



Artículos

Migrantes, refugiados y desplazados ambientales: percepciones sobre las movilizaciones de personas causadas por el cambio climático y otras disrupciones ambientales

Joaquín A. Tognoli

Resumen

El presente artículo busca, en primer lugar, exponer ideas, percepciones y significados que algunos actores del sistema internacional han atribuido al fenómeno de las migraciones o desplazamientos de personas por causas ambientales a partir de la emergencia del tema en la agenda política internacional. En segundo lugar, este trabajo revisa el abordaje de esta problemática global en el marco de algunas estructuras intergubernamentales y foros de negociación internacionales, desde los cuales se ha intentado promover el reconocimiento y la adopción de normas en lo relativo al tratamiento de los migrantes o desplazados ambientales.

Palabras clave: migraciones, desplazamientos, refugiados, ambiente, cambio climático

Introducción

“Las condiciones ambientales siempre han sido determinantes en la distribución de la población en el planeta. Aproximadamente 45,000 años atrás, las primeras poblaciones se asentaban en Europa atraídas por su clima favorable y la existencia de recursos de subsistencia en abundancia. En ese sentido, es probable que el cambio climático y las disrupciones ambientales globales en general, también afecten la distribución de la población del planeta” (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017: 4).

La referencia al cambio climático en términos de amenaza para las poblaciones humanas, y el llamado de atención sobre los desplazamientos masivos de personas como una de las formas de materialización más probable de dicha amenaza, contribuyó al redescubrimiento de los factores ambientales como determinantes de los movimientos migratorios en el mundo.

La relación de causalidad entre factores ambientales y desplazamiento de personas ha sido estudiada y probada por numerosos estudios científicos, cuya demanda ha ido en aumento desde la década del '80. El incremento del interés por estudiar la temática ha correspondido al aumento de la frecuencia de los desastres naturales en el planeta ocasionados por las variaciones en el clima y otros desequilibrios ambientales. Mientras que en los '90 se contabilizaron alrededor de diez publicaciones por año, la cifra de publicaciones incrementó notablemente en la década de 2000, alcanzando un promedio de cien publicaciones por año desde 2008¹. (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017).

Sin embargo, a pesar de la existencia de un aparente consenso en la comunidad científica internacional en lo relativo al reconocimiento y aceptación de los factores ambientales como causantes de los movimientos de personas en numerosas partes del mundo, los individuos afectados por este fenómeno se encuentran en un "limbo", en lo que respecta a sus derechos y obligaciones.

"(...) La comunidad internacional no ofrece a los migrantes ambientales un hogar ni en el sentido propio, ni en el figurado (...)" (Brown, 2008: 10). En otras palabras, no existe una definición legal y política de las migraciones ambientales que sea socialmente aceptada y, en consecuencia, considerada legítima por la comunidad internacional.

Desde sus percepciones particulares sobre el fenómeno, distintos actores en la escena internacional han contribuido con ideas a la discusión actual sobre qué son y cómo deben abordarse los movimientos de personas impulsados por factores ambientales. La falta de un consenso sobre una definición de estos movimientos, ha tenido como consecuencia la inexistencia de normas internacionales que establezcan expectativas de conducta para los países, principalmente en lo relativo a la protección y asistencia de las personas afectadas.

Los principales esfuerzos colectivos por consensuar normas que definan estándares para el tratamiento de las migraciones o desplazamientos ambientales se han dado en el marco de estructuras intergubernamentales y foros internacionales de negociación de variada índole. En términos conceptuales, se identifican al menos tres términos que se han empleado para denominar a las personas que se han visto obligadas a abandonar su territorio de origen por causas ambientales: "migrantes ambientales", "refugiados ambientales" y "desplazados ambientales". Asimismo, también pueden rastrearse al menos dos enfoques predominantes en la discusión sobre el abordaje del fenómeno: la vinculación del mismo con políticas de protección de los derechos humanos, y el entendimiento de las migraciones ambientales como una estrategia de adaptación al cambio climático.

En un plano general, las ideas y normas constituyen significados que contribuyen a construir la identidad de los actores, sus intereses y subsecuentemente sus acciones (Klotz, 2001). Las ideas, las normas y los significados que emerjan de lo que, en este caso, interpretamos como un proceso de construcción social de una identidad colectiva en relación a las migraciones ambientales, tienen una importancia no es menor. De ello dependerá el rol y las subsecuentes acciones que deberán asumir y emprender los países y la comunidad internacional en el tratamiento de este fenómeno cada vez más frecuente.

El presente artículo tiene por objetivo exponer ideas, percepciones y significados atribuidos al fenómeno de las migraciones o desplazamientos de personas por causas ambientales. De igual forma, se propone revisar el abordaje del tema en el marco de algunas estructuras intergubernamentales y foros de negociación internacionales, desde los cuales se ha intentado promover el reconocimiento y la adopción de normas en lo relativo al tratamiento de los migrantes o desplazados ambientales.

¹ Entre los estudios de esa década se destacan los de la Organización Internacional para las Migraciones: *Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows* (2008); *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (2009); *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Environmental Migration. A Policy Perspective* (2010).

La discusión actual sobre las migraciones ambientales puede ser entendida como un proceso de formación de una *identidad colectiva*. Entendiendo que esta se construye a partir de un conjunto particular de normas. Al hablar de *normas* nos referimos a estándares colectivos sobre lo que constituye el comportamiento adecuado y esperable por parte de los actores que comparten una determinada identidad² (Flockhart, 2005).

Asimismo, creemos interesante apuntar que en este proceso se ven reflejadas dos de las afirmaciones de Adler y Barnett (1998) respecto de los procesos de aprendizaje social. Por un lado, la comunicación entre actores en relación a su auto-percepción, la percepción de la realidad y las expectativas normativas; y por el otro, el hecho de que este proceso haya sido impulsado y desarrollado mayormente en el marco de plataformas intergubernamentales y organizaciones internacionales, asumiendo las mismas un rol importante en la difusión de significados.

Tomando en consideración lo mencionado hasta aquí, en primer lugar, en este trabajo se exponen algunas consideraciones generales sobre la magnitud, escala y naturaleza de las migraciones ambientales. En segundo lugar, se revisan las percepciones de algunos actores y el empleo distintos conceptos y denominaciones. Finalmente, se mencionan las principales referencias e intentos de alcanzar consensos mínimos sobre las migraciones ambientales en el marco de estructuras intergubernamentales y foros internacionales de negociación.

Consideraciones sobre el fenómeno: magnitud, escala y naturaleza

Como hemos mencionado en la introducción de este trabajo, las causas ambientales siempre han jugado un rol de importancia en el origen de los movimientos de personas. Sin embargo, el interés político por este hecho es reciente. Algunas estimaciones sobre la magnitud, escala y naturaleza de los desplazamientos de personas por causas ambientales, pueden ayudarnos a comprender mejor el posicionamiento de la problemática en la agenda internacional. En términos de actores, es preciso mencionar que la comunidad científica representada en organismos internacionales ha sido quien, a través de la realización de estudios, el monitoreo y la publicación de cifras, contribuyó a la emergencia del actual debate que busca alcanzar consensos entorno a qué son y cómo deben tratarse estos movimientos de personas.

Respecto a la *magnitud* del fenómeno, La Organización Internacional para las Migraciones (2018) estimó que entre 2008 y 2016, aproximadamente 227,6 millones de personas fueron desplazadas de sus territorios de origen por desastres naturales. Para el año 2016, *UN Environment* (2017) midió 31,1 millones de desplazados dentro de territorios nacionales por conflictos, violencia y desastres naturales -24, 2 millones corresponden a desplazados por esta última causa-. Las mediciones del año 2017, arrojaron el resultado de 18,8 millones de personas en 135 países que debieron desplazarse por desastres naturales repentinos (OIM, 2018).

Mediciones similares efectuadas por el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos para el período 2008-2014, indicaron 185 millones de desplazados en 173 países –con un promedio de 26,4 millones de desplazados por año-. Según el Centro, la cifra de desplazamientos por desastres naturales se ha duplicado desde la década del '70. Asimismo, se han identificado algunos patrones de distribución regional de los desplazamientos a nivel mundial. La mayoría de los mismos han ocurrido en Asia (un 82% de la medición para los años 2008-2014). Entre los países más afectados se encuentran: China, India,

² Las normas difieren de las reglas o las leyes, en cuanto las mismas son obedecidas porque son vistas como legítimas (Flockhart, 2005)

Pakistán, Filipinas y Bangladesh. Respecto de las demás regiones, a Asia le sigue América (10%), África (7.5%) y Europa (0.5%) (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017).

El Informe “Groundswell” publicado por el Banco Mundial (2018), sobre estimaciones en relación a la evolución de los desplazamientos mundiales ocasionados por causas ambientales –particularmente, por el cambio climático- concluyó que alrededor de 140 millones de personas se desplazarán dentro de sus países por efectos ocasionados por variaciones en el clima para el año 2050³.

En relación a la *escala*, en la actualidad, y sobre la base del hecho de que los desplazamientos de personas se producen principalmente dentro de las fronteras de los países, la mayoría de los estudios sobre la temática recopilan mediciones de escala nacional. Como puede observarse en los datos citados en este artículo, los informes incluyen pocas o nulas referencias respecto de, por un lado, la cantidad de desplazados que cruzan las fronteras de sus países para reubicarse y, por el otro, la dirección de dichos flujos migratorios. Aún así, la carencia de esta información no debe conducir a pensar que este tipo de movimientos no se producen en lo absoluto. Ya que de hecho, tampoco existen datos exhaustivos en relación al destino de las personas afectadas por este fenómeno dentro de los territorios nacionales.

En cuanto a la *naturaleza* de los desplazamientos, debe considerarse que estos pueden ser motivados tanto por amenazas/probabilidades de la ocurrencia de un hecho ambiental que impida continuar habitando un territorio (sequías, variaciones extremas de temperatura, degradación de la capacidad productiva del suelo, entre otros), como por la ocurrencia imprevista de un desastre natural que genere, en consecuencia, situaciones de emergencia (inundaciones, incendios forestales, terremotos, huracanes, por mencionar algunos).

Distintos estudios (OIM, 2018; Ionesco et al., 2017; IDMC, 2019; BM, 2018) coinciden en identificar a los factores asociados con el clima como la principal causa de los desplazamientos de personas en el mundo. Nos referimos a inundaciones, aludes, tormentas, ciclones, incendios forestales, huracanes y temperaturas extremas.

A modo de referencia, un 86 % de los desplazamientos entre 2008 y 2014 fueron causados por inundaciones y tormentas; mientras que otros fenómenos geofísicos como los terremotos fueron responsables del 14% de los desplazamientos en el mismo periodo (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017).

Asimismo, el último Reporte del Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (2019) destacó la vulnerabilidad de algunas regiones expuestas a eventos imprevistos, particularmente tormentas e inundaciones, que en el año 2018 ocasionó 17,2 millones de personas desplazadas en 144 países y territorios. El Reporte también destacó el impacto de los incendios forestales ocurridos. Un punto de importancia sobre el cual llama la atención el informe, es el hecho de que las cifras de desplazamientos existentes no reflejan el número de personas que se desplazan como consecuencia de alteraciones ambientales que afectan los territorios de forma lenta y gradual, tales como la degradación del suelo y disrupciones en los ecosistemas.

Percepciones sobre las migraciones ambientales: la mirada de algunos actores

Hasta aquí en este artículo hemos utilizado indistintamente los términos de migrante y desplazado. Ello se debe a que, como demostraremos a continuación, aún no se ha alcanzado un consenso en relación a

³ Esta cifra corresponde a 86 millones de desplazados en el continente africano, 40 millones en Asia y 17 millones en América Latina y el Caribe.

cómo definir y conceptualizar este fenómeno. En lo que respecta a las migraciones internacionales, no existe una única significación compartida y legitimada por toda la comunidad internacional.

Se trata de un debate que no solo es semántico, sino principalmente político. Este punto es quizás la principal razón por la cual aún no se ha alcanzado un consenso. Arribar a un acuerdo en torno al uso del término “migrante”, “desplazado” o incluso “refugiado” ambiental para referirse a las personas que abandonan sus territorios de origen por causas vinculadas al ambiente, tiene implicancias políticas. Principalmente para los Estados nacionales, pero también para otros actores de la escena internacional tales como organismos internacionales especializados, agencias de cooperación, donantes internacionales y ONGs. La aceptación internacional de una definición común de lo que se entiende por migrantes o desplazados ambientales, condicionará la forma en que la comunidad internacional y los países individuales tendrán que enfrentar este fenómeno en la práctica.

En tal sentido, la definición de una figura para las migraciones ambientales, podría conducir tanto a una revisión de las normas y regímenes internacionales existentes, como a la creación de nuevos marcos normativos. Independientemente de que estas últimas lleguen o no a traducirse a instrumentos legales internacionales de carácter vinculante, las mismas crearán expectativas de comportamiento para todos los actores. Las obligaciones y responsabilidades de los Estados en lo referente al desplazamiento de personas podrían ser ampliadas. Dichas expectativas de conducta estarán ancladas en la percepción del fenómeno que, en última instancia, se considere legítima.

En opinión de Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne (2017), situaciones como los desplazamientos de personas impulsados por la degradación de la capacidad productiva del suelo en su territorio de origen, prueban la necesidad de definir y delimitar un término legal internacionalmente reconocido –sobre todo cuando se trata de grupos vulnerables-. En dichos casos, los movimientos son considerados “voluntarios/no forzados”, y en consecuencia, estos migrantes quedan excluidos de todas las categorías legales existentes y de los mecanismos de protección y asistencia asociados a las mismas. Los autores también señalan un aspecto interesante en lo relativo a la evolución de los regímenes internacionales que protegen el desplazamiento de personas de un territorio a otro: la existencia de un *sesgo binario sobre las causas de las migraciones*. Este sesgo, heredado de los años de la segunda post-guerra, ha identificado únicamente dos posibles causas por las cuales las personas migran: los migrantes son forzados a huir por razones políticas (refugiados), o bien se movilizan de forma voluntaria por razones económicas (migrantes).

La línea divisoria entre migraciones voluntarias y forzadas en lo relativo a los migrantes o desplazados ambientales, resulta inadecuada a la luz de los estudios sobre el fenómeno que comenzaron a publicarse en la segunda mitad de la década de 2000 –algunos de los cuales hemos mencionado en este trabajo-. Sobre todo considerando que el factor ambiental no fue tomado en consideración cuando los regímenes de migraciones y refugiados fueron concebidos.

Dicho esto, a continuación intentaremos recoger las principales ideas y aportes de algunos actores que consideramos relevantes por la participación que han tenido en esta discusión.

Migrantes ambientales

En primer lugar, la Organización Internacional para las Migraciones ha considerado relevante definir las migraciones ambientales, ya que “de acuerdo con la legislación internacional, la denominación que se adopte de manera general tendrá repercusiones reales en términos de obligaciones por parte de la comunidad internacional” (OIM, 2008:13).

La Organización ha considerado erróneo el uso del término “refugiado ambiental” que algunos grupos defensores de la causa han intentado instalar como expresión correcta del fenómeno. La OIM acordó

con que dicha denominación transmite una nota adicional de urgencia, buscando evitar una minimización de la gravedad de la situación; y también reconoce que la palabra tiene una connotación menos negativa que la palabra migrante⁴. Sin embargo, el organismo sostuvo que su empleo no es compatible con la legislación internacional existente (OIM, 2008).

Al respecto, la Convención de Ginebra de 1951 de las Naciones Unidas y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados establecen claramente que el término ha de restringirse a las personas que huyen de una persecución: “un refugiado es una 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” (Artículo 1 - Convención de Ginebra, 1951).

La Convención solo se aplica a casos en que es posible demostrar una forma de persecución. Los desastres naturales, la degradación ambiental y el cambio climático no son reconocidas como formas de persecución por la legislación internacional.

La OIM además, consideró que el uso del término refugiado deforma la naturaleza del fenómeno, pudiendo conllevar un debilitamiento de los mecanismos de protección de los refugiados que contempla la Convención de Ginebra. En tal sentido, ha manifestado que, en primer lugar, el estatuto de refugiado solo rige cuando los afectados cruzan una frontera internacional. Cuando el desplazamiento se produce dentro de sus propios países, la legislación internacional considera a los individuos como desplazados internos. Dado que la mayoría de los desplazados ambientales probablemente permanecerán en sus países, el empleo del término refugiado restringiría la definición a quienes crucen los límites fronterizos internacionales. Ello crearía confusión y probaría ser poco útil considerando los estudios sobre el fenómeno existentes. En segundo lugar, el concepto de refugiado tiende a llevar implícito el derecho de regreso una vez que haya cesado la persecución que originó la huida. Si consideramos factores ambientales como la elevación del nivel del mar, el derecho de regreso no sería aplicable para aquellos casos donde el territorio se haya sumergido (OIM, 2008).

Como veremos más adelante en este artículo, la propuesta de ampliar la definición de refugiados –para incluir las causas ambientales- fue impulsada por algunos juristas internacionales especializados en el área de los derechos humanos. En la práctica, ni los países, ni los organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han querido sentar precedentes en tal dirección. Ya que de hacerlo, podrían ver comprometidas sus capacidades de respuesta ante la magnitud actual del fenómeno.

Como hemos mencionado con anterioridad, carecer de una definición adecuada dentro del marco jurídico internacional implica que este tipo de migrantes es prácticamente invisible dentro del sistema internacional. Tomando en consideración esta realidad, la OIM (2008: 15) propuso la siguiente definición para las migraciones ambientales: “Se conoce como migrante por causas ambientales a las personas o grupos de personas que por culpa de cambios medioambientales ineludibles, súbitos o progresivos, que afectan de forma negativa sus vidas o sus condiciones de vida, se ven obligadas a dejar sus hogares habituales, o deciden hacerlo voluntariamente. El desplazamiento puede ser temporal o permanente, en el interior de su país o al extranjero”.

Por fuera de la citada definición, la OIM ha reiterado el uso del término “migrante forzoso por motivos climáticos”. A pesar de que no se trata de un término universalmente reconocido, el organismo buscó transmitir con este una impresión razonablemente precisa del creciente fenómeno de desplazamiento

⁴ La expresión “migrante climático” implica más la idea de “atracción” del destino que la de “repulsión” del país de origen además de posibles connotaciones negativas que podrían inducir a la comunidad internacional a sentirse menos responsable del bienestar de esas personas (OIM, 2008).

no voluntario de poblaciones a causa de la multiplicación y acumulación de los efectos principalmente del cambio climático (OIM, 2008; OIM, 2018).

Refugiados ambientales

En segundo lugar, y en lo referente al uso del término “refugiado”, Antonio Guterres (2012) –ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y actual Secretario General de la organización– ha sostenido que a pesar de que estos movimientos de personas son mayoritariamente de carácter interno, es probable que el aumento de los desastres naturales ponga a prueba la capacidad de los actores humanitarios y exija una nueva distribución de funciones y/o nuevos modelos de cooperación. Guterres (2012: 135) sostuvo que la crisis ambiental provocará una “(...) *tensión insostenible en las normas y prácticas actuales (...)*”.

Al respecto, el funcionario ha reconocido que algunos escenarios de movimientos transfronterizos pueden tratarse en el marco del derecho internacional de los refugiados, el cual se ha flexibilizado a lo largo del transcurso de los años (Guterres, 2012).

ACNUR sostuvo que si bien en la mayoría de los casos, no siempre puede determinarse si los movimientos a través de las fronteras son forzados o voluntarios, este elemento no es el más importante en virtud del derecho internacional. El organismo ha destacado como elemento fundamental, el hecho de que las personas requieran o no protección internacional, y de ser así, por qué motivo esta necesidad podría convertirse en un derecho (Guterres, 2012).

Cuando se trata de causas ambientales, la aplicación del derecho internacional de los refugiados no es automática. Sin embargo, existen ciertos escenarios en los cuales el mismo puede emplearse para proteger a los nacionales de un país que crucen las fronteras. Entre estos escenarios se encuentran: a. hundimiento de un estado insular⁵ por aumento del nivel del mar, caso en el cual el derecho de refugiados tiene una implicación directa bajo la figura del apátrida; b. desplazamientos humanos por conflictos armados⁶ y violencia, ocasionados por la disminución de recursos vitales como agua, tierra, alimentos –atribuibles a fenómenos climáticos-. Según la perspectiva del organismo, quienes sean desplazados dentro de sus países en cualquiera de las dos situaciones, debiesen quedar amparados por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 (que revisaremos más adelante en este artículo). Mientras que aquellos que crucen las fronteras, podrían calificar como beneficiarios del derecho de refugiados, ya sea que se vean amparados por instrumentos regionales o internacionales (Guterres, 2012).

A pesar de que en algunas circunstancias las personas desplazadas por causas ambientales podrían verse beneficiadas por el régimen internacional de refugiados, el ACNUR –al igual que OIM– no considera adecuada la identificación de este fenómeno global con el término de refugiados ambientales; ya que argumenta que la figura no cuenta con base legal suficiente en el derecho internacional de los refugiados, el cual se encuentra delimitado en la Convención de 1951. El uso de tal terminología, en consecuencia, podría socavar el régimen jurídico de protección de refugiados, cuyos derechos y obligaciones están claramente definidos y comprendidos por la comunidad internacional.

⁵ A modo de ejemplo, puede mencionarse que los nacionales de Maldivas y Tuvalu podrían verse afectados por esta situación.

⁶ Algunos analistas argumentan que entre los factores que dieron origen a la crisis en la región de Darfur, en Sudán, está el conflicto por el acceso a las fuentes de energía, las tierras fértiles y por el agua dulce. (Boano, Zetter y Morris, 2008).

Como mencionamos con anterioridad, la propuesta de ampliar la definición de la figura del refugiado, para incluir a los denominados refugiados ambientales, surgió dentro de la comunidad de juristas internacionales que trabajan en el área de los derechos humanos.

Desde su posición, los juristas han buscado destacar que la vinculación entre la protección de los derechos humanos y la protección del medio ambiente proporciona un justificativo suficiente para la ampliación de la protección jurídica establecida en la Convención de 1951 a los refugiados ambientales (Borrás, 2006).

En tal sentido, se ha argumentado que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 reconoce el derecho a buscar la seguridad, al igual que el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. También en su artículo 25, se establece que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 hacen referencia al derecho inherente de toda persona a disfrutar y utilizar plena y libremente de los recursos naturales y a no ser privada de sus medios de subsistencia. De esta forma se encuentra perfilado el derecho humano a un medio ambiente saludable, el cual expresa la necesidad de preservar el medio ambiente como uno de los requisitos para un adecuado y seguro desarrollo de la persona (Borrás, 2006).

Los refugiados ambientales han sido definidos como: *“(…) aquellos individuos que se han visto forzados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocados por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida (…)”* (El-Hinnawi, 1985: 4).

Desde el sector de la academia en general, es posible identificar una inclinación hacia la conceptualización del fenómeno en términos de refugiados ambientales. Esta preferencia –como ya hemos mencionado– se fundamenta en el hecho de que el concepto de refugiado *“(…) evoca una sensación de responsabilidad global, además de un sentimiento de urgencia ante desastres inminentes (…)”* (Stavropoulou, 2008: 12).

A pesar de que el derecho internacional de los refugiados podría flexibilizarse y amparar casos de individuos desplazados por motivos ambientales, las definiciones expuestas hasta aquí siguen siendo restrictivas, ya que solo contemplarían a aquellas personas que abandonaron sus territorios de forma forzada.

En virtud de lo anterior, algunos autores han intentado superar la tradicional dicotomía “forzado/voluntario” en lo referente a la determinación de las causas de estos movimientos de personas; a partir de la elaboración de nuevas clasificaciones de causas, incluyendo entre las mismas a los factores ambientales (Jiménez y Suescún, 2011).

A modo de referencia, podemos mencionar la clasificación propuesta por Malmgren y Giménez (2000), quienes señalaron cuatro grupos de causas: políticas, económicas, medioambientales y étnicas. Las causas medioambientales incluyen la destrucción, sobreexplotación y degradación de los recursos naturales, así como también la expulsión de grupos dependientes de esos recursos. Asimismo, Wood (1994) propuso tres grupos de causas de las migraciones: 1. Inestabilidad política, conflictos bélicos y persecuciones; 2. Crisis económica, degradación ambiental y acontecimientos naturales y 3. Conflictos étnicos, religiosos y tribales.

Asimismo, sobre el consenso de que los desastres naturales asociados a las variaciones climáticas fueron los responsables de la mayoría de los desplazamientos de personas en el mundo, han surgido términos con un enfoque monocausal, tales como el de “climigración”. Este término se define como la reubicación

de una comunidad, cuando está se ve afectada por acontecimientos climáticos que provocan daños en las infraestructuras públicas y suponen una amenaza para la misma seguridad física de la comunidad (Bronen, 2008).

Desplazados ambientales

En tercer lugar, los movimientos de personas por causas ambientales también han sido definidos como desplazamientos ambientales.

El fenómeno que busca conceptualizarse contempla una amplia variedad de situaciones que van desde desplazamientos forzados por inundaciones, hasta desplazamientos voluntarios por variaciones térmicas o preventivas en base a pronósticos y estimaciones sobre el incremento del nivel de los mares. Las migraciones ambientales pueden ser tanto voluntarias como forzadas, temporarias o permanentes, internas o internacionales (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017).

Dada la característica polimórfica del concepto, el término “desplazado” resulta atractivo para denominar a los migrantes ambientales. Dicho término se adapta a la mayoría de los requerimientos de causa de las migraciones ambientales recién mencionados.

En la escena internacional, ACNUR ha promovido la utilización de esta denominación, ya que la misma encuentra respaldo en un instrumento internacional vigente: Los Principios Rectores de Desplazamientos Internos de 1998. Si bien el mismo no tiene carácter legal vinculante para los países y solo refiere a desplazamientos internos, la definición que ofrece menciona explícitamente las causas ambientales de los movimientos de personas: *“(...) se entiende por desplazados internos las 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 reconocida”* (Principios Rectores de Desplazamientos Internos, 1998).

Esfuerzos internacionales por sentar bases para la creación de normas sobre las migraciones ambientales

Las diferentes percepciones sobre las migraciones ambientales han dado lugar a agendas políticas de distinto tipo. A pesar del consenso mínimo existente en lo relativo a la existencia de una relación – empíricamente demostrable- entre la crisis ambiental global y las migraciones, la inexistencia de una única definición social y política del fenómeno ha tenido como consecuencia un abordaje parcial y segmentado en el marco de foros internacionales con enfoques diversos. A continuación haremos referencia a algunos de los mismos, desde los cuales se ha intentado sentar bases para la creación de normas en lo referente a las migraciones ambientales.

En primer lugar, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y desde una conceptualización de las migraciones ambientales en términos de estrategia de adaptación al cambio climático, la temática ha sido discutida o referenciada en al menos tres ocasiones.

La cuestión de las migraciones ambientales figuró en el documento de ideas y propuestas para la negociación en Copenhague en 2009. En este documento, Bangladesh hizo referencia a los “refugiados por cuestiones climáticas” y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) hizo uso del término

“víctimas del clima”. En cuanto al contenido de las propuestas, se incluyeron referencias a actividades relacionadas con las migraciones tanto nacionales como internacionales y, particularmente, se mencionó la planificación de los traslados de afectados. Organismos humanitarios como ACNUR, OIM, Norwegian Refugee Council y el Representante del Secretario General de Derechos Humanos de los Desplazados Internos, acogieron las propuestas y ofrecieron consejos sobre cómo podría modificarse el texto (Kolmannskog, 2009).

En el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de 2010 en Cancún, las migraciones fueron oficialmente reconocidas como una estrategia de adaptación al cambio climático. Resultado de la COP16, el Marco de adaptación de Cancún, invitó a todas las Partes a que intensifiquen su labor de adaptación, *“(…) teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales, entre otras cosas mediante (...)”,* mediante *“(…)La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional (...)”* (Marco de Adaptación de Cancún, 2010: 5).

Asimismo, el preámbulo del Acuerdo de París de 2015, resultado de la COP21, hizo referencia a los derechos de los migrantes: *“(…) 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 (...)”* (Acuerdo de París, 2015: 2).

En segundo lugar, y en el plano de la acción humanitaria internacional, el Comité Permanente Interagencial –organismo internacional de coordinación interinstitucional para la asistencia humanitaria- adoptó en 2006 las “Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales”⁷. En este documento, al igual que en el Acuerdo de París, las migraciones ambientales son abordadas desde la perspectiva de los derechos humanos. Sin embargo, la denominación utilizada en este caso fue la de “desplazados”. En tal sentido, debemos recordar que ACNUR –miembro del Comité- ha insistido en el uso del término desplazados ambientales para denominar a las personas obligadas a abandonar sus territorios por causas ambientales; para evitar así la vinculación de la protección de los afectados con derecho internacional de refugiados.

Las Directrices instan a prestar asistencia sin discriminación; a respetar todos los derechos humanos de los afectados y; a identificar medidas, como la evacuación, la reubicación y los mecanismos para evitar la violencia por motivos de género. Las Directrices reconocen cuatro grupos de derechos para los desplazados ambientales: derechos relativos a la seguridad física e integridad; derechos relativos a las necesidades de vida básicas; derechos relativos a otras necesidades económicas, sociales, culturales y de seguridad; y derechos relativos a otras necesidades de seguridad política y civil (Comité Permanente Interagencial, 2011).

En tercer lugar, y abordando el fenómeno desde las migraciones internacionales, en julio de 2018 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó un proyecto de documento final para el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular –para ser adoptado en diciembre del mismo año⁸-. El texto reconoció los factores ambientales como causa de los fenómenos migratorios: *“(…) reconociendo que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales de*

⁷ El documento fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007.

⁸ El pacto no fue adoptado, ya que varios países se desvincularon del texto acordado en julio.

diferente magnitud que pueden repercutir en la migración o derivarse de ella (...)" (Pacto Mundial para la Migración, 2018: 4). El pacto migratorio además incluyó un apartado específico sobre acciones vinculadas a desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental.

Finalmente, puede mencionarse también que la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres, ambos adoptados por mayoría en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, referencian en su contenido los factores ambientales como causantes de movimientos de personas: *"(...) nuestros suelos, agua, océanos, bosques y nuestra biodiversidad están siendo rápidamente degradados. El cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones. Muchas campesinas y campesinos ya no pueden ganarse la vida en sus tierras, lo que les obliga a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades"* (Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, 2015: 19).

La inclusión de la cuestión de las migraciones ambientales en la Agenda 2030 amplió el ámbito de la discusión –que hasta el momento era tratado desde enfoques específicos como el de la política migratoria o la de refugiados- hacia el debate sobre cómo alcanzar el desarrollo en los países.

Conclusiones

Como puede apreciarse según lo expuesto en este artículo, existe más de una percepción entre los actores de la comunidad internacional en relación a qué son y cómo deben abordarse los movimientos de personas por causas ambientales.

En términos conceptuales, podemos mencionar que los principales obstáculos para la definición de un concepto están vinculados a la amplitud de situaciones particulares que engloba el fenómeno, es decir, por la naturaleza del mismo. A pesar de la inexistencia de un consenso sobre el uso de un único término, los actores –al menos, los que hemos referenciado en este trabajo- acuerdan en que es necesaria una definición para llenar el vacío existente en la legislación internacional. Las denominaciones más utilizadas han sido las de migrantes, refugiados y desplazados ambientales.

A partir de la conceptualización del fenómeno de una u otra forma, los actores han expresado algunas ideas –incipientes y no del todo elaboradas- sobre cómo debería reaccionar la comunidad internacional ante las situaciones contempladas bajo este fenómeno: quiénes y cómo deben actuar.

Desde algunas estructuras intergubernamentales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y las negociaciones internacionales sobre cambio climático, el tema ha sido tratado en ciertas ocasiones. En relación a la emergencia del tema en la agenda de estos espacios, podemos decir que el principal logro ha sido el reconocimiento de los factores ambientales como causantes de desplazamientos de personas. Si bien este reconocimiento ha quedado incorporado en los textos de algunos instrumentos y declaraciones, no puede hablarse de la existencia de normas sobre las migraciones ambientales, en los términos en la que las hemos definido en este artículo. De todas formas, los acuerdos mínimos alcanzados en dichos instrumentos y declaraciones representan contribuciones importantes en lo que consideramos es un proceso de construcción de una identidad colectiva para las migraciones ambientales.

Bibliografía

- Acuerdo de París. Conferencia Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. París, 2015.
Adler, Emanuel and Michael Barnett (eds), 1998, Security Communities, Cambridge University Press.

- Boano, C., Zetter, R y Morris, T. (2008). Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration: Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford.
- Bronen, R. (2008) «Las comunidades de Alaska: derechos y resistencia», Migraciones Forzadas, Universidad de Oxford, N.º 31, págs. 30-33.
- Brown, O. (2008) Migración y cambio climático. Serie de Estudios de la OIM sobre la Migración, Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra, Suiza, N.º 31, págs. 64.
- Convención sobre el estatuto de los refugiados, 28 de julio de 1951, Ginebra, Naciones Unidas.
- Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. Naciones Unidas. Nueva York, 2011.
- Egea Jiménez, C., Suescún, S., & Iván, J. (2011). Los desplazados ambientales más allá del cambio climático: un debate abierto. Cuadernos Geográficos, núm. 49, 2011, pp. 201-215. Universidad de Granada. Granada, España.
- El-Hinnawi, E., Environmental Refugees, United Nations Environment Programm, Nairobi, Kenya, 1985, p. 4.
- Flockhart, T. (Ed.). (2005). Socializing democratic norms: The role of international organizations for the construction of Europe. Springer.
- Guterres A. (2012). Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR. Entrevista. Diálogos migrantes. Revista del Observatorio de Migraciones, N 8, 2012, Fundación Esperanza-Unión Europea, Bogotá, Colombia.
- Internal Displacement Monitoring Center – IDMC (2019). Global Report on internal displacement.
- Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne (2017). Atlas de las migraciones ambientales. Organización Internacional para las Migraciones.
- Klotz, Audie, 2001, 'Can We Speak a Common Constructivist Language?' in Karin M. Fierke and Knud Erik Jørgensen (eds), Constructing International Relations, M. E. Sharpe.
- Kolmannskog, V. O. (2009). Hacia un acuerdo humanitario sobre el cambio climático. Norwegian Refugee Council. Habituales, N 72.
- Malguesini, G. y Giménez, C. (2000) Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad, Los Libros de la Catarata. Madrid.
- Marco de Adaptación de Cancún. Conferencia Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Cancún, 2010.
- Organización Internacional para las Migraciones –OIM (2008). Migración y cambio climático, Serie de estudios de la OIM sobre la migración, N 31.
- Organización Internacional para las Migraciones –OIM (2018). Informe de Indicadores de Migración Mundial.
- Stavropoulou, M. (2008) «¿Un mar de definiciones?», Migraciones Forzadas. Universidad de Oxford, N.º 31, págs. 11-12.
- Susana Borràs Pentinat. 2006. Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. Revista de Derecho (Valdivia), Vol. XIX - N° 2 - Diciembre 2006, Páginas 85-108.
- UN Environment (2017). Informe Fronteras 2017: nuevos temas de interés ambiental.
- Wood, W. B. (1994) «Forced migration: local conflicts and international dilemmas», Annals of the Association of American geographers, N.º 84 (4), págs. 607-634.