o comportamiento caritativo. La solidaridad como principio “es un mandato que exige a la comunidad política (nacional o internacional) actuar al máximo de las posibilidades fácticas y normativas, a favor de individuos o grupos determinados de individuos que se encuentran en situación de debilidad o desventaja, para evitar, mediante la intervención colectiva suficiente y oportuna, la ocurrencia de un daño injustificado inminente” (Arango, 2013: 44, 46 y 52).

<sup>47</sup> Página 2, párr. 9; página 4, párrs. 17, 19 y 21.

La colectividad debe ayudar a los afectados, aun cuando no existan actos u omisiones atribuibles; la responsabilidad es común ante la creación de nuestro mundo globalizado. Dicha responsabilidad tiene su origen en el principio normativo de justicia compensatoria por los efectos de estructuras sociales injustas, en un contexto de interdependencia social (Arango, 2013: 48), lo cual es perfectamente reflejado en las consecuencias sociales generadas por los impactos del cambio climático para los más vulnerables y quienes en menor medida han contribuido al fenómeno climático antropogénico. De tal manera que, para propiciar una protección permanente de los desplazados por causas climáticas, más que fortalecer la solidaridad internacional, ésta se debe juridificar. De acuerdo con Arango, este enfoque permitirá que la persona necesitada de ayuda no dependa de la caridad, sino más bien que puede exigir un derecho que le corresponda (2013: 50).<sup>48</sup>

MEJORAMIENTO DE LA RESILIENCIA DE LAS PERSONAS INDIVIDUALES O GRUPOS DE PERSONAS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD mediante las siguientes acciones: actividades de reducción del riesgo de desastres, mejoramiento de infraestructura, planificación urbana, adaptación al cambio climático, ordenamiento territorial y otras medidas de desarrollo. Además, estas actividades también pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las comunidades anfitrionas de recibir a los desplazados y facilitar la identificación de soluciones duraderas para poner fin al desplazamiento al reducir la exposición a amenazas futuras y desarrollar la resiliencia a estas.

MIGRACIÓN EN CONDICIONES DE DIGNIDAD: la migración correctamente manejada tiene el potencial de funcionar como una medida adecuada de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, otros tipos de degradación ambiental y las amenazas naturales. Se presentan dos tipos de migraciones: la circular o temporal en la cual los migrantes tienen la posibilidad de retornar a sus lugares de origen; y la permanente, de particular importancia para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y otros países que enfrentan una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables. Las medidas para facilitar la migración en estas condiciones, de acuerdo con la Agenda de Protección incluyen revisar los acuerdos bilaterales y (sub)regionales existentes en materia de migración, adoptar cuotas nacionales o programas de trabajadores estacionales y brindar capacitación y formación a los migrantes potenciales.

---

<sup>48</sup> *La importancia de la Declaración del derecho de solidaridad internacional en un mundo cambiante*, intervención conjunta presentada por APG23 y otras ONG en la 26a. sesión ordinaria del Consejo de Derechos Humanos-Ginebra, 10-27 de junio de 2014, disponible en: [https://www.apg23.org/es/onu\\_solidaridad\\_internacional/](https://www.apg23.org/es/onu_solidaridad_internacional/).

En ambos casos, la migración debe generarse en condiciones de dignidad, que es definida por Kant como un requerimiento moral que exige tratar a toda persona como un fin en sí mismo y no como un medio; ello, de conformidad con la idea de la dignidad de un ser racional:

En el reino de los fines todo tiene o un precio o una dignidad. Aquello que tiene precio puede ser sustituido por algo equivalente, en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite nada equivalente, eso tiene una dignidad. Lo que se refiere a las inclinaciones y necesidades del hombre tiene un precio comercial, lo que, sin suponer una necesidad, se conforma a cierto gusto, es decir, a una satisfacción producida por el simple juego, sin fin alguno, de nuestras facultades, tiene un precio de afecto; pero aquello que constituye la condición para que algo sea fin en sí mismo, eso no tiene meramente valor relativo o precio, sino un valor interno, esto es, dignidad (Kant, 2007: 47 y 48).

La dignidad de todo ser humano, por lo tanto, es entendida como un “mandato de no instrumentalización” (Sosa, 2015: 88), cuyo respeto “prohíbe que el Estado trate a una persona simplemente como un medio para alcanzar un fin, incluso si ese otro fin fuera el de salvar la vida de muchas otras personas” (Habermas, 2010: 4 y 5). La dignidad implica una obligación de no tratar a los demás como objetos y, en general, excluye las relaciones de dominación desproporcionadas (Pereira-Menaut y Pereira, 2014: 241).

Al respecto, de acuerdo con Sosa, la dignidad humana tiene tres características (2015: 89):

- 1) Es universal, ya que su respeto no depende de circunstancias culturales ni de su reconocimiento jurídico-político, sino que se trata de una condición connatural de todo ser humano, existente en todo tiempo y lugar.
- 2) Es igualitaria, pues reconoce que los seres humanos son iguales en dignidad, independientemente de todo tipo de diferencias.
- 3) Es prepolítica, al entenderse como atributo anterior, e incluso superior, al Estado y su derecho positivo, siendo “principio supremo” que guía toda acción del Estado y “fin supremo” de todo el derecho. Respecto a este punto, la dignidad es más que un derecho; es un presupuesto del mismo, y en específico de los derechos humanos (Pereira-Menaut y Pereira, 2014: 232).

Cabe destacar que la dignidad en su carácter universal e igualitario depende del reconocimiento social. En el tema migratorio, la dignidad en su vertiente social es fundamental, ya que ésta requiere de la pertenencia a una

comunidad situada espacial y temporalmente, en la que todos sean reconocidos como sujetos de derechos iguales y exigibles, sin distinciones, dentro del marco de un Estado de derecho, donde los ciudadanos disfruten de los derechos que protegen su dignidad humana basados en los derechos humanos (Habermas, 2010: 14 y 15).

REUBICACIÓN PLANIFICADA, debido a los múltiples efectos negativos relacionados con procesos de reubicación, tales como los retos relacionados con el mantenimiento de los medios de subsistencia, lazos culturales, identidad y vínculos afectivos especiales con la tierra, en general se considera a la reubicación planificada como último recurso después de haber agotado otras opciones hasta un grado razonable. Una adecuada reubicación planificada debe ser llevada a cabo mediante procesos de consulta y participación con las personas afectadas, así como con las comunidades receptoras, y con pleno respeto de los derechos de las personas reubicadas. Los factores adicionales que contribuyen al éxito de estas iniciativas incluyen tomar en cuenta los lazos comunitarios, valores culturales, tradiciones y el vínculo afectivo con el lugar de residencia original y además, asegurar que haya oportunidades de subsistencia adecuadas, así como acceso a servicios básicos y vivienda en el nuevo lugar de residencia.

ASISTENCIA PARA DESPLAZADOS INTERNOS, la cual es necesaria abordarla de manera simultánea con el desplazamiento a través de las fronteras para que sean eficaces los enfoques adoptados para el mapeo de riesgos, medidas de reducción del riesgo de desastres, planificación de contingencias, respuestas humanitarias e iniciativas para encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento en el contexto de desastres.

ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN FUTURA, en la Agenda de Protección se identifican tres ámbitos prioritarios de actuación para apoyar la aplicación de las prácticas eficaces identificadas:

- 1) Recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres.
- 2) Mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye los mecanismos para encontrar soluciones duraderas.
- 3) Fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el país de origen.

#### IV. LA PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES

La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, lanzada en mayo de 2016 en la Cumbre Mundial Humanitaria celebrada en Estambul, Turquía, es una iniciativa emprendida por varios Estados, cuyo objetivo es dar seguimiento a la labor comenzada en el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen, así como

implementar las recomendaciones de la Agenda de Protección, que, como quedaron señaladas en el apartado anterior, constituyen una serie de acciones centradas en la integración de prácticas efectivas por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales en sus propios marcos normativos de acuerdo con sus situaciones específicas para prevenir y enfrentar de una mejor manera el desplazamiento antes de que ocurra un desastre, así como para responder mejor a situaciones en las que las personas se ven forzadas a desplazarse internamente en su propio país o través de las fronteras internacionales en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático.<sup>49</sup>

La Plataforma bajo el liderazgo de los Estados miembros fundadores (Australia, Bangladesh, Brasil, Canadá, Costa Rica, Unión Europea, Fiji, Francia, Alemania, Kenia, Madagascar, Maldivas, México, Marruecos, Filipinas, Senegal y Suiza) se constituye institucionalmente en tres organismos, en el que intervienen múltiples partes interesadas: el Grupo Directivo, el Comité Consultivo y la Unidad de Coordinación (Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, s.a.).

El Grupo Directivo está dirigido por un presidente, apoyado por un vicepresidente; cada uno ejerce su función durante un año y medio. Actualmente, a partir de julio de 2019, Francia asume la presidencia, y Fiji, la vicepresidencia.

El Comité Consultivo está conformado por representantes de organizaciones internacionales y regionales, instituciones de investigación, entidades académicas, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas de la sociedad civil, entre otros, que disponen de conocimientos especializados en campos como la asistencia y protección humanitaria, los derechos humanos, la gestión de la migración, la protección de refugiados, la reducción de los riesgos ante desastres, la mitigación y la adaptación frente al cambio climático, y el desarrollo. Dicho Comité ofrece asesoría técnica y estratégica al Grupo Directivo y presta asistencia a la ejecución de las actividades de la Plataforma.

La Unidad de Coordinación presta apoyo a los miembros del Grupo Directivo y a asociados relevantes a nivel nacional, regional y global en las tareas de desarrollo y ejecución de las actividades de la Plataforma para cumplir las prioridades estratégicas.

En términos generales, de acuerdo con la Estrategia 2016-2019 de la Plataforma, el enfoque se estableció en las siguientes prioridades estratégicas:<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, disponible en: <https://disasterdisplacement.org/>.

<sup>50</sup> Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, *Strategic Framework 2016-2019*.

- 1) Abordar brechas de conocimiento e información sobre por qué, dónde, cuándo y cómo las personas se desplazan en el contexto de desastres y cambio climático.
- 2) Mejorar el uso de prácticas eficaces identificadas que, de acuerdo con la Agenda de Protección, muchas de ellas van más allá de una disposición normativa o ante la ausencia de la misma, con el objetivo de dar protección y minimizar riesgos.
- 3) Promover la coherencia política y la integración de los desafíos de movilidad humana en todas las esferas políticas y de acción relevantes (asistencia y protección humanitaria, derechos humanos, gestión de la migración y protección de refugiados, reducción de riesgos ante desastres, mitigación y adaptación ante el cambio climático y desarrollo), mediante la transversalidad, la coordinación y la cooperación.
- 4) Promover el desarrollo normativo y de políticas en ámbitos donde se observen vacíos.

En este sentido, se destaca que la Plataforma, al igual que su predecesora (la Iniciativa Nansen), nunca ha buscado desarrollar nuevos estándares jurídicos o marcos normativos globales; sin embargo, reconoce que se requieren vías humanitarias seguras y medidas de protección para las personas que se ven forzadas a cruzar fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.

La actual Estrategia 2019-2022 de la Plataforma refuerza las acciones anteriores al establecer como puntos estratégicos a los siguientes:<sup>51</sup>

- 1) Apoyar la integración global de marcos políticos sobre movilidad humana, acción contra el cambio climático y reducción del riesgo de desastres.
- 2) Promover el desarrollo normativo y de políticas para abordar las brechas en la protección de las personas en riesgo de desplazamiento interno o a través de las fronteras.
- 3) Facilitar el intercambio de conocimientos y fortalecer la capacidad a nivel nacional y regional para implementar prácticas e instrumentos efectivos que puedan prevenir, reducir y abordar el desplazamiento por desastres.
- 4) Fortalecer la evidencia y los datos sobre el desplazamiento por desastres y sus impactos.

---

<sup>51</sup> Platform on Disaster Displacement. Follow-up to the Nansen Initiative, *Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022*.

La Plataforma en sí ha constituido un espacio para construir alianzas entre formuladores de políticas, profesionales e investigadores; para promover los esfuerzos concertados a nivel nacional, regional e internacional, así como para establecer un foro para el diálogo, el intercambio de información y el desarrollo normativo.

## V. AVANCES SIGNIFICATIVOS EN EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS CLIMÁTICOS. INSTRUMENTOS, ESTRATEGIAS, BUENAS PRÁCTICAS, RESOLUCIONES, DIRECTRICES

Ante la indeterminación del estatus jurídico de la persona o grupo de personas que se desplazan en el interior de sus países de origen o a través de las fronteras a causa de la degradación ambiental, y en específico por los impactos adversos del cambio climático (como ha quedado expuesto en este capítulo y en el capítulo segundo), se han aplicado diversos instrumentos y medidas o, en su caso, se han adoptado para estipular su reconocimiento, y más aún para su protección, los cuales han presentado un avance significativo a raíz de la Iniciativa Nansen y la implementación de la Agenda de Protección.

A manera de reseña, destacamos a continuación algunos instrumentos, estrategias, medidas, buenas prácticas, resoluciones, disposiciones, directrices, etcétera, en el progreso hacia el reconocimiento y protección de los desplazados climáticos:

1. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998*. Se reconoce de manera tácita las migraciones internas forzadas e inducidas por los efectos del cambio climático.

2. *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)*, adoptada el 22 de octubre de 2009, con entrada en vigor el 6 de diciembre de 2012. Representa un avance importante en la creación de un sistema regional de protección y asistencia para los desplazados internos al establecer las obligaciones de los Estados y reconocer expresamente al cambio climático como una causa del desplazamiento.

3. *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*, adoptados en Australia el 18 de agosto de 2013. Establecen los principios de protección y asistencia, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, para ser aplicados a las personas desplazadas dentro de un Estado.

4. *Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” y su Plan de Acción adjunto*, adoptados en Brasilia, 3 de diciembre de 2014, y en donde, con motivo de la conmemoración del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada el 22 de noviembre de 1984, se incluye el reconocimiento del desplazamiento relacionado con el cambio climático y los desastres.

5. *Visa humanitaria* como una opción de protección para las personas desplazadas por los desastres y los factores ambientales, que es considerada una buena práctica adoptada por diversos países, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México,<sup>52</sup> Panamá, Perú y Venezuela.<sup>53</sup>

6. *Estatus de Protección Temporal (Temporary Protected Status — TPS—)*. En Estados Unidos, el Congreso instituyó el TPS en la Ley de Inmigración de 1990, el cual es un estatus de inmigración temporal que se proporciona a los nacionales de países específicamente designados que enfrentan un conflicto armado en curso, un “desastre ambiental” (como un terremoto, huracán o epidemia que interrumpen temporalmente las condiciones de vida) o condiciones extraordinarias y temporales que impiden el regreso a su país de origen con seguridad. El secretario de Seguridad Nacional tiene discreción para decidir cuándo un país merece una designación de TPS, cuya decisión no se encuentra sujeta a revisión judicial, de conformidad con la Ley de Inmigración. La designación de TPS puede ser por seis, doce o dieciocho meses, cuyo plazo puede extenderse dependiendo de las condiciones del país designado. Los nacionales de un país designado no reciben TPS automáticamente, sino que deben registrarse y pagar tarifas significativas. Las personas a quienes se les otorga TPS reciben una suspensión temporal de deportación y una autorización para trabajar en Estados Unidos. Los países a quienes se les ha otorgado el TPS por fenómenos naturales son Honduras, El Salvador, Nicaragua, Haití y Nepal. El TPS en sí es una forma general de ayuda humanitaria temporal que proporciona refugio seguro para aquellos extranjeros en Estados Unidos que no encajan en la definición jurídica de refugiado de

---

<sup>52</sup> En este supuesto, en México la visa que se otorga por razones humanitarias es la “Visa de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas” y tiene su fundamento legal en los artículos 3o., fracción XXXI, y 40, fracción I, de la Ley de Migración; 116 del Reglamento de la Ley de Migración, y disposiciones décima, decimosexta y decimoséptima y trámite 9 de los Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

<sup>53</sup> Remítase a *Opciones migratorias para víctimas de desastres naturales y medioambientales*, disponible en: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9264.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9264](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9264.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9264).

acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (American Immigration Council, 2019: 1-7; Wilson, 2019: 1-16).<sup>54</sup>

7. *Directrices sobre Protección Temporal o Acuerdos de Estancia (Temporary Protection or Stay Arrangements —TPSA—)*. En 2014, el ACNUR elaboró estas Directrices como respuesta a las crisis humanitarias y a desplazamientos complejos o mixtos de población a través de las fronteras, aplicables a las personas que huyen a causa de los fenómenos naturales y por los impactos adversos del cambio climático. Los TPSA descritos en este documento proponen su desarrollo sobre una base multilateral o regional, que a su vez requieren implementación a nivel estatal. La Protección Temporal y los Acuerdos de Estancia son complementarios al régimen internacional de protección de refugiados, y se utilizan con el objetivo de llenar las lagunas en ese régimen, así como en los sistemas y la capacidad de respuesta nacional, especialmente en los Estados no pertenecientes a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Se destaca que, en la práctica, las respuestas multilaterales en forma de arreglos cooperativos han resultado efectivos para abordar las múltiples facetas de los movimientos transfronterizos, conduciendo a su vez a una mejor distribución de la carga y protección de las poblaciones e individuos involucrados (UNHCR, 2014: 1-8).

8. *Guía para Proteger a las Personas de los Desastres y la Degradación Ambiental a través de la Reubicación Planificada*, elaborada por el ACNUR en 2015, con el objetivo de garantizar que las reubicaciones planificadas se consideren una última medida y, si es el caso, se lleven a cabo en consulta con las comunidades afectadas y establezcan salvaguardias (UNHCR, 2015: 1-27).

Es de destacar que en este documento se establece que una reubicación planificada ha finalizado cuando las personas reubicadas ya no tienen necesidades o vulnerabilidades relacionadas con su reubicación y pueden disfrutar de sus derechos al menos al mismo nivel en el que los gozaban antes de que los impactos de los desastres y la degradación ambiental los mermara, y en un nivel que sea al menos igual al de las poblaciones de acogida, es decir, una reubicación con dignidad, como se establece en la Agenda de Protección de acuerdo con lo señalado en el apartado anterior (UNHCR, 2015: 27).

9. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, aprobada el 19 de septiembre de 2016. Los Estados reconocen los efectos adversos del cambio climático y los fenómenos naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales como causas fundamentales del desplazamiento, y se comprometen a ayudar a los afectados.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Remítase a *Estatus de Protección Temporal*, disponible en: <https://www.uscis.gov/es/TPS>.

<sup>55</sup> Remítase a los párrs. 1, 18, 43 y 50.

10. *Directrices Estratégicas 2017-2021 de ACNUR*. Éstas establecen compromisos para la protección de las personas desplazadas por los efectos del cambio climático y fenómenos naturales mediante la contribución al avance de soluciones legales (asesoramiento jurídico, orientación y desarrollo normativo a nivel nacional, regional e internacional), políticas integrales y coherentes, y prácticas aplicables en reconocimiento de las necesidades humanitarias graves asociadas a este tipo de desplazamiento y su relación con conflictos e inestabilidad (UNHCR, 2017).

11. *Quinta Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*, celebrada en Cancún del 22 al 26 de mayo de 2017. La Plataforma Global es el principal foro a nivel mundial para el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de alianzas y el examen de los avances logrados con respecto a la aplicación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, particularmente el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que de acuerdo con sus cuatro prioridades de acción,<sup>56</sup> en la Quinta Plataforma se enfatizó en la prioridad 4, medidas para trabajar de manera coherente con las agendas de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, destacando la importancia de incluir consideraciones sobre riesgo de desastres cuando se trabaje sobre temas relacionados con migración, desplazamiento, refugios y movilidad humana (UNISDR, 2017: 10 y 12).

12. *Resolución E/2017/L.24 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*, publicada el 14 de junio de 2017, referente al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas. En la asistencia económica, especial, humanitaria y de socorro en casos de desastres se alienta a todos los actores relevantes a que continúen prestando apoyo para la adaptación y mitigación al cambio climático, y fortalezcan los sistemas de reducción del riesgo de desastres y de alerta temprana de peligros múltiples, a fin de reducir al mínimo las consecuencias humanitarias de los fenómenos naturales, en particular las relacionadas con el efecto negativo continuado del cambio climático, especialmente en los países que son particularmente vulnerables; asimismo, reconoce el aumento del número y la magnitud de los fenómenos naturales, incluidos los debidos a los efectos adversos del cambio climático, que en algunos casos pueden con-

---

<sup>56</sup> El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establece cuatro prioridades de acción: Prioridad 1: Comprensión del riesgo de desastres; Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo para gestionar el riesgo de desastres; Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, y Prioridad 4: Mejorar la preparación ante desastres para una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

tribuir a los desplazamientos y ejercer mayor presión sobre las comunidades receptoras, y alienta a las Naciones Unidas y a todos los agentes pertinentes a que fortalezcan las iniciativas destinadas a atender las necesidades de las personas desplazadas a consecuencia de desastres, incluidos los inducidos por el cambio climático, y observa a este respecto la importancia de compartir las mejores prácticas para prevenir dichos desplazamientos y estar preparados para ello.<sup>57</sup>

13. *Resolución A/HRC/35/L.32 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, publicada el 19 de junio de 2017, referente a los derechos humanos y el cambio climático. En atención a todas las resoluciones anteriores sobre el tema y reconociendo que el cambio climático representa una amenaza existencial para algunos países y que ha repercutido negativamente en el goce y disfrute de los derechos humanos, se pide a los Estados una mejor protección a los derechos humanos de los migrantes y las personas desplazadas a través de fronteras internacionales en el contexto de los efectos adversos del cambio climático.<sup>58</sup>

14. *Resolución A/RES/72/132 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, publicada el 15 de enero de 2018. Reconoce a los fenómenos naturales como una causa de desplazamiento, en particular en las sociedades vulnerables que carecen de capacidad suficiente para mitigar en forma efectiva las consecuencias negativas a largo plazo de estos fenómenos en los ámbitos social, económico y ambiental. Al respecto, alienta a los Estados miembros de las Naciones Unidas a que atiendan las necesidades humanitarias y de desarrollo resultantes de los desplazamientos provocados por los fenómenos naturales, empleando, entre otras cosas, políticas nacionales y medidas de aumento de la resiliencia, para lo cual se exhorta a la elaboración de leyes y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos, en donde se detallen las responsabilidades y las medidas para reducir al mínimo los efectos de los desastres, protejan y ayuden a los desplazados internos después de los desastres y establezcan, promuevan y apoyen soluciones seguras, dignas y duraderas. Asimismo, se exhorta a los Estados miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que integren el aumento de la resiliencia y la movilidad humana en las estrategias, en los planes y en los marcos jurídicos pertinentes, en particular en lo que respecta a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, como elementos esenciales del desarrollo sostenible en los planos nacional y

<sup>57</sup> Párrs. 9 y 30.

<sup>58</sup> Párr. 14.

regional, a fin de ayudar a prevenir y mitigar los desplazamientos en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático.<sup>59</sup>

15. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular o Pacto Mundial sobre Migración (Global Compact for Migration —GCM—)*, acordado el 13 de julio de 2018 por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, a excepción de Estados Unidos. Aprobado en Marrakech en la Conferencia Intergubernamental celebrada el 10 y 11 de diciembre de 2018, reafirma la Declaración de Nueva York. Este instrumento, conocido como el Pacto Mundial de Marrakech, constituye el primer acuerdo global sobre un enfoque común respecto a la migración internacional en todas sus dimensiones en torno a 23 grandes objetivos, mediante los cuales se busca gestionar los flujos migratorios a nivel local, nacional, regional y mundial de manera integral a través de la cooperación.

El Pacto Mundial de Marrakech abarca las diversas causas y formas de las migraciones, por lo que reconoce los efectos adversos al cambio climático, los fenómenos naturales y la degradación ambiental como impulsores de movimientos poblacionales. En este sentido, exhorta a los Estados miembros a que ejecuten acciones para la reducción de riesgo de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático y el fomento a estrategias de resiliencia; reconoce la adaptación en el país de origen como una medida prioritaria; es decir, adopta y sigue el esquema establecido en las decisiones de la CM-NUCC; sin embargo, en los casos en que sea imposible adaptarse en el país de origen o regresar a él, se invita a los Estados a cooperar, a fin de encontrar, desarrollar y reforzar soluciones para los migrantes, incluso mediante opciones de reubicación planificada u obtención de visados. A su vez, las partes se comprometen a intensificar los análisis conjuntos y el intercambio de información para cartografiar, comprender, predecir y afrontar estos movimientos, así como velar por el acceso a una asistencia humanitaria con el consecuente respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes.<sup>60</sup>

Por lo tanto, para abordar el asunto de los desplazados climáticos, el Pacto remite al derecho nacional o regional, según sea el caso, sin imponer nuevas obligaciones a los Estados; ello se debe a que el Pacto no es un nuevo tratado internacional, sino que jurídicamente es un instrumento no vinculante que respeta la soberanía estatal y las políticas migratorias.

<sup>59</sup> Remítase a los párrs. 2, 4, 11, 12, 13 y 14.

<sup>60</sup> Remítase, en específico, al objetivo 2: minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, el cual contiene una sección sobre desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental; objetivo 5: aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; y objetivo 23: fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Como bien apunta Prieur, la adopción de este Pacto no otorga más derechos a las personas que se ven obligadas a desplazarse a causa de un fenómeno natural ni les reconoce internacionalmente un derecho de acogida; sin embargo, opina que este instrumento internacional podría conducir a la adopción de un tratado internacional que otorgue de manera vinculante derechos efectivos (2018: s.p.).

La visión general de los avances expuestos en este apartado es que los marcos normativos, el desarrollo de políticas y las prácticas aplicables a la migración deben reflejar y atender a la degradación ambiental (en parte, relacionada con el cambio climático), los fenómenos naturales (algunos vinculados al cambio climático) y los efectos adversos del cambio climático como impulsores de la movilidad humana, por lo que deben integrarse en todas las áreas de gestión de la migración forzada, ya sea interna o a través de las fronteras.

No obstante, respecto al desplazamiento transfronterizo inducido por el cambio climático, actualmente, a nivel global es abordado de una manera laxa (*soft law*), cuyo avance en su reconocimiento y protección básicamente se cimienta en instrumentos no vinculantes que buscan resolver los vacíos jurídicos de los instrumentos vinculantes, como ha quedado expuesto.

La ventaja de tal avance es que en la comunidad internacional cada vez se discute más el tema, y de una manera amplia en las tres áreas primordiales: cambio climático, migración y derechos humanos. La desventaja es que al día de hoy no existen instrumentos vinculantes sobre el tema en concreto que engloben a las tres áreas, en los que se establezca un estatus jurídico a los desplazados que cruzan fronteras a causa de los impactos del cambio climático y se instituyan derechos y obligaciones definidas, así como responsabilidades específicas para los Estados, pues, como bien señala López, no se ha reconocido previamente el elemental derecho de toda persona desplazada a trasladarse e instalarse en el territorio de otro Estado (2017: 13); jurídicamente no hay un estatus adoptado para esta situación.

Prieur señala que, ante los vacíos normativos y el incremento de los movimientos poblacionales provocados por los impactos adversos del cambio climático antropogénico, es momento de otorgar un estatus jurídico internacional en nombre de la cooperación y la solidaridad, como fue en su momento en 1951 para los refugiados políticos. Para ello, considera que, adoptado el Pacto Mundial de Marrakech, es conveniente abrir las negociaciones internacionales para adoptar una convención con el apoyo de la OIM (2018: s.p.).

Lo anterior no es novedoso, ya que hace once años con el apoyo del Centre International de Droit Compare de l'Environnement, presidido jus-

tamente por Michel Prieur, se elaboró un Proyecto de Convención, que en la actualidad se encuentra en su cuarta versión, la cual estudiaremos a continuación.<sup>61</sup>

## VI. PROYECTO DE CONVENCIÓN RELATIVO AL ESTATUS INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZADOS AMBIENTALES

El Proyecto de Convención (Projet de Convention relative au Statut International des Déplacés Environnementaux) fue elaborado en 2008 por el CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) y el CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), equipos temáticos del OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques), la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Limoges, con el apoyo del CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement) (CRIDEAU, CRDP, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Limoges, 2008: 381-393; CRIDEAU, CRDP, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Limoges, 2008-2009: 451-505).

En efecto, ante la inexistencia en el derecho internacional de un instrumento vinculante que en específico aborde la situación de los desplazados por causas ambientales que les resulte aplicable y que pueda ser invocado a su favor, se elaboró el Proyecto de Convención, que abarca desplazamientos temporales y permanentes, tanto internos como internacionales; protege a las personas, familias y poblaciones; distingue entre la degradación ambiental repentina, así como la progresiva. En abril de 2018 se presentó la cuarta versión del Proyecto, a la cual nos remitiremos a lo largo de este apartado (CIDCE, 2018: 1-14).

El Proyecto tiene como objeto establecer un marco jurídico destinado a garantizar los derechos de los desplazados ambientales e instituir su acogida, así como su eventual retorno, de conformidad con el principio de solidaridad (artículo 1o.).

Es un instrumento que pretende abarcar la diversidad de situaciones, por lo que no se refiere exclusivamente a los desplazados por los impactos negativos del cambio climático, sino más bien su objeto de aplicación es más am-

---

<sup>61</sup> Existen otras iniciativas, entre las que se encuentran la de la Universidad de Harvard (Docherty y Giannini, 2009: 349-403); la de la Universidad de Monash de Australia (Hodgkinson *et al.*, 2008: 1-6; Hodgkinson *et al.*, 2010: 69-117), y la de la Universidad de Ámsterdam (UvA) (Biermann y Boas, 2010: 60-88). Nosotros nos enfocaremos en la propuesta de la Universidad de Limoges, por ser la más completa y a la que se le ha dado mayor seguimiento.

plio y general, de tal manera que adopta el término de “desplazados ambientales”, con sus diversas causas y modalidades, definidos en su artículo 2o., numeral 3, como “[A] las personas, las familias, los grupos y las poblaciones que se enfrentan a un cambio radical o insidioso de su medio ambiente que afecta inevitablemente a sus condiciones de vida obligándoles a dejar sus lugares de residencia habitual urgentemente o en el transcurso del tiempo”.

El cambio radical o insidioso (degradación lenta o progresiva) se entiende de origen natural y/o humano; por su parte, el desplazamiento forzoso puede ser temporal o definitivo, interno o transfronterizo (artículo 2o., numerales 3.1, 3.2 y 3.3).

Las altas autoridades, como son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y el Grupo Político de Refugiados, han optado por este término, por lo que es adoptado en el Proyecto, cuya definición se asemeja a la presentada por la OIM, que hemos señalado en el capítulo segundo de este trabajo. El término implica una migración forzada debido a una amenaza ambiental, que inevitablemente pone en peligro la vida. Desde luego, el concepto resulta aplicable al desplazamiento forzado de personas, familias, grupos y/o poblaciones por los impactos adversos del cambio climático; ello, al hacer referencia a la degradación ambiental repentina y paulatina por influencia humana como motor de la movilidad humana.

## 1. *Principios*

El Proyecto se sustenta en los principios de solidaridad, de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de protección, de no discriminación y el de prohibición de la expulsión y devolución (*non-refoulement*) (artículos 4o., 5o., 6o., 7o. y 8o.).

Se destaca que las obligaciones reconocidas en el Proyecto se ejercerán respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que constituye uno de los grandes postulados del derecho internacional ambiental, establecido por primera vez en el principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada en 1992, el cual señala que

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero

diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

De tal manera que este principio implica que las responsabilidades deben ser compartidas por todos los Estados, pero diferenciadas de acuerdo con la participación de cada uno al problema que se pretende solucionar, así como de conformidad con sus diferentes capacidades institucionales, sociales, tecnológicas y financieras (Ibarra, 2012: 68).

Es de señalar que la CMNUCC adoptó como eje central este principio (artículo 3o.), que fue reflejado a lo largo de las disposiciones de la Convención al establecer diferentes obligaciones y compromisos entre las partes, básicamente entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

La adopción de este principio en el Proyecto de Convención es importante para la toma de decisiones jurídicas y políticas en la implementación de tal instrumento, en virtud de las diferentes responsabilidades en el proceso de la degradación ambiental, ya sea repentina o progresiva, que genera diversos y diferentes impactos transfronterizos, reflejados con más fuerza en países pobres y vulnerables, que generalmente son los menos responsables del deterioro ambiental, y que además cuentan con menos capacidades tecnológicas y financieras para enfrentar las consecuencias.

En aplicación al tema que nos ocupa, como hemos apreciado en capítulos anteriores, en materia de cambio climático, quienes actualmente se enfrentan al mayor impacto social, como lo es el desplazamiento forzado, son generalmente personas procedentes de países que han contribuido en menor medida a los efectos adversos del cambio climático, pero son quienes desafortunadamente, por diversos factores, ya sea geográficos, económicos, institucionales, técnicos o financieros, sufren las consecuencias, de ahí la importancia de establecer responsabilidades diferenciadas entre los actores involucrados para hacer frente a esta problemática en incremento.

## *2. Derechos garantizados y derechos reconocidos*

Los derechos garantizados por el Proyecto de Convención jurídicamente lo fundamentan; éstos son:

A. *Derecho a la información y a la participación*: estipulado en el principio 10 de la Declaración de Río, otro de los grandes principios del derecho internacional ambiental, el cual establece que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La relevancia de la aplicación de este principio es reflejada en la Iniciativa Nansen, así como en la Agenda de Protección y en la actual Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres.

En este contexto, el Proyecto de Convención establece en su artículo 9o. que toda persona, familia, grupo o población amenazada de desplazamiento tiene derecho a acceder lo más pronto posible a la información relativa a las amenazas climáticas y ambientales; asimismo, tiene derecho a participar en la elaboración de las políticas de prevención de “desastres climáticos y ambientales” y de atención a sus consecuencias inmediatas o futuras.

B. *Derecho al desplazamiento*: el derecho medular del Proyecto de Convención para otorgar un estatus jurídico reconocido, que establece:

Toda persona, familia, grupo o población que se enfrente a un cambio radical o gradual de su medio ambiente, incluidos los de origen climático, que afecte inevitablemente a sus condiciones de vida, *tiene derecho a desplazarse en o fuera de su Estado de residencia*; y ningún Estado Parte deberá obstaculizar o permitir que se obstaculicen los desplazamientos (artículo 10).

C. *Derecho a oponerse al desplazamiento*: si bien se reconoce el derecho a desplazarse, éste debe ser con el consentimiento de los afectados, salvo en casos de peligro grave e inminente, cuya oposición al desplazamiento será bajo el propio riesgo del afectado (artículo 11).

El Proyecto, a su vez, reconoce una serie de derechos a los desplazados interestatales e intraestatales, divididos en comunes y específicos. De acuerdo con el artículo 12, los derechos comunes reconocidos a todos los desplazados ambientales son los siguientes:

- 1) Derecho a la asistencia.
- 2) Derecho al agua y a la ayuda alimentaria de subsistencia.
- 3) Derecho a disponer de productos de primera necesidad.

- 4) Derecho a la atención sanitaria.
- 5) Derecho a un hábitat.
- 6) Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- 7) Derecho al respeto de la unidad familiar.
- 8) Derecho al respeto de los bienes y de los animales domésticos.
- 9) Derecho a ganarse la vida mediante el trabajo.
- 10) Derecho a la educación y a la información.
- 11) Derecho al mantenimiento de la especificidad cultural.
- 12) Derecho al retorno.
- 13) Prohibición del retorno forzoso.
- 14) Derecho a la información y a la participación.
- 15) Derechos colectivos (derecho a constituirse en grupos y ser representados, y de actuar colectivamente ante los tribunales).
- 16) Derechos específicos de los desplazados ambientales vulnerables (niños no acompañados, mujeres embarazadas, madres con niños pequeños, personas mayores y personas con discapacidad o enfermas).

En cuanto a los desplazados interestatales, en el artículo 13 se establecen derechos específicos, además de los comunes, los cuales son:

- 1) Derecho a la nacionalidad (conservación de la nacionalidad de su país de origen, así como derecho a la nacionalidad por naturalización del país de acogida a petición del interesado).
- 2) Derechos civiles y políticos (conservación del ejercicio de estos derechos en sus países de origen, particularmente el derecho al voto).
- 3) Prohibición de expulsiones (individuales o colectivas, y sólo proceden por razones de orden público o seguridad nacional, previamente constatadas por un juez).

Los derechos garantizados y los reconocidos (comunes y específicos) implican la protección de los derechos humanos de los desplazados, así como la migración en condiciones de dignidad, tal como se establece en la Agenda de Protección.

Al respecto, ante la evidente interrelación entre los desplazamientos poblacionales, la degradación ambiental en general, los impactos adversos del cambio climático en particular, y los derechos humanos, es conveniente enfatizar en el Proyecto de Convención que los derechos humanos en su conjunto constituyen su fundamento jurídico, y en específico la garantía y protección efectiva del derecho a la vida, puesto que los desplazados ambientales no sólo ven amenazadas sus condiciones de vida, sino también su vida misma. Re-

cordemos que, en cuanto a los efectos observados y proyectados del cambio climático, se estiman riesgos directos e indirectos a la vida humana, de ahí la necesidad del desplazamiento.

Asimismo, habría que acentuar que mediante la aplicación de esta Convención se garantizarán, respetarán y protegerán los derechos humanos de los desplazados ambientales, en su conjunto y de manera amplia, y no sólo reconocer de manera selectiva algunos derechos en específico. También se considera importante señalar que se garantizará el desplazamiento seguro, especialmente el transfronterizo (artículo 11); ello se contempla debido a los riesgos que enfrentan todos los desplazados, principalmente los vulnerables. Respecto a estos últimos, si bien el artículo 12 hace mención de sus derechos específicos, éstos no son definidos de manera clara y concreta.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 27 establece que la aplicación de la Convención se llevará a cabo con “la cooperación activa de las Secretarías y de los Comités de las Convenciones internacionales que tengan por objeto la protección ambiental o la defensa de los derechos humanos”; atento a lo cual, para guardar coherencia, se reitera en el Proyecto la importancia de garantizar y reconocer todos los derechos humanos en su conjunto.

Aunado a lo anterior, es importante lo establecido en el artículo 30, que señala que la interpretación de las disposiciones de la Convención “no afectará a los derechos y garantías más favorables a los desplazados ambientales y climáticos contenidos en otros instrumentos obligatorios nacionales e internacionales que estén en vigor o que lleguen a estarlo”. Como se observa, no se determina si se refiere a derechos humanos o de otra índole contenidos en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales; no obstante, al reconocer el Proyecto ciertos derechos humanos, nos remite al principio *pro homine* o *pro persona*, que ha sido definido por el juez Rodolfo E. Piza Escalante, en una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un “criterio fundamental... que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen”, criterio que “conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción”.<sup>62</sup>

Por su parte, Pinto complementa el concepto, al señalar que este principio es

---

<sup>62</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Solicitada por el gobierno de Costa Rica*, Opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 36.

[U]n criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre (Pinto, 1997: 163).

Al respecto, Castilla señala que la aplicación de este principio aporta una solución práctica, ya que desplaza la típica discusión del conflicto entre las normas de origen internacional y las de origen interno; asimismo, ayuda a superar el debate relacionado con la jerarquía de las normas, pues al tener como fin último la protección de los derechos de la persona, lo que importa es la aplicación de la norma más favorable o la menos restrictiva, o aquella que contenga de manera más especializada la protección que se requiere para el individuo o víctima en relación con sus derechos humanos, sin importar la posición que ocupe la norma en el entramado jurídico; por otro lado, agrega que el principio *pro persona* implica, a su vez, la preferencia interpretativa que conlleva a dar a una norma que contiene derechos humanos su interpretación más amplia para su goce y disfrute, o bien el mínimo alcance interpretativo cuando se trate de limitar o suspender el ejercicio de los derechos. La interpretación extensiva, por su parte, permite adecuar el derecho a la realidad social de un momento determinado (2009: s.p.).

En atención a lo expuesto, se interpreta que el artículo 30 prevé un importante principio para proteger los derechos humanos, y se entiende que el catálogo de derechos reconocidos en los artículos 12 y 13 es meramente referencial, por lo que también se protegerán derechos humanos no señalados expresamente; sin embargo, es conveniente no dar lugar a interpretaciones indebidas y ser extensivos en la protección de derechos humanos de manera explícita en este Proyecto de Convención.

### 3. *Medios legales e institucionales*

El Proyecto de Convención jurídicamente se basa en el procedimiento para que a una persona, a una familia, a un grupo o a una población le sea reconocido el estatus de desplazado ambiental, a petición del interesado ante comisiones nacionales de desplazados ambientales, cuya decisión puede ser recurrida ante una alta autoridad internacional, por lo que legalmente es

relevante la composición y las atribuciones otorgadas a estos organismos (artículos 14-19).

Además de la alta autoridad, institucionalmente, como sucede en toda convención internacional, se prevé instaurar una conferencia de las partes, así como la creación de una Agencia Mundial para los Desplazados Ambientales (AMDA) y el Fondo Mundial para los Desplazados Ambientales (FMDA), cada uno con sus respectivas atribuciones, cuya secretaría de los cuatro órganos se establece a cargo de la OIM, que además tendrá un rol específico para la buena implementación de la Convención (artículos 20-26).

Al respecto, se destaca que la aplicación de la Convención se basa en:

- La cooperación con múltiples instituciones internacionales y regionales (artículo 27).
- Acuerdos bilaterales y regionales, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención (artículo 28).
- Los informes de aplicación de los Estados parte sobre las medidas jurídicas y prácticas adoptadas para la implementación de la Convención, sobre la eficacia de tales medidas, así como sobre las dificultades para el logro de objetivos (artículo 29).

#### 4. *Postura personal sobre el Proyecto*

La propuesta de una convención internacional *ad hoc* que otorgue un estatus jurídico a los desplazados ambientales, asignado por los Estados de acogida sobre la base de criterios definidos colectivamente por los Estados parte de la Convención, se considera necesaria ante el vacío normativo en el derecho internacional, que impide la acogida de los desplazados transfronterizos por causas ambientales en lo general y particularmente por los efectos adversos del cambio climático, bajo un sustento jurídico reconocido que les permita ser recibidos con dignidad y de manera legal.

Al respecto, es fundamental que la convención jurídicamente se sustente en el derecho al desplazamiento (en o fuera del Estado de residencia) para otorgar un estatus jurídico reconocido, lo cual debe ir aparejado no sólo del deber del Estado de no obstaculizar o permitir que se obstaculicen los desplazamientos, sino principalmente de la obligación de los Estados parte de recibir a desplazados por causas ambientales o climáticas; es una obligación que los Estados rehúsan asumir, anteponiendo su soberanía estatal en cuestiones migratorias; quienes lo han hecho ha sido de manera voluntaria, temporal o condicionada con base en acuerdos, pero no porque exista jurídicamente una obligación en un instrumento vinculante en el ámbito internacional.

Por otro lado, si bien el Proyecto de Convención expuesto se remite a los desplazados ambientales mediante un enfoque individual y/o colectivo, bajo el supuesto de que existen otras causas que directamente influyen en los movimientos poblacionales, además de las procedentes por el cambio climático, se opina que, de adoptarse un instrumento internacional en la materia, se debe hacer una referencia específica a los desplazados por los efectos adversos del cambio climático, debido a que en un futuro se incrementarán las movilizaciones poblacionales por este fenómeno, siendo relevante el enfoque colectivo, ya que, como sabemos, los pequeños Estados insulares actualmente se enfrentan a este gran impacto social por el cambio climático. Asimismo, es trascendental reiterar la obligación de los Estados parte de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los desplazados, ya sean éstos temporales, permanentes, internos, transfronterizos, individuales o colectivos, puesto que el no tomar medidas para prevenir daños a los derechos humanos causados por el cambio climático, incluidos los daños previsibles a largo plazo, incumple esta obligación (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015: 2).

El adoptar una convención que tenga por objeto estipular un régimen internacional vinculante para los desplazados por causas ambientales y/o climáticas, de acuerdo con Michel Prieur, no es una utopía abstracta; es una respuesta concreta a una realidad específica que “pushes us urgently to call loudly and strongly for respect for human rights even in case of disaster, in the name of universal and effective of human rights and in the name of the solidarity between peoples and nations which imposes our collective responsibility” (2010: 257).<sup>63</sup>

Indudablemente, el que se adopte una nueva convención internacional con efectos vinculantes implica procesos largos de negociación, así como la compleja conciliación de intereses, además de su complicada entrada en vigor, dependiendo del número de ratificaciones necesario (en este caso se requeriría una amplia ratificación y aceptación), y su posterior implementación efectiva; sin embargo, particularmente, ante los efectos adversos del cambio climático y su impacto social, nos enfrentamos a un problema creciente y global, que requiere de la cooperación y el compromiso de la comunidad internacional para proteger a los desplazados forzados por los impactos del cambio climático, mediante el establecimiento de un concepto unívoco en el ámbito del derecho internacional que los defina con claridad y los reconoz-

---

<sup>63</sup> “Nos empuja urgentemente a pedir en voz alta y fuerte el respeto de los derechos humanos, incluso en caso de desastre, en nombre de los derechos humanos universales y efectivos y en nombre de la solidaridad entre los pueblos y las naciones que impone nuestra responsabilidad colectiva” (traducción propia).

ca formalmente en términos jurídicos, con los correspondientes derechos y obligaciones de las partes involucradas, cuya convención integraría a los instrumentos internacionales vinculados en materia de cambio climático (en su dimensión humana), migración y derechos humanos.

Jurídicamente, es importante identificar quiénes estarán legitimados y estipular cuáles serán sus prerrogativas; asimismo, es fundamental determinar a los titulares de obligaciones; lo anterior, con el objetivo de establecer los medios procesales para que los legitimados puedan presentar reclamaciones y exigir a los titulares de obligaciones el cumplimiento respectivo.

A continuación, expondremos un caso emblemático en el cual se vislumbra la necesidad del reconocimiento jurídico de los desplazados climáticos, especialmente los transfronterizos, así como su importante vínculo con la protección efectiva de sus derechos humanos.

## VII. EL EMBLEMÁTICO CASO DE IOANE TEITIOTA: CIUDADANO DE KIRIBATI

Kiribati es un archipiélago y país insular ubicado en el océano Pacífico al noroeste de Australia, con un poco más de 110,000 habitantes. El país está formado por 32 atolones de origen coralino y una elevada isla de coral llamada Banaba, dispersa en más de 3,500,000 km<sup>2</sup>. Kiribati es un conjunto de islas separadas en tres grupos: las islas Gilbert, las islas Line y las islas Phoenix, con una superficie total de 811 km<sup>2</sup>; el terreno es en su mayoría atolones de coral bajos rodeados por extensos arrecifes, con un área costera total de 1,143 km de largo.<sup>64</sup>

Kiribati es un país fuertemente expuesto a los impactos del cambio climático, cuyo factor principal es la supervivencia ante la elevación del nivel del mar,<sup>65</sup> lo cual se debe a que, geográficamente, la escasa elevación sobre el nivel del mar de muchas de las islas que integran este país no supera los tres metros, lo que las hace sumamente vulnerables ante el crecimiento de la marea.<sup>66</sup> Datos satelitales indican que el nivel del mar ha aumentado en Kiribati entre 1 y 4 mm por año desde 1993, en comparación con el promedio mundial de 2,8 a 3,6 mm por año; se proyecta para 2030 un aumento en el rango de 5 a 14 cm, en un escenario con un alto porcentaje de emisiones

<sup>64</sup> *About Kiribati*, s.a.; Environment and Conservation Division, Ministry of Environment, Land, and Agricultural Development Government of Kiribati, 2007: 1-5.

<sup>65</sup> IPCC, 2014b: 11-25.

<sup>66</sup> Wyett, 2013: 171-185; Ministry of Internal & Social Affairs, 2012; AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párr. 13.

de gases de efecto invernadero (Changing Climate or Kiribati, s.a.; Future Climate of Kiribati, s.a.).

Debido a estas circunstancias, Kiribati es un país que se está sumergiendo poco a poco y está en riesgo de desaparecer, con el inminente impacto social que ello conlleva, de ahí que la migración transfronteriza, e indudablemente forzada, a otro territorio sea planteada como una vía para enfrentar tal situación; sin embargo, como ha quedado expuesto a lo largo de esta investigación, ante los posibles desplazamientos a través de fronteras internacionales motivados por los impactos del cambio climático, en el derecho internacional no está jurídicamente reconocido un estatus para su protección.

Lo anterior se constata ante el rechazo de otorgar el estatus de refugiados a familias de Kiribati que están sufriendo los efectos del cambio climático, bajo el argumento de que no hay una base normativa; tal es el caso del señor Ioane Teitiota ante la Suprema Corte de Nueva Zelanda.

#### 1. Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment<sup>67</sup>

El señor Ioane Teitiota y su esposa llegaron a Nueva Zelanda desde Kiribati en 2007; en ese entonces, él contaba con un visado para trabajar en la construcción por tres años, el cual expiró el 7 de octubre de 2010; a partir de ese momento, permanecieron de manera ilegal. Tuvieron en Nueva Zelanda tres hijos; no obstante, por disposiciones legales de la Citizenship Act 1977, ninguno tiene derecho a la ciudadanía neozelandesa.

En 2011, después de ser detenido el señor Teitiota en una parada de tráfico, solicitó que se le otorgara el estatus de refugiado, de conformidad con la sección 129, y/o el estatus de persona protegida, de acuerdo con la sección 131, ambas de la Immigration Act 2009.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107, New Zealand, Supreme Court, 20 de julio de 2015.

<sup>68</sup> Asimismo, solicitó que se le reconociera como persona protegida en virtud de la Convención contra la Tortura de 1984, conforme a la sección 130 (1) de la Immigration Act 2009, que establece que “A person must be recognised as a protected person in New Zealand under the Convention Against Torture if there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture if deported from New Zealand” (“Una persona debe ser reconocida como una persona protegida en Nueva Zelanda en virtud de la Convención contra la Tortura si existen razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura si es deportada de Nueva Zelanda”) (traducción propia). Al respecto, tal

La sección 129 (1) establece que “A person must be recognised as a refugee in accordance with this Act if he or she is a refugee within the meaning of the Refugee Convention”.<sup>69</sup>

Por su parte, la sección 131 (1) señala que

A person must be recognised as a protected person in New Zealand under the Covenant on Civil and Political Rights if there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to arbitrary deprivation of life or cruel treatment if deported from New Zealand.

...

(6) In this section, cruel treatment means cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment.<sup>70</sup>

De especial relevancia son los argumentos de la solicitud, fundamentados en la vulnerabilidad de su tierra natal por el aumento constante del nivel del mar como consecuencia del cambio climático, razón por la cual los ciudadanos viven con el temor de que con el paso del tiempo el progresivo aumento del nivel del mar y la degradación ambiental asociada los obligue a abandonar sus islas. Ante tal situación, la vida en Kiribati es gradualmente insegura, por lo que el señor Teitiotia pidió protección, en principio para él, pero posteriormente también para su familia, a través del otorgamiento del estatus de refugiado, alegando que su vida, la de su mujer y las de sus tres hijos nacidos en Nueva Zelanda corrían peligro en Kiribati.

Un oficial de la Unidad de Refugiados y Protección rechazó su solicitud, que fue apelada en primera instancia ante el Tribunal de Inmigración y Protección; a pesar de que el Tribunal aceptó el argumento del señor Teitiotia, desestimó su apelación, sosteniendo que él “no es considerado un refugiado en los términos de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni una persona protegida de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Con posterioridad, se presentaron múltiples apelaciones ante la Corte de Apelación y la Corte Superior.

---

reconocimiento resultó totalmente improcedente por falta de motivos sustanciales. Consúltase AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 77 y 78.

<sup>69</sup> “Una persona debe ser reconocida como refugiada de acuerdo con esta Ley si es un refugiado en el sentido de la Convención de Refugiados” (traducción propia).

<sup>70</sup> “Una persona debe ser reconocida como una persona protegida en Nueva Zelanda bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos si existen razones fundadas para creer que podría estar en riesgo de ser sometida a privación arbitraria de la vida o trato cruel si es deportada de Nueva Zelanda... (6) En esta sección, trato cruel significa trato o castigo cruel, inhumano o degradante” (traducción propia).

## 2. *Decisión del Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda*

Los argumentos de fondo para la resolución final de este caso básicamente fueron los expuestos en la decisión del 25 de junio de 2013 emitida por el Tribunal de Inmigración y Protección, en donde se examinó, en principio, a detalle el Programa de Acción Nacional de Adaptación de 2007 (NAPA 2007) presentado por Kiribati, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El objetivo fue determinar, como primer punto, la evidencia de la situación de la población frente a los impactos del cambio climático y las medidas de adaptación adoptadas por parte del gobierno de Kiribati. El Tribunal declaró, en principio, que los medios de subsistencia de la gran mayoría de la población dependen en gran medida de los recursos naturales. De acuerdo con el NAPA 2007, se destacan una serie de problemas derivados de los efectos existentes y proyectados, así como de procesos relacionados con el cambio climático, en específico lo referente a la afectación a la vivienda, a la tierra y a la propiedad (por erosión costera, inundaciones y asentamientos irregulares), a la pesca (por estrés ambiental) y a la agricultura (por erosión costera e intrusión de agua salada). Sin embargo, la mayoría de los cultivos nutritivos estaban disponibles, y podrían prepararse en alimentos preservados a largo plazo. Por otro lado, se subraya que la salud de la población en general se había deteriorado, como lo indican las deficiencias de vitamina A, la desnutrición, la intoxicación por peces y otras enfermedades, que en conjunto reflejan también el problema de inseguridad alimentaria.<sup>71</sup>

A su vez, el Tribunal consideró el testimonio del experto John Corcoran, ciudadano de Kiribati, residente en Nueva Zelanda, candidato a doctor por la Universidad de Waikato, especialista en cambio climático y sus impactos económicos y culturales sobre la población de Kiribati. Corcoran describió a Kiribati como una sociedad “en crisis” debido a la presión demográfica y al cambio climático; asimismo, destacó que las islas no están a más de tres metros sobre el nivel del mar, los suelos son generalmente pobres e infértiles, el desempleo es alto, hay escasez de agua potable; además, Kiribati carece de un sistema de alcantarillado. Existen problemas de salud para los niños pequeños; ha habido incrementos en los casos de diarrea, y se han reportado algunas muertes. La intrusión de agua salada en la tierra también ha impactado negativamente en los cultivos. Al respecto, Corco-

<sup>71</sup> Remítase a AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 5-11.

ran manifestó ante el Tribunal que el gobierno de Kiribati estaba tomando medidas para abordar estos problemas mediante el programa de adaptación al cambio climático.<sup>72</sup>

En el testimonio del señor Teitiota se reiteraron los impactos del cambio climático en la población de Kiribati, en específico hacia el recurrente y su familia. En cuanto a las medidas adoptadas por el gobierno, el señor Teitiota manifestó que se habían comprado tierras en las islas Fiji para cultivar y sostener los medios de vida de la gente en Kiribati; asimismo, el gobierno también ha construido muros para detener el aumento del mar; no obstante, las medidas han sido insuficientes.<sup>73</sup>

Una vez expuesta la problemática de los impactos del cambio climático en Kiribati y la situación particular del señor Teitiota y su familia, el Tribunal evaluó la solicitud de asilo, cuyos argumentos a destacar en cuanto a la aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 son los siguientes:

En principio, el término de “refugiado” no puede entenderse únicamente como el establecido por la Convención, por lo que una persona puede ser llamada refugiada por los impactos del cambio climático; sin embargo, esta causa no es contemplada en la definición jurídica. Tampoco se establece un mecanismo para el reasentamiento internacional de personas que se encuentran en la situación del señor Teitiota.

Especialmente, se puntualizó sobre el concepto de “ser perseguido”, que no es definido en la Convención de Ginebra ni en su Protocolo de Nueva York, adoptado en 1967; sin embargo, el Tribunal aplica el siguiente concepto: “la violación sostenida y sistemática de derechos humanos como consecuencia de un fallo de protección estatal”,<sup>74</sup> de tal manera que el riesgo de ser perseguido debe ser bien fundado, en el sentido de ser real y no especulativo.

En este caso, el abogado del señor Teitiota planteó el “acto de huir del cambio climático” debido al daño grave que se causará a su defendido y a su familia, junto con la falta de voluntad o incapacidad del gobierno de Kiribati para lidiar con los impactos del cambio climático. Asimismo, sostuvo que la palabra “refugiado” puede abarcar a las personas que tienen que huir, independientemente de la causa. Como apoyo, citó la etimología latina de la palabra “perseguir” que, según él, tiene una “voz pasiva de huir de algo o una cualidad activa de seguir a alguien”. En este caso, señaló que la perse-

<sup>72</sup> *Ibidem*, párrs. 12-21.

<sup>73</sup> *Ibidem*, párr. 30.

<sup>74</sup> Refugee Appeal No. 74665, New Zealand, Refugee Status Appeals Authority, 7 de julio de 2004.

cución no requiere un actor en el sentido pasivo, como lo es el “acto de huir del cambio climático”.<sup>75</sup>

Ante ello, el Tribunal se basó en un estudio de Astri Suhrke,<sup>76</sup> quien distingue entre una “concepción sociológica” de refugiado y una jurídica, donde la primera es más amplia que la segunda. No obstante, tanto el derecho internacional como el interno sólo permiten el reconocimiento como refugiado si los requisitos de la Convención se cumplen; es decir, que exista una persecución por alguna de las cinco causas estipuladas. Se aplica la concepción jurídica, mas no la sociológica, donde quien es jurídicamente considerado como refugiado está huyendo de su propio gobierno o de un actor no estatal del cual el gobierno no quiere o no puede protegerlo.

En razón a los argumentos anteriores, el Tribunal concluyó que el señor Teitiota no enfrentaba objetivamente un riesgo real de ser perseguido si regresaba a Kiribati, así como tampoco se presentó evidencia de que las condiciones ambientales que enfrentaba o que enfrentaría al regresar fueran tan peligrosas que su vida estaría en peligro, por lo que en definitiva él no es considerado un “refugiado” en los términos de la Convención de Refugiados.

Con respecto a la reclamación del reconocimiento como una persona protegida en Nueva Zelanda bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), debido a que el señor Teitiota considera que está en riesgo de ser sometido a privación arbitraria de la vida o trato cruel si es deportado de Nueva Zelanda, el Tribunal señaló que el artículo 6o. del PIDCP<sup>77</sup> debe interpretarse de manera amplia, de acuerdo con la Observación General 6 del Comité de Derechos Humanos.

Asimismo, el Tribunal, mediante la cita de estudios académicos, subrayó que el derecho a la vida no garantiza la existencia humana como tal, sino más bien protege contra la privación de la vida por acción del Estado o como consecuencia de sus omisiones. Sobre esta base, el Tribunal aceptó que la protección del derecho a la vida implica una obligación positiva del Estado de adoptar medidas programáticas para satisfacer las necesidades básicas para vivir, así como de protegerla de los riesgos derivados de fenómenos naturales conocidos; de no hacerlo, se constituye una omisión. En este sentido, el Tribunal establece que el recurrente no señaló en concreto ningún acto u omisión por parte del gobierno de Kiribati que pueda ponerlo en riesgo de

<sup>75</sup> AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párr. 51.

<sup>76</sup> *Ibidem*, párrs. 52 y 53.

<sup>77</sup> El artículo 6o., numeral 1, estipula que “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

ser privado arbitrariamente de su vida en el ámbito del artículo 6o. del PIDCP. El Tribunal consideró que el gobierno de Kiribati, en ese momento, estaba tomando las medidas necesarias ante las amenazas del cambio climático, tal y como lo demuestra el Programa de Acción de 2007. Además, el Tribunal señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos (*Aaldersberg and ors v. Netherlands* CCPR/C/87/D/1440/2005, 14 de agosto de 2006), el riesgo de violación de un derecho reconocido en el PIDCP debe ser “inminente”, lo cual significa que el riesgo para la vida debe ser, al menos, probable; en este sentido, el Tribunal consideró que no se aportaron pruebas para establecer tal inminencia. El señor Teitiota no pudo comprobar en ese momento un grado suficiente de riesgo para su vida o la de su familia, ya que, aun cuando el Tribunal aceptó que, dada la mayor previsibilidad del sistema climático sobre el riesgo para el señor Teitiota y su familia por el aumento del nivel del mar y otros fenómenos extremos naturales, podría, en un sentido amplio, considerarse inminente el riesgo que representa para la vida de los querellantes, también consideró que “aún no se llegaba al umbral requerido para establecer motivos sustanciales para considerar que estarían en peligro de privación arbitraria de la vida dentro del alcance del artículo 6 del PIDCP”.<sup>78</sup>

En resumen, por las razones anteriores, el Tribunal consideró que el señor Teitiota no es un refugiado en virtud de la Convención de Ginebra, así como tampoco puede ser considerado una persona protegida de acuerdo con el PIDCP. La decisión fue reclamada ante la Corte de Apelación y la Corte Superior, con el mismo resultado.

En cuanto a la evaluación de la reclamación de acuerdo con la aplicación del PIDCP, los argumentos resultan totalmente cuestionables; para empezar, cuál es el umbral de riesgo requerido y cuáles son los parámetros de medición para determinar la inminencia real de la exposición del derecho humano a la vida ante los impactos del cambio climático. Al respecto, se considera que el señor Teitiota expuso las condiciones de vida a consecuencia del fenómeno climático en Kiribati, que son graves, y suponen un peligro real, personal y razonablemente previsible de amenaza a su vida en el contexto del artículo 6o. del PIDCP, específicamente al verse comprometido el acceso al agua potable (por la intrusión salina) y el acceso a los medios de subsistencia (por la degradación ambiental).

Aunado a lo anterior, consideramos que se dejaron de lado las acciones de prevención ante riesgos que por demás son inminentes; ello, en atención a la evidencia científica de los impactos del cambio climático en los pequeños

<sup>78</sup> Remítase a AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 80-96.

Estados insulares. Las medidas ante tales impactos deben ser preventivas y no reactivas; no se puede pretender proteger el derecho humano a la vida una vez que se tenga la evidencia inminente del daño; es decir, al momento en que los pequeños Estados insulares se hundan y desaparezcan.

Al respecto, es discutible que la prueba se constituya como una carga procesal para el quejoso de demostrar el peligro inmediato de privación arbitraria de la vida, cuando —insistimos— hay evidencia científica de que los efectos del cambio climático exponen a las personas a una violación de sus derechos humanos al poner en riesgo los medios de subsistencia y, en consecuencia, la vida. Como hemos señalado en este trabajo de investigación, la población actualmente está expuesta a los impactos adversos del cambio climático; el peligro es real, y la amenaza, cierta, especialmente en los países más vulnerables, como lo es en el Pacífico, cuyas medidas de adaptación no resultan suficientes.

En este sentido, coincidimos con la opinión individual de Duncan Laki Muhumuza, miembro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quien señala que

...while it is laudable that Kiribati is taking adaptive measures to reduce the existing vulnerabilities and address the evils of climate change, it is clear that the situation of life continues to be inconsistent with the standards of dignity for the author, as required under the Covenant. The fact that this is a reality for many others in the country, does not make it any more dignified for the persons living in such conditions. New Zealand's action is more like forcing a drowning person back into a sinking vessel, with the "justification" that after all there are other voyagers on board. Even as Kiribati does what it takes to address the conditions; for as long as they remain dire, the life and dignity of persons remains at risk.<sup>79</sup>

Este argumento fue presentado en una opinión individual a la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el estudio del caso del señor Teitiota, que analizaremos más adelante.

---

<sup>79</sup> "...si bien es loable que Kiribati esté tomando medidas de adaptación para reducir las vulnerabilidades existentes y abordar los impactos del cambio climático, está claro que la situación de la vida continúa siendo inconsistente con los estándares de dignidad para el querellante, según lo exige el Pacto. El hecho de que esto sea una realidad para muchos otros en el país no lo hace más digno para las personas que viven en tales condiciones. La acción de Nueva Zelanda es más como obligar a una persona que se ahoga a regresar en un barco que se hunde, con la «justificación» de que, después de todo, hay otros viajeros a bordo. Aun cuando Kiribati está haciendo lo necesario para atender estas condiciones; mientras sigan siendo graves, la vida y la dignidad de las personas siguen en peligro" (traducción propia).

### 3. *Resolución final por la Corte Suprema de Nueva Zelanda*

La resolución final fue emitida el 20 de julio de 2015 por la Corte Suprema de Nueva Zelanda, en donde se analizaron las situaciones de derecho presentadas ante las cortes anteriores, que en esencia fueron las siguientes:

- 1) Si, de conformidad con la Immigration Act 2009, se extiende la protección a quien enfrenta desplazamiento por motivos ambientales.
- 2) Si deben implementarse convenios internacionales en relación con el cuidado de los tres hijos del señor Teitiota, menores de seis años nacidos en Nueva Zelanda.

Respecto a la primera cuestión, en el ámbito del derecho internacional público se planteó si es aplicable la protección al ciudadano de Kiribati de acuerdo con el artículo 1o., apartado A, 2), de la Convención de Ginebra de 1951, lo cual, a su vez, se debía relacionar con la manera en que dicho artículo es incorporado en la legislación interna de Nueva Zelanda, como una base para la interpretación del término “refugiado” en la sección 129 de la Immigration Act 2009.

En cuanto a la segunda, se planteó si la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño es relevante para la evaluación del daño para los fines de la Convención de Ginebra, y si el derecho a la vida de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos implica el derecho de un pueblo a no ser privado de sus medios de subsistencia.

La resolución, finalmente, ratificó las decisiones tanto del Tribunal de Inmigración y Protección como las de la Corte de Apelación y la Corte Superior.

En concreto, tanto el Tribunal de Inmigración y Protección como la Corte de Apelación no encontraron una posibilidad real de que el señor Teitiota sea perseguido individualmente si es devuelto a Kiribati, y se determinó que no hay pruebas de que él enfrente una posibilidad real de sufrir daños físicos graves a causa de la violencia relacionada con las disputas por la vivienda, la tierra y la propiedad en Kiribati en el futuro; asimismo, tampoco hay pruebas de que las condiciones ambientales a las que se enfrentó el solicitante o que probablemente enfrentaría al regresar a Kiribati pongan en peligro su vida y la de su familia, impidiéndoles reanudar su vida de subsistencia con dignidad; es decir, al regresar a su tierra natal, no hay evidencias de que sufriría una violación sostenida y sistémica de sus derechos humanos básicos, como el derecho a la vida en virtud del artículo 6o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) o el derecho a una alimentación, a una

vestimenta y a una vivienda adecuadas, en virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Si bien es cierto que Kiribati enfrenta grandes desafíos, la Corte señaló que no hay pruebas de que el gobierno de este país no esté tomando acciones, en la medida de lo posible, para proteger a sus ciudadanos de los efectos de la degradación ambiental por el cambio climático, donde la posición del señor Teitiota no parece ser diferente a la de cualquier otro nacional de Kiribati.<sup>80</sup>

En específico, la Corte de Apelación resolvió que “los efectos del cambio climático no son una causa incluida en la Convención de Refugiados, por lo que la aplicación de este instrumento jurídico no es la solución al problema de Kiribati”,<sup>81</sup> lo cual es ratificado en la decisión final de la Suprema Corte de Nueva Zelanda.

Sin embargo, es importante hacer énfasis en que, en el ámbito temporal de validez estudiado, el asunto fue infundado, pero deja abierta la posibilidad de que en circunstancias fácticas diferentes el resultado jurídico sea otro, lo cual se desprende de lo expuesto por el Tribunal y las cortes de Apelación y Superior, en el argumento siguiente: “their decisions did not mean that environmental degradation resulting from climate change or other natural disasters could never create a pathway into the Refugee Convention or protected person jurisdiction”.<sup>82</sup> Ello fue secundado por la Suprema Corte, al señalar que “Our decision in this case should not be taken as ruling out that possibility in an appropriate case”.<sup>83</sup>

La decisión en este caso se concibe como un precedente no taxativo que abre la posibilidad de reinterpretar la Convención en otros asuntos, o bien propiciar su enmienda, que en su caso requerirá del consenso internacional de los Estados parte (al respecto, remítase al capítulo segundo); por otro lado, en lo que respecta al ámbito interno, invita a que se propicie una interpretación más amplia de la Convención al momento de adoptarla en el régimen nacional.

---

<sup>80</sup> AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párrs. 72-74; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173, párrs. 21-29.

<sup>81</sup> *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173, párr. 21.

<sup>82</sup> “Sus decisiones no significaron que la degradación ambiental resultante del cambio climático u otros desastres naturales nunca podría crear un camino hacia la Convención de Refugiados o la jurisdicción de personas protegidas” (traducción propia).

<sup>83</sup> “Nuestra decisión en este caso no debe tomarse como descartando esa posibilidad en un caso apropiado” (traducción propia). *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107, párr. 13; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173, párr. 18; AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, párr. 55.

Con independencia de lo anterior, el asunto expone la necesidad de un régimen jurídico que reconozca y proteja a los desplazados por los impactos adversos del cambio climático.

#### 4. *Decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*

En razón de la decisión de la Suprema Corte de Nueva Zelanda, el 15 de septiembre de 2015, el señor Teitiota presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, alegando que el gobierno neozelandés, al deportarlo, violó su derecho a la vida, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ello, mediante el argumento de que el aumento del nivel del mar y otros efectos climáticos han hecho que Kiribati sea inhabitable para todos sus residentes, ya que han ocurrido disputas violentas por la tierra habitable, que es cada vez más escasa; la degradación ambiental dificulta la agricultura familiar, y el suministro de agua dulce se ha contaminado de agua salada. Se espera que Kiribati se vuelva totalmente inhabitable en los próximos diez a quince años, situación que lo somete a un riesgo de muerte (Human Rights Committee, 2020: 5, 11 y 12).<sup>84</sup>

El 7 de enero de 2020, el Comité respondió en cuanto al fondo del asunto que, si bien es aceptable la afirmación de que es probable que el aumento del nivel del mar haga inhabitable Kiribati, en el momento en que el señor Tietiota presentó los hechos no hay evidencia inminente de riesgo de muerte, por lo que los tribunales de Nueva Zelanda no violaron su derecho a la vida; la deportación no es ilegal. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por lo tanto, confirma la decisión de Nueva Zelanda, de rechazar su solicitud de asilo; no hay motivos para declarar la determinación del Estado como arbitraria o que equivalga a un error manifiesto o a una denegación de justicia (Human Rights Committee, 2020: 12).<sup>85</sup>

El Comité consideró que las autoridades realizaron una evaluación exhaustiva y cuidadosa del testimonio del quejoso, así como de toda la información disponible, lo cual condujo a la determinación de que en Kiribati se habían adoptado medidas de adaptación ante los impactos adversos del cambio climático; asimismo, señaló que, debido a que Kiribati se volverá inhabitable en diez a quince años, esto “podría permitir que la república de Kiribati in-

<sup>84</sup> Véanse párrs. 3 y 9.10.

<sup>85</sup> Véanse párrs. 9.13, 9.14 y 10. De importancia son las opiniones individuales, disidentes, de los miembros del Comité: Duncan Laki Muhumuza y Vasilka Sancin. Opiniones anexas en la decisión.

tervenga, con la ayuda de la comunidad internacional, para tomar medidas afirmativas para proteger y, cuando sea necesario, reubicar a su población” (Human Rights Committee, 2020: 12).<sup>86</sup>

Sin embargo, el Comité señaló que, “dado que el riesgo de que un país entero se sumerja bajo el agua es un riesgo tan extremo, las condiciones de vida en dicho país pueden volverse incompatibles con el derecho a la vida con dignidad antes de que el riesgo se realice”. Asimismo, el Comité consideró que, sin esfuerzos nacionales e internacionales sólidos, “los efectos del cambio climático en los Estados más vulnerables pueden exponer a las personas a una violación de sus derechos”, en virtud de los artículos 6o. y 7o. del PIDCP,<sup>87</sup> lo que activaría la obligación de *non-refoulement* por parte de los Estados receptores de migrantes por los impactos climáticos (Human Rights Committee, 2020: 12).<sup>88</sup>

Al respecto, el Comité se remite al párrafo 12 de su Observación General 31 aprobada el 29 de marzo de 2004, referente a la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto, que se refiere a la obligación de no extraditar, deportar, expulsar o hacer salir de su territorio a una persona cuando existan motivos fundados para creer que existe un riesgo real de daños irreparables, como el contemplado en los artículos 6o. y 7o. del Pacto. En este sentido, señala el Comité que “la obligación de no extraditar, deportar o transferir de conformidad con el artículo 6 del Pacto puede ser más amplia que el alcance del principio de *non-refoulement*” de acuerdo con el régimen jurídico internacional de los refugiados, ya que también puede requerir la protección de quienes no tienen el estatus de refugiado. Por lo tanto, los Estados parte deben permitir a todos los solicitantes de asilo que reclaman un riesgo real de violación de su derecho a la vida en el Estado de origen el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado u otro estatus individual o grupal que pueda ofrecerle protección contra la devolución. En ese sentido, el Comité observa que “deben de considerarse las violaciones de derechos humanos causadas por la crisis climática en el país de origen del migrante al examinar casos de deportación” (Human Rights Committee, 2020: 9).<sup>89</sup>

Finalmente, se enfatiza que el Comité observa que la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar el derecho a la vida se extiende a

<sup>86</sup> Véase párr. 9.12.

<sup>87</sup> El artículo 7o. estipula que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”.

<sup>88</sup> Véase párr. 9.11.

<sup>89</sup> Véase párr. 9.3.

amenazas razonablemente previsibles y situaciones potencialmente mortales que puedan provocar la pérdida de la vida, en cuyo sentido los Estados parte pueden estar violando el artículo 6o. del PIDCP, incluso si tales amenazas y situaciones no resultan en la pérdida de vidas. Además, el Comité enfatiza que “la degradación ambiental, el cambio climático y el desarrollo insostenible constituyen algunas de las amenazas más apremiantes y graves para la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida” (Human Rights Committee, 2020: 9 y 10).<sup>90</sup>

La opinión del Comité sienta un importante precedente, que reafirma la vulnerabilidad del derecho humano a la vida ante los impactos adversos del cambio climático; asimismo, los argumentos ratifican la necesidad de la adopción de marcos jurídicos que regulen y refuercen la protección ante los actuales movimientos transfronterizos y los futuros desplazamientos por causa de los impactos paulatinos y repentinos del fenómeno climático.

Se destaca la imperante integración de la variable climática en las solicitudes de asilo, una valoración que debe atenderse en atención a la obligación de proteger de manera efectiva los derechos humanos reconocidos a nivel global, pues, como bien apunta el Comité, los Estados tienen la responsabilidad jurídica de proteger a las personas cuyas vidas están en peligro por la crisis climática.

De ahí la importancia de reconocer a quienes se ven forzados a migrar por los impactos adversos del cambio climático “el derecho al desplazamiento”, a fin de otorgarles un estatus jurídico en el ámbito del derecho internacional, tal como es señalado en el Proyecto de Convención relativo al Estatus Internacional de los Desplazados Ambientales, con el objetivo de prohibir a los Estados la deportación o expulsión de desplazados a sus países de origen (principio de prohibición de la expulsión y devolución —*non-refoulement*— en que se sustenta el Proyecto); lo anterior, vinculado a un enfoque de derechos humanos, pues es indiscutible que el cambio climático causado por la actividad humana impacta negativamente en su pleno goce y disfrute.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

*About Kiribati*, s.a., disponible en: <http://www.climate.gov.ki/about-kiribati/>.

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2019, *Temporary Protected Status: An Overview*, 21 de mayo, disponible en: [https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/temporary\\_protected\\_status\\_an\\_overview.pdf](https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/temporary_protected_status_an_overview.pdf).

<sup>90</sup> Véase párr. 9.4.

- ARANGO, Rodolfo, 2013, “Solidaridad, democracia y derechos”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 46, mayo-agosto.
- BARNETT, J. y CHAMBERLAIN, N., 2010, “Migration as Climate Change Adaptation: Implications for the Pacific”, en BURSON, Bruce (ed.), *Climate Change and Migration. South Pacific Perspectives*, Wellington, Victoria University of Wellington, Institute of Policy Studies.
- BARNETT, J. y WEBBER, M., 2010, “Migration as Adaptation: Opportunities and Limits”, en MCADAM, J. (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing.
- BIERMANN, Frank y BOAS, Ingrid, 2010, “Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees”, *Global Environmental Politics*, vol. 10, núm. 1.
- BÖGE, Volker, 2013, “Challenges and Pitfalls of Resettlement: Pacific Experiences”, en FAIST, T. y SCHADE, J. (eds.), *Disentangling Migration and Climate Change*, Dordrecht, Springer.
- BROWN, Oli, 2008, *Migración y cambio climático*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Serie de estudios de la OIM sobre la migración, núm. 31.
- CASTILLA, Karlos, 2009, “El principio *pro persona* en la administración de justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 20, enero-junio, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5861/7767>.
- Changing Climate or Kiribati*, s.a., disponible en: <http://www.climate.gov.ki/changing-climate/>.
- CICERO, NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT y NRC, 2011, *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo (Noruega), Norwegian Refugee Council, 5-7 de junio.
- CIDCE, 2018, *Proyecto de Convenio relativo al Estatuto Internacional de los Desplazados Ambientales (cuarta versión-abril 2018)*, disponible en: <https://cidce.org/fr/deplaces-environnementaux-refugies-ecologiques-environmentally-displaced-persons/>.
- COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACIÓN DE UNA CONVENCIÓN GENERAL SOBRE LOS CAMBIOS CLIMÁTICOS, 1991, *Vanuatu: proyecto de anexo relativo al artículo 23 (seguro) para su inclusión en el texto único revisado sobre los elementos relativos a los mecanismos (A/AC.237/WG.II/Misc.13) presentado por los copresidentes del Grupo de Trabajo II*, Doc. A/AC.237/WG.II/CRP.8, 17 de diciembre, disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/a/wg2crp08s.pdf>.
- CRIDEAU, CRDP, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES, 2008, “Projet de Convention relative au

Statut International des Déplacés Environnementaux”, *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, núm. 4.

CRIDEAU, CRDP, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L’UNIVERSITÉ DE LIMOGES, 2008-2009, “Projet de Convention relative au Statut International des Déplacés Environnementaux”, *Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke (RDUS)*, núm. 39.

DOCHERTY, Bonnie y GIANNINI, Tyler, 2009, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33.

ENVIRONMENT AND CONSERVATION DIVISION, MINISTRY OF ENVIRONMENT, LAND, AND AGRICULTURAL DEVELOPMENT GOVERNMENT OF KIRIBATI, 2007, *Republic of Kiribati. National Adaptation Programme of Action (NAPA)*.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2008, *Case of Budayeva and Others v. Russia (Applications Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02)*, Judgment 20/03/2008, Final 29/09/2008, Strasbourg.

FERNÁNDEZ, Wilson, 2011, “El significado actual de la Agenda Internacional de los Estados”, *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, Córdoba, Sociedad Argentina de Análisis Político-Universidad Católica de Córdoba, 27-30 de julio.

*Future Climate of Kiribati*, s.a., disponible en: <http://www.climate.gov.ki/changing-climate/>.

GRUPO DE EXPERTOS DE LOS PMA, 2012, *Países menos adelantados. Planes nacionales de adaptación. Directrices técnicas para el proceso del plan nacional de adaptación*, Bonn, United Nations Framework Convention on Climate Change.

HABERMAS, Jürgen, 2010, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Diánoia*, vol. LV, núm. 64, mayo.

HEINE, Britta y PETERSEN, Lorenz, 2008, “Adaptation and Cooperation”, *Forced Migration Review*, núm. 31, octubre.

HODGKINSON, David *et al.*, 2008, “Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses”, *The New Critic*, núm. 8, septiembre, disponible en: <http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/?a=87815>.

HODGKINSON, David *et al.*, 2010, “«The Hour when the Ship Comes in»: A Convention for Persons Displaced by Climate Change”, *Monash University Law Review*, núm. 36 (1).

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 2020, *Views Adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016*, Doc.

CCPR/C/127/D/2728/2016, United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, 7 de enero.

IBARRA, Rosalía, 2012, *El mecanismo de desarrollo limpio. Estudio crítico de su régimen jurídico a la luz del imperativo de sostenibilidad*, Pamplona, Aranzadi.

IBARRA, Rosalía, 2017, “Derecho del cambio climático y gobernanza”, *Defensor. Revista de Derechos Humanos*, México, año XV, núm. 5, mayo.

IPCC, 2007, PACHAURI, R. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.

IPCC, 2014a, “Anexo II: Glosario”, en MACH, K. J. *et al.* (eds.), *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*, Ginebra, IPCC.

IPCC, 2014b, “Resumen para responsables de políticas”, en FIELD, C. B. *et al.* (eds.), *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial.

KÄLIN, Walter, 2012, “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen”, *Migraciones Forzadas*, núm. 41.

KÄLIN, Walter, 2015, “La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres”, *Migraciones Forzadas*, núm. 49.

KÄLIN, Walter y HAENNI, Claudine, 2008, “Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?”, *Migraciones Forzadas*, núm. 31.

KANT, Manuel, 2007, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, ed. de Pedro M. Rosario Barbosa, trad. de Manuel García Morente, San Juan (Puerto Rico).

KISS, Alexandre, 1993, “Les traités-cadres: une technique juridique caractéristique du droit international de l’environnement”, *Annuaire français de droit international*, París, vol. 39.

KRALER, A. *et al.*, 2011, “Climate Refugees”. *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration. Study*, Bruselas, European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

LATOUCHE, Miguel Ángel, 2003, “Elementos para la revisión de la Agenda Internacional Geoeconómica”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, núm. 2, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=364/36490202>.

- LIM, B. y SPANGER-SIEGFRED, E. (eds.), 2004, *Adaptation Policy Framework for Climate Change. Developing Strategies, Policies and Measures*, Cambridge, United Nations Development Programme-Cambridge University Press.
- LÓPEZ, Fernando, 2017, “Derechos de los emigrantes ecológicos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, abril.
- MCNAMARA, Karen E., 2015, “Migración con dignidad a través de las fronteras en Kiribati”, *Migraciones Forzadas*, núm. 49.
- MINISTRY OF INTERNAL & SOCIAL AFFAIRS, 2012, 6. *South Tarawa*, Republic of Kiribati Island Report Series, Office of Te Beretitenti and T'Makei Services, disponible en: [http://www.climate.gov.ki/wp-content/uploads/2013/01/6\\_SOUTH-TARAWA-revised-2012.pdf](http://www.climate.gov.ki/wp-content/uploads/2013/01/6_SOUTH-TARAWA-revised-2012.pdf).
- MORENO, Laura Inés, 2009, “Una agenda ciudadana para la legislatura mendocina”, *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder*, Ciudad de Santa Fe, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)-Universidad Nacional del Litoral-Universidad Católica de Santa Fe.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, 2012, *Proyecto de documento final sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional*, Doc. A/HRC/AC/9/4, 2 de julio.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2014, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2014/4, 24 de octubre.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2016, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2016/3, 14 de octubre.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2017, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2017/1/Add.1, 2 de noviembre.
- NACIONES UNIDAS, CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, Doc. FCCC/SB/2018/1, 15 de octubre.
- NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013a, *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses. Outcome Report. Nansen Initiative Central America Regional Consultation. San José, Costa Rica, 2-4*

*December 2013*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/disasters-and-cross-border-displacement-central-america-emerging-needs-new-responses-outcome-report>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013b, *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific. Outcome Report. Report from the Nansen Initiative Pacific Regional Consultation*. Rarotonga, Cook Islands, 21-24 May 2013, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/pacific-outcome-report/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013c, *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses. Summary of Conclusions*. Nansen Initiative Central America Regional Consultation. San José, Costa Rica, 2-4 December 2013, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: [https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/300615\\_FINAL\\_SUMMARY\\_OF\\_CONCLUSIONS\\_CENTRAL\\_AMERICA\\_REGIONAL\\_CONSULTATION\\_screen.pdf](https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/300615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_CENTRAL_AMERICA_REGIONAL_CONSULTATION_screen.pdf).

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2013d, *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific. Summary of Conclusion*. Nansen Initiative Pacific Regional Consultation. Rarotonga, Cook Islands, 21-24 May 2013, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: [https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/300615\\_FINAL\\_SUMMARY\\_OF\\_CONCLUSIONS\\_PACIFIC\\_REGIONAL\\_CONSULTATION.pdf](https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/300615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_PACIFIC_REGIONAL_CONSULTATION.pdf).

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014a, *Human Mobility in the Context of Disasters and Climate Change in Southeast Asia. Outcome Report*. Nansen Initiative Southeast Asia Regional Consultation. Manila, Philippines, 15-17 October 2014, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/southeast-asia-outcome-report/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014b, *Natural Hazards, Climate Change, and Cross-Border Displacement in the Greater Horn of Africa: Protecting People on the Move. Outcome Report*. Nansen Initiative Greater Horn of Africa Regional Consultation. Nairobi, Kenya, 21-23 May 2014, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/greater-horn-of-africa-outcome-report/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014c, *Human Mobility in the Context of Disasters and Climate Change in Southeast Asia. Summary of Conclusions*. Nansen Initiative Southeast Asia Regional Consultation. Manila, Philippines, 15-17 October 2014, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: [https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/300615\\_FINAL\\_SUMMARY\\_OF\\_CONCLUSIONS\\_SOUTHEAST\\_ASIA\\_CONSULTATION.pdf](https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/300615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_SOUTHEAST_ASIA_CONSULTATION.pdf).

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2014d, *Natural Hazards, Climate Change, and Cross-Border Displacement in the Greater Horn of Africa: Protecting People on the Move. Summary of Conclusions. Nansen Initiative Greater Horn of Africa Regional Consultation. Nairobi, Kenya, 21-23 May 2014*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: [https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/230615\\_FINAL\\_SUMMARY\\_OF\\_CONCLUSIONS\\_HORN\\_OF\\_AFRICA\\_CONSULTATION.pdf](https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/06/230615_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_HORN_OF_AFRICA_CONSULTATION.pdf).

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015a, *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia. Outcome Report. Nansen Initiative South Asia Regional Civil Society Meeting. Kathmandu, Nepal, 2-3 February 2015*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: [http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/150715\\_FINAL\\_OUTCOME\\_REPORT\\_SOUTH\\_ASIA\\_REGIONAL\\_CIVIL\\_SOCIETY\\_MEETING\\_screen.pdf](http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/150715_FINAL_OUTCOME_REPORT_SOUTH_ASIA_REGIONAL_CIVIL_SOCIETY_MEETING_screen.pdf).

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015b, *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia and the Indian Ocean. Outcome Report. Nansen Initiative Regional Consultation, Khulna, Bangladesh, 3-5 April 2015*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/south-asia-consultations-intergovernmental/>.

NRC, IDMC, UNHCR, The Nansen Initiative, 2015c, *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia and the Indian Ocean. Summary of Conclusions. Nansen Initiative South Asia Regional Consultation, Khulna, Bangladesh, 3-5 April 2015*, Ginebra, The Nansen Initiative, disponible en: [https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/150715\\_FINAL\\_SUMMARY\\_OF\\_CONCLUSIONS\\_SOUTH\\_ASIA\\_REGIONAL\\_CONSULTATION\\_screen.pdf](https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/07/150715_FINAL_SUMMARY_OF_CONCLUSIONS_SOUTH_ASIA_REGIONAL_CONSULTATION_screen.pdf).

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2015, *Understanding Human Rights and Climate Change*, Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

PEREIRA-MENAUT, Antonio-Carlos y PEREIRA, Carolina, 2014, “De nuevo sobre la dignidad humana”, *Cuadernos de Bioética*, Murcia, vol. XXV, núm. 2, mayo-agosto.

PINTO, Mónica, 1997, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en ABREGÚ, Martín y COURTIS, Christian (eds.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales-Editores del Puerto.

PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. FOLLOW-UP TO THE NANSEN INITIATIVE, s.a., “Abordando las necesidades de protección de las personas

desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático”, Ginebra, Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, Unidad de Coordinación, disponible en: [https://www.unisdr.org/files/globalplatform/591b0df6263bbPDD-Leafler-11-2016-ES\\_LR.pdf](https://www.unisdr.org/files/globalplatform/591b0df6263bbPDD-Leafler-11-2016-ES_LR.pdf).

PRIEUR, Michel, 2010, “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons”, *The Urban Lawyer*, vol. 42-43, núm. 4, septiembre.

PRIEUR, Michel, 2018, *Les déplacés environnementaux après le Pacte Mondial pour des Migrations Sûres, Ordonnées et Régulières adopté à Marrakech le 10 décembre 2018*, Marrakech, 11 de diciembre, disponible en: <https://cidce.org/fr/environmentally-displaced-persons-after-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-adopted-in-marrakesh-on-10-december-2018/>.

RUBIO, Laura, 2017, *Desplazamiento ambiental. Experiencia global, realidad mexicana*, Ciudad de México, CMDPDH-Heinrich Böll Stiftung México, Centroamérica y el Caribe.

SERDECZNY, O. *et al.*, 2016, *Non-Economic Loss and Damage in the Context of Climate Change. Understanding the Challenges*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper, núm. 3.

SERNA DE LA GARZA, José María, 2010, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SOSA, Juan Manuel, 2015, “Crítica a la dignidad humana y la noción de «necesidades básicas» como un posible mejor fundamento para los derechos”, *Thémis-Revista de Derecho*, núm. 67.

THE NANSSEN INITIATIVE. DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT, 2015, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático*, Confederation Suisse-Norwegian Ministry of Foreign Affairs-German Humanitarian Assistance-MacArthur Foundation, vol. I.

THE NANSSEN INITIATIVE. DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT, s.a., *Towards a Protection Agenda for People Displaced Across Borders in the Context of Disasters and the Effects of Climate Change*, Ginebra, Confederation Suisse-Norwegian Ministry of Foreign Affairs-German Humanitarian Assistance-MacArthur Foundation, disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>.

TOMASSINI, Luciano, 1987, “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, año 20, núm. 78, abril-junio.

- UNHCR, 2014, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, Division of International Protection, febrero.
- UNHCR, 2015, *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, UNHCR-Brookings Institution-Georgetown University.
- UNHCR, 2017, *UNHCR's Strategic Directions 2017-2021*, Ginebra, UNHCR, The UN Refugee Agency.
- UNISDR, 2017, *Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres, 22 a 26 de mayo de 2017: Cancún (México), Memoria*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, *National Adaptation Plan*, disponible en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/national-adaptation-plans>.
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, *National Adaptation Programmes of Action – NAPAs received by the Secretariat*, disponible en: [http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national\\_adaptation\\_programmes\\_of\\_action/items/4585.php](http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/4585.php).
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2012, *A Literature Review on the Topics in the Context of Thematic Area 2 of the Work Programme on Loss and Damage: A Range of Approaches to Address Loss and Damage Associated with the Adverse Effects of Climate Change*, Doc. FCCC/SBI/2012/INF.14, 15 de noviembre, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/inf14.pdf>.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2013, *Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage. Technical Paper*, Doc. FCCC/TP/2013/2, 9 de octubre.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE ASSOCIATED WITH CLIMATE CHANGE IMPACTS, 2016, *Technical Meeting. Action Area 6: Migration, Displacement and Human Mobility*, Casablanca (Marruecos), International Organization for Migration-Ministry of Foreign Affairs and International Development of the French Republic, 27-29 de julio, disponible en: [https://unfccc.int/files/adaptation/groups\\_committees/loss\\_and\\_damage\\_executive\\_committee/application/pdf/excom\\_om\\_technical\\_meeting\\_pillar\\_1.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/excom_om_technical_meeting_pillar_1.pdf).
- WARNER, Koko *et al.*, 2014, “Integrating Human Mobility Issues within National Adaptation Plans”, *Policy Brief*, Bonn, núm. 9, junio.
- WARNER, Koko *et al.*, 2015, “Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana”, *Migraciones Forzadas*, núm. 49.

- WARREN, Phillip, 2016, “Forced Migration After Paris COP21: Evaluating the «Climate Change Displacement Coordination Facility»”, *Columbia Law Review*, vol. 116.
- WILSON, Jill H., 2019, “Temporary Protected Status: Overview and Current Issues”, *Congressional Research Service*, 29 de marzo, disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/homesec/RS20844.pdf>.
- WYETT, Kelly, 2013, “Escaping a Rising Tide: Sea Level Rise and Migration in Kiribati”, *Asian & The Pacific Policy Studies*, vol. 1, núm. 1.