



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

“A pesar de que cada vez se tiene más conciencia acerca de los riesgos del cambio climático, no se le ha prestado la atención debida a su probable impacto en el desplazamiento y la movilidad humana.”¹

António Guterres, Alto Comisionado las Naciones Unidas para los Refugiados

Versión final: 23 de octubre de 2008

Introducción

El proceso del cambio climático – así como los múltiples desastres naturales que producirá– con toda certeza aumentará la magnitud y complejidad de la movilidad y el desplazamiento humano.² Hasta ahora, la comunidad internacional se ha enfocado en los aspectos científicos del cambio climático con el propósito de comprender los procesos en juego y mitigar el impacto de la actividad humana. Sin embargo, el cambio climático es igualmente un problema humanitario y un desafío. En ese sentido también es de especial interés para las agencias humanitarias, incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El ACNUR es la agencia de las Naciones Unidas para los refugiados que tiene la responsabilidad y la experiencia en el área del desplazamiento forzoso. Se prevé que con el tiempo el cambio climático provoque mayores y más complejas movilizaciones de población, a lo largo y ancho de las fronteras, con el suficiente potencial como para dejar

Traducción realizada por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas

¹ *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2008.

² La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático define al cambio climático como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima que se ha observado durante periodos de tiempo comparables”. El cambio climático es un proceso que se manifiesta de diferentes maneras, incluyendo: un alza del promedio de la temperatura, a menudo referida como “calentamiento global”; cambios en los patrones de las lluvias los cuales generan inundaciones, sequías y en algunas zonas hasta la desertificación; patrones del clima extremos e impredecibles que provocan un mayor número de desastres naturales y más intensos; el derretimiento de los glaciares así como de las capas de hielo de los polos, que da como resultado el aumento del nivel del mar y la erosión de las costas, provocando que las zonas bajas de la tierra se vuelvan inhabitables.

apátridas a algunas personas. Desde que el cambio climático seguramente tendrá un mayor impacto en los patrones futuros de la movilidad humana, para abordar el problema no serán suficientes los métodos que únicamente atiendan los aspectos del medio ambiente y no abarquen otras variables y procesos.

Junto con una mayor comprensión de los procesos científicos que están en juego, el ACNUR motivará a la reflexión sobre los retos humanitarios y de desplazamiento que genera el cambio climático. Es muy probable que buena parte del desplazamiento humano provocado por el cambio climático que se ha manifestado con los desastres naturales, por ejemplo, siga siendo de carácter interno. Se han hecho grandes avances al desarrollar los marcos legales para la protección de los desplazados internos.³

Como parte de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas también se ha establecido por consenso una división del trabajo para la asistencia, conocida como el enfoque de grupos temáticos. Pero también es muy probable que el aumento de los desastres naturales ponga a prueba su eficacia y exija nuevos paradigmas y modelos de cooperación. Algunos escenarios de movimientos transfronterizos se podrán tratar en el marco internacional para el refugiado que existe actualmente, que con el paso de los años ha demostrado que es muy flexible. No obstante, es posible que otras situaciones requieran nuevos enfoques basados en la solidaridad internacional y en la repartición de responsabilidades.

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

En su lugar, en las siguientes secciones se analiza: (1) los escenarios predecibles de desplazamiento y las consecuencias que le traerán al ACNUR, (2) el papel que tiene el ACNUR ante las situaciones de desastres naturales, (3) la terminología y la Convención de 1951 sobre los Refugiados y (4) sugerencias del camino por seguir. El Anexo I incluye información acerca de las actividades del ACNUR en relación con la conservación del medio ambiente y el impacto del cambio climático en sus operaciones.

Escenarios de desplazamiento

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

³ Véase Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Actualmente el cambio climático ya está socavando los medios de subsistencia y la seguridad de mucha gente, exacerbando las diferencias en los ingresos y aumentando las desigualdades. En las últimas dos décadas el número de desastres naturales registrados se han duplicado, de 200 a más de 400 al año. Nueve de cada diez desastres naturales se relacionan con el clima actual.⁴

Al aumentar la temperatura la tierra es menos productiva y el proceso de urbanización se acelerará, generando competencia adicional para la obtención de los escasos recursos y servicios públicos de las ciudades del mundo entero. También aumentará la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores como resultado del cambio climático, así como también el costo de los alimentos y de la energía. Es muy probable que aumenten la tensión social y los conflictos políticos, tanto a nivel interno como entre países.

De la misma manera en que habrá variaciones de la naturaleza de las movilizaciones humanas que se ven inducidas o fuertemente influenciadas por el proceso del cambio climático, también habrá variaciones en las respuestas y se necesitarán nuevas estrategias. En algunos casos habrá afluencias masivas de desplazados en períodos cortos de tiempo, como resultado de la llegada repentina de una serie de desastres tales como ciclones, inundaciones y maremotos.

En las situaciones afectadas por las consecuencias a largo plazo del cambio climático, la gente también se movilizará en grandes masas, pero lo hará durante períodos de tiempo más largos y en direcciones más diversas. Algunas se desplazarán a regiones más hospitalarias en sus mismos países de origen, mientras que otras tendrán que dejar sus países e ingresar a otros Estados. Debido a que están surgiendo nuevas formas y patrones de movilizaciones, los conceptos que tradicionalmente se utilizaban para clasificar los diferentes tipos de movilizaciones son cada vez más borrosos y se haría necesario revisarlos con fines de adecuación.⁵

El Representante Especial del Secretario General en los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin, ha identificado al menos cinco escenarios de movilización derivados del cambio climático. Estos cinco escenarios proporcionan un buen punto de partida para analizar la naturaleza del desplazamiento y evaluar las necesidades de protección y asistencia que requerirán aquellos que tengan que dejar sus hogares:⁶

⁴ Sir John Holmes, Subsecretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia, Comentario de apertura en la exposición y conferencia internacional de ayuda humanitaria y desarrollo de Dubái. Publicada en *ReliefWeb* el 8 de abril de 2008. Disponible en inglés en la siguiente dirección: <http://www.reliefweb.int/rw.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument>

⁵ Véase Vikram Odedra Kolmannskog *Future floods of refugees*, Consejo Noruego para los Refugiados, abril 2008 y *The Climate Change-Displacement Nexus*, presentado por el profesor Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Panel sobre reducción y prevención de riesgos de desastres: abordando las consecuencias humanitarias de los desastres naturales, ECOSOC, Segmento de Asuntos Humanitarios, 16 de julio 2008.

⁶ Kälin, op cit.

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

Se proyecta que los desastres hidrometeorológicos se irán incrementando en el futuro y todo indica que se provocarán nuevas y mayores situaciones de desplazamiento interno en lugar de movimientos transfronterizos de personas. Dado que los Estados tienen la responsabilidad primordial de sus ciudadanos, las autoridades nacionales y locales juegan el papel más importante al responder ante tales escenarios. Los desplazados internos deberán recibir la protección y ayuda de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998.

Habrán momentos en que las personas que se vean afectadas por tales desastres tengan que cruzar una frontera internacional, por ejemplo, porque las únicas rutas de escape les lleven a ellas. Dentro del actual marco internacional de refugiado, en tales situaciones esas personas normalmente no calificarían como refugiadas con derecho a recibir protección internacional, y tampoco necesariamente se les podría clasificar como migrantes. Si bien se beneficiarían de la aplicación de las normas de derechos humanos, “su estatuto seguiría sin estar claro”.⁷

Como resultado de los desastres recurrentes, es posible que algunos países se vean en la obligación soberana de proteger a sus ciudadanos designando ciertas áreas como zonas de alto riesgo y demasiado peligrosas para ser habitadas debido a su ubicación, por ejemplo, en las zonas propensas a sufrir inundaciones o deslizamientos de tierra. Forzosamente, la gente tendrá que ser evacuada y desplazada de sus tierras, a donde tendrá prohibido regresar, y deberá ser reubicada en zonas más seguras.

Es probable que las personas afectadas califiquen como desplazadas internas y, una vez más, sean protegidas por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. Las soluciones duraderas más probables serán la integración en los lugares de desplazamiento o la reubicación en una nueva zona en su país, dado que normalmente estas personas ya no pueden regresar a sus tierras.

⁷ Kálin, op cit.

Los casos de degradación del medio ambiente y con el comienzo lento de desastres dan como resultado, un gradual deterioro de las condiciones de vida y las oportunidades económicas en las zonas afectadas, incitando a los movimientos voluntarios en las fases iniciales. Cuando las zonas se vuelven menos hospitalarias, por ejemplo, debido a la total desertificación, los movimientos de población podrían considerarse como desplazamientos forzados y convertirse en permanentes.

Una cuestión importante sería dónde trazar la línea entre el movimiento voluntario y el desplazamiento forzoso. Si ocurrieran movimientos transfronterizos se plantearían interrogantes parecidos a los que surgen en los casos de los desastres hidrometeorológicos, acerca de las respuestas operativas y legales más apropiadas.

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

Con la desaparición del territorio, que es uno de los principales elementos constitutivos de la condición de Estado, no queda claro si estos países continuarían existiendo como tales. En el caso que se considere que han desaparecido junto con su territorio, las poblaciones en cuestión serían apátridas a menos de que hayan adquirido otras nacionalidades.

Aún cuando los países continuaran existiendo en términos legales y sus gobiernos intentaran funcionar desde el territorio de otros países, no queda claro si serían capaces de garantizar los derechos que se derivan de la ciudadanía. Si los gobiernos no pudieran asegurar los derechos tan básicos de sus ciudadanos, como sería el de regresar a su propio país u obtener un pasaporte, también surgirían consideraciones de apatridia.

El quinto y último escenario es la disminución de los recursos vitales (agua y producción de alimentos) que se atribuye al cambio climático, la cual haría estallar conflictos armados y violencia. A pesar de las causas subyacentes de la guerra, aquellos desplazados dentro de su país por conflictos armados serían considerados desplazados internos en el sentido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, mientras que quienes huyeran a otros países podrían calificar como refugiados o para las llamadas “formas de protección complementarias” en virtud de los instrumentos internacionales o legales.⁸

Implicaciones para el ACNUR

A partir del análisis anterior, queda claro que algunos movimientos ocasionados probablemente por el cambio climático, de hecho podrán considerarse dentro del marco del derecho tradicional del refugiado, lo cual hace que también se encuentren en el ámbito de

⁸ Kälín, op cit.

los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados o cualquier otra forma complementaria de protección, así como dentro del mandato del ACNUR.⁹

El ejemplo más obvio, es el desplazamiento de refugiados provocado por conflictos armados que surgen por factores ambientales. Tales conflictos y desplazamientos han ocurrido en una serie de contextos. Hasta el día de hoy, algunos analistas argumentan que el conflicto por las fuentes de energía, por las tierras fértiles y por el agua dulce está entre los factores que dieron origen a la crisis en la región de Darfur en Sudán.¹⁰ Se proyecta que los aspectos relacionados con el clima se conviertan en los detonantes más comunes y más directos de los conflictos. Cuando en el futuro se multipliquen tales conflictos, las demandas para recibir protección también se multiplicarán, así como la ayuda en virtud del marco del “refugio”.

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

En otros escenarios en que el cambio climático y los desastres naturales puedan provocar movimientos transfronterizos de población, es posible que algunas personas no puedan cumplir con los criterios del estatuto de refugiado que establece la Convención de 1951 en la que se define al refugiado como la persona que “...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;...”¹¹. La naturaleza forzosa de la movilización y el carácter de tales desplazamientos también requerirán de un análisis más exhaustivo.

La función del ACNUR respecto al desplazamiento interno provocado por los conflictos se pondrá en marcha como resultado del enfoque de grupos temáticos. La adopción de este enfoque de grupos temáticos fue previsto para dar un mayor grado de claridad y previsibilidad al papel que juega el ACNUR en situaciones de desplazamiento interno provocado por conflictos.

En virtud de la división del trabajo que se introdujo con el enfoque de grupos temáticos, el ACNUR ha asumido el liderazgo mundial del Grupo Temático de Protección y codirige mundialmente la Coordinación y la Gestión de Campamentos (CCCM, por sus siglas en

⁹ Además de las personas cubiertas por la definición de la Convención de 1951 sobre los Refugiados, el mandato incluye a “personas que temen amenazas graves e indiscriminadas contra su vida, integridad física o libertad a causa de la violencia generalizada o eventos que perturben gravemente el orden público”.

¹⁰ Sir John Holmes, op cit: Véase también Camillo Boano, Tim Morris y Roger Zetter, op. cit

¹¹ Artículo 1(A) (2), de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, *UNTS* No. 2545, Vol. 189, p. 137.

inglés) junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Grupo Temático de Albergues de Emergencia con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC por sus siglas en inglés). A diferencia del CCCM y el Grupo Temático de Albergues de Emergencia cuya dirección comparte el ACNUR, la Oficina ha asumido la responsabilidad primordial del Grupo Temático de Protección.

El papel del ACNUR en los desastres naturales

Los gobiernos son los principales responsables de proteger y ayudar a todos aquellos que se vean afectados por los desastres naturales. Al reconocer que muchos países no cuentan con los suficientes recursos para cumplir por sí mismos con sus obligaciones hacia las víctimas de los desastres, los Estados y las organizaciones internacionales tradicionalmente han actuado de acuerdo con el principio de la solidaridad internacional y repartición de las cargas, apoyando y complementando la capacidad de respuesta nacional.

Tradicionalmente la participación del ACNUR con las personas desplazadas dentro de su propio país de origen como resultado de desastres naturales se ha determinado caso por caso. Por lo general, cuando el ACNUR tiene una presencia establecida y un programa en un país que ha sufrido los estragos de un desastre natural, ofrece su apoyo a las autoridades como un signo de solidaridad y como una contribución a los esfuerzos de asistencia internacionales y de las Naciones Unidas. Buenos ejemplos de esta práctica del ACNUR de hacer presencia en las emergencias son las acciones a raíz del maremoto del 2004 en el Océano Índico, del terremoto del sur de Asia en el 2005, de las inundaciones de Somalia del 2006, las inundaciones de Pakistán de 2007 y la inundación de Myanmar por el ciclón del 2008.

El enfoque de grupos temáticos también es pertinente en escenarios de desastres naturales, ya que se ha acordado que, a nivel de país, la función operativa y el liderazgo para la protección en esas situaciones de desastres naturales lo deciden el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNICEF, bajo la dirección general y la orientación del Coordinador Residente/Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la medida en que continúen multiplicándose los desastres naturales en los años venideros, poniendo a prueba la eficiencia del enfoque de grupos temáticos, es probable que se necesiten nuevos paradigmas y nuevos modelos de cooperación.

Es muy obvio que cualquier enfoque nuevo deberá estar basado en los derechos, ya que por la experiencia vivida en el maremoto del 2004 en el Océano Índico y otros desastres más recientes se ha podido confirmar que tales emergencias generan nuevas amenazas para los derechos humanos de las poblaciones afectadas. En términos de prevención y reacción ante tales amenazas, el ACNUR considera que las directrices de operación del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) sobre la Protección de personas afectadas por desastres naturales y su respectivo manual piloto, son un recurso

muy valioso para abordar las necesidades y vulnerabilidad especiales de las personas forzosamente desplazadas por los efectos de los desastres naturales.¹²

Terminología y la Convención de 1951 sobre los Refugiados de la ONU

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

Además, la mayoría de las personas que generalmente se describen como refugiados por desastres ambientales no han cruzado una frontera internacional. El uso de esta terminología podría socavar el régimen jurídico internacional para la protección del refugiado y crear confusión respecto a la relación entre cambio climático, degradación ambiental y migración. Los factores ambientales pueden contribuir a provocar movimientos a través de las fronteras, pero ellos en sí mismos no se pueden considerar un motivo para conceder el estatuto de refugiado en virtud del derecho internacional de refugiado.

En efecto la Convención de 1951 sobre los Refugiados, así como el mandato del ACNUR, se aplicarían en algunos escenarios de desplazamiento transfronterizo¹³. En virtud de la Convención de Refugiados de 1969 de la Organización de Unidad Africana algunas de las situaciones de movimientos a través de las fronteras que se han dado como resultado de los desastres naturales, dependiendo de las circunstancias, se podrían prever, en virtud de la definición del término de refugiado de la Convención de la OUA que se basa en la Convención de 1951 e incluye además “...a toda persona que a causa...de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”.¹⁴

Algunos Estados y algunas ONG han sugerido que debería se enmendar la Convención de 1951 sobre los Refugiados y ampliarla expresamente para incluir a la gente que ha sido desplazada a través de las fronteras como resultado del cambio climático de largo plazo o por súbitos desastres naturales. El ACNUR considera que con cualquier iniciativa para modificar esta definición se correría el peligro de una renegociación de la Convención de

¹² *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons Affected by Natural Disasters and the related Pilot Manual, Brookings-Bern Project on Internal Displacement* (marzo 2008).

¹³ Por ejemplo, pueden existir situaciones en las que las víctimas de desastres naturales huyan de sus países de origen debido a que su gobierno obstaculice o niega conscientemente la ayuda para castigarles o marginarles por uno de los cinco motivos que se establecen en la definición de refugiado. En tales escenarios, las personas de interés podrán legítimamente ser consideradas como refugiadas en el sentido tradicional del término.

¹⁴ Artículo I (2), Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Series *UNTS* No. 14 691.

1951, que en el entorno actual puede dar lugar a una reducción de las normas de protección del refugiado e incluso socavar todo el régimen de protección internacional de refugiado.

¿Existen compromisos suficientemente confiables y predecibles para poder asegurar que los aspectos humanitarios del cambio climático, sobre todo el potencial para provocar movimientos a través de las fronteras, vayan a recibir la prioridad necesaria, que se aborden mediante enfoques fundados en la solidaridad internacional y la repartición de cargas y de tal manera que se salvaguarden los derechos de los afectados?

El camino a seguir

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

Actualmente, el mundo está enfrentando una acumulación de tendencias negativas: el cambio climático, una mayor incidencia de desastres naturales, aumento de los precios de los alimentos y de la energía, así como problemas en los mercados financieros. Aunque es prácticamente imposible predecir las consecuencias exactas de estos fenómenos, es evidente que pueden crear las condiciones en las que un número importante de personas lleguen a ser desplazadas o verse obligadas a emigrar. En respuesta a estas circunstancias, la Oficina podría motivar a la comunidad internacional a adoptar una estrategia triple, basada en las nociones de entendimiento, prevención y respuesta.¹⁵

El entendimiento de los temas

El cambio climático no sólo es un tema científico. Es necesario trabajar más para analizar los posibles escenarios de desplazamiento humano que causará el cambio climático e identificar y cubrir cualquier vacío legal y operativo. También será necesario evaluar las consecuencias potenciales del cambio climático en poblaciones que ya son de interés del ACNUR y respaldar los mecanismos adecuados de preparación, adaptación y afrontamiento.

En la actualidad existe muy poca investigación (e incluso muy poca evidencia empírica) sobre la relación entre el cambio climático, la degradación ambiental, los conflictos armados, desplazamiento y migración. Es necesario desarrollar un entendimiento común en relación con estos aspectos. También se requiere de conocimiento adicional con respecto a los “puntos candentes” del medio ambiente donde el desplazamiento es más probable que sea una característica; los mecanismos de afrontamiento (incluyendo la migración) que pueda utilizar la gente que se vea más afectada en forma adversa por el cambio climático, y el grado y la manera en que la degradación ambiental está actuando como impulsora de

¹⁵ Esta sección se basa en el trabajo de Boano, op cit, pp 27-29.

conflictos políticos y sociales. También será necesario un análisis más exhaustivo del potencial de apatridia que podrían generar los escenarios del hundimiento de islas.

Prevención y mitigación

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático proporciona un medio importante para perseguir y alcanzar el objetivo de combatir las causas principales del cambio climático. Pero a la fecha, no todas las discusiones se han enfocado en las consecuencias humanitarias. ¿Esto también debería convertirse en un componente del proceso de la Convención?

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

Es evidente que las actividades locales de prevención y adaptación deben recibir apoyo tanto de los Estados afectados como de la comunidad internacional, incluyendo los componentes importantes del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. Los documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza que elaboran los países de bajos ingresos con la ayuda de sus socios para el desarrollo, ¿en realidad han tomado en cuenta los impactos del cambio climático e incorporado iniciativas apropiadas para reducir los desastres o serán necesarios otros enfoques?

Una respuesta basada en derechos

Con el paso del tiempo, el marco existente para abordar el desplazamiento y la concesión del estatuto de refugiado podría resultar insuficiente para responder al crecimiento exponencial del desplazamiento dentro y a través de las fronteras internacionales. Es necesario que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales se unan para acordar cuáles serán sus funciones y responsabilidades en un contexto de repartición de cargas.

Se prevé que los más afectados sean los pobres, los jóvenes, los adultos mayores, las minorías étnicas, los indígenas y otros grupos sociales marginados, los segmentos de la población que son los más vulnerables y los menos resistentes. Debido a que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y las normas de derechos humanos deben informar las respuestas del Estado al desplazamiento interno, seguro se requerirán más

instrumentos, normas y acuerdos si los principios básicos que se encuentran actualmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos se van a traducir en formas tangibles de protección y apoyo para la población afectadas.

Si bien el enfoque de grupos temáticos le ha dado un grado de coherencia y previsibilidad más alto a la protección y la asistencia que reciben las víctimas de desastres, en particular aquellos que se han visto afectados por catástrofes ambientales, debe ser capaz de maximizar su eficacia al abordar la difícil situación de las poblaciones afectadas.

En el caso de los movimientos transfronterizos, debe ser primordial garantizar el respeto de los derechos humanos de los afectados, independientemente de su condición. Más allá del marco tradicional de refugiado, los sistemas estatales de gestión de las migraciones deben velar por el ingreso y la protección temporal de las personas que se ven afectadas por el cambio climático, los desastres naturales y otras formas de grave peligro. Pero es válido preguntarse si serán necesarios nuevos instrumentos legales de protección para los movimientos transfronterizos provocados por razones relacionadas con el clima. El ACNUR no busca una extensión de su mandato, sino que considera su deber de alertar a la comunidad internacional sobre los vacíos que están surgiendo en la protección.

Un caso extremo es el de los pequeños Estados insulares cuya existencia está en juego. También se requerirán iniciativas para prevenir que sus ciudadanos se conviertan en apátridas por el calentamiento global y el aumento del nivel del mar. Entre los aspectos que se deben abordar se encuentran en dónde y con qué base legal se deberá reubicar a tal población. Todas las disposiciones que se establezcan deberán incorporar medidas específicas para prevenir que las poblaciones afectadas se conviertan en apátridas. Ese enfoque podría estar respaldado por algún tipo de acuerdo o directrices sobre las normas de tratamiento que se aplicarían.

Anexo I

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

Por más de una década el ACNUR ha estado activamente comprometido en todos los aspectos de conservación del medio ambiente en el contexto de las operaciones para los refugiados, retornados o desplazados internos. La Oficina ha reconocido desde hace mucho tiempo que la presencia de los refugiados y desplazados internos puede provocar un impacto perjudicial en el medio ambiente, sobre todo en situaciones en las que estas poblaciones son de gran tamaño y se ven concentradas en zonas reducidas y ecológicamente frágiles.¹⁶ Las manifestaciones más comunes de este problema incluyen la deforestación, la disminución de los suministros de agua y la desaparición de los recursos alimenticios silvestres.

Con el paso de los años, el ACNUR ha introducido actividades y programas con la intención de mitigar el impacto ambiental de las poblaciones de refugiados y desplazados internos y promover la adaptación en entornos con escasos recursos. Para poder alcanzar estos objetivos, el ACNUR ha elaborado las Directrices Ambientales que se basan en cuatro principios fundamentales: prevención, participación, integración y rentabilidad.¹⁷

En el plano operacional, el ACNUR busca en forma activa fuentes de combustible del medio ambiente para cocinar y para dar calefacción y está llevando a cabo pruebas utilizando turba en polvo, cáscaras de arroz, biogás y energía solar. Otra de sus prioridades es el fomento de prácticas de construcción de albergues del medio ambiente y a este respecto la Oficina ha fomentado el uso de ladrillos de barro secados al sol y componentes de techado reutilizables.

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

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

¹⁶ Como ejemplo del interés que tiene el ACNUR a este aspecto, consulte “Environmentally induced displacement and environmental impacts resulting from mass migrations”, Informe del simposio internacional organizado por el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones y el Grupo de Política para Refugiados, Ginebra, 21-24 de abril de 1996.

¹⁷ The Environmental Guidelines, presentadas en 2005 y disponible en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b03b2a04.pdf>

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

Más allá de desencadenar movimientos de población, algunas manifestaciones del cambio climático, tales como las inundaciones, la escasez de agua y la inseguridad alimentaria, ya afectan las operaciones del ACNUR para los refugiados, los repatriados y los desplazados internos. Por ejemplo, en noviembre de 2007 la inundación de los campamentos de refugiados de Somalia, al noreste de Kenia, dejó sin alojamiento a 12,000 refugiados y provocó el desplazamiento de aproximadamente 80,000 refugiados a sitios más seguros.

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

Para satisfacer la demanda de agua en la región oriental del Chad, que sufre de escasez de agua, el ACNUR empezó la construcción de pequeños sistemas de represas en *wadis* con el fin de recoger agua durante la estación lluviosa. Sin embargo, resultaron completamente ineficaces, debido a que la tradicional temporada de lluvias del Chad ya no tiene una duración de cuatro meses como antes, a causa del cambio climático. Como resultado, hoy los refugiados están recibiendo tan sólo un tercio de las raciones normales de agua. La falta de lluvia también ha empezado a afectar la disponibilidad de leña y la regeneración de la vegetación en las zonas que acogen a los refugiados, lo que los impulsa a viajar hasta 60 kilómetros lejos de los campamentos para conseguir leña.

En el 2008 los refugiados y los desplazados internos en Sudán, Chad, Liberia y Ghana vieron reducir sus raciones de comida debido al incremento de precios del combustible y de los alimentos. La escasez de alimento también está aumentando los problemas de seguridad. El programa Mundial de Alimentos (PMA) informó que tan solo en Sudán más de 60 camiones con alimento fueron secuestrados desde principios del 2008.

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