

**Consejo de Derechos Humanos****53^{er} período de sesiones**

19 de junio a 14 de julio de 2023

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Ofrecer opciones jurídicas para proteger los derechos
humanos de las personas desplazadas a través de
fronteras internacionales debido al cambio climático****Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección
de los derechos humanos en el contexto del cambio climático,
Ian Fry***Resumen*

El número de personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático está aumentando rápidamente, a medida que los efectos del cambio climático se agravan. Cuando las personas se ven obligadas a cruzar fronteras internacionales, se enfrentan a numerosas violaciones de los derechos humanos. Este es especialmente el caso de las mujeres y los niños, que constituyen la mayoría de la población desplazada. Se emplean muchas definiciones para definir a las personas desplazadas a causa del cambio climático. Algunos utilizan el término “refugiados debido al cambio climático”, a pesar de que este término no se ajusta a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni en su Protocolo.

En el presente informe, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático examina diversos enfoques jurídicos y de política internacionales, regionales y nacionales para abordar la cuestión de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. El Relator Especial llega a la conclusión de que existe un déficit de protección jurídica en el caso de estas personas y formula una serie de recomendaciones sobre cómo puede subsanarse dicho déficit, entre ellas la recomendación para que se elabore un protocolo facultativo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados a fin de proteger los derechos humanos de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.



I. Introducción

1. En 2021, se vieron desplazadas de sus hogares 38 millones de personas, de las cuales 22,3 millones a causa de fenómenos “meteorológicos”¹. Esta cifra es inferior a las registradas en 2020 (30,7 millones de personas debido a fenómenos meteorológicos) y en 2019 (24,9 millones de personas debido a fenómenos meteorológicos). En 2019 y 2020, las sequías fueron un factor importante de desplazamiento. Aunque hay muchos informes que se refieren a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido a fenómenos relacionados con el clima², no se conoce con exactitud el número real de personas desplazadas o que migran a través de fronteras internacionales³. En opinión del Relator Especial, podrían ser cientos de miles al año, si no más. En 2015, al menos 50 países habían acogido a personas que habían entrado en su territorio como consecuencia de desastres⁴. Las personas que cruzan fronteras internacionales debido al cambio climático no suelen inscribirse en la definición de refugiado que figura en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ya que no se ajustan a esa definición. De conformidad con la Convención, un refugiado es toda persona que no pueda o no quiera regresar a su país de origen debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. En consecuencia, las personas desplazadas o que migran a través de fronteras internacionales debido al cambio climático no gozan del mismo grado de protección jurídica que los refugiados. Además, corren el riesgo de ser objeto de diversas violaciones de los derechos humanos. No obstante, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha reconocido que, en circunstancias específicas, sobre todo cuando los efectos del cambio climático y los desastres convergen y están relacionados con conflictos o violencia u otras formas de persecución, la Convención puede ser aplicable⁵.

2. El objetivo del presente informe es examinar los mecanismos e instrumentos existentes y estudiar opciones para ofrecer una protección jurídica adecuada a las personas que han cruzado fronteras internacionales debido al cambio climático. Para elaborar el presente informe, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático publicó una solicitud de contribuciones, en respuesta a la cual recibió aproximadamente 50 comunicaciones⁶. También celebró consultas en línea con organizaciones de la sociedad civil.

II. Términos utilizados para definir a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático

3. Se emplean muchos términos para definir a las personas desplazadas por el cambio climático. Los medios de comunicación de mayor difusión suelen definir a estas personas como “refugiados a causa del cambio climático” o “refugiados climáticos”. Por ejemplo, la Environmental Justice Foundation define a los refugiados climáticos como personas o grupos

¹ Observatorio de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para Refugiados, *Informe mundial sobre desplazamiento interno*, 2022. Puede consultarse en https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2022-09/IDMC_GRID_Report_2022_ES_LowRes.pdf.

² *Ibid.*

³ Parece existir una clara reticencia institucional, falta de voluntad o aversión política a realizar un cómputo de las personas que cruzan fronteras internacionales debido al cambio climático. Véase también la sección II.

⁴ Esto incluía los desastres tanto meteorológicos como geológicos. Iniciativa Nansen sobre el Desplazamiento Transfronterizo Provocado por Desastres, “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático: volumen I”, diciembre de 2015. Puede consultarse en https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2017/08/16062016_ES_Protection_Agenda_V1.pdf.

⁵ Comunicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

⁶ Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-addressing-human-rights-implications-climate-change>.

de personas que, debido a un cambio climático repentino o gradual en el medio ambiente que afecta negativamente a su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares, con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de su país o al extranjero.

4. En su comunicación, Polonia indicó que el término “migrantes a causa del cambio climático” se aplicaba a las personas que cambiaban voluntariamente de lugar de residencia y que el término “personas desplazadas por el cambio climático” se aplicaba a las que se habían visto obligadas a cambiar de domicilio. Suiza prefería utilizar el término “migración y desplazamiento debidos a factores ambientales”⁷. Los Estados Unidos de América empleaban el término “migración relacionada con el cambio climático”⁸. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) utilizaba los términos “migrante por motivos ambientales” o “desplazado”⁹. Otros usaban el término “personas desplazadas por desastres a través de las fronteras”¹⁰.

5. Según una de las comunicaciones, está ganando cada vez más adeptos el empleo del término “movilidad climática” para abarcar toda la gama de tipos de movimiento que pueden producirse, a saber, el desplazamiento, la migración, la relocalización planificada y la evacuación¹¹. Si bien puede ser un término útil, en opinión del Relator Especial, presenta limitaciones porque contiene el vocablo abreviado “climático”, en lugar de “cambio climático”, lo cual crea ambigüedad sobre si los fenómenos meteorológicos son consecuencia del cambio climático o simplemente ocurren de forma natural. De esto se podría inferir cierto grado de negación del cambio climático. El término “movilidad” tiende a restar importancia a las violaciones de los derechos humanos inherentes al desplazamiento. La movilidad no distingue entre desplazamiento interno y desplazamiento transfronterizo.

6. La Iniciativa Nansen sobre el Desplazamiento Transfronterizo Provocado por Desastres empleaba el término “personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático”¹², que se acerca a una definición operativa, aunque la relación entre cambio climático y desastres naturales crea cierta confusión. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, que da seguimiento a la labor de la Iniciativa Nansen, definió desastre como una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que involucra pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o ambientales generalizados, los cuales exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacerles frente mediante el uso de sus propios recursos”¹³. Este término ignora el hecho de que el cambio climático puede tener efectos sobre una persona y puede no acarrear necesariamente pérdidas generalizadas.

7. La Comisión de Derecho Internacional hizo referencia a la “protección de las personas en caso de desastre” sin distinguir en cuanto al tipo de desastre¹⁴. La Comisión se refirió a un desastre como un “acontecimiento calamitoso que perturba gravemente el funcionamiento de la sociedad”. A juicio del Relator Especial, este límite conceptual no resulta muy útil, ya que excluiría a personas o pequeños grupos de personas que tengan que abandonar sus tierras debido a sequías u otros fenómenos relacionados con el cambio climático.

⁷ Comunicación de Suiza.

⁸ Estados Unidos, Casa Blanca, “Report on the impact of climate change on migration”, 2021. Puede consultarse en www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf.

⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario sobre Migración”, 2019. Puede consultarse en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.

¹⁰ Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, “Estrategia 2019-2022”, 2019. Puede consultarse en https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2020/02/09022019-PDD-Estrategia-Espa%C3%B1ol-FINAL_compressed.pdf.

¹¹ Comunicación de Jane McAdam.

¹² Iniciativa Nansen, “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático”.

¹³ Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, “Estrategia 2019-2022”.

¹⁴ A/71/10, cap. IV.E.

8. Se ha argumentado que las personas se desplazan a través de fronteras internacionales como estrategia de “adaptación”. La OIM tiende a utilizar este concepto¹⁵. El Relator Especial opina que el uso del término “adaptación” tiende a minimizar el hecho de que las personas se ven obligadas a dejar sus tierras. Esto no es realmente adaptarse al cambio climático, sino escapar de sus efectos.

9. El concepto de “desplazamiento” también es importante, ya que indica que las personas se han visto desplazadas de sus tierras debido al cambio climático. El desplazamiento puede ser causado por un fenómeno relacionado con el cambio climático, ya sea repentino o de evolución lenta, como una sequía o el aumento del nivel del mar. En la mayoría de los casos, las personas que se encuentran en estas circunstancias se ven obligadas a desplazarse. Tienen pocas opciones y, por tanto, se ven desplazadas. Se ha propuesto el término “personas desplazadas por el clima”¹⁶. En aras de la claridad, en el presente informe, el Relator Especial emplea el término “personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático”. Aunque este término se utiliza para aportar claridad, no hay que olvidar que se trata solo de una etiqueta y que esta no describe adecuadamente las penurias que afrontan las personas desplazadas ni las circunstancias que las han empujado a cruzar fronteras internacionales.

10. En opinión del Relator Especial, cabe recordar que el cambio climático está causado principalmente por las emisiones de gases de efecto invernadero de los principales países emisores. Hay un aspecto importante de causalidad y responsabilidad internacional que debe tenerse en cuenta al referirse a las personas desplazadas por el cambio climático. Si bien las personas que sufren los denominados “desastres naturales”, como terremotos y tsunamis, pueden experimentar dificultades similares en el contexto de esos fenómenos, la responsabilidad de dar respuesta al cambio climático es muy distinta, y es necesario diferenciarla. Sin embargo, los países históricamente más responsables de la crisis climática gastan más dinero en reforzar la seguridad de sus fronteras para mantener fuera a los migrantes que en atajar la crisis que obliga a las personas a abandonar sus hogares¹⁷.

III. Casos y proyecciones de desplazamiento transfronterizo debido al cambio climático

11. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha calculado que 3.300 millones de personas viven en países con una alta vulnerabilidad humana al cambio climático. Están surgiendo focos mundiales de alta vulnerabilidad en zonas transfronterizas, que abarcan más de un país como resultado de cuestiones interrelacionadas que tienen que ver con la salud, la pobreza, la migración, los conflictos, la desigualdad de género, la inequidad, la educación, la elevada deuda, la debilidad de las instituciones y la falta de capacidad de gobernanza y de infraestructuras¹⁸. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha señalado que los efectos adversos del cambio climático y los

¹⁵ Por ejemplo, la OIM señala que los huracanes Eta e Iota causaron desastres en Honduras, lo que provocó que al menos 13.386 viviendas se vieran afectadas. Según la OIM, esto llevó a la población a migrar fuera de Honduras como estrategia de adaptación. OIM, “Informe regional: flujos migratorios altamente vulnerables y movilidad fronteriza en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y México”, 2021. Puede consultarse en <https://dtm.iom.int/reports/costa-rica-honduras-el-salvador-guatemala-mexico-flujo-de-personas-migrantes-altamente>.

¹⁶ Carta de fecha 20 de septiembre de 2021 dirigida al Presidente de los Estados Unidos de América y al Secretario del Departamento de Seguridad Nacional por Alexander Vernon y otros en relación con la potestad ejecutiva para admitir a quienes huyen de su país de origen o no pueden regresar a él en condiciones de seguridad debido al cambio climático. Véase también Aydali Campa, “Climate migrants lack a clear path to asylum in the US”, Inside Climate News, 21 de mayo de 2022.

¹⁷ Transnational Institute, “Global climate wall: how the world’s wealthiest nations prioritise borders over climate action”, 25 de octubre de 2021. Puede consultarse en <https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/muro-contra-el-clima>.

¹⁸ Pörtner, H. O. y otros, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, H. O. Pörtner y otros (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

desastres contribuyen cada vez más a los movimientos humanos¹⁹, en forma de relocalización planificada de personas o comunidades, migración o desplazamiento²⁰.

12. No se ha realizado una evaluación exhaustiva de las personas desplazadas internacionalmente a causa del cambio climático. Al Relator Especial le preocupa que ni el ACNUR ni la OIM aporten una estimación total del número de personas desplazadas internacionalmente como consecuencia del cambio climático, aunque sí facilitan cifras en casos individuales. Parece haber reticencia a realizar una estimación total de este tipo, lo cual es un grave error. La mayoría de las estadísticas se refieren a los desplazados internos, pero, en cuanto cruzan fronteras internacionales, su condición no queda definida adecuadamente. Algunos parecen argumentar que es demasiado difícil definir a las personas como víctimas del cambio climático como causa fundamental de su desplazamiento. Si bien esto puede ser así en algunas circunstancias, está muy claro que los fenómenos relacionados con el cambio climático son factores de desplazamiento y que se puede definir a las personas como desplazadas por el cambio climático.

13. Se calcula que, en 2020, el 75 % de los nuevos desplazamientos de Somalia a Kenya fueron consecuencia del cambio climático²¹. El International Rescue Committee señaló que, en 2022, 60.000 somalíes habían huido del cambio climático y cruzado a Kenya y ahora se encontraban en el campamento de refugiados de Dadaab²². Según el ACNUR, en enero de 2022, el campamento de refugiados de Dadaab acogía a más de 200.000 refugiados y solicitantes de asilo registrados y a un número incalculable de refugiados no registrados, muchos de los cuales habían llegado en los 12 a 18 meses anteriores, huyendo de la última sequía catastrófica provocada por el cambio climático en Somalia²³.

14. En la región del Corredor Seco Centroamericano, en particular en Guatemala, Honduras y El Salvador, se observó en 2016 que más de 3,5 millones de personas necesitaban asistencia humanitaria debido a una prolongada sequía²⁴. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), las condiciones de sequía causadas por El Niño que habían comenzado en 2014 provocaron un aumento significativo de la migración irregular a los Estados Unidos²⁵. El PMA señaló que se registraba una tendencia de migración hacia ese país entre las personas más jóvenes y vulnerables²⁶. Además de los problemas económicos a los que se enfrentaron como consecuencia de la sequía y de la incapacidad para alimentar adecuadamente a sus familias, las personas desplazadas de estratos socioeconómicos medios y bajos tuvieron que endeudarse ofreciendo los activos de la familia como garantía para pagar el viaje de emigración a los Estados Unidos o a otros países²⁷. En 2020, dos huracanes de gran intensidad causaron daños considerables en las infraestructuras, los cultivos y el ganado en Honduras, obligando a la población a desplazarse a través de las fronteras

¹⁹ El término “movilidad humana”, de carácter general, se refiere a tres formas de movimiento de población: a) el desplazamiento (movimiento principalmente forzoso de personas); b) la migración (movimiento primordialmente voluntario de personas); y c) la relocalización planificada (proceso de asentamiento de personas o comunidades en una nueva ubicación). Véase también Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, decisión 1/CP.16, párr. 14 f);

²⁰ Comunicación del ACNUR.

²¹ Amali Tower, “Climate change driving displacement as Somalia faces famine: an interview with the UN's Christophe Hodder”, *Climate Refugees*, 8 de junio de 2022. Puede consultarse en www.climate-refugees.org/perspectives/2022/6/8/somalia.

²² Madiha Raza, “Humanitarian needs mount as almost 60,000 refugees from Somalia arrive in Dadaab Refugee camp due to impact of climate change, warns IRC”, *Reliefweb*, comunicado de prensa, 7 de noviembre de 2022. Puede consultarse en <https://reliefweb.int/report/kenya/humanitarian-needs-mount-almost-60000-refugees-somalia-arrive-dadaab-camp-due-impact-climate-change-warns-irc>.

²³ *Ibid.*

²⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Corredor Seco América Central, informe de situación”, junio de 2016. Puede consultarse en: <https://reliefweb.int/report/guatemala/corredor-seco-am-rica-central-informe-de-situacion-junio-2016>.

²⁵ Programa Mundial de Alimentos, “Seguridad alimentaria y emigración: por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala y Honduras”, informe de investigación, septiembre de 2017. Puede consultarse en <https://es.wfp.org/publicaciones/seguridad-alimentaria-y-emigracion-por-que-la-gente-huye-y-el-impacto-que-esto-tiene>.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

internacionales²⁸. Un representante de una organización de la sociedad civil de América Latina indicó que algunas personas se habían mostrado renuentes a identificarse como desplazados por el cambio climático, aunque más tarde admitieron ese hecho, ya que no se les habría otorgado la condición de refugiado. En su lugar, inventaron historias en las que relataban que habían sido objeto de acoso por parte de pandillas o grupos de milicianos en su país de origen²⁹.

15. Según las proyecciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, de aquí a 2050, entre 31 y 143 millones de personas se verán desplazadas como consecuencia del cambio climático en América Central, América del Sur, África Subsahariana y Asia Meridional³⁰. En febrero de 2023, el Secretario General declaró que, para los cientos de millones de personas que vivían en pequeños Estados insulares en desarrollo y otras zonas costeras bajas de todo el mundo, la elevación del nivel del mar generaba un torrente de problemas que provocaría un éxodo masivo en escala bíblica de poblaciones enteras³¹.

IV. Implicaciones para los derechos humanos de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático

16. Las implicaciones de los desplazamientos causados por el cambio climático sobre los derechos humanos, en particular para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático, son graves y preocupantes. Las personas desplazadas debido al cambio climático se enfrentan a múltiples violaciones de sus derechos humanos. Los fenómenos relacionados con el cambio climático pueden privar a las personas de su derecho a la alimentación, el agua, el saneamiento, la vivienda, la salud y la educación y, en el caso de algunas, del derecho a la vida. Los estudios indican que las mujeres y los niños son los más afectados por los desastres y los efectos del cambio climático, ya que tienen hasta 14 veces más probabilidades de morir a causa de un desastre climático, como un huracán, un tifón, un ciclón o una inundación, que los hombres. En 2018, más de la mitad de los 41 millones de desplazados internos eran mujeres. Además, la mayoría de los sistemas de alerta temprana para desastres y otras emergencias son diseñados y utilizados por hombres sin tener en cuenta la perspectiva de género³².

17. El proceso de cruzar fronteras internacionales está plagado de vulneraciones de derechos. Un gran número de personas desplazadas a través de las fronteras mueren o desaparecen cada año tanto en las fronteras terrestres como marítimas. Entre 2014 y 2022, más de 50.000 personas perdieron la vida durante los movimientos migratorios. Más de la mitad de esas muertes se produjeron en rutas hacia y dentro de Europa, sobre todo en el mar Mediterráneo³³. Un porcentaje de los fallecidos eran, sin duda, personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la muerte a manos de redes delictivas y grupos armados es uno de los

²⁸ ACNUR, “Cambio climático, otro factor que provoca desplazamiento en Honduras”, 9 de noviembre de 2021. Puede consultarse en https://www.acnur.org/noticias/stories/cambio-climatico-otro-factor-que-provoca-desplazamiento-en-honduras#_ga=2.202046297.997363050.1682836599-1920846134.1608105939.

²⁹ Testimonio durante un acto virtual.

³⁰ Pörtner, H. O. y otros, Contribution of Working Group II.

³¹ Naciones Unidas, “Secretary-General’s remarks to the Security Council debate on sea-level rise: implications for international peace and security”, 14 de febrero de 2023. Puede consultarse en www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-14/secretary-generals-remarks-the-security-council-debate-sea-level-rise-implications-for-international-peace-and-security.

³² Care International, “Evicted by climate change: confronting the gendered impacts of climate-induced displacement”, julio de 2020. Puede consultarse en <https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2020/07/CARE-Climate-Migration-Report-v0.4.pdf>.

³³ J. Black y Z. Sigman, “50,000 lives lost during migration: analysis of Missing Migrants Project data 2014–2022”. OIM, Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial. Puede consultarse en <https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/2022%2050k%20deaths.pdf>.

mayores riesgos para los migrantes³⁴. Algunas personas que cruzan fronteras internacionales se enfrentan a otras amenazas, así como a riesgos adicionales de violaciones de los derechos humanos, debido a características personales como su edad, identidad de género, discapacidad o estado de salud³⁵.

18. Según los testimonios recabados por el Relator Especial, las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático pueden ver denegados sus derechos humanos fundamentales y ser objeto de acoso y tortura a manos de bandas armadas. Los niños desplazados pueden estar expuestos a diversos riesgos, como abusos, violencia, trata, explotación y otras formas de maltrato³⁶. El International Institute for Environment and Development informa de que existe una clara vinculación entre la migración causada por factores climáticos, el desplazamiento y las formas contemporáneas de esclavitud. Dicho instituto observó que no se reconocía esa relación, lo cual se traducía en la ausencia de políticas sólidas y específicas y, por tanto, en la falta de protección de las personas que más la necesitaban³⁷. Esta preocupación también se señaló durante la visita del Relator Especial a Bangladesh, donde personas y familias desplazadas por el cambio climático fueron blanco de los tratantes y obligadas a trabajar en condiciones de explotación laboral y a realizar trabajo sexual³⁸.

19. Los estudios realizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Libia indican que se producen casos sistemáticos de asesinato, tortura, violación, amenaza de violación, homicidio, violencia sexual, esclavitud, maltrato racial y palizas de migrantes por parte de algunas autoridades estatales, milicias, grupos armados y tratantes³⁹. En 2022, en Libia había más de 60.000 migrantes de más de 40 nacionalidades⁴⁰. Según la OIM, los diez principales países de origen de los migrantes repatriados desde Libia a través del Programa de Retorno Voluntario Humanitario son Nigeria, Malí, el Níger, Bangladesh, Guinea, el Sudán, Gambia, Côte d'Ivoire, Ghana y el Senegal. En un estudio centrado en Gambia, el cambio climático se identificó como uno de los factores que originaron el desplazamiento de gambianos como consecuencia de las condiciones climáticas y meteorológicas extremas, la erosión costera y las inundaciones⁴¹. Es muy probable que una proporción significativa de migrantes de los otros diez principales países de origen sean también personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

20. La cuestión de la militarización de las fronteras, y los consiguientes abusos de derechos humanos en estos procesos militarizados, fue uno de los principales temas destacados en la comunicación presentada por una organización de la sociedad civil. En ella se indicó que, a medida que iba en aumento el número de personas desplazadas a través de fronteras debido al cambio climático, el personal fronterizo se volvía cada vez más brutal y restrictivo y estaba más fuertemente armado. La violencia doméstica y de género estaba aumentando como consecuencia de esas medidas, lo que ponía en grave peligro a las mujeres, los niños y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales⁴².

³⁴ *Ibid.*

³⁵ ACNUDH, Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations. Puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>.

³⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Guiding Principles for Children on the Move in the Context of Climate Change. Puede consultarse en www.unicef.org/globalinsight/media/2796/file/UNICEF-Global-Insight-Guiding-Principles-for-children-on-the-move-in-the-context-of-climate-change-2022.pdf.

³⁷ Comunicación del International Institute for Environment and Development.

³⁸ Bharadwaj, R. y otros, "Social protection and informal job market reform for tackling the climate migration nexus", International Institute for Environment and Development, documento de trabajo, septiembre de 2022. Puede consultarse en <http://pubs.iied.org/21121IIED>.

³⁹ A/HRC/49/4.

⁴⁰ ACNUDH, "Nowhere but back: assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya", noviembre de 2022. Puede consultarse en www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/Report-on-assisted-return-and-reintegration.pdf.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Comunicación del Centro de Política Exterior Feminista.

21. Los Pueblos Indígenas afrontan retos particulares cuando se ven desplazados a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. En 2018, se estimó que había 83.000 personas indígenas “migrantes internacionales” en nueve países centroamericanos, la mayoría de las cuales eran mujeres⁴³. En el caso de estos pueblos, el cambio climático ha sido identificado como una de las causas de desplazamiento internacional⁴⁴. En tales situaciones, los Pueblos Indígenas se enfrentan a una serie de violaciones de los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, agresiones sexuales y acoso⁴⁵. También se enfrentan a diversos problemas de salud, debido a la falta de acceso a los servicios médicos⁴⁶.

22. No hay que olvidar que algunas personas no pueden desplazarse durante un fenómeno relacionado con el cambio climático. Algunas se ven atrapadas por diversos motivos, como su situación económica o social o su edad⁴⁷. Aunque el examen de la situación de las poblaciones atrapadas queda fuera del alcance del presente informe, no deben ignorarse sus difíciles circunstancias.

V. Importancia y necesidad de prestar una atención especial al desplazamiento causado por el cambio climático

23. El cambio climático es un fenómeno global cuyo impacto no hará sino aumentar. El preámbulo del Acuerdo de París lo establece claramente:

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.

24. El Relator Especial considera que el desplazamiento causado por el cambio climático es un problema global que debe abordarse a nivel internacional. Es evidente que un número reducido de países soporta una carga injusta y poco equitativa a la hora de hacer frente a las situaciones de personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Por ejemplo, en 2018 se estimó que tan solo diez países —en su mayoría muy pobres— acogían a más del 60 % de los refugiados del mundo, y cabía suponer que ese porcentaje incluyera a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático, y que todo el mundo desarrollado acogía solamente al 15 % de quienes necesitaban asilo⁴⁸.

25. Se requiere una respuesta internacional, acorde con la enormidad del problema, y un sentido global de la responsabilidad. Hasta la fecha, la mayoría de los informes y las iniciativas se han centrado en los desplazados internos. El Relator Especial subraya que ha llegado el momento de que la comunidad internacional asuma su responsabilidad hacia los desplazados a través de fronteras internacionales. En consonancia con el Acuerdo de París, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de encontrar la financiación y el apoyo técnico y humanitario necesarios para ayudar a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático y defender sus derechos.

⁴³ Oficina Regional de la OIM para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, “5 aspectos clave sobre la migración de los Pueblos Indígenas”. Puede consultarse en <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/5-aspectos-clave-sobre-la-migracion-de-los-pueblos-indigenas>.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Testimonios escuchados durante las consultas en línea.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Armelle Gouritin y Raúl Pachero-Vega, “Aproximación al encuentro entre migración y efectos climáticos”. en Armelle Gouritin (ed.), *Migrantes climáticos en México*, 2021 (México: FLACSO México).

⁴⁸ James C. Hathaway, “The global cop-out on refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, núm. 4.

26. El Relator Especial destaca que, desde un punto de vista jurídico y procedimental, debería establecerse una distinción entre las personas desplazadas por el cambio climático y las personas afectadas por desastres geológicos, como terremotos y tsunamis. El cambio climático es un problema mundial, cuyas causas tienen su origen principalmente en los países industrializados. Esto significa que la situación de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático debería examinarse en el contexto de la causalidad y la responsabilidad. Aunque los efectos pueden ser similares a los de los desastres geológicos, los mecanismos de respuesta serán diferentes en razón de la responsabilidad internacional por los efectos del cambio climático. La responsabilidad de hacer frente a los desastres geológicos recae principalmente en el Estado afectado. Si bien puede prestarse ayuda humanitaria internacional de algún tipo, esta suele ser puntual y fugaz. Algunas de las respuestas humanitarias pueden ser similares para todos los tipos de desastres; sin embargo, la responsabilidad jurídica y procedimental con respecto a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático exige un trato diferenciado. Además, la asistencia financiera para los desplazados por el cambio climático debería ser diferente, habida cuenta de las obligaciones establecidas en el artículo 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el artículo 8 del Acuerdo de París.

27. Aunque en el pasado se ha afirmado que es difícil diferenciar entre las causas del desplazamiento, los efectos del cambio climático están bien documentados. El Relator Especial considera que esta afirmación ya no es válida. La ciencia ha dejado muy claro que, en la actualidad, en los fenómenos meteorológicos extremos concurre un factor humano debido al cambio climático. No es demasiado difícil determinar si las personas proceden de zonas que sufren los efectos del cambio climático. La Organización Meteorológica Mundial, por ejemplo, cuenta con el Sistema Mundial de Observación del Clima⁴⁹, que evalúa periódicamente el estado de las observaciones climáticas mundiales. En el marco de muchos de los procesos examinados en el presente informe se mantiene la opinión de que el desplazamiento debido al cambio climático no puede diferenciarse de otras causas. Esta opinión parece estar basada en datos objetivos obsoletos y motivaciones políticas para negar la causalidad del cambio climático.

28. La abundancia de documentos y estrategias que versan sobre los desplazados internos por “desastres” deja patente lo espinosa que resulta desde un punto de vista político la cuestión del desplazamiento a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Como se ha señalado anteriormente, esto tiende a hacer recaer la carga de las obligaciones en materia de respuesta en el Estado afectado. Cuando las personas se desplazan a través de fronteras internacionales, los mecanismos de orientación y protección jurídica tienden a esfumarse a causa de la dimensión política que rodea a tales fenómenos. El Relator Especial opina que ha llegado el momento de enfrentarse a la realidad y aceptar el hecho de que un gran número de personas se están viendo desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático y que existe la responsabilidad jurídica internacional de protegerlas de forma adecuada.

VI. Enfoques jurídicos para proteger los derechos de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático

A. Enfoques internacionales

29. Hay una serie de tratados internacionales de derechos humanos que son relevantes a la hora de proporcionar protección a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Además, el derecho penal transnacional se ocupa de las acciones delictivas relacionadas con la migración, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo para

⁴⁹ Véase <https://gcos.wmo.int>.

Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Cabe señalar que existen considerables lagunas en la ratificación de estos tratados, sobre todo entre los pequeños Estados insulares en desarrollo, y lagunas aún mayores en su aplicación⁵⁰. Las lagunas en la ratificación pueden estar relacionadas con la carga que supone la presentación de informes⁵¹. No obstante, debería hacerse todo lo posible para alentar a todos los países a que ratifiquen estos importantes tratados.

30. El concepto jurídico de no devolución, cuyo propósito es impedir que un refugiado se vea obligado a regresar a su país, está bien fundamentado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Además, el concepto parece haber alcanzado el rango de derecho internacional consuetudinario e impone a todos los Estados la obligación jurídica de hacer efectivo este derecho⁵². De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el principio de no devolución entraña la obligación de no expulsar a una persona, sea cual sea su condición, cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de los derechos humanos, como tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁵³.

31. Otros derechos humanos pertinentes son los derechos a la vida⁵⁴, a salir del propio país y a entrar o regresar a él⁵⁵, a la alimentación⁵⁶, a una vivienda adecuada⁵⁷, a la salud⁵⁸ y al agua y al saneamiento⁵⁹. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁶⁰ y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes⁶¹ también han examinado las lagunas en materia de derechos humanos en el contexto de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

32. Aparte de las obligaciones generales de derechos humanos establecidas en virtud de los tratados enumerados en párrafos anteriores, existen algunas opciones jurídicas para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

B. Enfoques regionales

33. Algunas regiones han ampliado la definición de refugiado para que las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático puedan quedar comprendidas en dicha definición. Por ejemplo, la Unión Africana incluye entre las circunstancias que permiten aplicar la definición de refugiado a una persona 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, a causa de los cuales se vea obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su

⁵⁰ Para conocer el estado de ratificación, véase la Colección de Tratados de las Naciones Unidas. Puede consultarse en https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en.

⁵¹ Testimonio de un representante de un pequeño Estado insular en desarrollo.

⁵² Lauren Nishimura, "Climate change migrants: impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies", *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, núm. 1.

⁵³ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7; y Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 16, párr. 1.

⁵⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6.

⁵⁵ *Ibid.*, art. 12.

⁵⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, art. 12.

⁵⁹ Véanse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua; y resolución 64/292 de la Asamblea General.

⁶⁰ [A/HRC/38/21](https://www.unhcr.org/refugees/38/21).

⁶¹ [A/77/189](https://www.unhcr.org/refugees/77/189).

nacionalidad⁶². El concepto de acontecimientos que perturben gravemente el orden público bien podría interpretarse como un fenómeno relacionado con el cambio climático. Sin embargo, no todos los fenómenos relacionados con el cambio climático podrían definirse como alteraciones del orden público; algunos fenómenos pueden tener efectos aislados, que pueden no inscribirse en el concepto colectivo de orden público. Además, en los casos en que estos acuerdos regionales no fueran de aplicación, la condición de refugiadas de esas personas se determinaría con arreglo a la definición más restrictiva de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

34. El Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4) permite la libre circulación de personas entre las fronteras de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras, sin necesidad de visados ni pasaportes y con escasas restricciones migratorias y aduaneras⁶³. Las categorías de migración regular establecidas en el CA-4 prevén la posibilidad de que los extranjeros soliciten la renovación de su situación migratoria, teniendo en cuenta la legislación nacional, la situación posterior al desastre en el país de origen y la situación específica de cada persona, incluidas sus vulnerabilidades.

35. El concepto de no devolución también fue confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una opinión consultiva, en la que señalaba que la expresión “protección internacional” debería aplicarse, entre otras personas, a “cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria”⁶⁴.

36. Con respecto a las cuestiones relacionadas con la Convención sobre los Derechos del Niño, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó las circunstancias particulares de los niños y niñas pertenecientes a comunidades indígenas cuando se habían desplazado voluntaria o forzosamente fuera de su territorio y comunidad, e indicó que las medidas de protección debían ser adoptadas e implementadas teniendo en consideración su contexto cultural⁶⁵.

37. En África Oriental se estableció el Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas en la región de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, con el fin de abordar los problemas de la sequía y la desertificación^{66 67}. El Protocolo aún no ha entrado en vigor. En virtud del nuevo Protocolo, las personas que huyan de desastres podrán buscar refugio en un país vecino; no tendrán que regresar hasta que puedan hacerlo en condiciones de seguridad. Esto incluye a quienes cruzan una frontera en previsión de un desastre, durante o después de este.

38. La Unión Europea aplica el Sistema Europeo Común de Asilo y utiliza la definición de refugiado que figura en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, por lo que no cuenta con una disposición relativa a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático⁶⁸. Afirma el principio de no devolución y reconoce el interés superior del niño, en consonancia con la Convención sobre los Derechos

⁶² Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África.

⁶³ Sistema de la Integración Centroamericana, “Un vistazo a la integración”. Puede consultarse en www.sica.int/sica/vista.aspx.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, solicitada por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, relativa a los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Protocolo del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana relativo a la Libre Circulación de las Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento.

⁶⁷ Los países miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo son Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y Uganda.

⁶⁸ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095>.

del Niño. Además, la Directiva del Consejo de la Unión Europea relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas amplía la definición de refugiado para incluir a “las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos”⁶⁹. El Relator Especial considera que el carácter temporal de la protección prevista en dicha Directiva puede dejar margen para que las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático reciban protección temporal, pero no sería pertinente en el caso de las personas desplazadas de forma permanente debido a fenómenos de evolución lenta.

C. Enfoques nacionales

39. Existen algunas circunstancias en las que los Gobiernos nacionales han concedido un cierto grado de protección a las personas desplazadas internacionalmente debido al cambio climático.

40. Tanto Italia como Suecia disponen de un estatuto específico de protección por razones de calamidad o desastre natural para los nacionales de terceros países que no reúnen los requisitos necesarios para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria⁷⁰. En el permiso de residencia que concede Suecia se establecen condiciones similares al estatuto uniforme para los refugiados que otorga la Unión Europea, mientras que el de Italia es comparable a la protección subsidiaria que brinda la Unión Europea, aunque el estatuto ofrece condiciones menos favorables, por ejemplo, en cuanto a la duración del permiso de residencia.

41. Los Estados Unidos ofrecen a los ciudadanos extranjeros que se encuentran en su territorio protección temporal, consistente en la concesión de autorización temporal para permanecer en él en situaciones especiales establecidas por el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional, a saber, debido a condiciones en el país en cuestión que impiden temporalmente que los nacionales de ese país regresen de forma segura, o en determinadas circunstancias, cuando el país no puede gestionar adecuadamente el retorno de sus nacionales. Actualmente, el estatuto de protección temporal solo es aplicable a ciudadanos de 15 países⁷¹. Los Estados Unidos han otorgado el estatuto de protección temporal a ciudadanos de Honduras, por ejemplo, a raíz del desastre ambiental y la alteración sustancial de las condiciones de vida causados por el huracán Mitch y de la incapacidad temporal de Honduras para gestionar adecuadamente el retorno de los nacionales hondureños⁷². Se confirió un estatuto de protección temporal similar a ciudadanos de Nicaragua.

42. Los Estados Unidos también cuentan con la figura de la salida forzosa diferida, que permite permanecer en su territorio a determinadas personas procedentes de países y regiones designados que afrontan conflictos políticos o civiles o desastres naturales⁷³.

⁶⁹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>.

⁷⁰ Red Europea de Migración, “Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019”, mayo de 2020. Puede consultarse en https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final.pdf.

⁷¹ Afganistán, Camerún, El Salvador, Etiopía, Haití, Honduras, Myanmar, Nepal, Nicaragua, República Árabe Siria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Ucrania, Venezuela (República Bolivariana de) y Yemen.

⁷² Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización, INS núm. 1964-98, Orden del Ministerio de Justicia núm. 2201-98. Puede consultarse en www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-01-05/html/98-34849.htm.

⁷³ Liberia, Venezuela (República Bolivariana de) y Hong Kong (China). Véase Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, Salida forzosa diferida (<https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/salida-forzosa-diferida>).

43. En la Argentina, los nacionales sudamericanos pueden solicitar un visado de residencia por razones humanitarias⁷⁴. Desde 2022, entre las razones humanitarias figuran los desastres naturales⁷⁵. El permiso de residencia dura seis meses, con posibilidad de renovación antes de la fecha de expiración. En su Ley de Migración, el Estado Plurinacional de Bolivia ha hecho referencia explícita a la migración por cambio climático y a la necesidad de proteger a las personas que migran, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna⁷⁶. El Brasil brinda acogida humanitaria durante dos años, prorrogables, en caso de desastre ambiental⁷⁷. En el Canadá se aplican medidas especiales con respecto a determinados desastres graves; ese fue el caso del tifón Haiyan que azotó Filipinas en 2013. Las medidas especiales son aplicables sobre todo a las personas que pueden demostrar la existencia de un vínculo con el desastre y tienen familiares directos en el Canadá⁷⁸.

44. Existe jurisprudencia que indica que los tribunales de al menos un país europeo están adoptando una perspectiva más amplia con respecto a la adopción de medidas de protección para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Austria ha concluido que los desastres pueden tomarse en consideración al analizar la protección subsidiaria, al igual que el país de origen. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la sequía en Somalia y la precaria situación de abastecimiento, así como los informes relativos al país, debían tenerse en cuenta a los efectos de la concesión de protección subsidiaria. En relación con las inundaciones en el Pakistán, el Tribunal dictaminó que las autoridades estaban obligadas a evaluar minuciosamente la situación tras un desastre y a explicar en qué fuentes se basaban sus conclusiones⁷⁹. Aunque se definieron como desastres, lo cierto es que esos fenómenos fueron consecuencia del cambio climático. El Tribunal Supremo de Italia admitió a trámite un recurso interpuesto por un refugiado en relación con el grave desastre ambiental del delta del Níger⁸⁰.

45. El derecho a reclamar la condición de “refugiado por el cambio climático” se examinó en el caso de un nacional de Kiribati residente en Nueva Zelanda. Ioane Teitiota solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado en virtud del artículo 129 de la Ley de Inmigración de 2009, alegando que su patria, Kiribati, se enfrentaba a una elevación constante del nivel del mar como consecuencia del cambio climático. Presentó su solicitud ante el Tribunal de Inmigración y Protección. Aunque el Tribunal aceptó que la preocupación del Sr. Teitiota por Kiribati y su futuro estaba justificada, desestimó su recurso por considerar que no era ni un refugiado en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni una persona protegida en el sentido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸¹. El Sr. Teitiota sometió su caso al Comité de Derechos Humanos, que consideró que no había demostrado que la evaluación de las autoridades nacionales hubiera sido claramente arbitraria o errónea en ese sentido, o bien que hubiera equivalido a una denegación de justicia⁸². No obstante, el Comité afirmó que, incluso en el caso de que quienes solicitaran asilo por causas climáticas no tuvieran derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, las normas de derechos humanos imponían a los Estados receptores la

⁷⁴ Argentina, Ley núm. 25871 (2003), art. 24 h); y Decreto núm. 616/2010, art. 24 h).

⁷⁵ Argentina, Dirección Nacional de Migraciones, Disposición núm. 891/2022. Puede consultarse en www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262784/20220519.

⁷⁶ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley núm. 370 (2013). Puede consultarse en www.refworld.org/docid/5aa2aa2e7.html.

⁷⁷ Brasil, Ley núm. 13.445, de 24 de mayo de 2017. Puede consultarse en <https://www.refworld.org/es/pdfid/592c6f744.pdf>.

⁷⁸ Canadá, Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, de 2001. Puede consultarse en <https://perma.cc/EYW7-M5EY>.

⁷⁹ Margit Ammer y otros, “Disaster-related displacement into Europe: judicial practice in Austria and Sweden”, Instituto Ludwig Boltzman e Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, abril de 2022. Puede consultarse en <https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2022/04/ClimMobil-1.pdf>.

⁸⁰ Tribunal Supremo de Casación de Italia, auto núm. 5022/2021 de 12 de noviembre de 2020.

⁸¹ Comité de Derechos Humanos, *Ioane Teitiota c. Nueva Zelanda* (CCPR/C/127/D/2728/2016).

⁸² *Ibid.*

obligación de no expulsarlos ni devolverlos, cuando su devolución al Estado de origen diera lugar a la vulneración de su derecho a la vida⁸³.

46. Pese al caso mencionado, el Relator Especial considera que en algunos países existe un conjunto de normas cada vez mayor que indica que se está otorgando cierto grado de protección a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Sin embargo, esta protección es poco sistemática y refleja una falta general de uniformidad a nivel internacional sobre esta cuestión.

VII. Enfoques de política para hacer frente al desplazamiento causado por el cambio climático

47. Existen una serie de políticas y mecanismos e instrumentos de carácter no vinculante en el ámbito de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. A continuación se presentan algunos de estos instrumentos de política clave.

A. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

48. A nivel de la región de América Latina, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aprobada por el Coloquio sobre Cuestiones de Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá en 1984, amplió la definición de refugiado para América Latina y propuso nuevos enfoques de las necesidades humanitarias de los refugiados y los desplazados en un espíritu de solidaridad y cooperación. La Declaración de Cartagena amplía la definición regional de refugiado en las Américas para incluir a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos “u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Treinta años después de la aprobación de la Declaración de Cartagena, en la Declaración y el Plan de Acción del Brasil, las partes alentaron la adopción de nuevas estrategias para seguir mejorando las oportunidades de integración local, reasentamiento y repatriación voluntaria y promoviendo los programas regionales de movilidad laboral, así como el respeto de los derechos de los refugiados y los desplazados.

B. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

49. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados por el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos en 1998, se define a los desplazados internos como personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida⁸⁴. Si bien los Principios Rectores solo se aplican a los desplazados internos, imparten una orientación que puede resultar útil para el trato de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

C. Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo

50. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que se creó en 2007, es un proceso dirigido por los Estados, oficioso y no vinculante, cuyo objetivo es orientar el debate mundial en el ámbito de la migración y el desarrollo. El propósito del Foro es brindar una ocasión para que los Gobiernos, en colaboración con la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Grupo Temático Mundial sobre Protección, Global Database on IDP Laws and Policies (www.globalprotectioncluster.org/old/global-database-on-idp-laws-and-policies/).

locales y regionales, la juventud, el sistema de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, analicen y debatan cuestiones delicadas, forjen consenso, planteen soluciones innovadoras e intercambien políticas y prácticas. En 2022, la Presidencia del Foro definió “El impacto del cambio climático en la movilidad humana: acción preventiva, acción humanitaria y desarrollo” como una de las esferas prioritarias de trabajo⁸⁵.

D. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

51. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, establece un marco universal de normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los Pueblos Indígenas del mundo, y ahonda en las normas de derechos humanos y libertades fundamentales existentes que son aplicables en su caso. El artículo 36 de la Declaración dispone que los Pueblos Indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.

E. Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático

52. La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, aprobada en el marco de la Iniciativa Nansen, fue fruto de un proceso consultivo liderado por los Estados que se puso en marcha en 2012 con el propósito de 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 desastres⁸⁶. La Iniciativa Nansen identificó por lo menos 50 países que, en décadas recientes, habían acogido a personas tras la ocurrencia de desastres o que se habían abstenido de devolverlas, especialmente en casos de desastres ocasionados por tormentas tropicales, inundaciones, sequías, tsunamis y terremotos⁸⁷. Propuso tres ámbitos prioritarios de actuación futura, a saber: recolectar información y ampliar el conocimiento, mejorar el uso de medidas de protección humanitaria y fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento en el contexto de desastres en el país de origen⁸⁸.

F. Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados

53. Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados fueron elaborados en 2013 por Displacement Solutions, una organización de la sociedad civil, en consulta con representantes de diez países. El propósito de los Principios es ofrecer un marco normativo integral, basado en los principios del derecho internacional, las obligaciones de derechos humanos y buenas prácticas, en el cual puedan abordarse los derechos de las personas desplazadas por causas climáticas. Aunque los Principios se refieren principalmente al desplazamiento interno, pueden resultar pertinentes para el trato de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

⁸⁵ Véase <https://gfmdecivilsociety.org/2022-2023-co-chairmanship/>.

⁸⁶ Iniciativa Nansen, “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático”.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

G. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

54. Dos de los principios clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General en 2015, son no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen la urgencia del cambio climático; el Objetivo 13 consiste en adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. En los Objetivos de Desarrollo Sostenible también se reconoce la vulnerabilidad de los migrantes a la explotación y los abusos, concretamente mediante las metas relativas a la lucha contra la trata de personas, a saber, la meta 5.2 (eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación), la meta 8.7 (adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas) y la meta 16.2 (poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños).

H. Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos

55. El Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos fue creado en 2015 durante el 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En su primera fase, el Equipo de Tareas elaboró recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. En su tercer plan de acción, el Equipo de Tareas estableció el objetivo de elaborar una guía técnica sobre cómo evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas no económicas en el contexto de la movilidad humana, incluidas las repercusiones en los conocimientos indígenas o locales, la identidad social y el patrimonio cultural, conjuntamente con el grupo de expertos sobre las pérdidas no económicas, una guía técnica sobre la integración de los vínculos entre la movilidad humana y el cambio climático en los correspondientes procesos nacionales de planificación en materia de cambio climático y una guía técnica sobre el acceso a la financiación para evitar, reducir al mínimo y afrontar los efectos del desplazamiento, en colaboración con el grupo de expertos sobre las medidas y el apoyo⁸⁹.

I. Marco de Gobernanza sobre la Migración

56. El Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM, de 2015, tenía por objeto presentar, de manera consolidada, coherente e integral, un conjunto de tres principios y tres objetivos que, si se respetaban y cumplían, garantizarían una migración ordenada y en condiciones humanas, que beneficiara a los migrantes y a la sociedad.

J. Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental

57. La finalidad de la Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental, elaborada en el contexto de una iniciativa conjunta de la Institución Brookings, el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown y el ACNUR en 2015, es proporcionar principios generales para que los Estados y otros actores planifiquen y lleven a cabo relocalizaciones planificadas a fin de proteger a las personas frente a los desastres y el cambio ambiental. La Guía incluye una serie de principios, entre ellos el de que la relocalización planificada debe llevarse a cabo con arreglo a un marco basado en los derechos para proteger

⁸⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Third rolling plan of action of the task force on displacement for 2022–2024. Puede consultarse en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf.

los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, tanto individuales como colectivos, de las personas relocalizadas y otras personas afectadas en todas las fases del proceso. Los derechos a la libre determinación, la preservación de la identidad y la cultura y el control de la tierra y los recursos son importantes, sobre todo para las comunidades indígenas.

K. Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres

58. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres se estableció para dar seguimiento a la labor de la Iniciativa Nansen y apoyar a los Estados y otras partes interesadas a implementar sus recomendaciones⁹⁰. La Plataforma promueve medidas destinadas a abordar las necesidades de protección y asistencia a las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, incluido el uso de instrumentos como visas humanitarias, medidas de protección temporal y otras prácticas efectivas que los Estados pueden utilizar para proporcionar protección humanitaria a las personas desplazadas por desastres a través de las fronteras. También pretende gestionar el riesgo de desplazamiento en el país de origen. La Plataforma ha elaborado una caja de herramientas que los Estados pueden usar para mejorar la labor de prevención y preparación frente al desplazamiento antes de que se produzca un desastre⁹¹. A juicio del Relator Especial, la Plataforma es probablemente el programa más integral de que se dispone actualmente para atender a las personas desplazadas por desastres. Sin embargo, esta no reconoce las circunstancias particulares de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático en lo que respecta a la responsabilidad de la comunidad internacional para hacer frente a los daños causados por el cambio climático. Sigue difuminando los límites entre los desastres naturales y los efectos del cambio climático y hace recaer en el Estado afectado la responsabilidad de dar una respuesta ante el “desastre”. Los países afectados por los efectos del cambio climático son en su mayoría los que menos han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero. En opinión del Relator Especial, la Plataforma parece perpetuar la carga injusta impuesta a los Estados afectados.

L. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

59. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por la Asamblea General en 2018, es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. En el párrafo 21 h) del Pacto Mundial, los Gobiernos se comprometieron a cooperar a fin de encontrar, desarrollar y reforzar soluciones para los migrantes que se vieran obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, como la desertificación, la degradación de la tierra, la sequía y la subida del nivel del mar, incluso mediante opciones de reubicación planificada u obtención de visados, en los casos en que les fuera imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él. El Pacto Mundial también tiene por objeto aprovechar prácticas nacionales y regionales que permitan la admisión y una estancia de duración apropiada por motivos humanitarios o de otra índole para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias, por ejemplo, mediante visados humanitarios, patrocinios privados, el acceso de los niños a la educación y permisos de trabajo temporales, mientras les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él.

M. Pacto Mundial sobre los Refugiados

60. El Pacto Mundial sobre los Refugiados, firmado por la Asamblea General en 2018, es un marco no vinculante jurídicamente elaborado por el ACNUR, cuyos objetivos son aliviar las presiones sobre los países de acogida, promover la autosuficiencia de los

⁹⁰ Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, “Estrategia 2019-2022”.

⁹¹ *Ibid.*

refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad. Su propósito es facilitar una distribución más previsible y equitativa de la responsabilidad, sobre la base del reconocimiento de que no se puede lograr una solución sostenible a las situaciones de refugiados sin la cooperación internacional. También tiene por finalidad proporcionar un marco a los Gobiernos, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas para garantizar que las comunidades de acogida reciban el apoyo que necesitan y que los refugiados puedan llevar una vida productiva. En el texto final del Pacto Mundial apenas se hace alusión al cambio climático y al desplazamiento. En él se señala que el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales no provocan, en sí mismos, los desplazamientos de refugiados, pero interactúan cada vez más con las causas de estos movimientos.

N. Guía de la serie *De las Palabras a la Acción* sobre el desplazamiento por desastres

61. La guía de la serie *De las Palabras a la Acción* sobre el desplazamiento por desastres, fruto de la colaboración entre la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres y el Consejo Noruego para Refugiados, se publicó en 2019. El objetivo de la guía es explicar de qué manera los Gobiernos pueden implementar en la práctica la meta E del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, a saber, incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020, y reducir así el riesgo de desplazamiento por desastres y el sufrimiento humano que acarrea. Según la guía, el primer paso consiste en localizar desplazamientos previos e identificar poblaciones de riesgo, desarrollar medidas de reducción del riesgo de desastres para incrementar la resiliencia y reducir la exposición, y considerar medidas de migración o relocalización planificada. La guía hace extensivo el término genérico “desastres” al cambio climático y, al igual que otros programas vinculados, como la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, se centran en la responsabilidad de hacer frente al desastre y fomentar la resiliencia que incumbe al Estado afectado.

O. Nota de orientación sobre vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad

62. La nota de orientación sobre vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad fue elaborada por la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración en 2021 y pretende dar respuesta a la realidad que viven muchos migrantes que no pueden recurrir a opciones de migración regular, pero que se ven obligados a abandonar sus países de origen debido, entre otras cosas, a la falta de acceso a los derechos, la separación de las familias, la violencia de género y las desigualdades, así como los desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental. El objetivo de la nota de orientación es fomentar la capacidad para determinar la necesidad de contar con vías para la admisión y la estancia de los migrantes en situación de vulnerabilidad, y para reforzar su formulación, aplicación, seguimiento y revisión. Con este propósito, se tienen en consideración cuestiones relacionadas con la disponibilidad y flexibilidad de las vías para la admisión y la estancia, los procedimientos conexos, y las condiciones resultantes y la duración de las medidas pertinentes. Asimismo, en ella se indica que, incluso cuando el derecho internacional no lo exija estrictamente, la ampliación de las vías para la admisión y la estancia por motivos compasivos, humanitarios o de otra índole también puede realizarse de manera facultativa, o en aras de la cooperación internacional y la solidaridad.

63. Si bien se están haciendo progresos en el establecimiento de marcos de política para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales, a juicio del Relator Especial, es evidente que muchos de los procesos previstos en los instrumentos no vinculantes examinados en los párrafos anteriores están redactados primordialmente desde la perspectiva de los países desarrollados, con una fuerte renuencia a aceptar la causalidad del cambio climático y a incluir el cambio climático en una definición general de “peligros naturales” o

“desastres naturales”. Uno de los principales procesos sin fuerza vinculante examinados en el presente informe, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, utiliza “peligros naturales” como término general⁹². Definir el cambio climático en el contexto de los peligros naturales, de forma deliberada y, en opinión del Relator Especial, irresponsable, difumina los límites entre el cambio climático causado por actividades humanas y los desastres geológicos. Durante demasiado tiempo, la negación del cambio climático y la referencia a los peligros o desastres naturales han impregnado muchos instrumentos de política de alcance mundial y regional. El hecho de que en la nota de orientación sobre vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad se reconozca que el cambio climático es un factor que impulsa la migración representa un avance. No obstante, se trata solo de una nota de carácter orientativo y no proporciona protección jurídica a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático.

VIII. Lagunas normativas en la protección de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático

64. Aunque diversos tratados de derechos humanos establecen obligaciones generales de proteger a todas las personas frente a diversas violaciones de los derechos humanos, no tienen debidamente en cuenta las circunstancias y vulnerabilidades particulares de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales. La mayoría de los Estados han ratificado los tratados de derechos humanos pertinentes para las personas desplazadas internacionalmente debido al cambio climático, con algunas notables excepciones. No obstante, el Relator Especial considera que se incurre en una importante omisión en la protección de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Abundan en demasía los casos en que estas personas son objeto de maltrato, explotación, discriminación y otras graves violaciones de los derechos humanos. Esto es especialmente cierto cuando se trata de mujeres y niños. La razón es no solo la ausencia de instrumentos internacionales que ofrezcan una protección adecuada a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático, sino también la falta de aplicación efectiva de los instrumentos existentes y de una cooperación internacional apropiada con respecto a los instrumentos de política aplicables a dichas personas. Sin una protección adecuada, las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático seguirán siendo objeto de numerosas violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial considera que, en materia de protección jurídica adecuada, estas personas quedan en un limbo una vez que cruzan las fronteras internacionales. El derecho internacional no se ocupa de cuestiones cruciales, como la admisión, la estancia y las condiciones de retorno de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático, salvo algunas excepciones, entre las que se encuentran las obligaciones de no devolución. Aunque un pequeño número de Estados cuenta con leyes nacionales o acuerdos bilaterales, regionales o subregionales que abordan específicamente la admisión o la estancia temporal de extranjeros desplazados por el cambio climático, la gran mayoría de los países carece de marco normativo en este ámbito⁹³. Simplemente no existen vías suficientes para que las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático puedan desplazarse de forma regular a través de las fronteras, por lo que están expuestas a un riesgo considerable de ser objeto de diversas violaciones de los derechos humanos⁹⁴.

65. La elaboración de nuevos marcos normativos con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático no debería considerarse una amenaza para el orden público en los

⁹² Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, “Key messages for COP 26”, 2021. Puede consultarse en https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/10/19102021_PDD_key_messages_for_COP26_screen_compressed-1.pdf.

⁹³ OIM, “Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los migrantes y necesidades específicas de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad”, 2017. Puede consultarse en https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Protection-of-Human-Rights-and-Vulnerable-Migrants-ES.pdf.

⁹⁴ A/77/170.

países receptores. Es simplemente una respuesta a un problema creciente causado por el cambio climático. El Relator Especial considera que los países más afectados por el cambio climático no deberían asumir el costo de proteger a las personas afectadas y obligadas a huir, que se enfrentan a la violencia, la explotación, el maltrato y otras violaciones de sus derechos. La comunidad internacional tiene el deber de proteger a esas personas.

66. Es bien sabido que actualmente el sistema de las Naciones Unidas carece de un mecanismo o una estrategia de liderazgo y coordinación en lo que atañe a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales como consecuencia del cambio climático⁹⁵. Aunque diversos organismos de las Naciones Unidas aplican medidas temporales de protección humanitaria, no se brinda protección jurídica a largo plazo. Existe una clara responsabilidad de la comunidad internacional, establecida en el artículo 8 del Acuerdo de París, de garantizar la cooperación y hacer frente a las pérdidas y los daños. Si bien el término “pérdidas y daños” no se define en dicho instrumento, cabría esperar que los derechos de las personas desplazadas por el cambio climático quedasen comprendidos en el ámbito de aplicación de este término.

67. El trágico aumento del número de niños que forman parte de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático exige medidas urgentes y protección normativa. A este respecto, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIM han elaborado los Principios Rectores para los Niños en Movimiento en el Contexto del Cambio Climático, a saber, la adopción de un enfoque basado en los derechos, el interés superior del niño, la rendición de cuentas, la concienciación y la participación en la toma de decisiones, la unidad familiar, la protección y la seguridad, el acceso a la educación, la atención de la salud y los servicios sociales, la no discriminación y la nacionalidad. El Relator Especial considera que los Principios Rectores deberían convertirse en obligaciones normativas para todos los Estados.

IX. Conclusiones y recomendaciones

68. **La protección normativa internacional debería reflejar el preámbulo del Acuerdo de París, que obliga a las Partes a respetar los derechos de los distintos titulares de derechos. Es urgente establecer un régimen jurídico que proteja los derechos de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Teniendo en cuenta que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ofrece en buena medida el tipo de protección que se necesita, parecería lógico establecer un nuevo protocolo de la Convención para dar protección a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Esto normalizaría los mecanismos officiosos existentes que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados aplica en algunas circunstancias. Resultaría lógico que el ACNUR asumiera la responsabilidad de administrar este nuevo protocolo, en colaboración con el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, la OIM, el UNICEF y otros organismos de las Naciones Unidas.**

69. **Como medida provisional, hasta que se redacte un protocolo de esta índole, se debería alentar a todos los países a que elaboren legislación nacional que prevea la concesión de visados humanitarios a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Se debería alentar a los órganos regionales de derechos humanos a que amplíen su definición de refugiado para incluir a dichas personas.**

70. **Es fundamental que las Partes en el Acuerdo de París establezcan mecanismos de financiación para hacer frente a las vulnerabilidades de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. La ayuda humanitaria puntual no basta para satisfacer las necesidades de estas personas. Los mecanismos de financiación podrían inscribirse en la labor dedicada al desarrollo que se lleva a cabo en el marco del fondo de pérdidas y daños.**

⁹⁵ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Report of the Task Force on Displacement, 2018. Puede consultarse en <https://unfccc.int/documents/182429>.

71. El Relator Especial recomienda que:

a) El Consejo de Derechos Humanos formule una recomendación a la Asamblea General para que inicie negociaciones acerca de un protocolo facultativo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados con miras a definir y dar protección jurídica a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático;

b) El ACNUR, la OIM, el UNICEF y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas colaboren para impartir orientaciones sobre la elaboración del nuevo protocolo jurídico descrito en el apartado a) *supra*;

c) El ACNUR, la OIM, el UNICEF y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas inicien consultas con los Gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones pertinentes sobre la elaboración del nuevo protocolo jurídico descrito en el apartado a) *supra*;

d) Los Principios Rectores para los Niños en Movimiento en el Contexto del Cambio Climático sean incorporados en el nuevo protocolo jurídico;

e) Se aliente a las organizaciones regionales a que amplíen el alcance de sus disposiciones para prever la protección jurídica de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático y, en las regiones en que no existan organizaciones regionales, los Gobiernos de esas regiones colaboren a fin de estudiar opciones para elaborar tales acuerdos;

f) Se aliente a los Gobiernos nacionales a que elaboren legislación nacional que prevea la concesión de visados humanitarios para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático;

g) Se aliente a las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en el Acuerdo de París a que establezcan mecanismos financieros apropiados para prestar apoyo a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático mediante mecanismos de financiación creados en el marco del fondo de pérdidas y daños;

h) Se aliente al ACNUDH a que siga elaborando material educativo, llevando a cabo actividades de cooperación técnica y estableciendo procedimientos simplificados de presentación de informes para alentar a los países, en particular a los pequeños Estados insulares en desarrollo, a que se adhieran a todos los tratados de derechos humanos.