JUSTICIA AMBIENTAL y Climática

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL DE LA ONG FIMA

AÑO XI, Nº 11 / DICIEMBRE 2019

Con derecho al ambiente

FIMA

ONG - Desde 1998

JUSTICIA AMBIENTAL

Consejo Editorial:
Álvaro Fuentealba Hernández, Raul Campusano Droguett, Rodrigo Polanco Lazo, Fernando Dougnac Rodríguez, Francisco Ferrada Culaciati, Raúl Letelier Wartenberg, Ezio Costa Cordella y Gabriela Burdiles Perucci.

Director General:
Raul Campusano Droguett.

Editor:
María Victoria Galleguillos Alvear.

Colaborador a la Edición:
Constanza Gumucio Solis.

Auspicia:
Fundación Heinrich Böll.

Publicado por la ONG Fiscalía del Medio Ambiente-FIMA
ISSN N° 0718-736x - Santiago de Chile.

Representante Legal:
Fernando Dougnac Rodríguez.
Mosqueto 491, oficina 312, Santiago /(56-2) 2664 4468
www.fima.cl

Diseño portada e interior:
Carolina Quinteros Muñoz.

Fotografía:
Ezio Costa Cordella
Mariposa Monarca (*Danaus plexippus*)
Argentina, 2019.

Impresión:
Jorge Luis Roque Muñoz.

"Los juicios vertidos por los autores en sus artículos no representan necesariamente la opinión de la institución que edita esta revista."

/ PERSPECTIVAS DE LA COP25 /

La migración a causa de factores ambientales y cambio climático: panorama y desafíos

Constanza M. Rodríguez Herbach
Médico Veterinario
Magíster en Áreas Silvestres y Conservación de la Naturaleza
Universidad de Chile
Consultor Temático en Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático
OIM
cmrodriguez@iom.int

María José Elizalde Roa
Abogada, Universidad de Chile
Consultor Área Jurídica, Organización Internacional para las Migraciones
melizalde@iom.int

INTRODUCCIÓN

Si bien el medio ambiente ha impulsado a las personas a migrar desde su origen, buscando mejores condiciones para vivir, es una realidad que los impactos del cambio climático ejercen una mayor presión sobre otros conflictos sociales, obligando a abordar la temática desde una mirada integral. En este contexto, la movilidad humana se plantea con una doble lectura: por una parte, como un fenómeno que se irá acrecentando en la medida que más personas deban o decidan abandonar sus hogares a causa de los impactos negativos que derivan del cambio climático; mientras que, por otra, debe considerarse como un mecanismo de adaptación (IPCC, 2014[1]). Dada esta doble dimensión, la migración por motivos ambientales no es en sí negativa o positiva.

En este documento desarrollaremos la temática desde una perspectiva internacional, de manera de entregar información que sirva para abordar este tema dentro de los planes de adaptación y de contingencia al cambio climático, bajo un enfoque de derechos humanos. Para los efectos de este trabajo, se utilizarán

1 FIELD, C; BARROS, V; DOKKEN, D; MACH K, MASTRANDREA M, BILIR T, CHATTERJEE M, EBI K, ESTRADA Y, GENOVA R, GIRMA B, KISSEL E, LEVY A, MACCRACKEN S, MASTRANDREA P, WHITE L. *IPCC, 2014: Summary for policymakers. En: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* (Cambridge University Press). Cambridge, Reino Unido y Nueva York, Estados Unidos. 2014. p. 20.

los conceptos de migración y movilidad humana indistintamente de si se trata de desplazamientos con o sin cruce de fronteras.

Migrantes ambientales y climáticos

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los migrantes ambientales y climáticos son "personas o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan sus vidas o sus condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares habituales, u optan por hacerlo, **ya sea temporal o permanentemente, y que se mueven dentro de su país o hacia el extranjero"**[2]. Este último punto es clave, ya que se hace cargo de la movilidad forzada dentro de un país.

Algunos cambios en el ambiente que afectan directamente la vida de las personas son la falta de agua potable por sequías, la inseguridad alimentaria por detrimento en la productividad de los suelos y la precariedad en la vivienda en contextos de desastres. Además, el cambio climático también puede afectar indirectamente las condiciones de vida, por ejemplo, al profundizar conflictos socioeconómicos o al reducir la disponibilidad de empleo, lo que es muy claro en el mundo rural.

En la práctica, los impactos del cambio climático se dividen en dos grupos. Por una parte, los **desastres por amenazas naturales**, que corresponden a eventos de ocurrencia abrupta, de corta duración, y que suelen provocar un movimiento masivo de personas. En este grupo se encuentran eventos geofísicos (erupciones volcánicas y terremotos) y climáticos (e.g. huracanes, eventos de sequía extrema). El segundo grupo, que es más paulatino y suele pasar desapercibido al no provocar un movimiento masivo de personas, se da por los llamados **eventos de evolución lenta**, los que con el paso de los años van mermando los medios de vida de las personas (e.g. subida del nivel del mar, desertificación). Ambos fenómenos deben ser abordados con instrumentos de gestión específicos para cada uno de ellos.

Migrantes ambientales y climáticos en el Derecho Internacional.

No existe a nivel internacional un instrumento jurídico vinculante que aborde específicamente la situación de los migrantes ambientales y climáticos. No obstante, les es aplicable la normativa jurídica vigente dada su condición de migrantes, puesto que el Sistema Internacional de Derechos Humanos posee herramientas jurídicas de protección. Cabe señalar que la situación de los que

2 MELDE, S. *Glossary-Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP).* Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra, Suiza. 2014. p. 13.

migran dentro de un mismo país, sin cruzar fronteras, no se encuentra regulada en el derecho internacional.

En primer lugar, adquiere particular relevancia la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), al establecer principios y derechos comúnmente aceptados y consagrados en otros instrumentos jurídicos. Son también aplicables a los migrantes internacionales, las Convenciones relativas a los Derechos Humanos. Dichos tratados internacionales, establecen obligaciones para los Estados respecto de los derechos humanos de los individuos, independiente del país en el que se encuentren y del estatus que posean dentro del mismo, es decir, estén en situación de regularidad o irregularidad.

Además, existen instrumentos jurídicos que otorgan protección a grupos específicos de migrantes sean niños, mujeres o trabajadores, atendiendo a que estos grupos también son parte de la categoría de migrantes ambientales y climáticos. El primer tratado internacional relativo a la materia es el Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes (1949) antecedente de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), ratificada por Chile. Esta última establece como mecanismo de protección el Comité de Trabajadores Migrantes, para monitorear la aplicación de la Convención, y que se suma en dicha tarea al Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes. Esta convención establece una serie de derechos a favor de los migrantes y sus familias, a saber, derecho al trabajo, a la salud, a la educación, libertad de movimiento y de elegir su residencia, entre otros. El derecho internacional también busca proteger a los migrantes y a sus familias de los delitos de trata y tráfico de personas, protección consagrada en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (2000). Por último, la Resolución 1999/44, de Comisión de Derechos Humanos, aboga por la necesidad de un enfoque de los migrantes como grupo vulnerable, lo que conduce a que los Estados promuevan y protejan eficazmente sus derechos humanos fundamentales.

Una situación particular es la que viven los habitantes de Estados-islas y/o las niñas y niños hijos de padres que viven un desplazamiento prolongado. En estos casos, podrían aplicarse las Convenciones que protegen a los apátridas, es decirla Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961), entendiendo que en situaciones de desplazamiento aumentan los riesgos de apatridia.

Por último, también se encuentra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), que establece la definición de refugiado y las circunstancias

en que se adquiere dicha condición. Si bien hay quienes utilizan el término de ¨refugiados climáticos¨ sensu lato, este no se enmarca en la definición jurídica de la Convención[3], la cual no atiende a razones ambientales, y es aplicable exclusivamente a personas migrantes que cruzan fronteras. Por estas razones, la Convención no protege a migrantes ambientales y climáticos.

Sin embargo, existen instrumentos no vinculantes que usualmente reinterpretan diferentes fuentes del derecho internacional, y que podrían abordar el vacío existente en lo que se refiere a una regulación específica de los migrantes ambientales y climáticos. Estos instrumentos tienen la ventaja de facilitar su aceptación por los Estados y, en el largo plazo, se podrían alcanzar acuerdos vinculantes a nivel regional e incluso internacional. Ejemplos de lo mencionado son la Resolución 6/2018 del Comité de Derecho Internacional, la que supone un avance hacia el reconocimiento y la protección jurídica de quienes se desplazan por la elevación del nivel del mar; o la Iniciativa Nansen, sobre la protección de personas desplazadas y que cruzan fronteras en contextos de desastres naturales.

La migración en la agenda internacional sobre el clima

La migración fue incluida en 2010 en las negociaciones internacionales sobre el clima en el marco de Estrategias de Adaptación de Cancún. Luego, en 2015 se establece una División dedicada al área de Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en la Organización Internacional para las Migraciones, convirtiéndola en el primer organismo internacional que ha establecido una unidad dedicada al tema.

Al firmarse ese mismo año el Acuerdo de París, se establece a solicitud de los Estados Miembros un Equipo de Tareas sobre Desplazamiento en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, el que ha permitido

3 A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:
1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.
Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.
2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

consolidar una serie de recomendaciones, aprobadas durante la COP24, sobre la relación entre migración, medio ambiente y cambio climático. Este equipo interdisciplinario es integrado por representantes de OIM, ACNUR[4], OIT, PNUD[5], la Cruz Roja, CMNUCC[6], el comité adjunto del Mecanismo Internacional de Varsovia y otras organizaciones y ONG de la sociedad civil[7].

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) considera en su segundo objetivo "minimizar los impulsores adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen". Allí se abordan los efectos de los desastres naturales, el cambio climático y la degradación ambiental; haciendo hincapié en la necesidad de generar un marco global que permita aumentar el conocimiento técnico y científico, abordar las migraciones en contextos de desastres naturales y eventos de degradación lenta, integrar a la migración en de los Planes de Adaptación y coordinar con otras instancias que se solapan. Además, el Pacto Mundial sobre Refugiados también hace un llamado a los Estados a "prevenir y mitigar causas profundas como el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales", pese a que no adopta el concepto "refugiado climático".

Desplazamientos en situaciones de desastres naturales

Los desastres naturales corresponden a "disrupciones serias del funcionamiento de una comunidad con un profundo impacto y pérdida en términos humanos, materiales, económicos y/o ambientales, los cuales exceden la capacidad de la comunidad de abordarla[8]". Sobre esto hay que señalar que no existe diferencia entre el desplazado internacional y el desplazado interno, ambos, al ser víctimas de un proceso migratorio no voluntario y forzado, gozan de los mismos derechos. El desplazado interno además goza de los mismos derechos que los demás ciudadanos dentro de su propio país.

Un avance importante ha sido la aprobación de las Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales de las Naciones Unidas, las que son orientaciones político-técnicas voluntarias para facilitar la acción humanitaria en situaciones de emergencias como desastres

4 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

5 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

6 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

7 Membership - Task Force on Displacement [en línea] [fecha de consulta: 29-05-2019]. Disponible en: < https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/executive-committee-of-the-warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage-wim-excom/sub-groups/task-force-on-displacement/membership >

8 Terminology on DRR. What we do, We inform, Terminology. [en línea] [fecha de consulta: 29-05-2019]. Disponible en: <www.unisdr.org/we/inform/terminology>

naturales. Estos hacen un llamado a prestar asistencia sin discriminación, respetar los derechos humanos y a identificar medidas para evitar la violencia y garantizar la seguridad de las poblaciones afectadas.

La Iniciativa Nansen (2012) se crea para abordar la temática del desplazamiento con cruce de fronteras en el contexto de desastres. Esta iniciativa deriva en la aprobación de una Agenda en 2015, y posteriormente da nacimiento a la **Plataforma Global para la Reducción de Riesgo de Desastres**, instancia de coordinación global en esta materia[9]. En paralelo, el Marco de Hyogo 2005-2015, y posteriormente el Marco de Sendai 2015-2030, son instrumentos coordinados por el Sistema de Naciones Unidas y aprobados por los Estados Miembros que dan lineamientos para avanzar en la gestión de reducción de riesgos de desastres.

A nivel regional, la Confederación Sudamericana para las Migraciones (CSM), ha generado lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural, los cuales tienen el propósito de mejorar la capacidad institucional de los Estados Miembros en la respuesta humanitaria a los retos del desplazamiento por desastres[10].

Migrantes a causa de eventos de degradación lenta

Para el 2050, la cantidad de personas desplazadas dentro de sus países por eventos de degradación lenta podría llegar a 17 millones en América Latina, 86 millones en el África Sub-Sahariana y 40 millones en el sur de Asia, en un escenario en que los gobiernos no toman acciones de mitigación y adaptación, según el Banco Mundial (2018[11]). Esta proyección deja en evidencia que el cambio climático y los eventos de evolución lenta se están transformando en una poderosa causal de migración en el mundo.

Sin embargo, en Sudamérica existe poca información sobre el panorama de movilidad interna o internacional a causa de eventos de degradación lenta. En parte, esta situación se debe a la dificultad de aislar los factores ambientales de migración, de otras variables socioeconómicas y culturales. Con el objetivo de generar evidencia que contribuya a entender la relación entre migración, medio

9 Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. [en línea] [fecha de consulta: 29-05-2019]. Disponible en: <http://www.onemi.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>.

10 Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM). Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural [en línea] [fecha de consulta: 29-05-2019]. Disponible en: <http://csm-osumi.org/sites/default/files/lineamientos_regionales_.pdf>.

11 Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. [en línea] [fecha de consulta: 29-05-2019]. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>.

ambiente y cambio climático, OIM impulsó un estudio regional en 2017 que pone en evidencia la falta de organismos que se hagan cargo de esta materia a nivel nacional[12].

Desafíos de la migración ambiental y climática

La integración de la movilidad humana en las estrategias sobre cambio climático es un desafío global que demanda considerar diversos factores, entre ellos, el trayecto del migrante (origen, traslado y destino), la temporalidad (migración temporal o permanente), y si es con o sin desmembramiento familiar. Personas migrantes sometidas a los riesgos que supone el cambio climático configuran una profundización de vulnerabilidades que debe ser manejada desde las políticas públicas.

También hay que poner en la balanza los costos económicos de actuar versus los de no actuar. Por ejemplo, los costos de reparación de daños por inundaciones que se producen en la Unión Europea podrían ascender a 16,9 miles de millones de euros (MM EUR) para el año 2100 si no se toman medidas preventivas de adaptación, versus 5,8 MM EUR en costos combinados en planes de adaptación y mitigación y de reparación de daños inevitables. Es decir, el costo de no actuar puede ser tres veces mayor que el de actuar (OIM, 2016[13]).

A la luz de los antecedentes expuestos, es destacable que en Chile se ponen en práctica varias políticas públicas atingentes a la protección de migrantes climáticos, sean internos o internacionales. Por ejemplo, la Plataforma para la Reducción de Riesgo de Desastres está vinculada a ONEMI, y representa una importante instancia de articulación en contexto de crisis. También el país cuenta con instituciones académicas que trabajan en la generación de conocimiento científico y técnico en la materia, como el Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (CEAZA) y el Centro de Ciencias para la Resiliencia y el Clima (CR2). Los desafíos pendientes van de la mano con la incorporación de la temática en los Planes de Adaptación al Cambio Climático, e incluirla en la Ley Marco de Cambio Climático, que hoy se encuentra en proceso de elaboración.

12 OIM. *Migraciones, ambiente y cambio climático: Estudios de caso en América del Sur. Cuadernos Migratorios N°8.* Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra, Suiza. 2017.

13 IONESCO, D; MOKHNACHEVA, D; GEMENNE, F. *The Cost of Environmental Migration. En: The Atlas of Environmental Migration.* Routledge. Ginebra, Suiza. 2016.