

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
CON ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA:
LA COOPERACIÓN TÉCNICA QUE OFRECE PANAMÁ A LOS DESPLAZADOS AMBIENTALES EN
LATINOAMÉRICA

ELABORADA POR:
RICARDO ALBERTO LANDERO JURADO
8-812-1503

PARA OPTAR POR EL GRADO DE MÁSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES CON ÉNFASIS EN
COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

DIRIGIDA POR: PROF: EDUARDO JOSÉ MITRE GUERRA

FECHA
30 de noviembre 2022

DEDICATORIA

A Dios, por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida. Por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado a valorarlo cada día más, A mis padres por ser la personas que me han acompañado durante todo mi trayecto estudiantil y de vida, ya que con sus consejos han sabido guiarme para culminar mi carrera profesional.

AGRADECIMIENTO

En primer lugar, quiero agradecer al doctor Eduardo José Mitre Guerra quien con sus conocimientos y apoyo me guio a través de cada una de las etapas de este proyecto para alcanzar los resultados que buscaba.

También quiero agradecer a la Universidad de Panamá y a la Facultad de Administración Pública, a la Escuela de Relaciones Internacionales por brindarme todos los recursos y herramientas que fueron necesarios para llevar a cabo el proceso de investigación.

No hubiese podido arribar a estos resultados de no haber sido por su incondicional ayuda.

Por último, quiero agradecer a todos mis compañeros y a mi familia, por apoyarme aun cuando mis ánimos decaían. En especial, quiero hacer mención de mis padres y hermanos que siempre estuvieron ahí para darme palabras de apoyo y un abrazo reconfortante para renovar energías.

Muchas gracias a todos.

Índice

Introducción	Pág.....	1
Definiciones básicas y principios fundamentales	Pág.....	4
Problemática	Pág.....	6
Hipótesis	Pág.....	8
Preguntas de Investigación	Pág.....	8
Objetivos de la Investigación	Pág.....	9
Justificación de la Investigación	Pág.....	9
Técnicas procedimientos e instrumentos de investigación	Pág.....	15
Capítulo 1 El cambio climático como causa de los movimientos forzados de población	Pág.....	25
1. Concepto y características del cambio climático	Pág.....	25
2. Las consecuencias del cambio climático	Pág.....	27
2.1 El Calentamiento Global	Pág.....	27
2.2 El aumento del nivel del mar y el deshielo	Pág.....	31
2.3 Efectos sobre el sector primario y los ecosistemas	Pág.....	33
2.4 El Impacto sobre la salud humana	Pág.....	36
2.5 La afectación económica	Pág.....	37
2.6 Afectación geográfica del cambio climático	Pág.....	39
Capítulo 2 EL movimiento forzado de personas: especial referencia a los migrantes climáticos	Pág.....	39
1. Definición, efectos y finalidad	Pág.....	39
2. La clasificación de los movimientos de población por razones ambientales	Pág.....	42

3. El reconocimiento y la protección jurídica internacional de los refugiados ambientales.	Pág.....	44
3.1 El marco jurídico de los refugiados climáticos	Pág.....	45
3.2 La protección complementaria de los derechos humanos	Pág.....	46
3.3 La responsabilidad del Derecho Internacional Ambiental	Pág.....	50
3.4 La protección jurídica de los desplazados internos	Pág.....	53
3.5 La nueva situación de los apátridas por razones ambientales	Pág.....	54
Capítulo 3 Cambio climático, desastres y movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres en el mundo	Pág.....	56
3.1 El desastre y su relación con el cambio climático	Pág.....	56
3.2 Los desastres, el cambio climático y la afectación de la movilidad humana	Pág.....	59
3.3 Desplazados Ambientales: ¿Podría ser esta la posible terminología que haga frente al fenómeno de las migraciones ¿Y desplazamientos ambientales?	Pág.....	62
Capítulo 4 Cambio climático, desastres y movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres en el mundo	Pág.....	64
4.1 La compleja determinación del número de personas cuya movilidad ha sido afectada por desastres y los efectos del cambio climático	Pág.....	65
4.2 Las cifras sobre el desplazamiento ambiental	Pág.....	66
4.3 Tendencias globales del desplazamiento en el contexto de cambio climático y desastres	Pág.....	67

4.4 Un futuro por escribir: la posible reducción de las afectaciones forzadas a la movilidad y la protección de migrantes y desplazados ambientales	Pág.....	69
Capítulo 5 Respuesta de la comunidad internacional a la movilidad humana en el contexto desastres y cambio climático	Pág.....	70
5.1 El régimen internacional de los derechos humanos	Pág.....	71
5.2 El régimen internacional del refugio	Pág.....	73
5.2.1 Los regímenes regionales del refugio	Pág.....	74
5.2.2 La Declaración de Nueva York y los Pactos Globales	Pág.....	75
5.2.3 El pacto global para la migración ordenada, segura y regular	Pág.....	75
5.2.3 El pacto global para la migración ordenada, segura y regular	Pág.....	75
5.2.4 El Pacto Global para los Refugiados	Pág.....	76
5.3 El régimen del desplazamiento interno forzado	Pág.....	77
5.3.1 Los principios rectores para el desplazamiento interno: Principios Deng	Pág.....	77
5.3.2 La convención de Kampala	Pág.....	79
5.3.3 Las dificultades para aplicar este régimen a los desplazados ambientales	Pág.....	81
5.4 El régimen del cambio climático	Pág.....	82
5.5 El régimen de reducción del riesgo de desastres	Pág.....	85

5.5.1 Medidas relativas a los desplazados y migrantes en general	Pág.....	86
5.5.2 Disposiciones relativas a los flujos de población como amenazas	Pág.....	87
5.5.3 Reubicaciones	Pág.....	87
5.5.4 Preparación para los procesos de Evacuación	Pág.....	88
5.6 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Pág.....	89
5.7 El proceso Nansen	Pág.....	90
Capítulo 6 Propuestas de protección: una solución para los refugiados climáticos	Pág.....	94
6.1 Creación de instrumentos jurídicos	Pág.....	94
6.2 Luchar contra el cambio climático	Pág.....	95
6.3 Migrar hacia zonas seguras o cesión/adquisición territorial	Pág.....	98
6.4 Construcción de una plataforma marina	Pág.....	98
Capítulo 7 Los retos que supone afrontar la movilidad humana asociada a los desastres ambientales	Pág.....	99
7.1 La creación y difusión del conocimiento	Pág.....	100
7.2 La necesidad de impulsar la aplicación de las normas internacionales específicamente diseñadas para enfrentar los éxodos ambientales	Pág.....	101
7.3 La Prevención como desafío	Pág.....	102
7.3.1 La prevención y reducción del riesgo	Pág.....	103
7.3.2 La adaptación desde el sistema del cambio climático	Pág.....	104

7.3.3 Régimen de reducción del riesgo	Pág.....	105
7.3.4 Régimen del cambio climático	Pág.....	105
7.3.6 Plan de trabajo de Nairobi	Pág.....	105
7.3.7 Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños (Mecanismo Internacional de Varsovia)	Pág.....	108
7.3.8 Fondo de Adaptación	Pág.....	108
7.4 Enfrentar el desplazamiento interno	Pág.....	108
7.4.1 Visibilizar el desplazamiento interno	Pág.....	109
7.4.2 Incorporación de los enfoques de derechos, género y diferencial a las respuestas y la prevención	Pág.....	109
7.4.3 La búsqueda de soluciones duraderas	Pág.....	110
7.5 Los retos del desplazamiento transnacional	Pág.....	115
7.5.1 Preparación	Pág.....	116
7.5.2 Admisión de las personas en situación de desplazamiento	Pág.....	116
7.5.3 La Protección	Pág.....	117
7.6 La migración y sus desafíos	Pág.....	118

7.6.1 La identificación de los migrantes	Pág.....	118
7.6.2 La identificación de los migrantes	Pág.....	118
7.6.3 La migración como medida de adaptación	Pág.....	122
7.7 Los retos del confinamiento	Pág.....	124
Capítulo 8: La cooperación panameña ante la movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres	Pág.....	125
8.1 Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 (Decreto Ejecutivo N.º 34 de 24 de mayo de 2019)	Pág.....	125
8.2 Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Programa Saneamiento de Panamá registrada como Mecanismo de Desarrollo Limpio	Pág.....	125
8.3 Panamá en La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 26)	Pág.....	126
8.4 Panamá en La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 26)	Pág.....	128

8.5 Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)	Pág.....	129
8.6 Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria CLRAH	Pág.....	131
Capítulo 9 Caso Ioane Teitiota vs. El director ejecutivo del Ministerio de Negocios, innovación y empleo de Nueva Zelanda	Pág.....	149
Conclusiones	Pág.....	150
Bibliografía	Pág.....	154
Certificación de revisión ortográfica	Pág.....	165

Índice de Figuras

Figura 1: Variables	Pág.	7
Figura 2: Técnicas, Procedimientos e Instrumentos de Investigación	Pág.	15
Figura 3: Entrevista	Pág.	15
Figura 4: Análisis Documental	Pág.	24
Figura 5: Cifras sobre Desplazamiento Ambiental	Pág.	66
Figura 6: Refugiados 2011 y 2017	Pág.	67
Figura 7: Nuevos Desplazamientos por Región	Pág.	68
Figura 8: Grupo de Edades de Solicitudes de la Condición de Refugiados de febrero 2022	Pág.	133
Figura 9: Grupo de edades de Solicitudes No Admitidas a Trámite febrero 2022	Pág.	137

Figura 10: Grupo de Edades de Casos Reconsiderados y de la cual se Confirma la no Admisión a Trámite de febrero 2022	Pág.	138
Figura 11: Grupo de Edades de la Caducidades de la Instancia, de las Solicitudes de la condición de refugiado de febrero 2022.	Pág.	139
Figura 12: Grupo de Edades de Desistimientos de las Solicitudes de la Condición de Refugiado de febrero 2022	Pág.	140
Figura 13: Grupo de Edades de Recursos de Reconsideración Presentados contra la Resolución de no Admisión de la ONPAR de febrero 2022.	Pág.	142
Figura: 14 Grupo de Edades de Solicitudes de Carné de Residencia Permanente de febrero 2022	Pág.	143
Figura 15: Grupo de Edades de Solicitudes de Carné de Residencia Temporal de febrero 2022	Pág.	144
Figura 16: Solicitudes de Carné De Admitidos A Trámite febrero 2022	Pág.	145
Figura 17: Solicitudes de Permisos de Trabajo Indefinidos Reconocidos de febrero 2022	Pág.	146
Figura 18: Grupo de Edades de Solicitudes de Permisos de Trabajos Definidos Reconocidos de febrero 2022	Pág.	147
Figura 19: Grupo de Edades de Solicitudes de Permisos de Trabajo Admitidos a Trámite de febrero 2022	Pág.	148
Figura 20: Grupo de Edades de Solicitudes de Certificaciones de Estatus de febrero 2022	Pág.	149

Índice de Tablas

Tabla 1 Solicitudes de la Condición de Refugiado	Pág.	133
--	-----------	-----

Tabla 2 Entrevistas Programada de febrero 2022	Pág.	134
Tabla 3 Solicitudes de la Condición de Refugiado, Admitidas a Trámite de febrero de 2022	Pág.	135
Tabla 4: Solicitudes de la Condición de Refugiado, No Admitidas a Trámite de febrero 2022	Pág.	136
Tabla 5: Casos de Reconsideraciones y de la cual se confirma la No Admisión a Trámite de febrero 2022	Pág.	137
Tabla 6: Caducidades de la Instancia, de las Solicitudes de la Condición de Refugiado, febrero 2022	Pág.	138
tabla 7: Desistimientos de las Solicitudes de la Condición de Refugiado de febrero 2022	Pág.	140
Tabla 8: recursos de Reconsideración Presentados contra la Resolución de no admisión de la ONPAR de febrero 2022	Pág.	141
Tabla 9: Solicitudes de Carné de Residencia Permanente de febrero 2022	Pág.	142
Tabla 10: Solicitudes de Carné de Residencia Temporal del SNM, febrero 2022	Pág.	143
tabla 11: Solicitudes de Carné de Admitidos a Trámite de febrero de 2022	Pág.	144
Tabla 12: Solicitudes de Permisos de trabajo indefinidos reconocidos de febrero 2022	Pág.	145
Tabla 13: Solicitudes de Permisos de Trabajos Definidos Reconocidos de febrero 2022	Pág.	146
Tabla 14: Solicitudes de Permisos de Trabajos Admitidos a Trámite de febrero 2022	Pág.	147
Tabla 15: Solicitudes de Certificaciones de Estatus de febrero 2022	Pág.	148

de cierto sobre el mundo globalizado, basado en una economía mundial que facilita el tránsito de capital, pero no de personas.

El estudio de desplazados ambientales comporta a su vez la referencia al fenómeno del cambio climático como el gran causante de tales movimientos y que, como se ha podido constatar, dicha situación es consecuencia directa de la actuación humana, principalmente, de los países industrializados, aunque al final sean otros los que padezcan estas consecuencias, ya que, como ocurre habitualmente, son los países en vías de desarrollo los más vulnerables también lo son a los impactos climáticos. Es probable que sean los primeros en afrontar las consecuencias, a pesar de todo, y ser los que menos responsabilidad tienen en la crisis climática que sufre hoy el planeta. Son, a su vez, los países con menos voz y voto, póngase como ejemplo Senegal, país en vía de desarrollo en el que la agricultura destaca por ser el motor de la economía y el medio de subsistencia de millones de familias. Estas han visto como las modificaciones climatológicas marcadas por el descenso de las precipitaciones, la salinización de sus tierras o la deforestación, junto a otros problemas, como la falta de infraestructuras de riego suficientes y eficientes, y la dificultad de competir con productos agrícolas importados, con las oscilaciones en los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional y con una agricultura orientada en gran parte a la exportación, han dificultado su labor a la hora de concurrir al mercado. Además, esto ha provocado que muchos habitantes del medio rural migren a las ciudades, y que aquellos con nivel adquisitivo superior, incluso en Europa, aunque deseen volver a sus tierras cuando la situación mejore, no puedan, ya que la desertización es inexorable (Castillo, 2011)

Así pues, la cuestión de mayor trascendencia es ver cómo se reaccionará, cómo se dará respuesta a los retos que plantean los movimientos migratorios producidos por causas ambientales, a los que los expertos atribuyen las verdaderas razones de estos movimientos. (Ericsson, 2015) Asimismo, auguran que un futuro se producirá una crisis migratoria insostenible puesto que surgen interrogantes si se podrá alimentar a toda la población, teniendo en cuenta que son los países pobres los que desarrollan en un mayor número la actividad del sector primario; si las grandes ciudades podrán soportar el éxodo rural y los movimientos al interior de las ciudades costeras para huir del aumento del nivel del mar, que acabará con las costas tal y como se conocen; si los servicios públicos operarán para dar una cobertura mínima y necesaria, si los recursos naturales subsistirán a pesar de la sobreexplotación que han sufrido durante años y si los sistemas sanitarios estarán a la altura de combatir grandes y nuevas epidemias. Por último, saber si la sociedad internacional será capaz de vivir en paz o, por el contrario, todo ello será el inicio de un nuevo conflicto bélico, donde todos los seres humanos tratarán de salvaguardar sus intereses personales dejando a un lado los intereses colectivos.

Ante esta situación de incertidumbre y múltiples planteamientos, se requiere un análisis exhaustivo de la solución que aporta la comunidad internacional y el ordenamiento jurídico, en relación con el reconocimiento o no de los desplazados ambientales, como es lógico, teniendo en cuenta el alcance global de las consecuencias climáticas. Tarea que requiere hallar respuestas en la normativa internacional.

En este contexto, la presente investigación pretende, determinar las causas que son artífices de los movimientos forzados de población, así como los efectos que tienen o pueden llegar a tener en aquellos individuos en condición de desplazo, refugiado o solicitante de asilo los cuales se destaca el aspecto socioeconómico del problema de la integración y adaptación, la competencia laboral, los nuevos bolsones de pobreza, el aumento de la discriminación y la xenofobia, la disminución de los salarios de los trabajadores nativos por la competencia con los migrantes, la selección de mano de obra.

Cabe destacar que el hambre es vinculante a las migraciones forzadas dada la ausencia de un derecho tan básico como poder comer cada día el cual marca la historia de millones de migrantes internacionales, desplazados internos y personas refugiadas que se enfrentan a crisis de inseguridad alimentaria.

Y es que son precisamente los países donde hay más hambre los que se han visto azotados por conflictos, desplazamientos y violencia política.

A diario vemos cómo las guerras y los conflictos armados provocan enormes desplazamientos de población. Se abandona la producción agrícola, se confiscan tierras, se destruyen almacenes, se contaminan pozos y se usa el hambre como arma de guerra, lo que obliga a millones de personas a comenzar su particular operación salida.

A continuación, se llevará a cabo un análisis de la respuesta que proporciona la comunidad internacional y el Derecho Internacional a los millones de personas que se encuentran sumidas en esta situación, así como del reconocimiento (o no) de los desplazados/refugiados por causas ambientales, acabando con la recopilación de las diferentes propuestas planteadas para dar solución a esta problemática.

Para llevar a cabo esta investigación, se ha estructurado este trabajo en los siguientes capítulos: en el primer capítulo, titulado El cambio climático como causa de los movimientos forzados de población, se aporta un concepto de cambio climático, analizando las causas y el impacto ambiental, social y económico que tiene sobre el planeta. El segundo capítulo, titulado El movimiento forzado de personas: especial referencia a los migrantes climáticos, se inicia con un estudio alrededor del concepto de refugiado climático y los factores que desencadenan esta condición para posteriormente centrar la atención en la normativa reguladora y atender a la definición aportada por los diferentes instrumentos jurídicos internacionales, que permiten determinar el reconocimiento o no de las migraciones ambientales. En el sexto Capítulo, se presentan propuestas de protección para las personas refugiadas ambientales, este trabajo

Finalmente, el presente trabajo que consta de 11 capítulos expone una serie de consideraciones a manera de conclusión. Puesto que se trata de un tema muy actual y en el que es importante reflejar datos, la mayoría de la información empleada se basa en la búsqueda actualizada a través de internet, artículos de opinión, estudios e investigaciones jurídicas que versen sobre los refugiados climáticos y muestren una visión real del derecho internacional vinculado al medio ambiente sin menospreciar los pocos estudios doctrinales existentes sobre la materia. Con todo, el presente

trabajo ofrece un estudio pormenorizado de una cuestión de actualidad a la que el derecho internacional público no ha podido dar respuestas satisfactorias.

Definiciones básicas y principios fundamentales

Estas definiciones servirán de guía en la comprensión de la temática que se aborda en esta investigación.

- Cambio climático: “alteración en la composición de la atmósfera global, que se suma a la variabilidad natural durante períodos de tiempo comparables”.
- Desplazamiento climático: “el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores”.
- Personas desplazadas climáticas: “individuos, hogares o comunidades que se enfrentan o que sufren el desplazamiento climático”.
- Reubicación: “movimiento voluntario, planificado y coordinado de las personas desplazadas dentro de los Estados a lugares apropiados, lejos de zonas de riesgo, donde pueden disfrutar de toda una gama de derechos, incluyendo, los derechos a la tierra y la propiedad y a los medios de subsistencia y todos los otros medios de subsistencia y derechos conexos”. (sastre Martínez, 2018, p. 5)
- Migración Forzosa: término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo). (OIM,2016)
- Migración Voluntaria: cuando el migrante parte de su lugar de residencia por voluntad propia en busca de una mejor calidad de vida (OIM, 2016)
- Pronósticos: un pronóstico del tiempo es una predicción de cómo será el tiempo a corto y medio plazo. Los pronósticos del tiempo suelen ser exactos hasta con 7 días de antelación. El pronóstico o la predicción climática se genera en una escala temporal estacional, interanual o a largo plazo.
- Proyecciones: las proyecciones climáticas nos ayudan a predecir la respuesta del sistema climático a actores como la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante GEI) Las proyecciones dependen de los supuestos sobre los futuros desarrollos socioeconómicos y tecnológicos. Por ejemplo, la adopción de energías renovables.

- Modelos: un modelo climático es un software complejo que tiene como objetivo reproducir tan fielmente como sea posible el sistema climático real a través de simulaciones matemáticas. Debido a las numerosas variables relacionadas con esos complejos procesos, la ciencia del clima prepara diferentes modelos y los compara (véase: IPCC Coupled Model Intercomparison Project).¹

Hay tres principios fundamentales en el ámbito de las migraciones humanas:

- El primero es el principio de la no discriminación, que establece que las personas no pueden ser discriminadas con base en su situación de desplazamiento real o potencial y deben disfrutar de los mismos derechos y libertades que el resto de los ciudadanos del país.
- El segundo es el principio de acceso a los recursos judiciales adecuados y acceso al sistema judicial si es necesario.
- El tercero es que no se debe crear una limitación o alteración a los derechos actualmente reconocidos por el derecho nacional e internacional. En este sentido, se invita a los Estados a interpretarlos en una forma amplia, guiados por un propósito humanitario.
(Sastre Martínez, 2018)

¹ United Nations Climate Change. (07 de julio de 2021). *Cursos Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de Cambio Climático: <https://unccelearn.org/>

Problemática

Este trabajo busca analizar ¿Si Panamá cuenta o no con los recursos de cooperación técnica para hacerle frente a la problemática del cambio climático, sus consecuencias en la movilidad humana y la vulneración de derechos fundamentales ocasionada por los desplazamientos forzados, que ocurren como resultado de este proceso antropógeno, poniendo en evidencia la desprotección jurídica existente en relación con los refugiados climáticos y realizando una aproximación al término “refugiado climático”.

Uno de los principales argumentos de esta tesis es la cooperación internacional de la perspectiva de los derechos humanos (DD. HH). En este caso, se verificará la capacidad de Panamá para cooperar con los refugiados, dada la importancia de la cooperación en la comunidad internacional, ya que al ser Panamá un país emergente se analizarán los aportes y beneficios para nuestro país en el marco de la cooperación internacional dentro de un marco de actualidad como es el de los refugiados ambientales.

Formulación del problema

El cambio climático es un fenómeno actual, por lo que no se puede negar su existencia. Los desastres naturales están en aumento, con un amplio catálogo que va desde huracanes y ciclones hasta sequías y ondas de calor, acompañado de plagas o epidemias, desastres que generalmente afectan a los países menos desarrollados.

En diversas latitudes del globo, cientos de miles de personas se enfrentan cada día a la decisión de tener que abandonar su hogar de manera definitiva si quieren sobrevivir. Si bien esta situación no es mucho menos reciente, si lo es el considerar las variables medioambientales como el origen de estos desplazamientos forzados.

Cabe destacar que no hay país en el mundo que no haya experimentado los dramáticos efectos del cambio climático. Las emisiones de gases de efecto invernadero continúan aumentando y hoy son un 50 por ciento superior al nivel de 1990 (United Nations, 2021). Además, el calentamiento global está provocando cambios permanentes en el sistema cuyas consecuencias pueden ser irreversibles si no se toman medidas urgentes ahora.

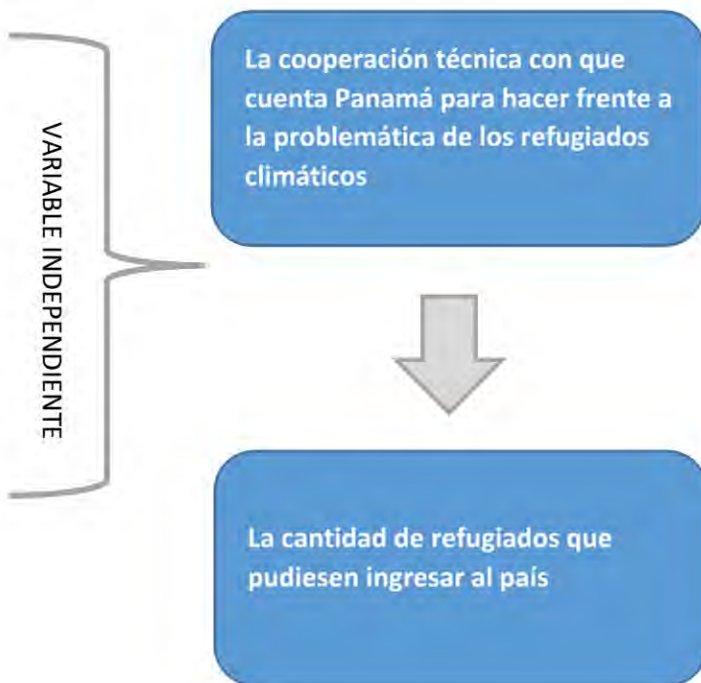
Explicación gráfica del planteamiento del problema: Esquema explicativo de las variables

Las variables de este proyecto de investigación son las siguientes:

Variable independiente: Los recursos de cooperación técnica con que cuenta Panamá para hacer frente a la problemática de los refugiados climáticos.

Variable dependiente: La cantidad de refugiados que pudiesen ingresar al país.

FIGURA 1: LAS VARIABLES



Hipótesis de trabajo

En esta tesis de maestría se establece la siguiente hipótesis: La República de Panamá cuenta con los recursos de cooperación técnica para apoyar a los refugiados climáticos de la región latinoamericana. Todo el análisis e investigación se centrará en determinar que Panamá está en la capacidad de ayudar, toda vez que, está desarrollándose como un país oferente y conocer en detalle con qué se cuenta.

Preguntas de investigación

Tomando como base las características expresadas en el problema de investigación, esta tesis adopta las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta principal

¿La República de Panamá cuenta con los recursos de cooperación técnica para contribuir en la solución de los refugiados climáticos de la región latinoamericana como país donante para coadyuvar con el cumplimiento del objetivo 13 de la agenda de objetivos de desarrollo sostenible denominado acción por el clima (ODS13)?

Preguntas específicas:

¿Cuál es la posición de Panamá en cuanto a la cooperación con desplazados ambientales?

¿Qué tipo de beneficios tiene Panamá al cooperar en materia de desplazados ambientales?

¿Ha participado Panamá con anterioridad en apoyo conjunto a desplazados ambientales?

¿Cuenta Panamá con los recursos para ofrecer ayuda a los desplazados ambientales?

¿Qué tipo de asistencia ofrecería Panamá: en colaboración con otros países o en solitario?

¿Qué tipo de cooperación ofrecería Panamá como tránsito o como país de acogida?

¿Los desplazados ambientales son objeto de ayuda a nivel internacional?

¿La cooperación a los desplazados ambientales es reconocida por ACNUR?

Objetivos de la investigación

Tomando en cuenta las preguntas de investigación planteadas, se establecen los siguientes objetivos de investigación: para responder estas interrogantes.

Objetivos generales

- Examinar la capacidad de los recursos de cooperación técnica con los que cuenta la República de Panamá para apoyar a los desplazados climáticos.
- Identificar de manera crítica y práctica las políticas de adaptación al cambio climático y los mecanismos de resiliencia comunitarios, en el contexto de las respuestas a las migraciones humanas inducidas por el cambio climático.

Objetivos específicos

- Determinar la posición de Panamá en cuanto a la cooperación para desplazados climáticos.
- Conocer la situación de los desplazados climáticos en la región latinoamericana.
- Destacar la experiencia de Panamá en cuanto a su participación en el apoyo conjunto a desplazados.
- Cuantificar cuáles son los recursos de Panamá para ofrecer ayuda a los desplazados y/o climáticos.

Justificación de la investigación

La elaboración de esta investigación sobre “La cooperación que ofrece Panamá a los desplazados ambientales en Latinoamérica” se justifica por las siguientes razones:

1. Justificación:

La justificación está dada en función de los siguientes elementos:

1.1 Importancia

Este estudio hace énfasis en lo que vendría siendo la cooperación técnica ante “un problema medioambiental de primera magnitud que cada vez se frivoliza menos con este fenómeno mundial y son más los datos que lo corroboran” (Barrera Morate,2015) y parte de la premisa de que la importancia de la cooperación internacional resalta el hecho de que parte de los recursos y fondos son destinados a la preservación del medio ambiente a través de políticas de reducción de las emisiones contaminantes o de reforestación, por ejemplo.

La cooperación internacional si bien es cierto destaca tres aspectos:

- Problemas comunes que se extienden más allá de las fronteras nacionales;
- Elementos comunes de orden político, cultural, religioso y económico que favorecen la integración;

- Participación entre países en procesos regionales y mundiales.

Tomando en cuenta estos tres pilares fundamentales de la cooperación internacional, podemos percatarnos que en primera instancia el cambio climático es una problemática que ha traspasado nuestras fronteras y que los países en vías de desarrollo resultan ser los más afectados, puesto que muchos de ellos dependen del sector primario que abarca la agricultura, minería, ganadería y explotación de recursos forestales.

Si bien es cierto Panamá es un país en vías de desarrollo con posibilidades a futuro de ser un país desarrollado, no escapa de las consecuencias y calamidades ocasionadas por el cambio climático puesto que el café, el maíz y el frijol son los cultivos más afectados por el cambio climático en Centroamérica (Rojas, 2019).

Es un hecho que la crisis climática en los últimos 25 años ha causado pérdidas de vidas e impactos económicos, que cada vez son más frecuentes e intensos en todo el mundo y nuestro país no escapa de esta realidad.

Todos los años pobladores del Arco Seco son azotados con sequías que amenazan con destruir los medios de vida de una zona caracterizada por la producción agrícola. Asimismo, en el Caribe panameño vemos como el ascenso del nivel del mar amenaza con desaparecer una gran extensión de territorio, así como tradiciones, culturas y sueños.

Como primer aspecto se busca robustecer la resiliencia y sostenibilidad en materia de prevención de catástrofes por los diversos efectos del cambio climático tal como lo indica el ODS 13 Acción por el clima, que favorece el mejoramiento de la ayuda humanitaria en Panamá e incrementa la data en el manejo de este tipo de situaciones basándose en la experiencia que la ayuda pueda ofrecer.

Como segundo aspecto se busca mejorar y fortalecer la ayuda humanitaria en Panamá, se pretende observar si nuestro país está o no integrado en el atlas de las migraciones ambientales, exponiendo los retos que Panamá ha asumido ante esta problemática, tomando de igual manera las oportunidades relacionadas con este fenómeno. Compartiendo estudios, investigaciones y hallazgos.

Como tercer aspecto es importante que se cumpla con el compromiso adquirido el 12 de septiembre de 2016, en el cual Panamá ratificó el Acuerdo de París, el tratado internacional más importante alcanzado frente a la crisis climática que indica que cada 5 años los firmantes deben actualizar sus compromisos y establecer metas más ambiciosas.

1.2 Relevancia

El tema de investigación propuesto es relevante porque el Cambio climático es consecuencia de la actividad humana y está amenazando nuestra forma de vida y el futuro de nuestro planeta (Naciones Unidas. ODS 13 Acción por el Clima). Haciendo frente al cambio climático podremos construir un mundo sostenible para todos. Pero tenemos que actuar ahora.

Los fenómenos meteorológicos extremos y el aumento del nivel del mar están afectando a las personas y sus bienes en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Desde un pequeño agricultor en Filipinas a un empresario en Londres, el cambio climático afecta a todas las personas, especialmente a los pobres y vulnerables, así como a los grupos marginados como las mujeres, los niños y los ancianos.

Si no se controla, el cambio climático anulará muchos de los avances logrados en los últimos años. También puede agravar, como ya estamos viendo, amenazas actuales como la escasez de alimentos y de agua, lo que puede provocar conflictos entre países. No hacer nada nos costará mucho más que adoptar ahora medidas que además generarán más puestos de trabajo, una mayor prosperidad y una vida mejor, al mismo tiempo que reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y reforzarán la resiliencia al clima.

Muchos dirigentes empresariales de todo el mundo se han dado cuenta de que el cambio climático y la degradación ambiental plantean nuevos e importantes riesgos y oportunidades para la competitividad, el crecimiento y el desarrollo de sus empresas, y están convirtiendo el desafío climático en una oportunidad de mercado. Esta preocupación ha sido latente cada año tal y como se verifica en las Conferencias de las partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) celebradas en los últimos 25 años.

Las empresas están aportando soluciones climáticas mediante la innovación y las inversiones a largo plazo en eficiencia energética y en desarrollo con bajas emisiones de carbono. Muchas de ellas se han sumado a la Agenda de Acción por el Clima, una iniciativa nacida en el marco de la Cumbre sobre el Clima celebrada en Nueva York en 2014 para que los gobiernos, las empresas y la sociedad civil colaboren en la puesta en marcha de nuevas medidas que promuevan la acción climática.

1.3 Pertinencia:

El carácter pertinente se basa en dos aspectos: por un lado, el crecimiento de Panamá que puede traducirse como una apertura o “despertar” en cuanto a la identidad propia del país. (De Valderrama, Fernández, 1994) “La República de Panamá está en constante crecimiento económico, esto ha permitido un posicionamiento en la región que logra disminuir la ayuda proporcionada por países en desarrollo” (PNUD,2014). De esta manera Panamá se incorpora ahora como donante cambiando la imagen y logrando una posición acorde con sus niveles de crecimiento. Por otro lado, el país puede comprobar sus niveles de compromiso con la comunidad internacional, a la vez que aporta sus esfuerzos para el cumplimiento del ODS 13 y, en última instancia, con este tipo de ayuda Panamá comprueba sus capacidades, contribuyendo además con el cumplimiento del plan 2030 que sigue los lineamientos establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde esta perspectiva, Panamá logra protocolos que favorecen su desarrollo a través de políticas internas.

En abril de 2018, 175 partes habían ratificado el Acuerdo de París y 168 partes habían comunicado sus primeras contribuciones determinadas a nivel nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la secretaria del Cambio Climático.

A partir de abril de 2018, 10 países en desarrollo completaron y presentaron con éxito la primera versión de sus planes nacionales de adaptación para responder al cambio climático en Naciones Unidas.

Panamá, a través de la Ley 40 de 12 de septiembre de 2016, ratifica su compromiso ante las Naciones Unidas de cumplir con el Acuerdo de París convirtiéndose en el país número 28 que ratifica dicho acuerdo sumándose a grandes potencias y países pequeños que comparten el objetivo de proteger el planeta.

Tomando en cuenta este escenario, la pertinencia de este trabajo de investigación concuerda con el objeto de estudio dentro del programa de formación de las relaciones internacionales, junto con la integración de la región geográfica que forma parte del conjunto de interés del investigador en la materia.

1.4 Factibilidad:

La viabilidad del tema propuesto se centra en la diversidad de recursos que apoyarán la construcción del tema de investigación que se desarrollará, así como su análisis. La recopilación de información aislada o dispersa que está destinada a ser compilada y cohesiva incluye información bibliográfica y entrevistas con expertos, así como la orientación del supervisor de tesis.

Esta viabilidad busca examinar y analizar la capacidad de Panamá, de acuerdo a los requerimientos internacionales de cooperación para el tema de desplazados ambientales; examinar, igualmente, la situación a nivel regional de la importancia y generar conciencia de los daños que ocasiona al ecosistema una ausencia e inadecuada aplicación de controles de seguridad ambiental. Se evalúa si la región en general y Panamá, en particular, están en capacidad de lograr una asistencia cónsona con el problema y ver cómo se desarrolla este ejercicio en otras latitudes. El estudio de estos diversos temas permitirá conocer el escenario para Panamá, en su nuevo rol de oferente, y la situación de la región en general en cuantos a estas afectaciones ambientales, lo que a su vez contribuye a la elaboración de protocolos internacionales y políticas conjuntas que, más allá del

establecimiento de un objetivo a cumplir (el ODS 13), vislumbre soluciones prácticas y acciones preventivas a disminuir o controlar las fallas que conllevan al daño climático arrojando algunas sugerencias de política exterior sobre el tema investigado.

Descripción

Panamá desde su descubrimiento ha sido un país de tránsito, su posición geográfica actualmente ofrece al mundo una amplia plataforma de servicios; no obstante, el presente estudio examinará la ayuda que tomando en cuenta la posición geográfica se pueda ofrecer a los desplazados ambientales.

Tipo de Investigación

El tipo de investigación es descriptiva. Los estudios descriptivos de acuerdo a Sampieri permiten detallar situaciones y eventos, es decir, cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno y busca especificar propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. (Hernández, Sampieri et al, 2014)

El enfoque es descriptivo porque se parte de la premisa de describir las capacidades y recursos con que cuenta la República de Panamá; así como la situación de los desplazados en Latinoamérica y la posición de Panamá ante los diversos organismos internacionales. Igualmente, la investigación incluirá la descripción del tipo de ayuda que se ha de brindar, de modo que se establezcan los beneficios de la ayuda para Panamá.

En los estudios descriptivos el investigador se limita a medir la presencia, características o distribución de un fenómeno en una población en un momento de corte en el tiempo, tal sería el caso de estudios que describen la presencia de un determinado factor ambiental, una determinada enfermedad, mortalidad en la población, etc., pero siempre referido a un momento concreto y sobre todo, limitándose a describir uno o varios fenómenos sin intención de establecer relaciones causales con otros factores. (Veiga de Cabo et al, 2008)

El abordaje metodológico de la investigación es mixto teniendo en cuenta el planteamiento de los métodos mixtos son una estrategia de investigación o metodología con la cual el investigador recolecta, analiza y mezcla (integra o conecta) datos cuantitativos y cualitativos en un único estudio o un programa multifase de indagación (Creswell y Clark Plano, 2011). Los métodos mixtos constituyen una clase de diseños de investigación, en la que se emplean las aproximaciones cuantitativas y cualitativas en el tipo de preguntas, métodos de investigación, recolección de datos, análisis e inferencias (Tashakkori y Teddlie, 2009).

Los métodos mixtos no nos proveen de soluciones perfectas, sin embargo, hasta hoy, son la mejor alternativa para indagar científicamente cualquier problema de investigación. Integran información cuantitativa y cualitativa, y la convierten en conocimiento sustantivo y profundo

(Hernández Sampieri, et al 2014)

Objetivos del método mixto.

La finalidad de la investigación con metodología mixta es utilizar las fortalezas de las metodologías cuantitativa y cualitativa, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades. Constituyen un abordaje sistemático, empírico y crítico que recaba y analiza datos cuantitativos y cualitativos,

integrándolos y discutiéndolos de forma conjunta para lograr una mayor comprensión del fenómeno estudiado.

El uso de los métodos mixtos se justifica sobre el reconocimiento de que no existe la objetividad absoluta, ni se puede abordar un problema de investigación desde la profunda subjetividad, si queremos que los resultados sean útiles para más personas. Se ha visto que las premisas de ambos paradigmas pueden “anidarse” o entrelazarse dado lo cual, no sólo se pueden combinar, sino que parece lo deseable.

Características del método mixto

Ambas aproximaciones han evolucionado y ahora asumen algunos valores fundamentales comunes:

- Confianza en la indagación sistemática.
- Existencia de una realidad múltiple y construida.
- Falibilidad del conocimiento.
- Aceptar que la teoría es determinada por los hechos.

Ventajas de los métodos mixtos

Los estudios mixtos pueden conjuntar metodología cuantitativa y cualitativa conservando su estructura original (“forma pura”) o pueden ser adaptados, alterados o sintetizados (“forma modificada”). Su uso ofrece varias ventajas:

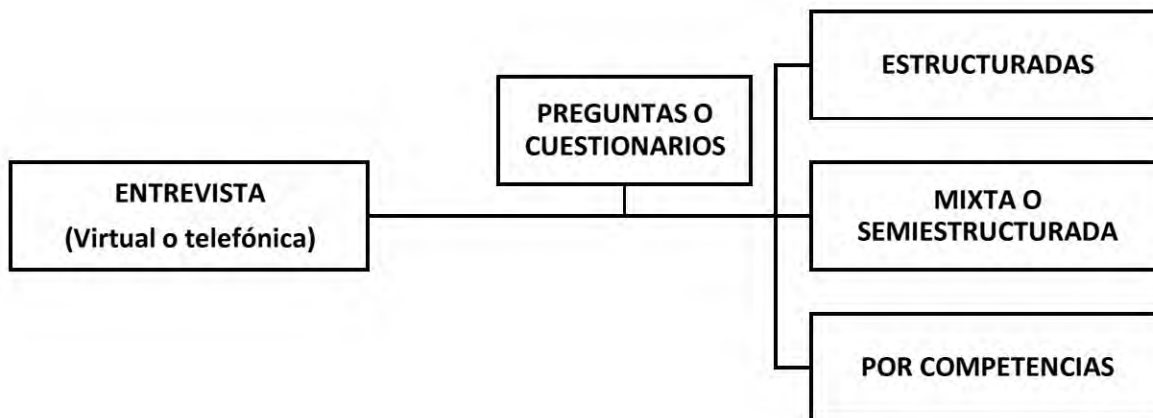
- Lograr una perspectiva más profunda y amplia de los fenómenos.
- Formular el planteamiento del problema con mayor claridad y encontrar la mejor forma de abordarlo tanto de forma teórica como práctica.
- Producir datos más variados mediante la multiplicidad de observaciones.
- Los resultados controvertidos encuentran mejor apoyo y explicación desde un abordaje mixto.
- Se optimizan los significados y consolidan las interpretaciones dándoles mayor utilidad.

Esta investigación utiliza diversos paradigmas que nos permiten analizar en primera instancia la relación, interacción y secuencia, etc., entre variables cualitativas y cuantitativas en un mismo estudio, lo que, da más diversidad y riqueza interpretativa a la investigación.

FIGURA 2: TÉCNICAS, PROCEDIMIENTOS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN



FIGURA 3: ENTREVISTA



Técnicas, procedimientos e instrumentos de investigación

Para el estudio se utilizarán dos tipos de técnicas de investigación:

La investigación documental o bibliográfica es aquella que se realiza a través de la consulta de documentos. Es un tipo de investigación científica según su fuente de datos. Aquí algunas definiciones de ciertos autores:

Según Antonio García Gutiérrez

Análisis documental: El análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación. Comprende el procesamiento analítico sintético que, a su vez, incluye la descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y la confección de reseñas (García Gutiérrez,1992).

Según Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández y María del Pilar Baptista, la investigación documental es detectar, obtener y consultar la biografía y otros materiales que parten de otros conocimientos e informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio

(Hernández Sampieri et al, 2014)

Según Arias Odón (2012):

“La investigación documental es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios; es decir los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de nuevos conocimientos.

Según Guillermina Baena Paz los tipos de fuentes documentales:

- Primarias: obras originales
- Secundarias: trabajos en los que se hace referencia a la obra del autor”.

La investigación documental es la búsqueda de una respuesta específica a partir de la indagación en documentos (Paz Baena, 2014).

Esta herramienta de recopilación de la información recoge visiones de diversos autores sobre un tema determinado desde diversos puntos de vista y percepciones epistemológicas. Esta herramienta está abierta a la interpretación del investigador, sujeta a los datos que se hayan recaudado de diversas fuentes. El propósito de la recopilación es que el investigador pueda tener fuentes fidedignas que permitan analizar diversas aristas de su objeto de estudio y así tener un fichero que facilite la comprensión y posterior análisis de los datos, esto permite al investigador conocer los diversos aportes de otros investigadores en cuanto a una teoría ya sea para estudiarla o refutarla.

2. Entrevista: Nos remitiremos a la muestra que es la cantidad de expertos que vamos a entrevistar.

Dentro de las técnicas que estaremos abordando está la realización de entrevistas virtuales con diversos expertos en el tema, del Consejo Noruego para Refugiados o Norwegian Refugee Council (NCR), Ministerio de Gobierno de Panamá (MINGOB), Cancillería, Defensoría del pueblo, entre otros, que servirán para analizar las diferentes perspectivas que se tiene sobre la problemática e hipótesis planteadas.

Se justifica el uso de esta técnica basándonos en el libro “Metodología de la Investigación”, de Daniel S. Behar Rivero que expone la definición de entrevista. El autor indica que ésta, desde el punto de vista metodológico, es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una indagación (Behar Rivero,2008)

De acuerdo con este autor, la ventaja de las entrevistas reside en que son los actores sociales los que interactúan con el investigador proporcionándole datos, opiniones, deseos, actitudes y expectativas. Nadie mejor que el experto porque es esta la fuente que nos ha de compartir sus conocimientos sobre un determinado tema acorde a su dominio y experiencias sobre las cosas que se han hecho o se pretenden hacer acorde a la problemática planteada (Behar Rivero, 2008).

Se utilizará la técnica de la entrevista virtual por las circunstancias actuales, ya que esta permite adaptar las preguntas a toda clase de sujetos de investigación. Dentro de esta modalidad se debe tomar en cuenta que existen dos tipos de entrevistas que son las estructuradas y las no estructuradas, que a su vez generan subtipos dentro de los modelos principales.

Entrevista estructurada: Las entrevistas estructuradas se definen como una herramienta de investigación que son extremadamente rígidas en sus operaciones y permiten muy poco o ningún margen para incitar a los participantes a obtener y analizar resultados. Por lo tanto, también se le conoce como una entrevista estandarizada y tiene un enfoque cuantitativo.

Las preguntas en esta entrevista se deciden previamente de acuerdo con el detalle de información requerida.

La entrevista estructurada se utiliza excesivamente en la investigación de encuestas con la intención de mantener la uniformidad a lo largo de todas las sesiones de entrevista (Questionpro, s.f).

Ventajas de una entrevista estructurada:

- La entrevista estructurada se centra en la precisión de las diferentes respuestas, gracias a las cuales se pueden recopilar datos extremadamente organizados. Cada encuestado tiene diferentes respuestas a la misma estructura de preguntas, las respuestas obtenidas pueden ser analizadas colectivamente.
- Pueden utilizarse para ponerse en contacto con una gran muestra de la población objetivo.
- El procedimiento de entrevista se facilita gracias a la estandarización que ofrece una entrevista estructurada.
- Se puede obtener mejor información y analizar el problema de investigación de manera integral haciendo preguntas precisas.
- Dado que la estructura de la entrevista es fija, a menudo genera resultados fiables y se ejecuta rápidamente.
- La relación entre el investigador y el encuestado no es formal, por lo que el investigador puede entender claramente el margen de error en caso de que el encuestado no esté interesado en proporcionar la información correcta.

Desventajas de una entrevista estructurada:

- Alcance limitado de la evaluación de los resultados obtenidos.
- La exactitud de la información prevalece sobre el detalle de la información.
- Los encuestados están obligados a seleccionar entre las opciones de respuesta proporcionadas.
- Se espera que el investigador siempre siga la lista de preguntas planteadas, independientemente de lo interesante que esté resultando la conversación con los participantes.
- Se requiere de mucho tiempo para realizar una entrevista estructurada.

Entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas ofrecen al investigador un margen de maniobra considerable para sondear a los encuestados, además de mantener la estructura básica de la entrevista. Incluso si se trata de una conversación guiada entre investigadores y entrevistados, existe flexibilidad.

Teniendo en cuenta la estructura, el investigador puede seguir cualquier idea o aprovechar creativamente toda la entrevista. La mejor manera de aplicar una entrevista semiestructurada es cuando el investigador no tiene tiempo para realizar una investigación y requiere información detallada sobre el tema (Questionpro, s.f)

Ventajas de las entrevistas semiestructuradas:

- Las preguntas de las entrevistas semiestructuradas se preparan antes de programar la entrevista, lo que da tiempo al investigador para preparar y analizar las preguntas.
- En cierta medida es flexible, al mismo tiempo que mantiene las directrices de la investigación.
- Los investigadores pueden expresar las preguntas de la entrevista en el formato que prefieran, a diferencia de la entrevista estructurada.
- A través de estas entrevistas se pueden recopilar datos cualitativos fiables.

Desventajas de las entrevistas semiestructuradas:

- Los participantes pueden cuestionar el factor de fiabilidad de estas entrevistas debido a la flexibilidad ofrecida.
- Comparar dos respuestas diferentes resulta difícil, ya que no se sigue completamente una pauta para realizar este tipo de entrevista.

Entrevistas no estructuradas: También llamadas entrevistas de profundidad, las entrevistas no estructuradas suelen describirse como conversaciones mantenidas con un propósito en mente: recopilar datos sobre el estudio de investigación. Estas entrevistas tienen un menor número de preguntas ya que se inclinan más hacia una conversación normal, pero con un tema implícito.

A diferencia de una entrevista estructurada, el objetivo principal al hacerla es construir un vínculo con los encuestados debido a que hay altas probabilidades de que otorguen respuestas 100% veraces.

No hay una pauta a seguir por parte de los investigadores y, por lo tanto, pueden acercarse a los participantes de cualquier manera ética para obtener la mayor cantidad de información posible para su tema de investigación.

Dado que no existen pautas para estas entrevistas, se espera que un investigador mantenga su enfoque bajo control para que los encuestados no se desvíen del motivo principal de la investigación. Para que un investigador obtenga el resultado deseado, debe tener en cuenta los siguientes factores:

- Intención de la entrevista.
- La entrevista debe tomar en cuenta principalmente el interés y las habilidades del participante.
- Todas las conversaciones deben llevarse a cabo dentro de los límites permitidos de la investigación y el investigador debe tratar de atenerse a estos límites.
- Las habilidades y conocimientos del investigador deben coincidir con el propósito de la entrevista.
- Los investigadores deben entender lo que se debe y no hacer en las entrevistas no estructuradas (Questionpro, s.f)

Ventajas de las entrevistas no estructuradas

- Debido a la naturaleza informal de las entrevistas no estructuradas, se vuelve extremadamente fácil para los investigadores tratar de desarrollar una relación amistosa con los participantes, esto facilita obtener las respuestas que se desean.
- Los participantes pueden aclarar todas sus dudas sobre las preguntas y el investigador puede aprovechar cada oportunidad para explicar su intención de obtener mejores respuestas.
- No hay preguntas que el investigador tenga que cumplir y esto generalmente aumenta la flexibilidad de todo el proceso de investigación.

Desventajas de las entrevistas no estructuradas:

- Como no hay estructura en el proceso de la entrevista, los investigadores se tardan más tiempo para ejecutarlas.
- La ausencia de un conjunto estandarizado de preguntas y directrices indica que la fiabilidad de las entrevistas no estructuradas es cuestionable.
- En muchos casos, la ética implicada en estas entrevistas puede quebrantarse. En resumen, una entrevista efectiva será aquella que proporcione a los investigadores los datos necesarios para conocer el objeto de estudio y que esta información sea aplicable a las decisiones que se tomen.

Cuestionario de entrevista

Entrevista a expertos en el marco de la investigación sobre los recursos de cooperación técnica que ofrece Panamá a los refugiados climáticos en Latinoamérica

DATOS DE LA ENTREVISTA				
CÓDIGO DE LA ENTREVISTA	DÍA DE LA ENTREVISTA	HORA	DURACIÓN	LUGAR DE LA ENTREVISTA

DATOS DE LA PERSONA ENTREVISTADA EN CALIDAD DE EXPERTO	
NOMBRE/OPCIONAL	VLADIMIR FRANCO
SEXO	MASCULINO
EDAD	49
NACIONALIDAD	PANAMÁ
PAÍS DONDE RESIDE ACTUALMENTE	PANAMÁ
CARGO DESEMPEÑADO ACTUALMENTE	DIRECTOR INSTITUCIONAL
INSTITUCIÓN DONDE LABORA ACTUALMENTE	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
FORMACIÓN PROFESIONAL	DIPLOMÁTICO Y ABOGADO

Primera Ronda

1. ¿Conoce usted las entidades responsables de atender a los refugiados climáticos en Panamá? De ser afirmativa su respuesta, elabore una lista de estas instituciones.

Lo primero que habría que definir es que es un refugiado climático. La Convención de 1951 sobre refugiados es la que Panamá reconoce como la norma que regula la institución del refugio, pero la definición de refugiado climático no aparece en este documento. No tengo conocimiento de que se haya hecho algún protocolo que agregue esa definición. Por lo tanto, lo que puede haber son resoluciones o declaraciones que utilicen ese término u otro parecido, pero el valor jurídico u obligatoriedad de protección de la figura sería cuestionable, ante la ausencia de una norma clara que establezca esta categoría. La denominación refugiado climático no está contemplada en el derecho internacional, por lo que tampoco existen datos exactos sobre el número de personas que abandonan sus hogares como consecuencia del cambio climático.

Según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado se define como “una persona que ha cruzado una frontera internacional debido al temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política”. En la Convención de la OUA (Organización de la Unidad Africana) y en la Declaración de Cartagena se amplía la definición para incluir a las personas que huyen a causa de los acontecimientos que perturban gravemente el orden público, como son los conflictos armados o los disturbios.

El término refugiado climático no está respaldado por ACNUR. Es más preciso referirse a “personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático”, ya que el cambio climático genera desplazamientos internos y afecta a las personas dentro de sus propios países.

Si bien el marco de respuesta integral para los refugiados se refiere específicamente a las situaciones de refugiados en gran escala, los movimientos de población no son necesariamente homogéneos y pueden ser de carácter mixto. Algunos pueden ser grandes desplazamientos que engloban tanto a refugiados como a otras personas en movimiento; otras situaciones pueden involucrar a refugiados y desplazados internos; y, en determinadas situaciones, el desplazamiento forzoso externo puede ser causado por desastres naturales repentinos y por la degradación ambiental. Estas situaciones plantean retos complejos para los Estados afectados, que pueden recabar el apoyo de la comunidad internacional para afrontarlos. El apoyo a las respuestas adecuadas podría cimentarse en las asociaciones operacionales entre los actores pertinentes, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que, en el marco de sus respectivos mandatos y funciones, aportarían conocimientos especializados, según proceda, para garantizar un enfoque coordinado. La mayoría de los desplazamientos relacionados con desastres naturales y los impactos del cambio climático son internos.

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el 17 de diciembre de 2018 la Resolución (A RES/73/151) sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que afirma el **Pacto Mundial sobre los Refugiados** (tal y como figura en A/73/12 (Parte II)). La resolución subraya la importancia del Pacto Mundial sobre los Refugiados como una representación de la voluntad política y la ambición de poner en práctica el principio de responsabilidad compartida, así como de movilizar a la comunidad internacional en su conjunto e impulsar la acción para mejorar la respuesta en situaciones de refugiados. El pacto mundial no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida afectados.

Dicho eso, la institución del refugio en Panamá es responsabilidad de la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR), del Ministerio de Gobierno y en menor medida el Servicio Nacional de Migración, por ser la entidad que emite los documentos del refugiado. Más recientemente la Dirección de Pasaportes otorga pasaportes a los refugiados que así lo requieran.

2. ¿Qué programas específicos conoce usted que atienden a refugiados climáticos?

En esa materia, ninguno.

Segunda Ronda:

1. ¿Conoce estadísticas y proyecciones del comportamiento de los refugiados climáticos en Panamá? ¿Puede suministrarlos las referencias al respecto?

No. El Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con data relativa a esa materia.

2. ¿Considera usted dentro del ejercicio de su profesión si Panamá cuenta o no con los recursos de cooperación técnica para hacer frente a la problemática de los refugiados climáticos?

El Ministerio de Relaciones Exteriores no atiende esa materia. A través de nuestra gestión si se puede conseguir cooperación técnica internacional, fondos no reembolsables y capacitación, pero la misma iría para la formación de los recursos y proyectos de las instituciones que si atienden esa temática.

Tercera Ronda:

1. ¿Conoce sobre la existencia de políticas de participación ciudadana tanto de las comunidades receptoras, como de los migrantes climáticos? ¿Qué opinión tiene sobre estas políticas?

El Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene conocimiento de dichas políticas.

2. ¿Qué recomendaciones nos puede ofrecer para atender las consecuencias de las migraciones por efectos climáticos?

Los desplazados o migrantes como consecuencia de los efectos climáticos, son atendidos a través de Migración y en cierta forma por SINAPROC, Cruz Roja, OIM, Programa Mundial de Alimentos, UNICEF cuando hay niños involucrados, y organismos que atienden fenómenos de desastres naturales, como SICA, Asociación de Estados del Caribe o la OEA. Se debe definir a través de concursos de estas organizaciones el concepto de migrantes o desplazados por razones climáticas, y emitir políticas comunes en la región. Por otro lado, debe entenderse que la atención debe ser regional, de responsabilidades compartidas y no sólo de un Estado.

Cuarta Ronda:

- 1. ¿Conoce usted de iniciativas legislativas en cuanto con la atención del cambio climático y su relación con los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS 13)?**

No conozco de iniciativas legislativas en esa dirección

- 2. ¿Experiencias positivas y negativas como consecuencias de migraciones climáticas y su adaptación a las nuevas localidades?**

Toda migración es una oportunidad de relanzar las relaciones locales comerciales, económicas, educativas, culturales y políticas. Los aportes de las diásporas de grupos externos pueden ser provechosas si el Estado desarrolla políticas de inclusión e integración con miras a que esos grupos sumen sus conocimientos y experiencias al desarrollo de la comunidad anfitriona. Así se desarrollan mercados nostálgicos, oferta cultural enriquecida, intercambio de mejores experiencias, etc.

Temas de salubridad, comunicación, movilidad y recursos disponibles del Estado, por lo general son los puntos más álgidos de la agenda con estos migrantes, sin embargo, con el apoyo de la comunidad internacional, fondos de ayuda o cooperación, y políticas adecuadas, se puede resolver esos puntos negativos.

Despedida formal y agradecimiento.

Deseamos agradecer su contribución a través de esta entrevista a los objetivos de esta investigación. su aporte será significativo para conocer una realidad que es importante estudiar desde la perspectiva de las relaciones internacionales.

He leído el procedimiento descrito arriba. El investigador me ha explicado el estudio y ha contestado mis preguntas. Voluntariamente doy mi consentimiento para participar en el estudio de Ricardo Landero sobre: La Cooperación técnica que ofrece Panamá a los Desplazados Ambientales en América Latina.

He recibido copia de este procedimiento.

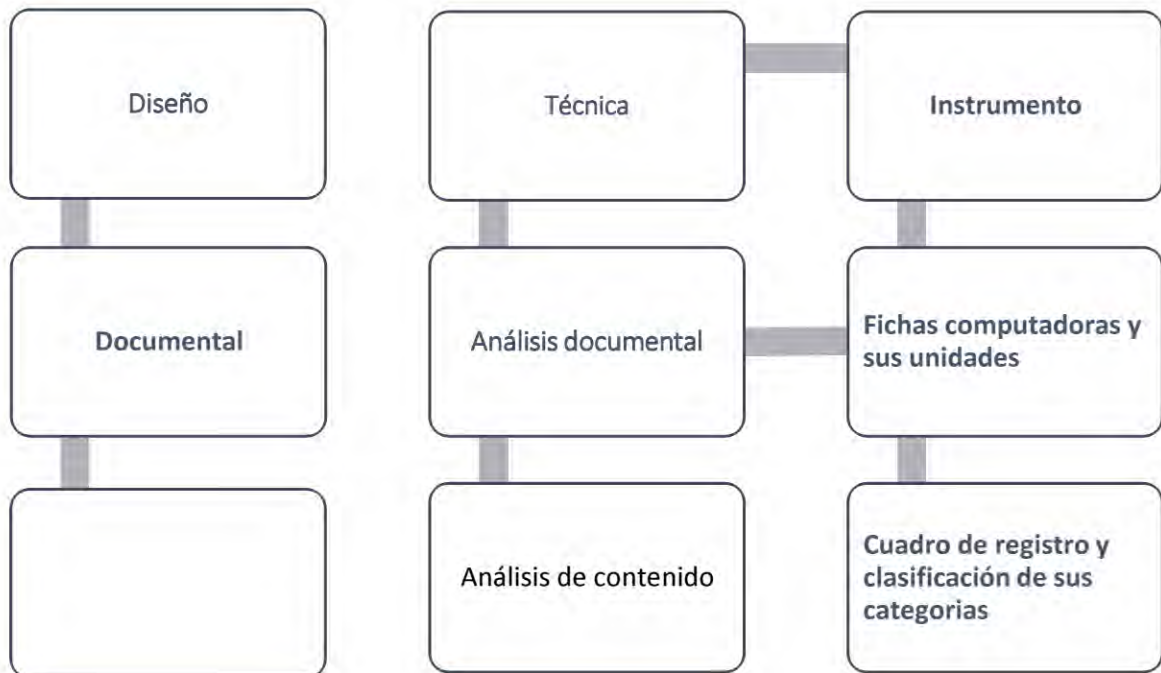
Firma del participante Fecha

Técnicas Procedimientos e instrumentos de investigación.

El análisis documental ha sido considerado como el conjunto de operaciones destinadas a representar el contenido y la forma de un documento para facilitar su consulta o recuperación o incluso para generar un producto que le sirva de sustituto. El concepto de análisis documental ha sido tratado por muchos autores y ha evolucionado al ritmo de la documentación, pudiéndose afirmar que existen dos tendencias respecto a su concepción, una que considera que el Análisis documental comprende varias fases, y la Descripción Bibliográfica es una de ellas, y otra que estima que el Análisis Documental debe considerarse exclusivamente como descripción del contenido y no como descripción formal (García Clauso,2008)

El análisis documental es “la operación por la cual se extrae de un documento un conjunto de palabras que constituyen su representación condensada”. Esta representación puede servir para identificar al documento, para facilitar su recuperación, para informar de su contenido o incluso para servir de sustituto al documento. Por ello, el análisis de la información comprende técnicas tradicionales de las bibliotecas. como son la catalogación, la clasificación y técnicas nuevas como el análisis, la clasificación e indización automatizadas (Vickery, 1962)

FIGURA 4: ANALISIS DOCUMENTAL



Capítulo 1. El cambio climático como causa de los movimientos forzados de población

En este capítulo se ofrece una visión real del fenómeno de los desplazados y refugiados climáticos, con base a la determinación de las principales causas generadoras del movimiento forzado de la población, así como sus consecuencias, que facilite la búsqueda de una solución a la problemática, la cual lleva inevitablemente a hacer mención al cambio climático como el principal causante de la degradación ambiental y, por ende, de la crisis ecológica que castiga actualmente al planeta.

1. Concepto y características del cambio climático

Para establecer el concepto y definir las características del cambio climático utilizaré lo planteado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o Panel Intergubernamental del Cambio Climático, conocido por el acrónimo en inglés IPCC, en donde indican que “en primer lugar, resulta necesario establecer un concepto de cambio climático, el cual no es sencillo, principalmente, esto se debe a dos factores, por un lado, su intangibilidad, todo y que es un hecho incuestionable (no para todos, sí para la inmensa mayoría), no se muestra en todas las zonas geográficas de manera uniforme, y por otro lado, hay que destacar su carácter novedoso, como mínimo desde el punto de vista científico”. “Pero bien, si se realiza un análisis sistemático de las dos palabras, se obtiene como resultado, que la expresión cambio climático hace referencia a variaciones de varios parámetros climáticos, como la temperatura, la precipitación o la actividad sísmica. Tales modificaciones tienen un doble origen, por un lado, se puede deber a causas naturales, y, por otro lado, se puede deber a causas antrópicas, es decir, como consecuencia de la actividad humana, son las más comunes y comprometedoras” (IPCC,2014), se observa que estas situaciones “tienen su origen en el crecimiento descontrolado y en la situación de pobreza derivada del aumento demográfico y de la escasez de los recursos naturales.” (Borras Pentinat, 2011)

El quinto informe IPCC,² estima una cifra de un 95% en el grado de certeza sobre la responsabilidad humana en el cambio climático, (IPCC,2013) hecho que se debe en gran parte, a la liberación de GEI a la atmósfera. Así pues, es muy probable que la influencia humana haya contribuido a los grandes cambios que sufre el día de hoy el planeta, como el aumento de olas de calor, la disminución de temperaturas frías extremas, la elevación de los niveles máximos del mar o el mayor número de precipitaciones intensas.

² Se conformó a partir de dos instituciones de la ONU, la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el 1988. El IPCC es una organización que cuenta con un grupo de científicos, miles de ellos tienen la consideración de voluntarios, es decir sin remuneración, cuya función principal es analizar el cambio climático y sus potenciales impactos medioambientales y socioeconómicos y las opciones que hay para adaptarse o mitigarlo

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del gobierno de España en su publicación titulada *¿Qué es el cambio climático y cómo nos afecta?* Manifiestan “que el clima de la Tierra nunca ha sido estático, prueba de ello son las variaciones climáticas que se han producido a lo largo de la historia, a destacar los periodos de glaciaciones,” (MAPA,2021) .El ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama indico “que tales cambios no se produjeron de forma tan drástica, sino que se llevaron a cabo a lo largo de varios siglos, permitiendo la adaptación a las nuevas condiciones, lo cual dista bastante de la situación actual en la que el cambio climático avanza a pasos agigantados,” (El Mundo,2015) Oriol Sola Pardell en una publicación para la Revista Catalana de Derecho Ambiental titulada “Desplazados medioambientales una nueva realidad”, indicaba que, “En un corto espacio de tiempo lo que parecía una amenaza posible y lejana, se ha convertido en una cuestión real y presente de unas dimensiones dramáticas enormes, y es que el cambio climático está actuando como un multiplicador de las amenazas y vulnerabilidades existentes, como lo demuestra el hecho de que se han triplicado en el mundo las catástrofes naturales debidas al clima respecto de la década de los sesenta, pasando de 200 catástrofes hasta un total de 400 al año”.

(Sola Pardell, 2012)

José Sierra en su publicación “Retos Relacionados con el Desplazamiento inducido por el Cambio Climático”, establece que “Estaciones menos predecibles, lluvias más variables, eventos fuera de temporada y la pérdida de estaciones de transición, son algunos ejemplos que afectan directamente la supervivencia y la seguridad alimentaria de los miembros más vulnerables de las comunidades y todo parece indicar que no ha hecho nada más que empezar”(Sierra, 2013)

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del gobierno español indica que “el cambio climático no es sólo un problema medioambiental, sino que sus efectos se expanden hoy en día al mundo económico, político y social” (MITECO,2021) Aunado a dicha declaración el autor Oriol Sola Pardell manifiesta que “un ejemplo claro de esta interconexión son las guerras. Éstas pueden deberse a múltiples factores ambientales, a destacar los conflictos por el acceso y el control de recursos como el agua o el petróleo. Este es el caso de Israel y los países árabes en la región de Oriente Medio, en el que la lucha se centra en el control de los recursos hídricos de la zona o la guerra del Golfo de 1991, que, entre otros motivos, surgió por la disputa por el control de las fuentes de hidrocarburos. También pueden existir conflictos derivados de la pérdida de territorio y disputas fronterizas, como es el caso de la amplia extensión de agua aparecida alrededor del Ártico que ha generado tensiones entre los países limítrofes del círculo polar ártico, provocando una competición por la posesión de los recursos que puedan encontrarse en el fondo marino de dicho territorio. Asimismo, los conflictos armados provocan en el medioambiente una gran degradación medioambiental, un derrumbe de la productividad y una mayor escasez de recursos naturales, que pueden ser a su vez, el detonante de nuevos estallidos de conflictos armados en la misma zona o limítrofes” (Pardell, 2012).

2. Las consecuencias del cambio climático

El cambio climático conduce, inevitablemente, hacia un gran número de consecuencias, todas ellas amenazan con poner en peligro a los seres humanos, la biodiversidad y el medio ambiente (ONU, s.f).

2.1 El calentamiento global

El calentamiento global consiste en el aumento de la temperatura de la tierra, y se refleja en los océanos y la atmósfera. Principalmente, es causado por la emisión de gases de efecto invernadero expedidos por la actividad humana.

El calentamiento global ha existido desde siempre, sin embargo, debido a las actividades y emisiones masivas del hombre este fenómeno se ha incrementado, especialmente la quema de combustibles fósiles y los cambios en el uso del suelo, tales como la deforestación, así como varias otras fuentes secundarias (BBVA, s.f).

Causas del calentamiento global.

El calentamiento global es causado por dos tipos de causas: naturales y artificiales.

Causas naturales del calentamiento global.

Los naturales a pesar de estar presentes desde hace miles de años no son suficientes como para realizar cambios climáticos.

Causas artificiales del calentamiento global.

Las causas artificiales se refieren principalmente a los gases de efectos invernadero, los cuales son provocados en su mayoría por las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y de metano (CH₄), aunque existen muchas otras:

- Quema de combustibles fósiles.
- Deforestación.
- Aumento del vapor de agua en la atmosfera. (BBVA, s.f)

Consecuencias del calentamiento global.

El calentamiento global es un gran problema a nivel mundial, ya que no afecta en zonas determinadas, sus consecuencias principales son:

1. Derretimiento de los glaciares: Esto causará el aumento del nivel del mar considerablemente, provocando inundaciones y dejándonos sin la principal reserva de agua dulce del planeta.
2. Cambio climático: Es causado por los gases acumulados en la atmosfera que aumenta la temperatura, afectando los climas de diferentes zonas geográficas y a la flora y fauna que ahí se encuentran.
3. Cambio en el ciclo hidrológico: Las repercusiones de este punto van desde un cambio en el pH del agua, provocando lluvia ácida, huracanes y tormentas más intensas debido al calor.
4. Falta de alimentos: Esto solo afectaría a los países menos desarrollados que dependen totalmente de las actividades agrícolas, ya que el calor destruye los cultivos o hace escasear el agua para riego. (RSS, s.f)

¿Cómo combatir el calentamiento global?

Existen diferentes soluciones para reducir o evitar que continúe el aumento de la temperatura en el planeta, tales como:

- **Regular las emisiones de CO2:** Evitar el uso de automóviles utilizando bicicletas u optando por cambiar nuestro auto convencional por uno eléctrico o híbrido. Controlar las emisiones causadas por la industria en general ya que las cantidades que estas emiten son exageradas.
- **Plantar más árboles:** Haciendo esto el exceso de CO2 en el ambiente empezaría a decrecer y los árboles actuarían como termorreguladores.
- **Reducir el uso de electricidad:** Evitar dejar luces encendidas y desconectar aparatos eléctricos cuando no están en uso, intercambiar los focos comunes por focos LED que tiene un consumo energético mucho menor.
- **Generar menos basura:** Al comprar un producto tener en mente si puede ser reutilizado o reciclado, preferir envases de vidrio en lugar de uno plástico ya que los primeros son mucho más fáciles de reciclar o comprar desechables biodegradables. (RSS, s.f)

El calentamiento global es innegable, prueba de ello son los datos ofrecidos por el IPCC que muestran un panorama actual con grandes cambios, pero totalmente desconocido, puesto que no hay precedentes. Tanto es así, que cada uno de los tres últimos decenios ha sido sucesivamente más cálido en la superficie de la Tierra que cualquier decenio anterior desde 1850, lo que permite afirmar que el período 1983 a 2012 ha sido el período de 30 años más cálido de los últimos 1400 años. (IPCC,2014) Además de innegable, el calentamiento global es un problema actual, puesto que, como indica el estudio elaborado por la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (en adelante NASA), el año 2015 fue el más cálido para la Tierra desde que comenzaron los registros climáticos hace 136 años, a lo que hay que añadir que 15 de los 16 años más cálidos registrados corresponden al nuevo siglo. Todo ello ha provocado que la temperatura del océano y de la atmósfera terrestre se situó 0,74 y 1,33 grados por encima del promedio del siglo XX, respectivamente. (Larrañeta,2016)

La mayor causa del calentamiento global son las emisiones antrópicas de GEI, de hecho, se estima que durante el período de 1951 a 2010 ha sido el causante de más de la mitad del aumento observado en la temperatura media global (IPCC,2014). Las cifras indican que los niveles actuales de GEI en la atmósfera están alrededor de 430 partes por millón (en adelante ppm) de dióxido de carbono equivalente (en adelante, CO₂ eq), el cual aumenta más de 2 ppm cada año, el objetivo es estabilizar los niveles de GEI en la atmósfera entre 450 y 550 ppm CO₂ eq y así evitar un calentamiento global por encima de los 2°C. (IPCC,2014)

Desde un punto de vista físico, se dice que la energía solar choca con la Tierra, calienta la superficie, posteriormente, la Tierra remite esta energía al espacio en la forma de radiación infrarroja o térmica y es entonces cuando los GEI bloquean la salida directa al espacio de la radiación infrarroja, lo que da como resultado el calentamiento del planeta, que, en su justa medida, es indispensable para poder vivir en el mismo. (National Geographic Society, 2016)

El gas de efecto invernadero que más contribuye al cambio climático es el dióxido de carbono (CO₂), es el más popular, liberado principalmente por la quema de combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón) por parte de la industria y los automóviles, que contribuyeron en torno al 78% del aumento total de emisiones de GEI de 1970 a 2010. A este gas se le considera causante de fenómenos como la lluvia ácida³ y el smog⁴. Por otro lado, se encuentran el metano (en adelante CH₄) y el óxido nitroso (en adelante N₂O), ambos son más potentes que el CO₂, pero no son tan comunes en la atmósfera. (Oceana, s, f)

³ Cualquier forma de precipitación que presente elevadas concentraciones de ácido sulfúrico y nítrico. La lluvia ácida eleva el nivel de ácido en los acuíferos, lo que incrementa la toxicidad de las aguas para los animales acuáticos, y afecta a muchas más a través de la cadena alimentaria. La lluvia ácida también contamina selvas y bosques, especialmente los situados a mayor altitud

⁴ Acumulación de los gases contaminantes que crean una nube similar al humo la cual cosa provoca que el aire se estanque y se forme una niebla que, en vez de componerse de gotas de agua, está compuesta de aire contaminado. El smog es dañino para la salud, irrita los ojos y el aparato respiratorio

La comisión sobre el desarrollo sostenible expresa que "En definitiva, la existencia de GEI en la atmósfera ayuda a regular el clima del planeta, es decir, a mantener una temperatura adecuada, y por consiguiente garantizar la vida tal como se conoce, de igual forma un exceso en la emisión de GEI forma una capa densa, que atrapa el calor y causa el calentamiento del planeta. Sin la actuación humana, la naturaleza se encargaba de equilibrar las emisiones, prueba de ello es que la temperatura media de la Tierra se ha mantenido estable durante los últimos 10.000 años, con una variación de menos de 1°C, sin embargo, la tendencia varió sustancialmente a partir de la Revolución Industrial, que supuso un grave impacto cultural, económico y climático." (Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, 2001). Esto, junto a la cultura de consumo, que genera cada vez más productos desechables y que prioriza el consumo barato frente al consumo responsable en pro de la explotación de los recursos para extraer el máximo beneficio en el menor tiempo posible, (Christian Aid, 2007) han llevado las emisiones de GEI a niveles récord.

Todo ello ha provocado que la temperatura global haya aumentado en 0,85 °C durante los dos últimos siglos, lo que conlleva que cada vez esté más cerca la barrera del aumento de 2 °C con respecto a los niveles de la era preindustrial, que han marcado como límite los científicos del IPCC (Ballena Blanca, 2015), de superarlo se agravarían los riesgos de que se produzcan cambios peligrosos para los sistemas naturales y humanos, como por ejemplo, la falta de agua potable y de alimentos, la desaparición de especies animales y vegetales, la alteración de las costas o desastres naturales más frecuentes.(Borras Pentinat, 2011) Si se supera este umbral, la degradación sería irreversible, ya que los ecosistemas se situarían en evolución fuera del equilibrio, es decir, de no retorno, lo que provocaría que se supere la capacidad de resiliencia del ecosistema, y de esta forma se vería incapacitado para amortiguar los impactos ambientales (Castillo, 2011).

El Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial, desarrollo y cambio climático establecen que: "No es un objetivo sencillo, requiere una actuación conjunta (ya que si son sólo los países ricos los que mantienen o reducen el nivel de emisiones, no servirá de mucho, puesto que las previsiones indican que la mayor parte del aumento se producirá en los Estados en desarrollo, ya que el nivel de las emisiones actual es bajo y se verá aumentado en la medida que se produzca su crecimiento) e inmediata destinada a reducir las emisiones de GEI en la atmósfera, que de seguir el mismo ritmo podría alcanzar el doble de su nivel preindustrial en breve, lo que representa un aumento medio global de temperatura por encima de 2° C" (Banco Mundial,2010).

Así mismo el calentamiento global es parte activa de otra consecuencia devastadora para el planeta, como lo es la subida del nivel del mar y el deshielo.

2.2 El aumento del nivel del mar y el deshielo

Durante el siglo pasado la quema de combustibles fósiles y otras actividades humanas y naturales liberaron en la atmósfera enormes cantidades de gases que atrapan el calor. Estas emisiones han provocado que la temperatura de la superficie de la Tierra haya aumentado y que los océanos hayan absorbido alrededor de un 80 por ciento de este calor adicional. El aumento de los niveles del mar está vinculado a tres factores principales, todos ellos inducidos por el cambio climático actual:

Dilatación térmica: Cuando el agua se calienta, se dilata. Alrededor de la mitad del aumento del nivel del mar que se produjo a lo largo del siglo pasado es atribuible al hecho de que los océanos, al calentarse, ocupan más espacio.

El deshielo de los glaciares y de los casquetes polares: Las grandes formaciones de hielo, como los glaciares y los casquetes polares, se derriten de forma natural en verano. Pero en invierno, las precipitaciones en forma de nieve, compuestas en su mayor parte de agua marina evaporada, bastan normalmente para compensar el deshielo. Sin embargo, las altas y persistentes temperaturas registradas recientemente a causa del calentamiento global son las responsables de que la cantidad de hielo que se derrite en verano haya aumentado y de que las nevadas hayan disminuido debido a que los inviernos se retrasan y las primaveras se adelantan. Este desequilibrio genera un aumento neto significativo de la escorrentía frente a la evaporación de los océanos, provocando que el nivel del mar se eleve. (National Geographic, 2020)

Pérdida de hielo en Groenlandia y en la Antártida Occidental: Al igual que con los glaciares y con los casquetes de hielo, el aumento del calor está provocando que las enormes placas de hielo que recubren Groenlandia y la Antártida se derritan a un ritmo acelerado. Asimismo, los científicos creen que el agua dulce generada por la fusión en la superficie y el agua de mar bajo su superficie se están filtrando por debajo de las placas de hielo de Groenlandia y de la Antártida Occidental, lubricando las corrientes de hielo y provocando que estas se deslicen con mayor rapidez hacia el mar. Además, el aumento de las temperaturas está provocando que las enormes plataformas de hielo adheridas a la Antártida se derritan desde la base, se debiliten y se desprendan.

Consecuencias

Cuando el nivel del mar se eleva con rapidez, tal y como ha estado haciéndolo en los últimos tiempos, incluso un pequeño aumento puede tener consecuencias devastadoras en los hábitats costeros. El agua de mar penetra en zonas cada vez más alejadas de la costa, lo cual puede generar consecuencias catastróficas como la erosión, las inundaciones de humedales, la contaminación de acuíferos y de suelo agrícola, y la pérdida del hábitat de peces, pájaros y plantas.

Cuando las tormentas de gran intensidad tocan tierra, un nivel del mar más elevado provoca temporales de mayor tamaño e intensidad que pueden destruir todo lo que encuentran a su paso.

Además, cientos de millones de personas viven en zonas que cada vez serán más vulnerables al riesgo de inundaciones. La subida del nivel del mar les obligaría a abandonar sus hogares y a mudarse a otra zona. Las islas de poca altitud quedarían completamente sumergidas.

¿Cómo evolucionará en el futuro?

La mayoría de las predicciones afirman que el calentamiento del planeta continuará y probablemente se acelerará. Es probable que el nivel de los océanos siga aumentando, pero es imposible predecir a qué velocidad con exactitud. Un estudio llevado a cabo recientemente estima que el nivel de los océanos aumentará entre 0,8 y 2 metros para el año 2100, lo suficiente como para inundar muchas de las ciudades de la costa este de Estados Unidos. Las estimaciones más alarmantes, incluida la que afirma que la placa de hielo que cubre Groenlandia podría derretirse por completo, estiman el aumento del nivel del mar en 7 metros, lo suficiente como para sumergir Londres y Los Ángeles. (National Geographic, 2020)

Los océanos del mundo aumentaron en promedio unos 7,6 centímetros desde 1992, según la NASA, y parece que la tendencia sigue siendo al alza, así pues, si se logran los objetivos de reducción de emisiones firmados en la Cumbre de París (en adelante, COP21), el nivel del mar se elevará entre 20 y 60 centímetros, en caso contrario, es decir, que no se cumpla con lo acordado, los océanos podrían elevarse entre 85 y 130 centímetros. Pero la preocupación parece no ser el aumento, sino la velocidad en la que se produce, ya que en el siglo XX el mar subió más rápido que en los 3.000 años anteriores. (Criado, 2016) Todo ello lleva a una lectura clara; se vislumbra un camino sin retorno, es decir, la actuación para revertir la situación no sirve para volver a tiempos previos al cambio climático, pero si se pueden reducir los impactos.

Dos son las principales causas; por un lado, el deshielo de las capas polares de la Antártida y Groenlandia y los glaciares, que han ido perdiendo masa, concretamente, en el Ártico la extensión media helada ha disminuido de un 3,5 % a un 4,1 % por década, (según datos del IPCC) dando como resultado una superficie de 11 millones de kilómetros cuadrados, la quinta menor desde 1979, en la Antártida 12,74 millones de kilómetros cuadrados estuvieron cubiertos de hielo, también un récord en menor extensión por tercer año seguido.

En lo que a los glaciares se refiere, comentar que han disminuido en todo el mundo, siendo el porcentaje total de glaciares perdidos del 10,5 % al 12,3 % (Agencia EFE, 2016). ejemplo de ello, es el deshielo de los glaciares de la cordillera del Himalaya, que han provocado por un lado el aumento de las inundaciones durante la primavera; es decir, durante la época de deshielo, y por otro, han puesto en riesgo el abastecimiento de agua durante las estaciones más secas, puesto que los glaciares actuaban como embalses naturales en altura, gestionando los recursos hídricos existentes. Ante tal situación, millones de agricultores de la zona se han visto imposibilitados de continuar con el cultivo (Castillo, 2011). La segunda causa para tener en cuenta es la expansión de aguas templadas, que se produce por la absorción del océano de CO₂, lo que calienta el agua y, al aumentar la temperatura se expande (Hernando, Patricia, 2015)

Los efectos pueden llegar a ser muy peligrosos, ya que en muchos casos se pone en riesgo el futuro de numerosas ciudades y pueblos costeros en todo el mundo, como es el caso de Alaska donde el impacto de las tormentas y la erosión costera vinculada con la fusión del hielo oceánico protector, han obligado a trasladar diversas comunidades indígenas a otras zonas más seguras, lo que ha provocado una situación de crisis humanitaria grave. A su vez, también amenaza con borrar del mapa multitud de islas, con lo que, en algunos casos, desaparecerían muchas naciones pequeñas, y con ellas su cultura, su idioma y de la idiosincrasia propia de este pueblo. La República de las Maldivas situada en el Océano Índico, que se encuentra a una altura no superior a un metro y medio

sobre el nivel del mar, o las Islas Marshall y Tuvalu situadas en el océano Pacífico, se encuentran en la necesidad de tener que reubicar a comunidades e infraestructuras, cosa que se hará especialmente complicado en un futuro teniendo en cuenta que más de la mitad de la población mundial vive a menos de 60 km del mar. (OMS,2018)

El aumento del nivel del mar amenaza con acabar con los depósitos de agua dulce, puesto que aumentaría el contenido de sal en estuarios y manantiales como resultado de dicha intrusión (Climate Institute, s.f).

2.3 Efectos sobre el sector primario y los ecosistemas

El cambio climático, como es lógico, es uno de los fenómenos que más incidencia tiene en la agricultura, la ganadería y la pesca, puesto que se trata de un sector que depende del clima enormemente para su desarrollo, el incremento en la intensidad de los fenómenos extremos, así como la contaminación del agua, el agotamiento de los acuíferos o la salinización, dificultan la producción convirtiendo la actividad en una auténtica quimera. A ello hay que añadir que la sobreexplotación de los ecosistemas, provocada en gran parte por el crecimiento demográfico, supone otro problema que contribuye a la degradación medioambiental; además, en el caso de la agricultura, el sobrepastoreo, la erosión de suelos o el uso de técnicas de cultivo casi medievales, generan, por ejemplo, la disminución de la calidad del suelo y de las cosechas.

Clara Inés Nicholls y Miguel Altieri expresan que “No hay duda que el sustento de miles de comunidades basadas en este sistema económico, principalmente en países en desarrollo donde el sector primario tiene una gran importancia, se verán afectadas seriamente por el cambio climático, situándolas en una posición de grave riesgo” (Nicholls y Altieri,2009).

La Comisión Europea esclarece que “ Los ecosistemas se han visto fuertemente modificados, y el ser humano es el gran culpable; indirectamente por ser el gran responsable del cambio climático como consecuencia de las emisiones de GEI, y directamente ha afectado a la naturaleza con actividades como la tala indiscriminada de árboles que daña selvas y bosques, que no son únicamente refugio de miles de especies animales, sus funciones van mucho más allá, son el pulmón de la vida en general, es decir, purifican el aire, al igual que el espacio marino, a través de la absorción del CO₂, o de la misma manera que los espacios verdes en las ciudades se encargan de enfriar las zonas circundantes, filtrar el aire y reducir el ruido. Además, los bosques y selvas absorben agua, la almacenan y la liberan gradualmente, lo que permite contener las inundaciones cuando llueve y ahorrar agua” (Comisión Europea,2009). De todas formas, la tendencia es claramente alarmante, el avance de la frontera agrícola en detrimento de los bosques de Asia, África y América Latina ocasiona un 60% de la deforestación, se destaca la Amazonía, particularmente la brasileña. Hecho que se debe en muchos casos a la actuación de compañías privadas y gobiernos foráneos con los que se han aprobado acuerdos para la explotación de la tierra, lo que se debe a su vez a dos motivos: por un lado, como un medio de inversión alejado de los mercados volátiles y de la crisis financiera, y por otro lado, para combatir el miedo a no disponer de suficiente comida por parte de los países que no son productores, bien sea porque no poseen tierras suficientes para su población, como es

el caso de Corea del Sur⁵,o sus tierras no son cultivables, como ocurre en los países del Golfo asentados en zonas desérticas (Castillo, 2011).

Oriol Sola Pardell manifiesta que “El cambio climático, con impactos como las reducciones de las lluvias en los bosques de Brasil y el África Central, junto con la deforestación, comporta inevitablemente la pérdida de biodiversidad, pérdida de hábitat, reducción de los recursos naturales, aumento de especies invasoras o mayor contaminación, lo que ya ha provocado que casi 17.000 especies de plantas y animales se encuentren en peligro de extinción.”(Solá Pardell, 2012) El IPCC estima que: “si la temperatura global asciende 2° C el 30 % de todas las especies terrestres estarán amenazadas, todo ello como consecuencia de las duras condiciones que tienen que soportar, viéndose así obligadas a modificar su estilo de vida e incluso migrar a zonas donde puedan reproducirse, por ejemplo la abundancia de especies y de capturas de peces aumentan en las latitudes medias y altas y disminuyen en las latitudes tropicales. (IPCC, 2014) La explicación se encuentra en el calentamiento de los océanos, que provocan cambios en la salinidad y evaporación del agua, contribuyendo a su acidificación la cual ha aumentado en un 26%, y que ha llevado a una disminución en el potencial de hidrógeno (en adelante, pH) del 0,1. (IPCC,2014, p.66). Viéndose así en peligro el ecosistema marino, especialmente el ecosistema polar, ya que un nivel de pH superior favorece el deshielo y los arrecifes de coral, que, al ser organismos calcificados, son más sensibles a la acidificación.

De todas formas, los impactos son patentes en las distintas especies desde el fitoplancton a los animales superiores⁶ Cabe añadir, que es un grave problema que parece ser que no se afronta de la manera adecuada, ya que las medidas adoptadas carecen de eficacia, puesto que en la actualidad sólo el 12 % de la superficie terrestre del planeta y el 1 % de la superficie marina están bajo protección.

No solo se verá afectado el sector primario, pues el cambio climático por sus características de globalidad, también va a afectar a los diferentes sectores productivos: el energético, industrial, transporte y otros.

Sector Energético: Este sector es uno de los responsables del cambio climático y a su vez es uno de los afectados por él. Toda acción que ayude a conseguir una mayor eficacia en la producción, transporte y consumo energético influirá positivamente en la calidad del medio ambiente.

El sector energético, dado su carácter de soporte del sistema productivo de la sociedad, es uno de los más íntimamente relacionados con el medio ambiente.

El aumento de temperatura durante el verano provocará un incremento en la demanda energética. De hecho, ya se observa una pauta creciente en la demanda media de energía ante variaciones

⁵ La adquisición de tierras como nuevo método de inversión de corporaciones y Gobiernos saltó a la luz pública después de que una empresa surcoreana, Daewoo Logistics, anunciara su intención de alquilar por cien años la mitad de la tierra cultivable en Madagascar.

⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2014). Cambio climático 2014 “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” Informe del Grupo de trabajo II al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, Cit. Supra p. 17

positivas o negativas de un grado centígrado en la temperatura en verano o invierno, respectivamente.

Tanto las instalaciones de producción de energía ubicadas en zonas costeras como las situadas en el interior pueden verse afectadas por el cambio climático. Las primeras, por su ubicación cercana a la costa y la esperada subida del nivel del mar y, las segundas, por una posible variación en los recursos hídricos que afectaría a las centrales hidroeléctricas y la refrigeración de las centrales térmicas y nucleares.

La falta de lluvias tendría como consecuencia principal una pérdida del potencial hidroeléctrico y la concentración de la producción en períodos más cortos, además de un aumento de la producción de energía en centrales térmicas que a su vez contribuiría a incrementar el cambio climático.

El Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) manifiestan que “En lo referente a energías renovables, las modificaciones de la cubierta de nubes afectarán al potencial de la energía solar y su distribución, mientras que las variaciones en la intensidad y velocidad del viento repercutirán en el potencial de la energía eólica y su distribución. Será necesario hacer un estudio en profundidad de las nuevas condiciones climáticas y cómo afectarán a la producción de las energías renovables que se instalen” (ISTAS, s/f.).

Sector Industrial

Con respecto a la actividad industrial, cambios en variables climáticas como son la temperatura y la humedad no tendrán apenas efectos sobre el sector, al menos que se den de manera extrema.

Aunque parece que el cambio climático apenas repercutirá en el sector industrial, modificaciones en la disponibilidad de los recursos hídricos afectarán a la industria en general y, en particular, los sectores más perjudicados por sus altos consumos de agua serán la siderurgia, pasta y papel, químico, alimentación, textil y petróleo.

Se hace necesario conocer a nivel local parámetros tales como intervalos y distribución de las temperaturas o dirección de los vientos dominantes, para calcular las condiciones de funcionamiento de determinados sectores industriales.

En relación con los impactos directos, dado que la industria básica está situada preferentemente en emplazamientos costeros, podría resultar afectada por una subida en el nivel del mar, planteando graves problemas al ser instalaciones de difícil traslado.

Un caso que es preciso considerar lo constituyen muchas de las industrias alimentarias, forestales, agrícolas, ganaderas o procedentes de la acuicultura, porque el cambio climático sí tendrá efectos directos sobre la materia prima que utilizan, haciendo disminuir la producción en la mayor parte de los casos (ISTAS, s.f)

Sector Transporte

También en el sector del transporte puede influir el cambio del clima, tanto en la construcción de infraestructuras, como en la planificación de las obras y en el transporte de mercancías o personas.

En el sector del transporte, el cambio climático afectará el funcionamiento normal de las empresas transportistas, ya que condiciones climáticas extremas pueden paralizar el sector. El sector

aeronáutico podrá verse afectado por un cambio en las precipitaciones, en el régimen de los vientos o la frecuencia de fenómenos como las nieblas.

Si los cambios en estas variables llegan a cierto nivel de importancia, sería necesario introducir modificaciones en las infraestructuras: nuevas orientaciones de algunas pistas de aterrizaje y despegue o nuevos criterios para el diseño de puentes, etcétera (ISTAS, s.f).

Analizamos también las repercusiones del cambio climático en otros sectores de la actividad económica como el de la ordenación del territorio, la salud humana y el sector financiero.

2.4 El impacto sobre la salud humana

El cambio climático influirá, y de hecho ya influye, de forma negativa en nuestra salud.

Parafraseando una publicación del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) España, los mismos manifiestan que uno de los posibles impactos del cambio climático para la salud humana es el hecho de que se presente un aumento de los casos de deshidratación por calor, propagación de enfermedades contagiosas, el aumento del cáncer de piel, de las enfermedades pulmonares, etc.

Distintas enfermedades consideradas en la actualidad como de baja frecuencia, o incluso exóticas, podrían adquirir importancia como consecuencia de nuevas condiciones biológicas propiciadas por el cambio climático.

Las olas de calor aumentan el riesgo de morir por un golpe de calor en los trabajadores que desarrollan su actividad al aire libre.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) dictamina que “La afectación del cambio climático sobre el ser humano, puede tener algunos efectos beneficiosos localizados para la salud, como una menor mortalidad en invierno y un aumento de la producción de alimentos en determinadas zonas, de todas formas, imperan los efectos globales negativos. Existen una serie de características en común para todos esos efectos adversos para la salud y es que el cambio climático, ha provocado que los desastres climáticos aumenten, pero ya no sólo desde el punto de vista numérico, que también, puesto que se han multiplicado a lo largo de las décadas, sino que sus efectos con el paso del tiempo se han acentuado. Esta proliferación tiene como origen la actividad humana, concretamente el aumento de las emisiones de GEI, y ello lleva a tres repercusiones para la salud” (OMS 2003)

En primer lugar, repercusiones indirectas, son las más comunes, causadas por fenómenos meteorológicos extremos. En este sentido, se prevé que a medida que el cambio climático se acentúe, los fenómenos climáticos extremos se harán más frecuentes, afectando así cada vez a más personas.

Datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), establecen que: “Existe un aumento de defunciones por enfermedades cardiovasculares y respiratorias ante unas temperaturas de calor extremo. Asimismo, ante un aumento de inundaciones y precipitaciones extremas, además de provocar defunciones y lesiones físicas, se incrementa el riesgo de enfermedades transmitidas por el agua, ya que al quedar estancada, ésta tiene más posibilidades de quedar contaminada, y acabar convirtiéndose en el lugar idóneo para los insectos portadores de enfermedades como la esquistosomiasis, la cual es transmitida por caracoles, o el paludismo, enfermedad transmitida por mosquitos del género Anopheles, o el dengue, que se transmite por los mosquitos del género Aedes,

todas ellas tienen una cosa en común, los animales que las transmiten son muy sensibles a las condiciones climáticas. Los mosquitos necesitan además de aguas estancadas para reproducirse, unas temperaturas más elevadas para favorecer su reproducción y reducir el periodo de maduración de los microorganismos patógenos en su interior. Sin embargo, en condiciones de mucho calor y sequedad, la supervivencia de los vectores puede reducirse” (OMS,2015). La Comisión Europea esclarece que “Otro efecto indirecto del cambio climático en la salud viene determinado por la exposición a los rayos ultravioleta, los cuales son causantes de la proliferación de cánceres de piel y cataratas” (Comisión de la Comunidades Europeas, 2009).

La Organización Mundial de la Salud manifiesta que: “Teniendo en cuenta la variabilidad de las precipitaciones, éstas pueden afectar al suministro de agua dulce y provocar así problemas de higiene y el aumento de enfermedades diarreicas, lo que puede desembocar en casos extremos en sequía y hambruna, esta última deriva de la dificultad a la hora de producir alimentos básicos. Un ejemplo muy llamativo es el que se produce como consecuencia del calentamiento global, el cual conlleva una mayor contaminación en el aire, hecho que a su vez favorece la proliferación del polen, afectando así de manera negativa a aquellas personas que padecen alergia a este elemento” (OMS,2015).

También consecuencias para la salud de diversos procesos de cambio ambiental y perturbación ecológica resultantes del cambio climático. Por último, consecuencias para la salud (traumáticas, infecciosas, nutricionales, psicológicas y de otro tipo) que se producen en poblaciones desmoralizadas y migradas a raíz de perturbaciones económicas, degradaciones ambientales y situaciones conflictivas originadas por el cambio climático.

La Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) establece que “Las personas que se ven/vean obligadas a migrar, son/serán víctimas de graves impactos sobre la salud, el más habitual es el psicológico, ya que se acentúa la probabilidad de verse afectado por trastornos mentales, provocados en gran parte por el cambio tan radical que se ven obligados a llevar a cabo en todos los sentidos, pero principalmente en la cultura, que comporta dejar atrás sus raíces y en determinados casos su familia.” (FICR,2021)

Todas estas consecuencias ambientales y sociales analizadas comportan a su vez una serie de consecuencias económicas que deben tomarse en cuenta.

2.5 La afectación económica

El cambio climático requiere de una acción inmediata y a largo plazo con el fin de lograr una estabilización en los niveles de emisiones de GEI, el coste de la cual se sitúa en un 1 % del PIB global. Si por el contrario la actuación se dilata o no se produce los costes y los riesgos del cambio climático aumentarían a un 5 % del PIB global anual, con lo cual el beneficio de actuar a tiempo es mejor que los costes económicos de la inacción (CEPAL,2015).

Si bien es cierto, los impactos no se reparten de manera equitativa entre los países en desarrollo y los países de ingreso elevado, siendo los primeros los más vulnerables y los que menos capacidad tienen para hacer frente al cambio climático, los que sufrirán antes y con más intensidad este

fenómeno.⁷ El Banco Mundial establece que: “Tienen que ser los países industrializados los que colaboren más económicamente por razones obvias, ya que cabe tener en cuenta que si al escaso presupuesto que tienen los países en desarrollo, se le resta una cantidad destinada a emergencias meteorológicas, es imposible garantizar un crecimiento sostenible en el territorio” (Banco Mundial,2010)

De igual manera, el Banco Mundial enfatiza que “El objetivo principal consiste en favorecer el desarrollo sostenible, reducir la vulnerabilidad y los niveles de emisión de GEI, dando como resultado un nuevo mundo por explorar, concretamente, mercados de tecnologías y de otros bienes y servicios que permitan tanto crear nuevos modelos empresariales, como incentivar la contratación en dichos sectores e impulsar una tendencia positiva, concienciando de que el cambio climático es una prioridad para la población, puesto que, si bien es cierto que cada vez más personas están a favor de combatir los problemas ambientales, no parece posible desvincular la riqueza y el desarrollo con los niveles de emisión de GEI, ya que históricamente ha existido una vinculación manifiesta, pero esto puede tener una explicación, y no es otra, que los escasos esfuerzos realizados para encontrar soluciones alternativas, citar como ejemplo la dedicación de las subvenciones mundiales a los productos del petróleo, que ascienden a unos USD \$150.000 millones anuales, en cambio el gasto público en investigación y desarrollo (en adelante, I+D), se ha mantenido en torno a los USD \$10.000 millones”. (Banco Mundial,2010)

Una publicación del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), España, en la cual asevera que el cambio climático traerá consigo nuevos retos sobre todo para el sector de los seguros (ISTAS,2020)

El sector de las aseguradoras puede ser uno de los que más rápida e intensamente se vea afectado por los cambios climáticos. Las empresas turísticas y agrícolas, por ejemplo, tendrán que recurrir a seguros especiales para situaciones climáticas extremas.

Además, se ha observado otro efecto que ha sido el incremento del número y el valor de los bienes asegurados. La evolución del clima puede agudizar estas tendencias, provocando un aumento de las primas contratadas.

El Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) indica que “Los impactos sobre otros servicios financieros, tales como los préstamos a empresas basadas en recursos naturales afectados por el clima, no han sido todavía suficientemente evaluados como para establecer unas implicaciones directas entre ambos, aunque es bastante probable que las variaciones del clima hacia condiciones de supervivencia límites para algunos sectores provoquen problemas financieros en ellos.” (ISTAS, s.f)

⁷ De hecho, los datos reflejan que en África y en Asia meridional, donde la población vive en lugares físicamente expuestos, en condiciones económicamente precarias, en el que el sector primario ocupa a gran parte de su población, un calentamiento de 2°C podría provocar una reducción permanente del 4% al 5% del ingreso anual per cápita.

2.6 Afectación geográfica del cambio climático

Así pues, todas las poblaciones se verán afectadas por el cambio climático, es decir, todas en mayor o menor medida sufrirán sus efectos, pero algunas son más vulnerables que otras, por lo tanto, siendo un fenómeno global, sus consecuencias presentan una distribución desigual. Los que más padecen estas consecuencias son aquellas regiones en desarrollo con escasos recursos, que además están en una ubicación geográfica gravemente amenazada, como por ejemplo aquellas regiones con un escaso nivel de elevación, resultando como víctimas los menos culpables de esta situación, muchas de ellas apenas han contribuido a las emisiones de GEI, siendo así, una vez más, un títere en manos del destino, la naturaleza y los países industrializados. Tanto es así, que los fallecimientos prematuros debidos a la degradación del entorno suponen un 17 % en los países enriquecidos, aumentando a un 25 % en los empobrecidos, además, entre 1991 y 2005, más de 880,000 personas murieron por fenómenos naturales extremos en los países empobrecidos, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) esta cifra no alcanzó los 62,000 fallecidos (Castillo, 2011).

Capítulo 2. El movimiento forzado de personas: Especial referencia a los migrantes climáticos.

En el presente Capítulo se profundizará sobre la situación jurídica de los refugiados climáticos. Para ello, antes es primordial establecer un concepto, determinar sus características y fijar una clasificación que permita identificar los diferentes casos que provocan el movimiento forzado de población. Asimismo, se hará referencia a los desplazamientos internos, lo que permitirá comparar la diferente situación jurídica de éstos con la de los refugiados ambientales. Finalmente, se reflexionará sobre qué pasará con los habitantes de una de las islas que desaparecerán como consecuencia del aumento del nivel del mar.

Entre los retos que plantea el cambio climático está el de dar una respuesta al gran número de seres humanos que se ven afectados por sus catastróficas consecuencias, que se ven obligados a buscar otra ubicación geográfica fuera de la frontera de sus países de origen, en donde la vida sea posible. Este grupo de personas reciben el nombre de refugiados climáticos

1. Definición, efectos y finalidad

El término refugiado climático apareció en los foros internacionales en 1985 introducido por Essam El Hinnawi, profesor del Egyptian National Research Centre del Cairo, en el informe que publicó para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA), que tenía por título Los refugiados medioambientales (Hinawi,1985).

Dicha definición fue posteriormente popularizada por el premio Nobel de la paz Wangari Maathai. De acuerdo con este informe, Susana Borrás Pentinat manifiesta que “Los refugiados ambientales se definen 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 provocado por la actividad humana, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida” (Borrás Pentinat, 2011).

Esta definición identifica el movimiento ambiental, bien sea temporal o permanente, como forzado; es decir, que se debe a alguna circunstancia que impida seguir en el lugar de origen porque pone en

peligro la supervivencia o la calidad de vida, independientemente de la causa que lo haya provocado.

El concepto de refugiado climático debe ser analizado desde dos puntos de vista. Por un lado, la vertiente activa, la de aquella persona que se traslada a otro lugar por causas ambientales; estos son los refugiados climáticos. En segundo lugar, la vertiente pasiva, es decir, el impacto ambiental que ocasionan los movimientos de población y los campos de refugiados, lo que permite hablar de la degradación ambiental como causa y consecuencia de los movimientos de población.

De igual forma, la autora Borrás Pentinat plantea que “el movimiento de población conlleva dos tipos de efectos; pueden ser positivos, porque convierten algunos territorios en áreas de crecimiento económico rápido, o negativos, cuando los recién llegados agravan la presión sobre las infraestructuras; aumentan la degradación del suelo lo que conlleva la reducción de los recursos naturales, como ahora, alimentos o agua; saturan el sistema sanitario y educativo y se introducen en un mercado laboral de baja oferta y frágil, es decir, que cuentan con escasos puestos de trabajo ejerciendo demandas que se suman a los problemas existentes, creando graves conflictos, e incluso, la suma de todo ello lleva a ciertos pensamientos radicales relacionados con la xenofobia” (Borrás Pentinat, 2011).

Los movimientos en respuesta al cambio climático constituyen una estrategia normal de adaptación humana, tan arraigada a los seres humanos como la vida misma, que, a diferencia de otros movimientos históricos, hoy se ve dificultada por las barreras físicas y jurídicas que separaran a las diferentes naciones. Estos movimientos ambientales pueden tener dos finalidades; por un lado, adaptarse al cambio climático y sus terribles consecuencias; o bien, como medida de supervivencia, aunque ambas coinciden en una cosa, ya que para convertir la movilidad en solución será necesario que haya una planificación previa lo cual dista mucho de la situación actual.

La descripción y categorización de los desplazados por causas climáticas o medioambientales, supone uno de los mayores desafíos en el estudio del problema, tanto desde el ámbito académico como desde las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales. Parte de las dificultades surgen de la propia definición del concepto debido, a la gran cantidad de causas medioambientales que motivan los desplazamientos forzados, los diferentes factores, medioambientales y de otro tipo, que interactúan a la hora de activar el proceso migratorio, o en referencia al concepto de refugiado derivado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la dificultad de identificar un agente perseguidor⁸

⁸ La Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatus de los refugiados y enmendada por el Protocolo de 1967 en su artículo 1.A. considera que el término "refugiado" se aplicará a toda 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” (ONU, 1951)

Con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en mente, uno de los problemas que dificulta la definición y las propias acciones de respuesta tiene que ver con la dificultad en identificar los derechos y los mecanismos de protección de los que pueden beneficiarse bajo el derecho internacional, los desplazados medioambientales y climáticos, así como la organización internacional que debería ostentar un mandato específico de protección para estos grupos de desplazados (McAdam y Saul, 2010)

Como consecuencia de esta indefinición, han surgido diferentes términos y puntos de vistas, como debates políticos, discusiones en medios de comunicación o desde la literatura académica, desde los ámbitos legales, políticos o de las ciencias sociales en general. Estas definiciones llegan a incluir términos como migrantes medioambientales o climáticos, refugiados medioambientales o climáticos, o migrantes forzados por el medioambiente o el clima

En particular, gran parte del debate se ha centrado sobre el uso y validez del término “refugiado medioambiental” o en su variación relacionada con el Cambio Climático “refugiado climático”. Esta categoría no tiene validez legal bajo los actuales parámetros que definen a los refugiados según la Convención Estatutos de Refugiados de 1951, justificándose desde el ACNUR su no reconocimiento en base a que podría crear confusión y socavar el régimen legal internacional para la protección de los Refugiados.

Otras visiones entienden que la Convención Estatutos de Refugiados de 1951 debería modificarse, o recoger algún añadido en su redacción con el objetivo de legitimar como refugiados a los desplazados medioambientales o climáticos. Del mismo modo, también se han propuesto otros tipos de mecanismos ajenos a la Convención que podrían generar algún tipo de protección hacia este tipo de desplazados.

Norman Myers en el año 1995 dio su definición de refugiados climáticos refiriéndose a los mismos como “persona que ya no obtiene un sustento seguro en su tierra natal tradicional debido a lo que son principalmente factores ambientales de alcance inusual” (Myers, 2002).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el 2007 hizo referencia catalogando a los migrantes ambientales como persona o grupo de personas que, por razones apremiantes de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afecten adversamente su vida o condiciones de vida, se encuentren temporal o permanentemente, y que se desplacen dentro o fuera de su país (OIM, s.f)

2. La clasificación de los movimientos de población por razones ambientales

El Representante del secretario general sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, identificó cinco escenarios relacionados con el cambio climático que podrían causar directa o indirectamente el movimiento humano (Gutierrez, 2009)

Jesús M Castillo esclarece que “los desastres hidrometeorológicos, que como su nombre indica, hacen referencia a los problemas climatológicos relacionados con el agua, a destacar tifones, huracanes o inundaciones, lo que indica que el agua no sólo causa migraciones ambientales cuando falta, también cuando sobra. Es cierto que la ocupación masiva de zonas inundables, el aumento de la intensidad de las precipitaciones, la deforestación, la falta de infraestructuras hidráulicas apropiadas o el ascenso del nivel del mar, han ayudado a que los impactos sean ahora más frecuentes y graves que nunca, prueba de ello es Pakistán, que durante el año 2010 sufrió fuertes lluvias monzónicas que dieron como resultado cerca de 2,000 personas fallecidas, brotes de cólera, más de 20 millones de damnificados, cerca de 9,00.000 viviendas destruidas, 5,500 escuelas dañadas, 4 millones de pakistaníes sin hogar y más de 20 millones de refugiados ambientales en apenas dos semanas” (Castillo, 2011)

Susana Borrás Pentinat manifiesta que “ en segundo lugar, se encuentran aquellas zonas designadas por los gobiernos como de alto riesgo y peligrosas para habitarlas, como pudiera ser el caso de aquellas zonas en las que se hubiera producido un accidente industrial, a destacar, el que ocurrió el 3 de diciembre de 1984 en Bhopal (India), el mayor accidente industrial de la historia, en el que una fuga de gas venenoso, concretamente, isocianato de metilo, en la planta química de pesticidas de la compañía estadounidense Union Carbide provocaba la muerte de 30,000 personas y la migración forzosa de otros cientos de miles ante la imposibilidad de la vida en la zona” (Borrás, 2011).

Sevillano da como otro ejemplo la explosión del reactor número 4 de la central nuclear de Chernóbil el 26 de abril de 1986, en las que los miles de habitantes de la zona se vieron obligados a desplazarse sin recoger ninguna pertinencia, puesto que se les dijo que regresarían en un período de 3 días, en ese momento pocos se imaginaban que después de 30 años aún no es posible volver a los que un día fueron sus hogares (Sevillano, 2015).

De igual forma Jesús M Castillo (Castillo, 2011) plantea que “Los vertidos de petróleo o sustancias químicas a ríos o costas, forman un subtipo dentro de los accidentes industriales. Es importante reseñar que los ecosistemas costeros tienen capacidad de autodepuración frente a pequeños vertidos, sin embargo, cuando los vertidos alcanzan grandes proporciones entonces la huida de las costas degradadas es la última salida para comunidades que dependen del mar, afectando indirectamente al turismo, ya que se daña gran atractivo de la zona. Un ejemplo al respecto es el vertido de cerca de 60,000 barriles de crudo diario durante 87 días desde la plataforma petrolífera de la transnacional British Petroleum en el golfo de México. Miles de familias de pescadores y relacionadas con el sector turístico vieron como sus formas de vida quedaban gravemente perjudicadas”.

En tercer lugar, Jesús M Castillo (Castillo, 2011) destaca que “como... factor importante de cara a la migración ambiental, la degradación del medioambiente y una lenta aparición de desastres, como ahora, la reducción de la disponibilidad de agua, un bien tan esencial desde todos los puntos de vista que hace la vida posible, que, a su vez, ante la escasez, obliga a muchas personas a abandonar su hogar para sobrevivir. En determinadas zonas de los países en vías de desarrollo con escasos recursos, es habitual que vean agotadas las reservas de agua subterránea, lo que conlleva el movimiento forzado de la población afectada. Si bien es cierto, que en muchas ocasiones la sequía es provocada por terceros, como ocurre en el Himalaya con las transnacionales mineras que explotan la cordillera, que, al destrozar las montañas, impiden la captación de aguas subterráneas para acuíferos que dan de beber a millones de personas en zonas desérticas a cientos de kilómetros de distancia, agotando un recurso que los locales han sabido cuidar durante milenios. Otro ejemplo es el del Mar de Aral, que ha quedado reducido a menos de un 20 % de su extensión por la sobreexplotación para agricultura intensiva, principalmente algodón. Las extracciones de agua para la agricultura transformaron lo que antes era un mar interior de agua dulce en un desierto salado, alterando el clima y obligando a trasladarse a muchas comunidades que quedaron en medio de la nada, a decenas de kilómetros de la orilla, y sin trabajo”

En cuarto lugar, Susana Borrás Pentinat manifiesta “que hay que citar el posible hundimiento de los pequeños estados insulares, cuestión que ya ha sido analizada, en la que el aumento del nivel del mar es el principal responsable, y que pone en riesgo, actualmente, a diversas comunidades que habitan en islas de los océanos Índico y Pacífico. Por último, hay que hacer alusión a los conflictos armados provocados por la disminución de los recursos naturales debido al cambio climático, que también ha sido comentado con anterioridad, y es que una mayor degradación ambiental puede aumentar la escasez de recursos naturales lo que, también, puede fomentar los conflictos bélicos para su control.

Aunado a lo manifestado con anterioridad la autora plantea que “en un futuro cercano cualquier país, sin importar su condición económica, puede enfrentarse a problemas graves relacionados con los desastres ambientales que generen, a su vez, desplazados/refugiados ambientales. Los fenómenos meteorológicos extremos no entienden de fronteras, prueba de ello es el huracán Katrina que obligó a desplazarse a cerca de un millón y medio de habitantes, que tras 11 años han visto renacer la ciudad. Los migrantes del Katrina se distribuyeron sin ningún tipo de plan, ni provisión de antemano, lo que conllevó graves consecuencias para ciudades y pueblos enteros”

(Borras, 2011)

Martina Adalid plantea que “el Katrina fue un fenómeno meteorológico extremo, que en conjunción con infraestructuras antiguas e insuficientes y una elevada pobreza regional, se convirtió en un desastre ambiental que provocó una dramática crisis social, dañando la imagen de la mayor potencia económica y militar del mundo” (Adalid, 2015)

De todas formas, no hay que obviar que son los países más empobrecidos los que más sufren los impactos del medioambiente, a lo que hay que sumar, que cuentan con menos medios para mejorar su situación, con lo cual son los países donde más migraciones se producen. Indicar, que el escaso poder adquisitivo obliga a que mayoritariamente sean desplazamientos internos, es decir, dentro de las fronteras del país, o bien sobre los países circundantes, que padecen los mismos inconvenientes, lo que implica que en muchos casos las migraciones no sean una solución, principalmente, porque estos movimientos se desarrollan sin control, sin planificación alguna. Estas migraciones agravan la situación de pobreza de las zonas receptoras, ocasionando una fuerte degradación ambiental, derivada de prácticas agrícolas y ganaderas insostenibles o altas tasas de deforestación, que hace que aumente la vulnerabilidad sobre estos territorios

3. El reconocimiento y la protección jurídica internacional de los refugiados ambientales

El movimiento de población debido a la degradación del medioambiente no es fenómeno reciente. Tras años de estudio se supo que los primeros homínidos eran nómadas, es decir, que ocupaban la tierra, la explotaban, obteniendo de la misma todo lo necesario para sobrevivir, y en el momento en el que aquella ya no podía proveerles sustento, la abandonaban y buscaban otro territorio en el que asentarse.

Con los años, las causas que han ocasionado movimientos de personas por razones ambientales han aumentado, ahora a la degradación de la tierra y su consiguiente agotamiento de recursos hay que sumar los desastres naturales provocados por el cambio climático, el crecimiento de la población y las guerras. Esto ha llevado a una situación de absoluta vulnerabilidad a muchas poblaciones que se ven obligadas a dejar atrás su vida. Así pues, lo mínimo que se puede exigir es una cobertura jurídica que permita prevenir los grandes movimientos de población, así como asistir a aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar su hogar.

3.1 El marco jurídico de los refugiados climáticos

Una de los principales impedimentos legales que deben sortear los refugiados ambientales es el que hace referencia a la definición legal de refugiado, que se encuadra en el artículo 1 apartado a), punto segundo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (ACNUR,1951) y su Protocolo de 1967, que lo identifica como alguien que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Tras analizar detalladamente esta definición se pueden extraer los siguientes elementos:

En primer lugar, la definición de refugiado sólo se aplica a las personas que han cruzado una frontera internacional, por lo tanto, deben encontrarse fuera de su país de origen, lo que deja a un lado el movimiento de población interno, es decir, no cumplen la condición para ser considerados refugiados aquellas personas que realicen desplazamientos dentro de un mismo Estado.

En segundo lugar, debe haber una incapacidad del Estado de origen de proporcionar protección o de facilitar el retorno.

En tercer lugar, se habla de ser perseguido, por lo que debe haber una persecución, lo que implícitamente hace referencia a violaciones de los derechos humanos. Así pues, aunque un clima adverso genera graves impactos, no puede ser considerado como una persecución desde el punto de vista del derecho. Pero suponiendo que haya un perseguido por estos impactos ambientales, ¿quién es el perseguidor?

McAdam (2011) plantea que: “Los gobiernos de los países amenazados por el cambio climático no son responsables de la situación catastrófica, por regla general, ni desarrollan políticas que aumentan sus efectos negativos, ni eluden su compromiso de proteger a sus ciudadanos, lo cual hace inviable culparlos. Los países industrializados podrían ser considerados como los principales causantes del cambio climático, pero ¿qué fundamento tiene considerarlos verdugos, si son precisamente los lugares elegidos por las víctimas? En definitiva, se hace difícil considerar las consecuencias del cambio climático como una persecución, y aun siendo así, el artículo 1 de la Convención obliga a que sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social”

Susana Borrás Pentinat (2011) esclarece que “lo que permite afirmar que las personas que huyan a otro Estado por el cambio climático no tienen encaje dentro de esta definición, puesto que los beneficiarios de este estatuto de refugiado deben tener fundados temores de ser perseguidos por alguna de estas razones mencionadas, sin que se incluya referencia alguna a la degradación ambiental o a los desastres naturales”

De todas formas, la definición de refugiado sería ampliable dentro de un ámbito estatal o regional, prueba de ello es la Convención para los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana (en adelante OUA), por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (OUA,1969), que en su artículo 1 amplía el término de refugiado a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

También destacar la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (ACNUR,1984) que amplió la definición en América Latina a través de su artículo 3, estableciendo que la definición o concepto de refugiado recomendada en la región es: “Aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados 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” (Castillo, Maldonado, 2015).

A nivel europeo, destaca que hoy en día ningún instrumento de la UE haga referencia a los refugiados ambientales, lo que no es obstáculo para que países como Suecia y Finlandia lo hayan incluido en su legislación. Finlandia en 2004 introdujo en la Ley de Extranjería a los refugiados climáticos, concretamente, se hace alusión a la situación en la que se encuentran extranjeros que residen en territorio finlandés y requieran protección, por encontrarse imposibilitados de retornar a sus países debido a desastre ambiental o conflicto armado. Suecia en el 2005 copió el sistema finés, permitiendo, bajo ciertas condiciones, que el estatus de Refugiado Temporal pueda ser invocado por un individuo incapaz de retornar a su país de nacimiento a causa de un desastre medioambiental. (Marcellesi y Martínez, 2016)

3.2 La protección complementaria de los derechos humanos

McAdam exterioriza que “en la actualidad se puede afirmar que el movimiento forzado de población por razones ambientales, no tienen base jurídica sólida en el Derecho Internacional. Pese a ello, existe una protección complementaria, que nace del marco jurídico internacional de los derechos humanos y de los principios del derecho Internacional del medioambiente” (McAdamn 2011).

En esta misma línea, 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 (Naciones Unidas, s.f). También en su artículo 25, se establece que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar (...). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, (OHCHR,1966) en su artículo 25, establecen el derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales y que en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia, como se indica en el artículo 1 del mismo ordenamiento. De esta forma se perfila el derecho humano a un medioambiente saludable (Borras,2011), que se materializa a partir del derecho de uso de los recursos naturales, que permitan/ayuden al desarrollo y la subsistencia de los pueblos.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972 (ONU,1972) establece, en su Principio 1 que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. El Preámbulo de esta misma Declaración, en sus párrafos 1 y 2, manifiesta que los dos aspectos del medio humano, natural y artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida, añadiendo a continuación que la protección y mejora del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, (...) y un deber de todos los gobiernos.

Es importante reseñar la obligación que tiene al ser humano y los estados de proteger y mejorar el medioambiente, con la finalidad de garantizar los derechos humanos fundamentales, lo que permite dilucidar que dicha vinculación implícitamente, hace referencia al derecho humano a un medioambiente saludable, tanto de las generaciones presentes como futuras. En este mismo sentido, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 (Asamblea General de las Naciones Unidas,1982) proclama que la humanidad es una parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que aseguran el suministro de energía y nutrientes. Destacar que en ambos casos son directrices y principios que no tienen la fuerza vinculante de un Tratado Internacional o de una Convención, pero, aun así, sirven de inspiración, y conllevan una obligación moral de todos los Estados que las aprobaron para salvaguardar el medioambiente. (El País, 1984).

El 25 de junio de 1993, los representantes de 171 Estados adoptaron por consenso el Programa y Declaración de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, (Naciones Unidas, s.f) en el que el apartado 11 vincula el derecho fundamental al desarrollo con el medioambiente, así se indica que el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades de desarrollo y medioambiente de las generaciones actuales y futuras y se reconoce que el vertimiento ilícito de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y la salud (Borras,2011).

La Convención de 1976 sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (en adelante Convención ENMOD) (CICR, 2014) tiene un doble objetivo; en primer lugar, salvaguardar el medioambiente y, en segundo, evitar repetir lo sucedido durante la Guerra de Vietnam (Remiro y Fernández, 2009), donde el ejército norteamericano utilizó armas químicas para doblegar a la población, lo que fue un claro ejemplo gráfico de las terribles consecuencias destructivas, tanto desde el punto de vista humano como medioambiental, que suponía el uso de manipulaciones ambientales como recurso bélico. Concretamente el artículo 1 promulga la protección sobre el medioambiente, a través de la prohibición del empleo de armas que tengan efectos vastos, duraderos o graves, como medios para producir destrucciones, daños o perjuicios en el medioambiente. (Méndez Silva,1976)

Asimismo, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949. (CICR,2014) Sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional establece en su artículo 35 apartado tercero que se prohíbe el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que causen, daños extensos, duraderos y graves al medioambiente natural.(Solá Pardell, 2012) En el mismo sentido, la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) a través de la opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966) indica en su párrafo 35 que la radiación que se libera en una explosión nuclear tendría efectos en la salud, la agricultura, los recursos naturales y la demografía (...). Añade que las radiaciones ionizantes tienen la capacidad de destruir el medioambiente, los alimentos y el sistema marino del futuro y ocasionar defectos genéticos y enfermedades en las generaciones venideras.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) (United Nations,1998), en su artículo 8, apartado segundo, punto b) IV, establece como crimen de guerra; lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea. Lo que obliga a los Estados a actuar con consciencia, afectando mínimamente el medioambiente, lo que se relaciona con los derechos humanos (a la salud y la vida) y el medioambiente y da como resultado el derecho humano a un medioambiente saludable.

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente⁹ dan forma a un cuerpo jurídico que permite al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), exigir compensaciones cuando los afectados por la vulneración de sus derechos buscan solución por la producción de un daño ambiental. Prueba de ello es la Sentencia del Caso López Ostra¹⁰.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, López Ostra contra España, demanda 16798/1990, sentencia n.º 1994\3 del 9 diciembre de 1994. La recurrente alega que se produjo una violación de los artículos 8, relativo a al derecho al respeto a su vida privada y familiar, su domicilio y su correspondencia, y 3 en relación a no ser sometido a tortura ni a ningún tratamiento o castigo inhumano o degradante, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en relación a los olores, ruido y humos contaminantes causados por una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos situada a unos pocos metros de su domicilio. Sostuvo que las autoridades españolas son responsables, alegando que han adoptado una actitud pasiva. Tras la denegación de sus pretensiones en los Tribunales españoles, el TEDH admitió la causa con base en que el Estado no tuvo éxito en conseguir un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad -el de tener una planta de tratamiento de residuos- y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar. Condenando al Estado a pagar a la recurrente en el plazo de tres meses 4.000.000 pesetas por daños y 1.500.000 pesetas, menos 9.700 francos franceses pagados por el Consejo de Europa, por costas y gastos.

Por lo tanto, hasta ahora son numerosas las declaraciones y tratados internacionales que reconocen la necesidad de un entorno de calidad para un desarrollo humano óptimo y establecen el derecho humano al disfrute de un ambiente de calidad ecológica suficiente.

La progresiva vinculación entre la protección de los derechos humanos y la protección del medio ambiente proporciona una ampliación de la protección jurídica establecida en la Convención de 1951 también a los refugiados ambientales. Esta ampliación conceptual ha sido objeto de discusión, lo que ha llevado a defensores y detractores a motivar sus posturas.

La justificación para aplicar los derechos humanos a los refugiados ambientales se fundamenta con base en dos criterios: primero los derechos humanos son de aplicación universal, inherentes, inalienables, indivisible interdependientes e interrelacionados, lo que implica que actuarán por encima de cualquier circunstancia; segundo, estos obligan a los Estados a responder de forma proactiva para salvaguardar el ejercicio de estos; es decir, imponen una obligación de diligencia, como podría ser la prevención del cambio climático, aunque en caso contrario, si opta por una actitud pasiva, es posible atribuir a los Estados responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos causadas por la ausencia de respuestas a la crisis climática, sin obviar las dificultades que puede generar la demostración de ese hecho, más si cabe, cuando las violaciones de los derechos humanos por la crisis climática se lleve a cabo en países que apenas han contribuido a las emisiones de GEI (Sola Pardell, 2012).

Sin embargo, el interés por crear una figura jurídica que proteja al refugiado ambiental implica cuatro dificultades que a continuación se mencionaron.

En primer lugar, los Estados alegan que el reconocimiento jurídico supondría una devaluación de la actual protección de los refugiados, ya que la emigración por factores medioambientales es excepcional, puesto que siempre se vincula a una opresión política. A esta teoría se suma el ACNUR, añadiendo que cualquier intento de modificación del concepto de refugiado establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, implica una renegociación que supondría un grave riesgo no justificado por la situación actual.

En segundo es importante resaltar el hecho de que la mayoría de los desplazamientos ambientales se llevan a cabo dentro de las fronteras de los Estados, quedando así, fuera del ámbito material de protección de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, esto significa que no se daría una respuesta óptima al fenómeno de los refugiados ambientales.

En tercer lugar, este reconocimiento jurídico interesaría a gran parte de los Estados, que pretenden restringir las regulaciones relativas al asilo, despolitizando las causas del movimiento de poblaciones con el fin de eludir su obligación de proporcionar asilo político. En resumen, la ampliación de las causas o políticas de los refugiados, facilitaría las posibilidades de los Estados de denegar el asilo político, puesto que el Derecho Internacional actual no les obliga a proporcionar asilo por razones ambientales.

En cuarto lugar apuntar que los desastres ambientales comportan migraciones colectivas, que puedan evitar llegar en estas circunstancias a afectar a pueblos, ciudades e incluso países, lo que, por lógica obligaría a aportar una solución grupal, pero ello parece no convencer a muchos Estados, sobre todo a los industrializados, que abogan por un reconocimiento individual de la condición de

refugiado, prueba de ello es la misma Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que va dirigida a individuos y no a colectividades.

Por otro lado, se sugiere que la definición de refugiado no venga solamente determinada por las causas ambientales, sino también por la gravedad de la situación que ha ocasionado el movimiento o por la imposibilidad del Estado de origen de proporcionar la suficiente asistencia a su población, quienes constituyen una realidad objetiva y ajena al establecimiento de las causas subjetivas que pueden derivar, como en el caso de los refugiados ambientales, a una situación de desprotección jurídica y discriminatoria en relación con otros refugiados por motivos distintos a los ambientales (Sola Pardell, 2012).

Por todo ello, organizaciones como el ACNUR o la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM) han optado por no utilizar la denominación de refugiado ambiental, sino la denominación de personas ambientalmente desplazadas entendiendo que son personas desplazadas en su propio país o a través de fronteras internacionales debido a la degradación, el deterioro o la destrucción del medioambiente. Esto tiene como objetivo evitar la aplicación de las mismas soluciones que a los refugiados políticos, es decir, la repatriación voluntaria o el retorno voluntario al país de origen, el reasentamiento o el traslado de los refugiados a un tercer país distinto al del asilo, y la integración local o la permanencia en el país que les acogió, ya que en caso contrario los recursos disponibles no bastarían para quienes sufren persecuciones políticas, religiosas y de otra índole. (Borras Pentinat, 2011)

3.3 La responsabilidad del Derecho Internacional ambiental.

Tras un daño en el medioambiente y consecuentemente una violación de los derechos, resulta indispensable averiguar según el derecho internacional quién es responsable. En algunos casos la responsabilidad está claramente definida; por ejemplo, en caso de accidente industrial la empresa causante es *a priori* quien debería responder. En otros supuestos la responsabilidad es difusa y su responsable difícil de identificar; por ejemplo, en un proceso de desertización potenciado por el cambio climático.

La responsabilidad puede ser analizada desde una doble vertiente. Por un lado, la responsabilidad derivada de la falta de acción preventiva; es decir, aquella que tiene como finalidad impedir o mitigar el impacto de los desastres naturales o la degradación ambiental y, por otro lado, la responsabilidad que nace *a posteriori* una vez ya se ha producido el daño, en este caso las acciones pueden consistir en aplicar leyes y políticas sobre gestión de desastres, adoptar las medidas administrativas necesarias, como la identificación y designación de zonas de riesgo, informar a la población acerca de los riesgos y peligros, así como evacuar o reubicar a las poblaciones afectadas. (Barboza, s.f)

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) plantea que “dos son los principios característicos de la responsabilidad del Derecho Internacional ambiental; el primero hace referencia a la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, apoyado en la norma de Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada Soberanía permanente sobre los recursos naturales que en su punto primero establece el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.

El segundo nace del concepto de soberanía, ya que al no ser un término absoluto implica que los Estados estén sujetos a una obligación general de no causar daño al medioambiente de otros países o a zonas más allá de la jurisdicción nacional” (ACNUDH,1962). La Declaración de Río de 1992 ¹¹ en su Principio 2, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, indica que los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. (Valverde, Soto, s.f) Es una obligación de los derechos de los demás Estados, que, de incumplirla, implicaría la violación de una norma jurídica internacional, lo que a su vez llevaría la responsabilidad del sujeto de Derecho Internacional

Se rompen las barreras geográficas, dando como resultado una responsabilidad extraterritorial; es decir, más allá de las fronteras del Estado, siendo ésta la característica más importante. En todo caso, para atribuir la responsabilidad a un Estado, será necesario contar con los siguientes elementos: una obligación derivada de una norma internacional, la falta de cumplimiento de esa norma, la existencia de un daño, la ausencia de reparación por incumplimiento de esa obligación y el daño sobreviviente. (Reyes Ramírez, 2003) Ante la falta de alguno de estos elementos, no existe responsabilidad, y, por lo tanto, no hay obligación de reparar.

La primera reclamación por violación de los derechos humanos vinculados al medio ambiente fue el caso de los Inuits.¹² Las comunidades indígenas son uno de los grupos más vulnerables, pues, son los más afectados por el cambio climático, los desastres naturales y los movimientos subsiguientes de población. En este sentido, cabe mencionar el caso en el que Sheila Watt-Clouier, con apoyo de la Conferencia Circumpolar Inuit, en nombre de todas las regiones Árticas de Estados Unidos y Canadá, en relación a la responsabilidad de los Estados ante la adopción de una actitud pasiva en torno al cambio climático, presentó una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que alegaba que los efectos del calentamiento global constituían violaciones de los derechos humanos de los Inuits, ya que el cambio climático ha destruido la vida de este pueblo, vinculada al medioambiente,(Agencia EFE, 2005) factores como el deshielo o la contaminación impiden mantener sus tradiciones, violan el derecho de propiedad privada, el patrimonio cultural, la salud física y mental, su seguridad y la garantía de sus medios de subsistencia, acusando a los Estados Unidos de América de ser el principal responsable del calentamiento global por no haber adoptado medidas de control de las emisiones de CO2, aun siendo el mayor emisor.

¹¹ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada y proclamada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, tras la reunión en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992. Recuperado el 29 de abril de 2020 desde <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/acconf15126-1annex1s.htm>

¹² Su significado es pueblo, y es el nombre que se usa para identificar a los esquimales que habitan en algunas de las zonas más frías del mundo, como pueden ser Groenlandia o las regiones árticas de América

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos no consideró admisible el caso, lo que fue un final previsible, aun así, se procedió a la audiencia pública, lo que permitió escuchar a los argumentos de una comunidad que cuestiona como el progreso económico ha provocado el cambio climático, generando movimientos forzados tras la vulneración de los derechos humanos. (Pardell,2012)

Por el contrario, existen casos en los que la inacción del Estado ha contribuido a la vulneración de los derechos humanos y con ello generado la obligación de reparar el daño por omisión. Estos son los casos de Öneriyıldız y Budayeva¹³, quienes fallecieron por motivos vinculados a los impactos nocivos del medioambiente. En estos casos, la pretensión de los familiares hacía referencia a exigir compensaciones económicas de las autoridades nacionales a las que consideraban responsables de la muerte de su allegado. Todas las reclamaciones fueron rechazadas por los tribunales nacionales, bajo el argumento de que las causas de las muertes fueron naturales y no podían haber sido previstas o evitadas, lo que eximía al Estado de toda responsabilidad.

No conformes con este argumento, apelaron al TEDH que consideró que ambos países habían incumplido su deber de proteger la vida de sus nacionales por no haber tomado las pertinentes medidas de protección, obligando a satisfacer una compensación. El TEDH reconoció la responsabilidad del Estado atendiendo a los riesgos soportados por las actividades industriales y otras actividades peligrosas por las víctimas, con base en el deber de protección de la vida contra las consecuencias de los desastres naturales. Este reafirma que el derecho a la vida no únicamente concierne las muertes resultantes del uso de la fuerza por los agentes del Estado, sino que también es una obligación positiva para los Estados de llevar a cabo pasos apropiados para salvaguardar las vidas de aquellos bajo su jurisdicción. Se argumentaba igualmente que el fortalecimiento de esta obligación positiva comporta un deber del Estado para poner en marcha un marco legislativo y administrativo diseñado para proveer una disuasión de las amenazas contra el derecho a la vida, es decir, que el Estado será responsable cuando no cumplan con el deber de tomar medidas preventivas oportunas frente a un desastre natural identificado, teniendo los instrumentos para paliar el daño.

Todo esto parece ser sólo el principio, ya que la crisis climática sigue su paso y, si no deciden actuar con brevedad, puede llevar a un aumento de las demandas de responsabilidades de los Estados por las violaciones de los derechos humanos vinculados con el cambio climático. (Pardell,2012)¹⁴

¹³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), Öneriyıldız contra Turquía, demanda 48939/1999, sentencia 2004\93 del 30 de noviembre de 2004 y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª), Budayeva contra Rusia, demandas 15339/2002, 21166/2002, 20058/2002, 11673/2002 y 15343/02, sentencia 2008\86876 del 20 de marzo de 2008.

¹⁴ Pardell, O. S. (2012). "Desplazados ambientales Una nueva realidad". Recuperado el 06 de julio de 2021, de Desplazados Ambientales:
<http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>

Al final, todo Estado que haya cometido una violación del Derecho Internacional, tiene la obligación de cesar en la realización de la conducta violatoria que esté ocasionando los daños y, si es posible, repararlo, lo que consistirá en eliminar todas las consecuencias producidas por el acto ilegal, El problema es que, en el medioambiente, la reconstrucción idéntica puede no ser posible. Una especie extinta no puede reemplazarse. De no ser posible la restitución en especie, se exigirá el pago de una suma que corresponda al valor que tendría la restitución en especie; de ser necesario, indemnización por daños y perjuicios sufridos, que no estén cubiertos por la restitución en especie. Un problema importante es la imposibilidad de evaluar los daños causados a la naturaleza, como los efectos que ocasiona la radiación en caso de desastre nuclear, ya que las secuelas se presentan a través de muchos años, tanto en las personas como en la naturaleza.

3.4 La protección jurídica de los desplazados internos

A pesar de que el núcleo de este trabajo lo forma el movimiento internacional de personas por razones ambientales, es decir, los refugiados climáticos, resulta interesante observar y analizar la protección jurídica a aquellas personas que optan por realizar un desplazamiento dentro de su propio Estado, estas personas reciben el nombre de desplazados internos por razones ambientales.

Las personas que se desplazan dentro de sus países están protegidas por las leyes nacionales y el derecho internacional de derechos humanos, visto anteriormente, los principios para desplazamientos internos y diferentes mecanismos regionales.

La Comisión de Derechos Humano plantea que “los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de 1998, a pesar de no ser jurídicamente vinculante, a menos que sean incorporados en las legislaciones, dicho documento tiene un gran valor práctico a la hora de dar respuesta a todas las personas que llevan a cabo un desplazamiento dentro de su propio Estado” (CDH,1998).

Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, 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 de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

La definición contiene diversos elementos que deben ser analizados, en este caso, y a diferencia de lo que sucede con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, se hace referencia a una colectividad al mencionar grupos de personas, abandonando la posición individual de reconocimiento de la situación. Por otro lado, se indica que las personas deben verse forzadas u obligadas a huir de su residencia habitual, con lo cual se excluye a los desplazados voluntarios. De igual forma, es importante observar que, entre las causas citadas que incentivan la huida, se incluyen las violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano; es decir, los factores ambientales quedan incluidos en la definición. Por último, se exige que los movimientos de personas se lleven a cabo dentro del mismo Estado de origen.

Además de esta definición, el documento también incluye la protección y salvaguarda de los derechos de los desplazados internos, como ahora, a la igualdad, a la libertad, en sentido general (Principio 1) y particular en relación a la libertad de circulación y elección de residencia (principio

14), a la vida o a la dignidad (principio 8). Asimismo, se establecen obligaciones para los gobiernos nacionales de manera que garanticen el regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad (principios 8, 15 y 18), y que proporcionen protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción (Principio 3).

A diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales se encuentran dentro de la jurisdicción interna y bajo la soberanía estatal, sin que la comunidad internacional tenga las bases legales o institucionales necesarias para poder intervenir en su ayuda, de modo que tal función recae en las autoridades nacionales (principio 25), los cuales son responsables de hacer valer los derechos y libertades de aquellos desplazados internos por causas ambientales, hecho que parece a *priori* bastante complicado, teniendo en cuenta que pueden ser causantes de tal circunstancia, lo cual dificultaría aún más la provisión de ayuda por parte de las organizaciones humanitarias y de desarrollo.

La protección de los desplazados internos cuenta con un único instrumento jurídicamente vinculante, concretamente, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (en adelante Convención de Kampala), (African Union, 2009). Con un ámbito de aplicación regional, que codifica los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de 1998, adoptando la misma definición, y como consecuencia de ello, se incluye la protección al desplazamiento resultante de desastres naturales y de factores medioambientales, como se indica en el artículo 1, apartado k). José Riera manifiesta que “este documento pretende dar respuesta a los millones de desplazados internos que se produce en los Estados Africanos que forman parte”. (Riera, 2013)

3.5 La nueva situación de los apátridas por razones ambientales

McAdam (2011) define que “los Estados en desaparición o el hundimiento de los Estados insulares, es el nombre que reciben los países que sufren el riesgo de quedar sumergidos y perder su territorio por el aumento del nivel del mar. La situación es especialmente grave en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los que, la precaria situación climática se une a una economía lastrada por la degradación ambiental y con escasas infraestructuras, que llevan a la población a una situación límite”.

Entre las naciones especialmente amenazadas por la subida del nivel del mar se encuentran algunos de los archipiélagos que forman parte de la Federación de Estados de Micronesia, Tuvalu, Fiji y Kiribati, además de las turísticas Maldivas y Seychelles. Surge entonces la cuestión de si los habitantes de esos países serían reconocidos como personas apátridas en virtud del derecho internacional. (Borras Pentinat, 2011)

Para ser Estados sujetos al derecho internacional se deben reunir los siguientes requisitos; un territorio definido, una población, una organización política y soberanía. La desaparición de las islas como consecuencia del aumento del nivel del mar, supone la pérdida del territorio, uno de los elementos esenciales para ser considerado un Estado y sujeto del Derecho Internacional, aunque, antes de desaparecer físicamente, es muy probable que ya haya perdido dicha entidad legal, como consecuencia de la falta de población derivada de la inhabitabilidad de la zona por factores como la falta de agua dulce o la hambruna, por la imposibilidad producir alimentos.

Esta es una situación totalmente nueva e impredecible, por lo que sólo hay hipótesis. Las normas de derecho internacional sobre la extinción de los países nunca antes se han puesto a prueba de esta manera. Si bien es cierto, que contemplan la disolución de un país en casos de absorción, de fusión y de disolución, jamás se ha hecho frente a la extinción por desaparición física. Es por ello necesario adentrarse en el Derecho Internacional, para estudiar que puede suceder ante esta situación. ¿Serán considerados apátridas?

La definición legal de apátrida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (ACNUR,1954) en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 hace referencia a la persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación. Así pues, la información que se extrae a través de este concepto es la siguiente: tendrán la consideración de apátridas las personas que hubiesen pertenecido a un país que ahora es reconocido como inexistente, por desaparecer el criterio de atribución de la nacionalidad, el *ius soli* o de vínculo territorial, siempre y cuando la persona no hubiese adquirido una nueva nacionalidad, lo que obligaría a los Estados parte de la Convención a proporcionarles en su territorio los derechos contenidos en dicho incluido el artículo 32 relativo facilitar en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Aun cuando los países continuaran existiendo en términos legales y sus gobiernos intentaran funcionar desde el territorio de otros países, no queda claro si serían capaces de garantizar los derechos que se derivan de la ciudadanía, en este caso también surgirían consideraciones de apátridas si los gobiernos no pudieran asegurar los derechos básicos (Gutiérrez, Antonio, 2005).

Michele Catanzaro (2015) en su artículo titulado “El limbo de los Refugiados climáticos” plantea que “muchos de quienes han tenido que dejar sus hogares por sequías, inundaciones o terremotos están desamparados jurídicamente. Prueba de ello, es el caso de loane Teitiota, quien decidió combatir el vacío legal, político y social, siendo así el primer solicitante de asilo por los efectos del cambio climático. loane es habitante de Kiribati, un archipiélago del Pacífico que apenas supera los dos metros sobre el nivel del mar, isla que flota bajo la amenaza de ser engullida por las aguas. El aumento de las inundaciones y las tormentas unido a la salinización del agua subterránea han hecho la vida imposible, cosa que ha provocado que la República de Kiribati, haya comprado tierra en las islas Fiyi para desplazar a parte de su población, de hecho, se estima que entre el 40 y el 70% de la población de las islas de Kiribati, Tuvalu y Nauru se desplazarán a causa del cambio climático”.

loane Teitiota no ha podido quedarse en Nueva Zelanda, donde llevaba seis años viviendo, ya que su petición de ser considerado un refugiado climático no ha tenido una final sorpresa, siendo devuelto a su isla en septiembre. La familia de Teitiota no tiene sitio en la definición de refugiado, aunque su vida está en peligro. Seguramente no sea el único caso, pero permite hacerse una idea de la falta de consciencia y de respuestas por parte de las instituciones mundiales.

De hecho, el caso de loane Teitota fue uno de los motivos principales para la realización de este trabajo de tesis, puesto que se indagará de una manera más profunda y detallada dicha sentencia junto al veredicto final de la misma; este es un interesante caso de estudio, ya que se trata del primer refugiado climático.

Capítulo 3 Cambio climático, desastres y movilidad humana: una relación compleja

Este capítulo busca dar a conocer el concepto de desastre relacionado con otras terminologías vinculadas a el fenómeno y cómo éstas atañen a la problemática del fenómeno del cambio climático y la movilidad humana.

3.1 El desastre y su relación con el cambio climático

El primer punto que es imprescindible aclarar es el concepto de desastre. Al respecto existe un amplio consenso en torno a la definición elaborada por la Oficina para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas, para la cual un desastre implica una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”. (RRD, 2009)

Este concepto implica que los desastres son situaciones complejas que se producen cuando, en un lugar y un tiempo determinados, se conjugan cuatro elementos: amenaza, vulnerabilidad, falta de capacidad y riesgo (RRD,2005)

La primera es un evento físico, que puede ser de origen natural o producto de la actividad humana, potencialmente peligroso. La segunda es el conjunto de condiciones que aumentan la fragilidad de la comunidad o sociedad ante la amenaza. Puede tratarse de factores o procesos físicos, sociales, económicos o ambientales, que actúan de manera independiente o combinada. Este concepto está íntimamente vinculado a la capacidad y la resiliencia. La fragilidad de una comunidad es producto de limitaciones para enfrentar los efectos de los desastres; así como para reforzar la resiliencia. Por último, el riesgo es la probabilidad de que la amenaza se materialice y genere consecuencias negativas. Es decir, es el resultado de la interacción entre amenazas y situaciones de vulnerabilidad y de capacidad. Esta es el conjunto de fortalezas y recursos con los que cuenta para afrontar, gestionar y reducir los efectos de los desastres; así como para reforzar la resiliencia. Por último, el riesgo es la probabilidad de que la amenaza se materialice y genere consecuencias negativas., Es el resultado de la interacción entre amenazas y situaciones de vulnerabilidad y capacidad.

Es importante resaltar que esta definición apunta al hecho de que las catástrofes rara vez son enteramente naturales. Algunas de las principales amenazas en la actualidad tienen origen antrópico, como es el caso del cambio climático, la degradación ambiental y la inadecuada planificación y ocupación del territorio. De hecho, todos estos eventos están vinculados con el modelo de desarrollo imperante¹⁵, de factura claramente humana. Las condiciones de vulnerabilidad vinculadas a la pobreza, la exclusión social, el conflicto armado y las situaciones de violencia son también producto de la actividad humana; al igual que la limitación en las capacidades de las comunidades que impiden hacer frente a las amenazas.

Entre las múltiples consecuencias que generan los desastres se encuentra la afectación de los patrones de movilidad humana. Sin embargo, no se trata de un efecto automático, ya que la relación entre estos dos conceptos es compleja y multidimensional.

La Organización Internacional Para las Migraciones (2016) plantea que “es necesario partir de la base de que todo proceso que involucra un éxodo voluntario o forzado es, en sí mismo, complejo. En su conformación intervienen factores de expulsión del sitio de origen, así como de atracción del lugar de recepción. La falta de empleo y oportunidades económicas, las situaciones de violencia generalizada y conflicto armado, así como la inestabilidad política son situaciones que se ubican entre los primeros. Entre los segundos se encuentran la estabilidad política y económica, las oportunidades laborales, también en las perspectivas de acceso a bienes y servicios públicos. Es decir, todo aquello que hace atractivo un lugar como destino. Además, intervienen otros elementos, tales como las características de las comunidades y familias, los recursos y capacidades con los que cuentan, las redes familiares y sociales, al igual que los vínculos económicos, sociales y culturales entre los territorios de origen y destino”.

¹⁵ Este modelo se basa en “un crecimiento ilimitado, en la desigualdad y en el consumo excesivo”. Asimismo, en, “la exposición y la vulnerabilidad, así como las propias amenazas (a través del cambio climático y la degradación ambiental), estas se construyen socialmente a través de factores subyacentes del riesgo, como el desarrollo económico globalizado, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental y el cambio climático (...). El riesgo de desastres es un indicador endógeno de un desarrollo fallido o sesgado de procesos económicos y sociales insostenibles y de sociedades adaptadas de forma deficiente, problemas construidos socialmente e impulsados por procesos subyacentes cuyo descuido se manifiesta como una catástrofe predecible y siempre trágica. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (2015). Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Ginebra: EIRD – Naciones Unidas. p.

Definiciones básicas de desastre:

Amenaza: Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales

Capacidad: Combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.

Exposición al riesgo: Situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas.

Resiliencia: Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.

Riesgo de desastre: Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.

Vulnerabilidad: Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas. (IECAH,2019)

Una vez definido el concepto de desastre es necesario establecer su relación con el cambio climático. De acuerdo a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (en adelante CMNUCC) se trata de “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. (ACNUR,1994) Este fenómeno ocasiona múltiples efectos, como son la disminución de glaciares, la elevación del nivel del mar y el aumento de su temperatura, así como el incremento en la frecuencia de olas de calor, las fuertes precipitaciones, la ampliación de las zonas afectadas por la sequía y el aumento de la intensidad de los ciclones tropicales. (IPCC,2007) Constituye, por tanto, una amenaza de origen antrópico que, bajo determinadas condiciones de vulnerabilidad, puede desencadenar desastres. De hecho, hoy en día constituye una de las principales causas de este tipo de eventos. Prueba de ello es que en el periodo comprendido entre 1980 y 2011 los fenómenos climáticos han producido el 86 % de los desastres en el mundo. (The World Watch Institute, 2012)

3.2 Los desastres, el cambio climático y la afectación de la movilidad humana

Entre las múltiples consecuencias que generan los desastres se encuentra la afectación de los patrones de movilidad humana. Sin embargo, no se trata de un efecto automático, ya que la relación entre estos dos conceptos es compleja y multidimensional.

Es necesario partir de la base de que todo proceso que involucra un éxodo voluntario o forzado es en sí mismo complejo. En su conformación intervienen factores de expulsión del sitio de origen, así como de atracción del lugar de recepción. La falta de empleo y oportunidades económicas, las situaciones de violencia generalizada y conflicto armado, así como la inestabilidad política son situaciones que se ubican entre los primeros. Entre los segundos se encuentran la estabilidad política y económica, las oportunidades laborales, así como las perspectivas de acceso a bienes y servicios públicos. Es decir, todo aquello que hace atractivo un lugar como destino. Adicionalmente intervienen otros elementos, tales como las características de las comunidades y familias, los recursos y capacidades con los que cuentan, las redes familiares y sociales, al igual que los vínculos económicos, sociales y culturales entre los territorios de origen y destino. (IOM, s.f)

McAdam (2011) explica que “los desastres se ubican dentro de los factores de expulsión. Sin embargo, para que la afectación a la movilidad tenga lugar es preciso que se presente una conjunción con los demás factores. De hecho, se ha señalado que, si bien son las comunidades más vulnerables las que resultan más afectadas por las catástrofes, no son necesariamente las primeras en abandonar su lugar de residencia habitual. Para hacerlo es preciso contar con una serie de recursos y fortalezas, de los que a menudo carecen”.

Ni los desastres ni los efectos del cambio climático generan éxodos de forma directa. Para ello se precisa la confluencia de diversos factores de expulsión y atracción, así como la influencia de los llamados factores adicionales. Las vulnerabilidades y capacidades de las comunidades afectadas resultan también determinantes.

El vínculo entre cambio climático y movilidad humana es aún más complejo. Ya se ha señalado que una de sus consecuencias es la generación de desastres. En concreto, implica cambios ambientales que derivan en la intensificación de la frecuencia y magnitud de catástrofes ambientales. Éstas pueden ser de súbita aparición huracanes o lluvias torrenciales- o sobrevenidas (también llamadas de lenta aparición), como son las sequías y el aumento del nivel del mar (Advisory Group,2016) Pero también otros efectos inciden en la generación de éxodos. Este fenómeno afecta la producción agropecuaria, así como la cantidad y calidad de los recursos hídricos. Por tanto, incrementa la competitividad sobre estos recursos, lo que puede impulsar el surgimiento de conflictos violentos o intensificar los preexistentes.

Sea el primero o el segundo de los escenarios, los efectos de este fenómeno se configuran en factores de expulsión que de nuevo dependen de la interrelación con los demás para ocasionar éxodos.

Escenarios de movilidad humana vinculados a desastres o efectos del cambio climático:

1. Desastres de súbita aparición: Como es el desplazamiento ocasionado por un terremoto o un alud de tierra
2. Desastres de lenta aparición: Como la migración ocasionada por una sequía o por la progresiva destrucción de un ecosistema
3. Hundimiento de tierra por la elevación del nivel del mar: El progresivo hundimiento de los pequeños Estados insulares del Pacífico sur está generando procesos de desplazamiento, migración y reubicación planificada
4. Medidas administrativas que prohíben urbanizar o habitar áreas expuestas a alto riesgo no mitigable: Estas decisiones implican el desarrollo de procesos de reubicación de las personas y comunidades previamente asentadas en estas zonas}
5. Conflictos armados generados o intensificados por la escasez de recursos ocasionada bien por un desastre, bien por los efectos del cambio climático: Es el caso de las llamadas “guerras del agua” que implican la expulsión de población

En todo caso, no puede olvidarse que todo proceso de movilidad humana es multicausal.

Ahora bien, las afectaciones a la movilidad humana, sean las vinculadas a los desastres o a otro tipo de efectos del cambio climático, cubren un amplio espectro que abarca la amplia zona gris que se extiende entre el éxodo puramente voluntario y el absolutamente forzado.(IOM,s/f.) Pueden, así mismo, implicar traslados temporales, permanentes, circulares o estacionales y tener lugar tanto de manera interna como transfronteriza (IECAH,2019).Esta variedad de movimientos ha sido agrupada por el Marco de Adaptación de Cancún en tres grandes categorías. Se trata, en primer lugar, de la migración, que hace referencia a procesos esencialmente voluntarios. En segundo lugar, se encuentra el desplazamiento, empleado para hacer referencia a movimientos forzados y finalmente la reubicación, que designa los procesos planificados de reasentamiento¹⁶. En los dos primeros casos el éxodo puede ser intra o transfronterizo, si bien los estudios desarrollados hasta el momento apuntan a la primacía de los flujos al interior de las fronteras estatales (IOM, s/f.).

¹⁶ Artículo 14f. del Marco de Adaptación de Cancún adoptado por la 16 Conferencia de Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2010.

Por el contrario, las reubicaciones, también llamadas relocalizaciones, al ser procesos diseñados y gestionados por las autoridades estatales, se desarrollan por regla general¹⁷ en el interior de las fronteras nacionales (UNHCR).

A estas categorías, manejadas por el derecho internacional, debe sumarse una más que ha sido tradicionalmente ignorada. Se trata del confinamiento, que supone la limitación de la movilidad de una persona o comunidad, debido a los efectos de un desastre ambiental. Se trata de la dimensión más olvidada de la movilidad asociada a este tipo de catástrofes, que no por ello resulta menos nociva para quienes la enfrentan.

Tipos de afectaciones a la movilidad humana por parte de desastres y los efectos del cambio climático

- Migración: Movimiento predominantemente voluntario. Puede darse de forma interna o transnacional.
- Desplazamiento: Movimiento forzado que puede tener lugar en el interior del territorio estatal o de forma transnacional.
- Reubicación o relocalización planificada: Proceso de reasentamiento, preventivo o reactivo, que cuenta con el apoyo de las autoridades estatales.
- Confinamiento: Restricción forzada del movimiento durante un periodo de tiempo lo suficientemente largo como para poner en peligro la vida y el bienestar de la comunidad afectada (OIM,2006).

¹⁷ Existen, por supuesto excepciones en las que los procesos de reasentamiento se realizan de manera transfronteriza. Es el caso de la población de Monserrat, tras la erupción volcánica que asoló la isla en 1995. Así mismo, un pequeño grupo de personas afectadas por el terremoto de Haití de 2010 fue evacuado a países como Canadá, México y Estados Unidos de América. CANTOR, D. Op. cit., p. 14.

3.3 Desplazados Ambientales: ¿Podría ser esta la posible terminología que haga frente al fenómeno de las migraciones y desplazamientos ambientales?

Los desastres, vinculados o no al cambio climático, han generado afectaciones a la movilidad humana a lo largo de la historia. Sin embargo, no ha sido sino hasta hace muy poco que se ha considerado necesario dar un nombre específico a este fenómeno; necesidad vinculada al creciente interés de la comunidad internacional en su estudio y gestión. Se trata de una tarea más difícil que lo que a primera vista podría pensarse, debido a las múltiples dimensiones que involucra.

No existe en la actualidad ningún instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional que ofrezca una definición. Tampoco se espera que se produzca en el futuro cercano. Por lo tanto, es necesario revisar los términos más empleados en la actualidad por la literatura especializada, los informes de organizaciones internacionales y las ONG a fin de determinar cuál resulta más adecuado.

El primero es el término “refugiado ambiental”, acuñado en la década de los setenta del siglo pasado (Hinnawi, 1985). Pese a su extendido uso, es inadecuado e impreciso. Por una parte, no corresponde con la definición jurídica de refugiado, establecida en la Convención de 1951. Por otra parte, solo hace referencia a quienes han cruzado una frontera internacional en medio de un éxodo forzado. Es, por tanto, excesivamente limitado. Aún menos adecuado es el término “refugiado climático” popularizado por los medios de comunicación en los últimos años. Esta expresión no solo restringe el fenómeno a los éxodos forzados transnacionales, sino que, además, sugiere establecer con certeza cuándo un desastre ha sido causado por el cambio climático, lo que ya sabemos que no es posible. Finalmente, invisibiliza a las personas y comunidades afectadas por catástrofes como sismos y explosiones volcánicas.

El segundo término “migración ambiental” fue acuñado en 2007 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), s/f). A diferencia de los dos anteriores, procura reflejar la complejidad de este fenómeno. De acuerdo con esta agencia de las Naciones Unidas, “los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a la vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares habituales, o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanentemente, y que se mueven ya sea dentro de su país o hacia el extranjero”.

Si bien es cierto esta propuesta es mucho más amplia que la anterior pero no incluye las situaciones de confinamiento, lo que contribuye a hacer aún más invisible este fenómeno. Por otra parte, su acogida no ha sido unánime. Numerosos trabajos e informes emplean el término; no obstante, documentos internacionales tan relevantes como la “Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático,” elaborada por la Iniciativa Nansen, no la emplea. Se trata de una omisión para tener en cuenta, ya que España ha expresado su apoyo a este instrumento.

Una tercera opción es emplear el término de “movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres”. La movilidad humana es un concepto relativamente nuevo, que ha sido dado a conocer por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al incluirlo como elemento central en su informe sobre desarrollo humano de 2009, “Superando barreras: movilidad y desarrollo humano”. A través de éste se busca abarcar todas las dimensiones del movimiento de las personas, tanto intra como transfronterizo, de manera voluntaria o forzada, así como los obstáculos que impiden la libre circulación. Su uso es aún minoritario poco a poco ha sido acogido por sectores de la academia que buscan abordar desde una perspectiva integral los fenómenos relacionados con la libertad de movimiento (IECAH,2019). La OIM, por su parte, lo ha empleado en los módulos de formación que imparte en Perú en materia de gestión fronteriza. Finalmente, en derecho internacional este ha sido el término elegido por la Agenda de Protección elaborada por la Iniciativa Nansen, instrumento de *soft law* aprobado por España, destinado a establecer guías para la atención y gestión de los movimientos de población vinculados a desastres y cambio climático.

Pese a no estar muy extendido este concepto presenta un triple atractivo, en especial cuando se trata de buscar un término para guiar la cooperación internacional en la materia. En primer lugar, es lo suficientemente amplio y flexible como para incorporar todas las dimensiones vinculadas al movimiento del ser humano, incluso aquellas que suponen su restricción, como el confinamiento. En segundo lugar, es un término que apuesta por una visión integral de los procesos vinculados al ejercicio de la libertad de circulación, y ubica al ser humano en el centro de éstos. Facilita, en consecuencia, la adopción de un enfoque de derechos humanos. Por último, evita cualquier distinción entre las personas y comunidades afectadas por un desastre vinculado al cambio climático y aquellas que lo han sido por catástrofes que no se pueden relacionar con este fenómeno. Utilizar en esta diferenciación resulta incorrecto por tres razones: por una parte, tal y como se ha explicado, no es posible identificar con certeza cuándo una particular catástrofe es fruto del cambio climático; por otro lado, oscurece el hecho de que los éxodos y la restricción del movimiento son el producto de la interacción de múltiples factores, que deben ser tomados en cuenta si se quiere actuar sobre sus causas y ofrecer asistencia y protección a quienes los enfrentan; finalmente, resultaría discriminatorio actuar solo frente a los casos en los que el sufrimiento humano es causado por un particular tipo de evento.

En consecuencia, se empleará la expresión movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres al hacer referencia al fenómeno en su conjunto. Ello no impedirá que se manejen también los términos de migración, desplazamiento, reubicación organizada y reclusión o confinamiento ambientales, cuando se haga referencia a cada una de estas dimensiones en particular.

Capítulo 4 El panorama contemporáneo de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres en el mundo

El siguiente capítulo busca mostrar el panorama de las movilizaciones en el contexto del cambio climático y desastres en el mundo; de igual manera, busca determinar cuántas personas en el mundo se han visto afectadas por los desastres y efectos del cambio climático, así como exponer las cifras del desplazamiento ambiental.

Una vez aclarados los conceptos básicos en relación con el complejo fenómeno de la movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático, se planteará el posible panorama de ese tipo de movilidad en el mundo. Se trata de una tarea difícil, puesto que las personas han migrado y se han desplazado debido a catástrofes a lo largo de toda la historia de la humanidad, sin embargo, solo en una fecha muy reciente este tipo de flujos de población ha empezado a ser objeto de preocupación y objeto de estudio en sí mismo.

Ya en 1990 el Panel Internacional de Expertos en Cambio Climático (IPCC) estableció la vinculación entre este fenómeno y los movimientos de población, (IPCC,1992) no fue sino hasta el 2010 que la conferencia de partes de la CMNUCC reconoció la importancia de abordar este asunto y acordó algunas medidas para su gestión. Esta decisión coincidió en tiempo con los esfuerzos desarrollados por el profesor Walter Kälin, en su condición de representante del secretario general de Naciones Unidas para los derechos de los desplazados internos, sobre un llamado de atención a la comunidad internacional en cuanto con los desastres ambientales como factores generadores de desplazamiento al interior de los Estados. (IECAH,2019)

Ferris (2014) en su publicación *Desastres y Desplazamientos “que sabemos y que no sabemos”* plantea que “la conjunción de estos dos elementos ha derivado en que un creciente, pero aun modesto, interés de la comunidad internacional en los éxodos vinculados a los desastres y los efectos del cambio climático. Sin embargo, el conocimiento que se tiene sobre este fenómeno es fragmentario. Temas como los patrones y ciclos del desplazamiento y la migración, las particularidades de estos movimientos en los entornos urbanos o la distinción entre desplazamiento y migración, aun plantean más dudas que certezas”.

A pesar de estas carencias de información, es posible prever un panorama general de este fenómeno.

4.1 La compleja determinación del número de personas cuya movilidad ha sido afectada por desastres y los efectos del cambio climático

Uno de las grandes interrogantes que hasta el momento no se han podido resolver es la determinación del número de personas que se encuentran en situación de confinamiento, desplazamiento, migración y relocalización debido a desastres ambientales. Tal y como señala Beatriz Felipe en su reciente informe:

“La degradación ambiental, el cambio climático y las migraciones” se han publicado cifras que oscilan entre los cero migrantes climáticos por parte de quienes opinan que las personas no migran debido al cambio climático sino a las situaciones de pobreza e inestabilidad social en las que viven, hasta los 200 millones para 2025 que pronosticaban Myers y Kent, 1,000 millones en 2050 por parte de Christian Aid y cientos de millones solo por la elevación del nivel del mar por parte de Environmental Justice Foundation en 2100”. (Pérez, B, 2016)

Sin embargo, lo cierto es que determinar una cifra resulta aventurado pues hay grandes lagunas en la información sobre este fenómeno. Los Estados, por regla general, cuentan con bases de datos y registros sobre las catástrofes ambientales repentinas que sufren y el número de personas que afectan, buena parte no incluyen los conceptos de “desplazamiento” y “desplazado”. Es decir, no especifican si los damnificados han abandonado su lugar de residencia o no. Menos aún cuentan con registros o información consolidada relativa a migraciones y confinamientos vinculados a estos eventos.

Los datos sobre los efectos en la movilidad humana de los desastres de lenta aparición son aún más escasos, ya que son procesos por lo general silenciosos que se fraguan a lo largo de años y a veces de décadas. Solo cuando afectan a una gran cantidad de personas se hacen visibles. Por ejemplo, está el caso de la sequía que entre 2011 y 2012 afectó a Somalia, causando el desplazamiento interno de 1,3 millones de personas y forzando a que casi 300,000 cruzaran la frontera; para dirigirse a Kenia y Etiopía, situación que los convirtió en desplazados externos de fenómenos. Los registros sobre su ingreso a un determinado Estado son escasos a menos que se produzcan de manera masiva.

Finalmente, tampoco se cuenta con registros fiables sobre los procesos de reubicación. Por regla general estos procesos se desarrollan en los niveles locales, sin que exista un control directo por parte de la administración central. En consecuencia, el número de procesos y el de las personas afectadas no se conoce.

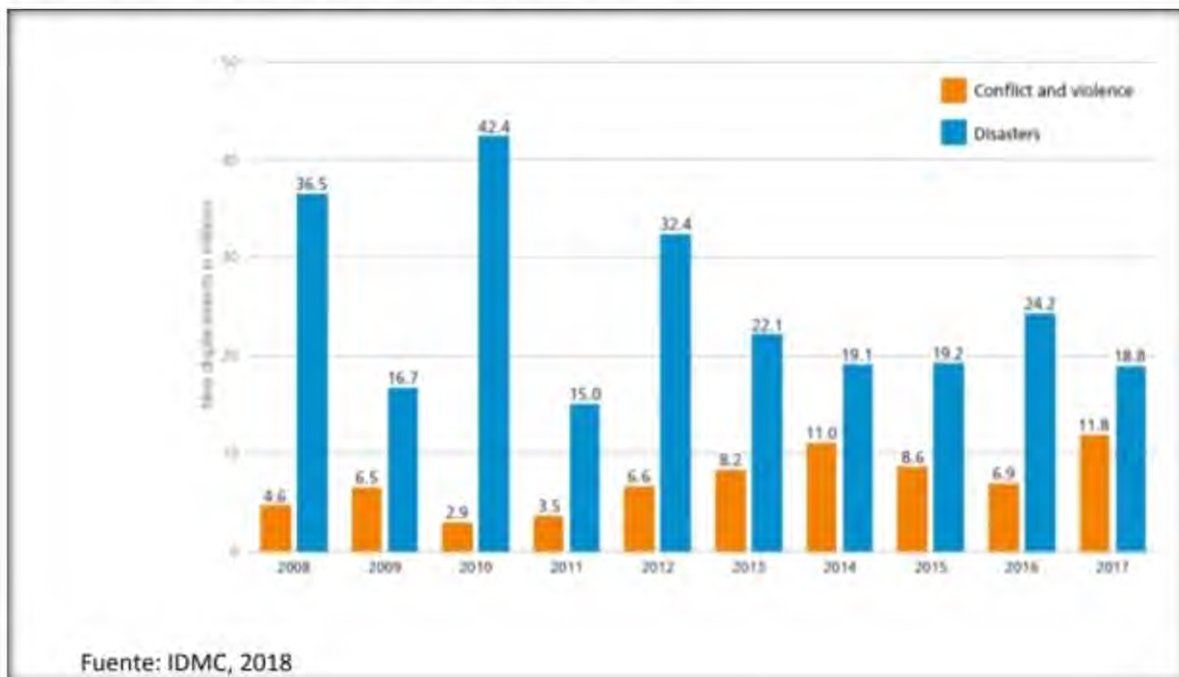
4.2 Las cifras sobre el desplazamiento ambiental

Hoy en día las únicas cifras que pueden ofrecerse con un nivel de certeza aceptable son las correspondientes a los desplazamientos internos ambientales. Ello gracias al trabajo desarrollado por el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), institución que se encarga a nivel mundial de recolectar y analizar los datos sobre el desplazamiento interno. Esta entidad, sin embargo, solo reporta los nuevos episodios de expulsión de población que se presentan cada año. Así mismo, su trabajo se centra en las personas internamente desplazadas debido a desastres repentinos. No refleja, por tanto, los desplazamientos transnacionales, ni los generados por desastres sobrevenidos.

Según esta organización, en 2016 hubo 24,2 millones de nuevos desplazamientos debidos a desastres, (IDMC, 2016) mientras que, en 2017, hubo un total de 18,8 millones. Estas cifras, de por sí elevadas, cobran mayor sentido cuando se comparan con las correspondientes al número de personas que, en el mismo período han sido internamente desplazadas por causas vinculadas al conflicto armado y la violencia generalizada: 6,9 y 11,8 millones respectivamente. Es decir, incluso con los problemas de subregistro que se han descrito, es posible afirmar que los desastres son, hoy en día, la principal causa de expulsión de población en todo el mundo.

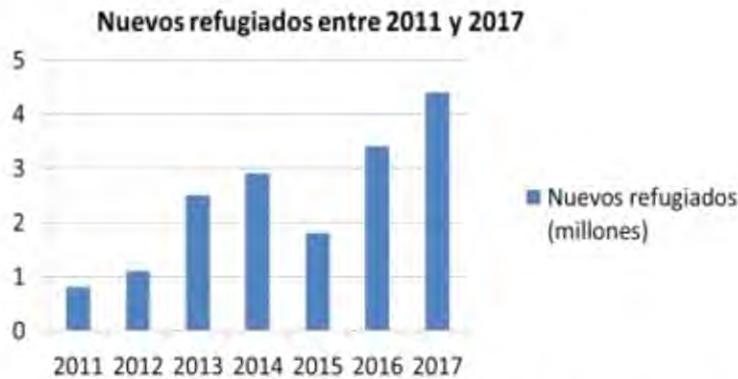
La siguiente gráfica, tomada del informe de IDMC de 2018, confirma que este hecho no es puntual. Desde 2008, año en la que se inició el registro de este tipo de desplazamiento, el número de personas expulsadas debido a catástrofes ha sido muy superior al de aquellas forzadas al éxodo por otras causas (IDMC,2016).

FIGURA 5: CIFRAS SOBRE DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL



El número de personas desplazadas por razones ambientales cada año es también muy superior al de nuevos refugiados, como se ilustra en el siguiente gráfico de elaboración propia a partir de los datos presentados por ACNUR. No sobra recordar que son los conflictos armados, así como las situaciones de persecución contempladas en la Convención de 1951 las que generan refugio.

FIGURA 6: REFUGIADOS 2011 Y 2017

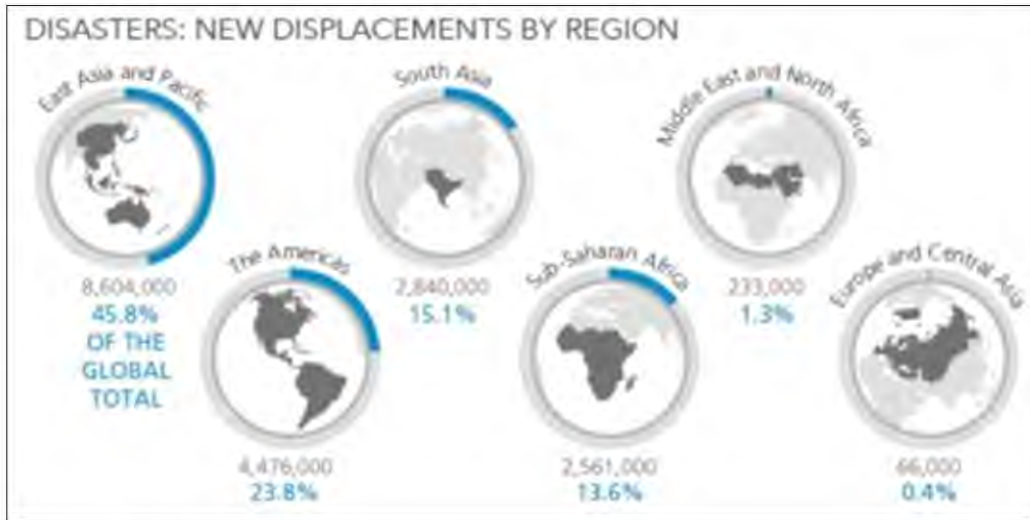


4.3 Tendencias globales del desplazamiento en el contexto de cambio climático y desastres.

No es posible presentar un panorama consolidado de las afectaciones que los desastres ambientales ocasionan sobre la movilidad humana. Sin embargo, los datos relativos a la dimensión del desplazamiento interno (ofrecidos por el trabajo desarrollado por la IDMC, así como por académicos, organizaciones internacionales y ONG) permiten identificar tres grandes rasgos de este tipo de éxodos y dibujar un panorama general del mismo.

El primer rasgo a destacar es que se trata de un fenómeno global. No existe región del mundo en donde no se presenten desplazamientos ambientales. Sin embargo, el número de personas afectadas varía dramáticamente de una zona a otra; cambian también las causas y patrones del desplazamiento. Esta diversidad constituye el segundo rasgo de este fenómeno. Así, por ejemplo, en 2017 los desastres ocasionaron al menos 18,8 millones de desplazamientos internos. Casi la mitad de estas personas (45,8 %) habitaban en el este de Asia y el Pacífico. En contraste, menos de un 0,5 % se encontraban en Europa y Asia Central.

FIGURA 7: NUEVOS DESPLAZAMIENTOS POR REGIÓN



Fuente: IDMC, 2018

A primera vista se podría pensar que esto obedece al hecho de que hay áreas del planeta más expuestas al riesgo de desastre ambiental que otras. Las erupciones volcánicas, por ejemplo, son relativamente frecuentes en países ubicados en el cinturón de fuego del Pacífico y mucho menos comunes en Europa. Sin embargo, el grado de exposición natural a estas catástrofes no es suficiente para explicar las diferencias.

Cuatro factores adicionales contribuyen, de forma decisiva, a incrementar el número de desplazamientos. En primer lugar, se encuentra la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Las comunidades bajo el umbral de la pobreza cuentan con capacidades limitadas de adaptación y resiliencia ante las catástrofes ambientales. Así mismo, la ausencia, o inadecuación, de la planeación territorial y urbana incrementan la fragilidad de los grupos humanos, al permitir que las viviendas se construyan en áreas expuestas a riesgos ambientales no mitigables.

En segundo lugar, el modelo de desarrollo adoptado por cada país juega un papel relevante. Aquellos basados en industrias extractivistas (como la minería), así como en proyectos extensivos agropecuarios generan una intensa degradación ambiental y un patrón de ocupación y uso del territorio que aumenta el riesgo asociado a eventos catastróficos.

La presencia de conflictos armados y situaciones de violencia generalizada, los cuales se conjugan con los desastres y los efectos del cambio climático para expulsar a la población, constituye el tercer elemento. Por último, es preciso tener en cuenta la capacidad de cada Estado para contar con sistemas eficaces de gestión de riesgo que permitan prevenir los desastres y brindar asistencia y protección a los afectados.

4.4 Un futuro por escribir: la posible reducción de las afectaciones forzadas a la movilidad y la protección de migrantes y desplazados ambientales

El desplazamiento, el confinamiento y la migración por causas ambientales son situaciones que afectan a un creciente número de personas. Esta tendencia, sin embargo, es reversible. En efecto, la magnitud de este tipo de afectaciones a la movilidad en el futuro, así como el grado de afectación de los derechos de quienes lo enfrentan, dependerá en buena parte de cómo la humanidad decida enfrentar el cambio climático y sus efectos, así como los desastres en general. (Refugee Law Initiative, 2018)

La posibilidad de luchar contra el cambio climático mediante la drástica reducción de los gases de efecto invernadero es aún una opción real. Así lo señala el informe de 2018 del IPCC, (IPCC,2019) Pero más allá de ello, es mucho lo que se puede hacer para prevenir las amenazas, reducir la vulnerabilidad, fortalecer las capacidades y aumentar la resiliencia de las poblaciones en riesgo de desplazamiento y confinamiento. Así mismo, hay un amplio campo de acción para tomar medidas de adaptación que permitan a los individuos y comunidades realizar las transformaciones necesarias para enfrentar los efectos del cambio climático sin necesidad de abandonar sus hogares.

Las acciones relativas a la reducción de riesgo por desastres tienen también un papel esencial en la prevención de los movimientos de población, así como de su adecuado manejo en caso de que resulten inevitables.

Finalmente, las medidas propias del ámbito del desarrollo sostenible pueden crear y fortalecer las capacidades de las personas y comunidades para enfrentar los eventos catastróficos y desarrollar estrategias para enfrentarlos de la mejor manera posible.

Así mismo, es posible gestionar los éxodos que resulten inevitables de forma tal que redunden en beneficio de los afectados y garanticen que no deban enfrentar nuevos desplazamientos en el futuro. La respuesta humanitaria adecuada durante las fases de evacuación de poblaciones en riesgo y su alojamiento temporal, es esencial para garantizar los derechos de estas comunidades, así como el mantenimiento de sus medios de vida, fortaleciendo su resiliencia. De igual manera, los procesos de reubicación planificada, desarrollados conforme a un enfoque de derechos y con plena participación tanto de la comunidad desplazada, como la de acogida, son una herramienta esencial para evitar sucesivos éxodos en el futuro. Así mismo, es factible el desarrollo de procesos de migración ordenada que permitan que el movimiento resulte ser, no una condena, sino una opción y una estrategia de adaptación exitosa.

Son, por supuesto, los Estados en los que los movimientos de población se originan los principales responsables de adoptar y desarrollar estas medidas. La cooperación internacional tiene mucho que ofrecer para apoyar estos esfuerzos.

Capítulo 5 Respuesta de la comunidad internacional a la movilidad humana en el contexto desastres y cambio climático

A lo largo de la historia, la movilidad humana vinculada a causas ambientales no ha sido considerada un asunto de preocupación para la comunidad internacional. Tradicionalmente había sido considerada una consecuencia más de los eventos catastróficos y objeto de regulación por parte de cada Estado a través de sus políticas de atención y reducción del riesgo por desastre. Esta percepción solo ha empezado a variar a partir de los últimos años de la primera década de este siglo.

El reciente interés por este fenómeno, sin embargo, no se ha traducido, aún, en la construcción de una respuesta consensuada e integral para hacerle frente a este fenómeno. En la actualidad existe solo un conjunto de normas internacionales, algunas jurídicamente vinculantes, otras pertenecientes al *soft law*, que se ocupan de distintos aspectos relacionados a la movilidad humana. Algunas de estas disposiciones han sido elaboradas específicamente para su regulación, mientras otras resultan aplicables dada su generalidad. A lo largo de esta sección se presentan estas disposiciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar y desarrollar acciones de cooperación internacional. (CCAD,2021)

Hoy en día cinco regímenes internacionales confluyen en la regulación de la movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres. Se trata del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de refugio, el derecho internacional del desplazamiento interno, el régimen sobre el cambio climático y el régimen de gestión del riesgo por desastre. Así mismo, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sin hacer mención directa de este asunto, establece algunas disposiciones que le son aplicables.

En ninguno de los sistemas normativos internacionales la migración, el desplazamiento o la reubicación ambiental constituyen una prioridad

Se trata de temas que resultan, de alguna manera, accesorios al objeto central que regulación. La novedad del tema, la complejidad del mismo y el hecho de que tradicionalmente este tipo de movilidad ha sido considerada un asunto interno -que cada Estado debía gestionar en el marco de sus políticas de reducción del riesgo son factores que explican que la respuesta internacional haya sido, hasta el momento, tan fragmentaria.

Con el fin de solventar esta fragmentación y llenar los vacíos de asistencia y protección de estas normas, se han desarrollado iniciativas que proponen principios y directrices específicamente diseñados para atender este tipo de afectaciones a la movilidad humana. Sin duda, la más relevante de éstas es el llamado Proceso de Nansen, el cual será presentado al final de esta sección (CCAD,2021).

Regímenes internacionales que confluyen en la regulación de este tipo de movilidad

Derecho internacional de los derechos humanos: Está Integrado por múltiples tratados internacionales y otras normas obligatorias

Derecho internacional del refugiado: Esta vinculado a la Convención de 1951 sobre el Estatuto del refugiado y su protocolo adicional de 1967. Existen normas regionales en África y América que los

complementan. Además, la Convención de Nueva York y los dos pactos globales de migraciones y refugio aportan elementos para la regulación de los éxodos ambientales.

Derecho internacional del desplazamiento interno: Su norma central son los principios rectores para el desplazamiento interno, de naturaleza *soft law*. África cuenta con una convención regional.

Régimen internacional del cambio climático: Estructurado en torno a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992. Para la regulación de la movilidad humana son muy importantes el Marco de Adaptación de Cancún de 1990 (*soft law*) y el Acuerdo de París de 2016 (obligatorio).

Régimen de reducción del riesgo: Conformado por normas no vinculantes. El más reciente instrumento es el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030. Es también relevante su antecesor, el Marco de Acción de Hyogo aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, (2005-2015).

También se encuentran disposiciones aplicables a la materia en la Agenda 2030. A fin de sistematizar las provisiones dispersas en el ordenamiento internacional se elaboró en 2015 la “Agenda para la protección del desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres y cambio Climático”, que es un instrumento de *soft law* que ha sido aprobado por España. (CCAD,2021)

5.1 El régimen internacional de los derechos humanos

McAdam (2011) plantea que “el primer grupo de normas vinculantes para los Estados, que deben ser tenidas en cuenta para la atención y protección de los migrantes, desplazados, confinados y reubicados por causas ambientales está integrado por las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Estas personas son, ante todo, seres humanos cuya protección constituye la razón de ser de los Estados en los que habitan. Por tanto, las autoridades están en la obligación de velar por el efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en los diversos tratados internacionales de los que son parte. Esto incluye tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales”.

Resulta particularmente importante la garantía de la igualdad y no discriminación, norma de carácter *ius cogens*¹⁸ y por tanto obligatoria para todos los sujetos de la comunidad internacional independientemente de los compromisos adquiridos de forma voluntaria.

¹⁸ *Ius cogens*: Son las normas de derecho internacional que son imperativas para los estados y demás actores de la comunidad internacional. No se puede pactar en contra de estas disposiciones y los actos que las contraríen son nulos. Su número es muy limitado

El respeto a este derecho supone dos tipos de obligaciones para las autoridades estatales. Por un lado, deben tomar las medidas necesarias para proteger a las personas que afrontan situaciones de migración, desplazamiento, reubicación o confinamiento, bien porque han tenido que dejar atrás tanto sus bienes, como la comunidad que les dotaba de sentido de pertenencia; bien porque se encuentran confinados sin poder acceder a los bienes y servicios indispensables para su bienestar, se trata de colectivos en situación de vulnerabilidad. Si bien es cierto que la amplia variedad de situaciones derivadas de este tipo de afectación a la movilidad deriva en distintos grados de fragilidad que requieren distintos tipos de atención, es deber de las autoridades diagnosticar las carencias y atenderlas de forma adecuada.

El segundo tipo de obligación hace referencia a la especial atención que debe ofrecerse a los grupos que se encuentran en situación particularmente frágil, al interior de estos colectivos. Los niños, las mujeres embarazadas, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados, así como las comunidades indígenas y afro, afrontan condiciones de vulnerabilidad que son incrementadas por la afectación a su derecho a la libre circulación y residencia. Es deber de las autoridades estatales atender de forma especial a estos grupos, adoptando las medidas que sean necesarias.

Una segunda norma de este sistema, también perteneciente al *ius cogens*, es el principio de no devolución (o *non refoulement*) (Elihu y Berthelem, 2009). De acuerdo con este principio, todo Estado tiene la obligación de acoger, o no devolver, a toda persona cuya vida o integridad física se vea en serio peligro en caso de ser retornada al país del que procede. Esta disposición, que no solo es aplicable a los refugiados, resulta muy relevante en los casos de desplazamiento ambiental transnacional. Ante situaciones de desastres devastadoras que impiden a los afectados retornar al país de origen en condiciones de seguridad, los Estados deben abrir sus fronteras o abstenerse de expulsar a quienes ya las han cruzado, así como ofrecer protección y asistencia, al menos sobre una base temporal.

Principales obligaciones desde el derecho internacional de derechos humanos (DIDH) antes las migraciones y desplazamientos ambientales:

- Protección del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas cuya movilidad es afectada en el contexto de desastres y cambio climático:
- Especial trato a quienes han visto afectada su movilidad en razón a su vulnerabilidad.
- Medidas especiales para garantizar los derechos de los colectivos particularmente frágiles (niños, adultos mayores, LGTB, etc.).
- Garantía del principio de no devolución

5.2 El régimen internacional del refugio

El régimen universal del refugio, que gira en torno a la “Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo Adicional de 1967, ambos ratificados por Panamá. Tal y como hemos visto, a pesar de la popularidad de los términos “refugiado ambiental” y “refugiado climático”, con frecuencia empleados por los medios masivos de comunicación, lo cierto es que no existen tales categorías. La Convención de 1951 establece que es refugiada toda aquella persona que haya abandonado el país de nacionalidad o de residencia en caso de los apátridas debido a un “temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un grupo social determinado”.¹⁹ Los desplazados transnacionales ambientales, por lo general, no huyen de una persecución, real o potencial, por tanto, no encajan en esta categoría.

En términos generales, se puede decir que el régimen universal del refugio no ofrece protección a los desplazados ambientales; es posible encontrar casos en los que estas personas han sido reconocidas como refugiados, accediendo a la protección internacional. Así, por ejemplo, Ecuador, México, Panamá y Perú han concedido el asilo a personas procedentes de Haití tras el terremoto que asoló a este país en 2010. Sin embargo, estas decisiones, se basaron no en la mera ocurrencia del desastre, sino en la situación de inseguridad generada por la destrucción causada por éste, así como por la incapacidad de las autoridades nacionales para ofrecer protección a sus ciudadanos y actuar en contra de grupos armados que amenazaban su vida e integridad personal. (Cantor, 2015)

Los datos del Servicio Nacional de Migración de Panamá indican que en lo que va de 2022 han entrado al país 48,430 personas por la peligrosa ruta migratoria de la Selva de Darién. De ellos, 7283, o el 15%, son niños y adolescentes.

Las cifras desagregadas marcan que el **58% de los migrantes son venezolanos**, el 7,9% haitianos y el 5,2% cubanos, aunque hay personas provenientes de 50 países.

Para fin de año se proyecta el tránsito **de al menos 160,000 personas** por la ruta del Darién, incluidos unos 32,000 niños y adolescentes, y unas 500 mujeres embarazadas. Por regla general, los desplazados ambientales transnacionales no son incluidos en la categoría de refugiado establecida por los instrumentos universales en la materia. Por lo que, en principio, no tienen derecho a la protección internacional. Solo excepcionalmente, si concurren circunstancias adicionales, pueden ubicarse en esta categoría. (ONU,2022)

¹⁹ Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

5.2.1 Los regímenes regionales del refugio

La posibilidad de que los desplazados transnacionales ambientales sean incluidos dentro del concepto de refugiado es muy lejana en el ámbito universal. En contraste, las normas regionales de África y América Latina ofrecen al menos a primera vista un terreno más fértil para esta idea.

La Convención sobre Refugiados de 1969 de la entonces Organización para la Unidad Africana (hoy Unión Africana) establece un concepto colectivo del refugio, que complementa el individual empleado por la Convención de 1951, y amplía las causales para reconocer a una persona como merecedora de asilo por parte del Estado donde busca protección. Los acontecimientos que perturben gravemente el orden público constituyen, en este instrumento, una de las causales de refugio²⁰ Hoy en día existe un amplio consenso en incluir los desastres ambientales dentro de esa categoría. (Wood, 2015)

Esa convención ha sido ratificada por 45 países del continente, sin embargo, la protección que se está ofreciendo a quienes huyen debido a desastres ambientales no implica el reconocimiento de su condición de refugiados de manera individualizada. Dado que las situaciones de desplazamiento ambiental transnacional han involucrado flujos masivos de población, no se han llevado a cabo procesos de asilo. Lo que se ha hecho ha sido ofrecer respuestas colectivas, en algunos casos reconociendo a los que huyen como refugiados *prima facie* y en otros admitiendo su permanencia sobre bases meramente humanitarias. (Wood, 2015) Por lo tanto, es preciso ser cautos cuando se habla, en la práctica, de refugiados ambientales en África

En América Latina, la Declaración de Cartagena de 1984, comparte la dimensión colectiva de la convención africana, y reconoce como causal de refugio no sólo las situaciones de perturbación grave del orden público, sino las violaciones masivas de derechos humanos. Sin embargo, los Estados no han mostrado ningún interés en incluir los desastres dentro de esta categoría. Así que en la región no es posible hablar de refugiados ambientales, al menos por el momento²¹.

El régimen africano de refugio abre la posibilidad de incluir a los desplazados ambientales transnacionales en la categoría de refugiados. En la práctica, no obstante, se ofrece a estas personas una protección más limitada. La Declaración de Cartagena no incluye esta opción.

²⁰ Artículo 1.2 de la Convención sobre Refugiados de la Organización para la Unidad Africana (OUA).

²¹ Desde la academia, algunos sostienen que es posible incluir los desastres como causa de refugio en América Latina. Ver al respecto Lopez, A. "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law", 37 Environmental Law Review, n. °365, 2007, pp. 390-391.

5.2.2 La Declaración de Nueva York y los pactos globales

Salvo en el caso africano el derecho del refugio no ofrece respuestas a los éxodos transnacionales forzados por motivos ambientales. Sin embargo, esta separación absoluta entre el régimen universal del refugio y el desplazamiento ambiental transnacional empieza a ser cuestionada.

El primer paso ha sido dado por la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes”, adoptada por aclamación el 19 de septiembre de 2016 por la Asamblea General de la ONU. Este instrumento de *soft law* reconoce de manera expresa las catástrofes y el cambio climático como eventos generadores de desplazamiento. Esto no significa que se reconozca que estas personas deban recibir la misma protección que los refugiados. Pero si es un llamado de atención a la comunidad internacional para que desarrollen acciones frente a esta población.

La Declaración señala el compromiso de los Estados en la gestión conjunta de los flujos masivos de población (sean estos voluntarios o involuntarios) de forma respetuosa con los derechos humanos. Así como su obligación de enfrentar sus causas profundas y de prestar apoyo a los países de origen para fortalecer sus capacidades. Se trata de un punto en que, claramente, se invoca la cooperación internacional

Las directrices de esta declaración son muy generales. Para concretarlas, este mismo instrumento establece la necesidad de construir, a través de un dialogo entre los distintos actores de la comunidad internacional, dos pactos globales. Uno para la gestión ordenada, segura y regular de las migraciones, y otro para ofrecer respuestas integrales a los refugiados.

5.2.3 El pacto global para la migración ordenada, segura y regular

El primero de estos instrumentos, fue aprobado el 11 de diciembre de 2018 en Marrakech. Se trata de un marco de principios para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana. En este sentido, vincula todos los aspectos de la migración transnacional, incluyendo los humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo. En consecuencia, sigue las guías establecidas por acuerdos previos como la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la Agenda de acción de Addis Abeba de la tercera conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo.

El Pacto establece veintitrés objetivos que deben ser perseguidos por los Estados para alcanzar la meta de la migración ordenada, segura y regular. Entre estos destacan dos que tienen relación directa con los éxodos vinculados a los desastres. Se trata, del segundo: “Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”, y el quinto: “Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular”.

El segundo objetivo, supone la creación de las condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales adecuadas para que las personas no se vean obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, emprendiendo una migración irregular. Las acciones que se tomen en este sentido deben ser acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) fijados por la Agenda 2030.

Los desastres ambientales, como causa de procesos migratorios y desplazamiento, ocupan toda una sección de este objetivo. Los Estados se comprometen a desarrollar acciones con el fin de:

- Comprender mejor las dinámicas que derivan en movimientos de población generados por desastres de súbita y lenta aparición.
- Formular estrategias de adaptación y resiliencia ante las catástrofes, que tengan en cuenta los efectos que estos eventos tienen sobre la movilidad humana;
- Incorporar el elemento de desplazamiento en el diseño de los programas de reducción del riesgo por desastre.
- Armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales repentinos y de evolución lenta, asegurando que serán cubiertas sus necesidades de asistencia y protección.
- Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres ambientales.

El quinto objetivo establece medidas destinadas a facilitar que la migración se realice de forma legal. En el particular caso de los movimientos de población vinculados a causas ambientales, se indica que los Estados deben cooperar con el propósito de desarrollar y reforzar soluciones para estas personas. Esto puede ser a través de visados humanitarios que les permitan ingresar y residir de manera regular en un tercer país, si les resulta imposible retornar al de origen. La reubicación planificada se presenta, como otra opción para alcanzar esta meta.

5..4 El pacto global para los refugiados

El segundo documento derivado de la Declaración de Nueva York es el pacto relativo al refugio, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2108.

El propósito central de este documento (también de naturaleza *soft law*) es “proporcionar las bases para una distribución de la carga y responsabilidad compartida más predecible y equitativa entre los Estados miembros de las Naciones Unidas, junto con otras partes interesadas pertinentes. Estas otras partes incluyen a la propia ONU, los Estados que no pertenecen a esta organización internacional, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como a todos los actores humanitarios y de desarrollo y a las instituciones financieras internacionales.

En el concreto tema de los desplazamientos ambientales, el pacto global retoma la afirmación realizada por la declaración de Nueva York, respecto al papel de los efectos del cambio climático y los desastres en la generación de los movimientos de refugiados. Estas “causas subyacentes del desplazamiento” deben ser enfrentadas por los países de origen. Sin embargo, la cooperación internacional, tiene un papel importante para completar tales esfuerzos

Mediante la Declaración de Nueva York de 2015 y los pactos globales, aprobados en diciembre de 2018, los Estados han adquirido compromisos políticos para asumir de forma conjunta y coordinada la gestión de la migración y el refugio. En materia de movilidad en el contexto de cambio climático y desastres ambientales han acordado:

1. Reconocer los desastres y el cambio climático como causas profundas de los movimientos de población forzados y voluntarios.
2. Incorporar el enfoque de derechos en la gestión de este fenómeno.
3. Desarrollar esfuerzos para ampliar el conocimiento sobre este tipo de éxodos.
4. Incluir los efectos de los desastres en la movilidad humana en los planes y estrategias de reducción del riesgo y aumento de la resiliencia.
5. Formular respuestas regionales y subregionales para proteger y asistir a las personas afectadas por desastres.
6. Formular enfoques, estatales, regionales y globales, para enfrentar los retos que suponen los procesos migratorios en el contexto de cambio climático y desastres

5.3 El régimen del desplazamiento interno forzado

A diferencia del derecho internacional de refugio, el régimen de desplazamiento forzado interno aporta de manera clara directrices para la gestión de los flujos involuntarios intraestatales generados por catástrofes ambientales y climáticas. Se trata de un elemento positivo, dado que la gran mayoría de los desplazamientos ambientales se presentan al interior de los Estados. Sin embargo, los países dentro de los cuales se presenta este tipo de flujos de población han mostrado resistencia a incluir a estas personas en la categoría de desplazados internos. En consecuencia, pocas veces estas previsiones son empleadas en la asistencia y protección de esta población. (ACNUR, 2010)

5.3.1 Los principios rectores para el desplazamiento interno: Principios Deng

Los principios Rectores para el desplazamiento interno, también conocidos como Principios Deng, establecen las directrices que deben seguir los Estados para asistir y proteger a las personas en situación de desplazamiento interno a lo largo de todas las etapas de su éxodo; desde la prevención hasta la superación de su condición de vulnerabilidad a través del retorno, la reubicación o la integración local. Estas guías se basan en un principio fundamental: Los desplazados internos deben ser reconocidos como titulares de derechos humanos y éstos les deben ser garantizados de manera efectiva por las autoridades estatales con el apoyo si es necesario de la cooperación internacional.

Los desastres, junto a los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada e incluso determinados proyectos de desarrollo, son concebidos por este instrumento como causas del desplazamiento interno. Este aporta tres grandes lineamientos para la gestión de los desplazamientos ambientales, así como para los procesos de reubicación. El primero es presentar estos éxodos como un asunto que concierne a la comunidad internacional en su conjunto, enmarcado dentro de la problemática de la garantía y el respeto a las normas esenciales de derechos humanos. Si bien el Estado en el que se presentan estos éxodos es el principal responsable de la atención y protección de las personas afectadas, otros actores tienen derecho a ofrecer su apoyo para el desarrollo de esta labor. El segundo es el señalamiento de la condición de extrema

vulnerabilidad que enfrentan las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno.

Como consecuencia se exige, por parte de las autoridades responsables, un trato especialmente protector para este colectivo; capaz de garantizar el ejercicio de sus derechos. Por último, se apunta la necesidad de

poner fin a esta situación de fragilidad a través de un trío de alternativas: el retorno, la reubicación y la integración local. El desarrollo de estas opciones debe llevarse a cabo en condiciones de seguridad, voluntariedad y con plena garantía de los derechos de los afectados.²²

Este instrumento resulta relevante, pues, pese a su naturaleza no vinculante, ha sido acogido y aplicado con entusiasmo por los Estados las organizaciones internacionales y las ONG. De hecho, es la base sobre la cual buena parte de los países que enfrentan situaciones de desplazamiento masivo han construido sus normas y políticas públicas para hacer frente a este fenómeno y dar protección a quienes se encuentran en situación de desplazamiento interno. Colombia²³, México, Perú²⁴, Guatemala, Honduras y El Salvador, todos socios de la Cooperación Española, han estructurado sus respuestas a este fenómeno en torno a este instrumento. Así mismo, estos principios han inspirado el único convenio jurídicamente vinculante en materia de desplazamiento interno de este régimen: la “Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África”.

Si bien la gran mayoría de los Estados que aplican este instrumento no incluyen a las personas expulsadas en razón a catástrofes ambientales, es esencial tenerlos en cuenta. Todas las iniciativas que se han construido para atender a los desplazados ambientales señalan que los derechos reconocidos por este conjunto de principios deben ser la base sobre la cual construir cualquier propuesta de asistencia y protección a esta población.²⁵

Los principios Deng establecen directrices para la protección de los desplazados internos, incluidos los ambientales, desde una perspectiva de derechos. De acuerdo con éstas:

- Los Estados deben reconocer y garantizar a los desplazados internos sus derechos a lo largo de todas las etapas del éxodo.

22 Derecho a la Educación. (2004). Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos.

Recuperado el 16 de noviembre de 2022, de <https://www.right-to-education.org/es/resource/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos>

²³ Colombia ha desarrollado una sofisticada política para la atención a los desplazados internos, sustentado en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, así como en la voluminosa jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana esobre la materia

²⁴ La Ley n.º, 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos de 2004, es la columna vertebral de la política peruana. Son también importantes el Decreto Supremo n.º,560, del 24 de enero de 2005

²⁵ Así, por ejemplo, los principios de península sobre el desplazamiento climático dentro de los Estados, los Principios Nansen y, en particular, la “Agenda para la protección del desplazamiento trasfronterizo en el contexto de desastres y cambio climático emplean este instrumento como parte esencial de su diseño

- La comunidad internacional tiene un papel importante en la asistencia humanitaria, la protección de sus derechos y la búsqueda de soluciones sostenibles, a través de la cooperación.
- Dada la particular vulnerabilidad de estas personas, las autoridades deben adoptar medidas especiales para garantizar sus derechos.
- Debe trabajarse para lograr el fin de la situación de movilidad forzada a través del retorno, la integración local y la reubicación.

Sin embargo, la mayor parte de los Estados que han acogido este instrumento no incluyen en sus políticas y programas a los desplazados ambientales.

5.3.2 La convención de Kampala

La (Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África) fue aprobada en la ciudad de Kampala en 2009, aunque no entró en vigor hasta 2012. Ha sido ratificada, hasta el momento por veintisiete estados, pertenecientes a todas las regiones del continente.

Este tratado adopta una definición amplia del desplazamiento que incluye el causado por desastres ambientales (artículo 1.k) y se ocupa de establecer un conjunto de obligaciones directamente vinculadas a este tipo de migración forzada. En primer lugar, señala que la obligación de prevenir el desplazamiento interno implica la creación e implementación de estrategias de reducción y gestión del riesgo de desastres, así como la adopción de medidas para evitar la degradación ambiental. En la misma dirección se exige a todo proyecto de desarrollo contar con un estudio de impacto ambiental, con el fin de asegurar que su ejecución no desencadenará efectos ambientales que se traduzcan en desplazamientos.

Este tratado adopta una definición amplia del desplazamiento que incluye el causado por desastres ambientales (artículo 1.k) y se ocupa de establecer un conjunto de obligaciones directamente vinculadas a este tipo de migración forzada. En primer lugar, señala que la obligación de prevenir el desplazamiento interno implica la creación e implementación de estrategias de reducción y gestión del riesgo de desastres, así como la adopción de medidas para evitar la degradación ambiental. En la misma dirección se exige a todo proyecto de desarrollo contar con un estudio de impacto ambiental, con el fin de asegurar que su ejecución no desencadenará efectos ambientales que se traduzcan en desplazamientos.

Por otro lado, se establece que una vez el desplazamiento ha tenido lugar, independientemente de su causa, las autoridades nacionales tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar la degradación ambiental en las áreas en las que se han ubicado los desplazados. De esta manera se evitan nuevos desplazamientos, a la vez que se protege la calidad de vida de estas personas. Además, se prohíbe que los procesos de retorno y reasentamiento se desarrollen en áreas donde la vida, la libertad o la salud de los desplazados corran peligro. Esto incluye las zonas con alta exposición al riesgo por desastre. Por último, la Convención establece el deber de los Estados de reparar, de manera justa y equitativa, a las personas que han sido desplazadas. Esta obligación cobra especial relevancia cuando el éxodo se ha producido por la negligencia o inactividad de las autoridades responsables de prevenir desastres ambientales predecibles.

Ahora bien, pese a que las medidas propuestas por este tratado son más que interesantes, su implementación ha sido bastante pobre. Si bien varios Estados de la región cuentan con leyes y políticas públicas para la atención y protección del desplazamiento interno, la mayoría de estas iniciativas fueron adoptadas antes de que la Convención de Kampala entrara en vigor. Es el caso de Angola (2000), Burundi (2001), Sierra Leone (2002), Uganda (2004), Sudán (2009) y Kenia (2012). Estas normas y políticas establecen distintas definiciones del término desplazado. Y en la mayoría de los casos únicamente hacen referencia a las personas afectadas por las situaciones de violencia generalizada y conflicto armado. Solo algunas de ellas, como la política pública ugandesa y la ley angoleña, incluyen los desastres ambientales como causal de este tipo de migraciones. (Refugee Law Initiative, 2018)

La Convención de Kampala, obligatoria en 27 países africanos, establece disposiciones concretas sobre el desplazamiento interno ambiental:

- Debe trabajarse en la prevención del desplazamiento a través de las políticas de reducción del riesgo.
- Deben adoptarse medidas para evitar que la concentración de desplazados en una determinada área genere degradación ambiental.
- Los procesos de reasentamiento y retorno deben tener en cuenta el factor de riesgo por desastre.
- La implementación de estas disposiciones en la práctica, sin embargo, ha sido limitada

5.3.3 Las dificultades para aplicar este régimen a los desplazados ambientales

El caso africano, la convención de Kampala Contiene un marco legal integral que comprende las causas de los desplazamientos (conflicto armado, desastres naturales y proyectos públicos de gran escala) cabe destacar que son pocos los Estados que incluyen los desastres ambientales como causa del desplazamiento interno en sus legislaciones, la Convención de Kampala solicita a los Estados Parte soluciones duraderas al desplazamiento interno, estableciendo que las personas desplazadas internamente tienen el derecho de elegir libremente entre regresar a casa, la integración local en las zonas de desplazamiento o la reubicación a otra parte del país. Para cada una de estas opciones, los estados son responsables de asegurar que las condiciones sean satisfactorias y sostenibles. Los desplazados internos también deben contar con información que les permita tomar una decisión libre e informada sobre si se debe devolver, integrar o trasladarse a otro lugar en el país.

Inspirados por los principios Deng países como Burundi, Colombia, Georgia, Guatemala, México, Nepal y Turquía han desarrollado medidas para la atención de los desplazados internos, pero ninguno reconoce a los migrantes ambientales como parte de este colectivo. Asimismo, en situaciones puntuales, determinados Estados se han negado a incluir las víctimas de desastres naturales en esta categoría. Es el caso de Paquistán tras el terremoto de 2005 o Estados Unidos frente a los afectados por el huracán Katrina (Cohen,2013)

Es preciso aclarar, en este punto, que la decisión estatal de no incluir a las personas afectadas por desastres ambientales en la categoría de desplazados internos es totalmente legítima. Esto debido a que la de la definición contenida en los Principios Deng no es jurídicamente vinculante, al ser este un instrumento de *soft law*. Por tanto, las autoridades estatales están en plena libertad de aceptarla total o parcialmente, e incluso de rechazarla. Ahora bien, la decisión de rechazarla tiene varias posibles explicaciones.

En primer lugar, los desastres ambientales fueron incluidos como causa del desplazamiento interno en este instrumento, que data de 1998. en un primer momento. Solo a finales de la primera década del siglo XXI, Naciones Unidas empezó a promover la acción estatal al respecto; impulsada por el trabajo desarrollado por el profesor Kaelin. En ese momento los Estados ya habían elaborado sus primeras respuestas para enfrentar el desplazamiento interno, en torno a un concepto restringido de este fenómeno, vinculado a los conflictos armados y a las situaciones de violencia. (Weiss y Bradley, 2001). Ampliarlo, para dar cabida a quienes huyen por motivos ambientales y climáticos ha probado ser todo un reto. La categoría está sólidamente cimentada en las normas e instituciones estatales, lo que genera resistencia al cambio. Así mismo, razones de tipo financiero se interponen, en la medida en que las políticas diseñadas para atender a estas personas exigen cuantiosos recursos, que serían aún mayores en caso de incluirse a quienes han sido expulsados de su hogar debido a desastres ambientales. Adicionalmente, la categoría de desplazado interno es asociada a la incapacidad de las autoridades para proteger a su propia población en situaciones vinculadas a la pérdida del monopolio de la violencia. No es de extrañar que las autoridades hayan procurado limitar al máximo su uso.

(Mojica, Sánchez, 2019)

Esta negativa de los Estados a reconocer como desplazados internos a las personas obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual debido a un desastre ambiental debe ser tomada en cuenta para el desarrollo de las labores de cooperación destinadas a ofrecer asistencia y protección a esta población. Aunque desde un punto de vista teórico estas personas encajan en la definición, es conveniente emplear términos distintos para referirse a ellas.

En este sentido, resulta significativo que Perú, el único país de América Latina que ha reconocido como desplazadas internas a estas personas, a través del Decreto Supremo n° 004- 2005 de 2014, optó solo cuatro años después, por adoptar el término “migrante ambiental” en su Ley Marco del Cambio Climático.

El régimen internacional del desplazamiento interno ofrece lineamientos a los Estados para la protección de quienes han sido forzados a abandonar sus lugares de residencia habitual por causas ambientales. Pero, en la práctica, estas disposiciones rara vez son empleadas. De hecho, en ocasiones se evita incluso referirse a estas personas como desplazadas. Factores como el coste económico de su atención, así como la carga negativa del término lo explican. Es conveniente emplear otro término para hacer referencia a estas personas para facilitar la aceptación de las autoridades estatales.

5.4 El régimen del cambio climático

El cuarto régimen que aporta elementos para la gestión de la movilidad vinculada a causas ambientales y climáticas es el referente al cambio climático. Este fenómeno ha sido un asunto que ha generado una creciente preocupación en la comunidad internacional que, poco a poco, se ha percatado de sus desastrosos efectos, así como del papel de la actividad humana en su intensificación. En 1992 se abrió a firmas la CMNUCC, de la cual España es parte. Este tratado entró en vigor dos años más tarde y desde entonces han sido numerosos los instrumentos de *hard* y *soft* que han procurado implicar a los Estados tanto en su prevención como en la mitigación y adaptación de sus efectos

Antes de continuar avanzando, es conveniente aclarar estos dos últimos conceptos. La mitigación hace referencia a toda intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero. (IPCC, 2014) La adaptación, por su parte, es entendida como todo aquel proceso de ajuste, tanto de los sistemas humanos como de los naturales, para enfrentar las nuevas condiciones climáticas (sean estas reales o esperadas y reducir la vulnerabilidad. (IPCC,2014) Si bien la movilidad humana ha sido encuadrada en este régimen, sobre todo en el ámbito de la adaptación y de las pérdidas y daños, la mitigación también resulta relevante. Ello por cuanto, proyectos desarrollados al respecto pueden eventualmente generar desplazamientos de población. En efecto, medidas contempladas dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)²⁶ y de la iniciativa REDD+,²⁷ como la construcción de represas para centrales

²⁶ El Mecanismo de Desarrollo Limpio ha sido establecido por el artículo 12 del Protocolo de Kioto. Permite a los Estados desarrollados y a las empresas suscribir acuerdos para cumplir las metas de reducción de gases efecto invernadero.

²⁷ REDD+ significa “Reducción de emisiones de gases efecto invernadero causadas por la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO₂.”

hidroeléctricas y almacenamiento de agua, plantaciones forestales y de biocombustibles, construcción de diques, espigones, defensas costeras, sistemas de riego y proyectos de reasignación de agua, pueden generar como efecto colateral la expulsión y relocalización de las comunidades afectadas.

La movilidad humana en el régimen del cambio climático

Mitigación: Toda actividad humana destinada a reducir la producción de gases con efecto invernadero, o absorberlos. Algunas de estas acciones inciden en la movilidad.

Adaptación: Todo proceso de ajuste desarrollado con el fin de afrontar las nuevas condiciones climáticas, y reducir la vulnerabilidad. Supone, por lo tanto, el desarrollo de nuevas capacidades.

Los procesos de movilidad humana se conciben como estrategias de adaptación. Para que resulten exitosos deben desarrollarse de forma planificada y dirigirse al empoderamiento de las personas y comunidades en movimiento. Es por ello que el desplazamiento debe ser evitado. En cuanto a la migración debe procurarse que se realicen de forma ordenada. Las relocalizaciones se consideran muy valiosas, siempre y cuando se lleven a cabo de forma transparente y participativa.

Retornando al régimen internacional, en 2010 se aprobó el Marco de Adaptación de Cancún. Fue el primer instrumento en abordar la gestión de la movilidad humana vinculada al cambio climático. Si bien este fenómeno no es el objeto central de esta norma de *soft law* es hasta el momento, la que mayor atención le ha dedicado. En esencia, este acuerdo indica que la migración debe ser entendida y promovida como una estrategia de adaptación, capaz de empoderar tanto a las personas obligadas a moverse, como a las comunidades de origen y destino. El desplazamiento, por el contrario, debería ser evitado, pues, aunque constituye una forma de adaptación, resta autonomía a los implicados y aumenta su vulnerabilidad. En cuanto a los procesos de reubicación planificada, se establece que deberían realizarse de la forma más transparente y participativa posible. De manera que tanto las comunidades trasladadas, como las de acogida, resulten beneficiadas.

Con el fin de prevenir el desplazamiento y promover la migración ordenada, el Marco de Cancún, señala a los Estados la conveniencia de incluir la gestión de los flujos de población en sus planes de adaptación nacionales. Adicionalmente, establece la posibilidad de que los países con menos recursos sean apoyados financieramente por el Fondo Verde para el Clima²⁸; entidad creada por el mismo instrumento.

Este mecanismo, desarrollado bajo la CMNUCC, busca reconocer y proveer incentivos a los países en desarrollo para proteger sus recursos forestales en tanto sumideros de carbono y así aumentar sus esfuerzos en materia de mitigación.

²⁸ Establecido por la Decisión 3/CP.17, financia tanto actividades de mitigación como de adaptación.

En este punto es importante mencionar que, al ser una mera recomendación, los Estados no están obligados a incluir el tema de la movilidad humana en sus planes de adaptación. De hecho, pocos lo han hecho. Así, por ejemplo, de toda América Latina solo Chile y Brasil incluyen alguna mención al respecto. Sin embargo, en los dos casos, se trata, sencillamente, del reconocimiento de la migración como uno de los efectos del cambio climático. (Sánchez y Ureña, 2017)

Cinco años después se aprobó el Acuerdo de París²⁹. Este acuerdo, jurídicamente vinculante, no aborda de forma directa el impacto del cambio climático en la movilidad humana, limitándose a realizar una breve mención del mismo en el preámbulo. Pese a esta ausencia, incluye disposiciones que son aplicables a la gestión de los éxodos ambientales. Su artículo séptimo establece una serie de directrices que deben guiar los procesos de adaptación. Éstos deben llevarse a cabo:

1. Teniendo como principal objetivo la protección de las personas, sus medios de vida y los ecosistemas.
2. Fortaleciendo las capacidades y aumentando la resiliencia de las comunidades
3. De forma acorde al lugar y contexto específicos, lo que supone que no puede desarrollarse fórmulas generales para su realización. Cada estrategia de adaptación deberá tener en cuenta las particularidades del espacio físico y de las comunidades que va a afectar.
4. Teniendo en cuenta los enfoques de género y participativo y de forma transparente
5. Basados en la mejor información científica disponible, así como los saberes locales y tradicionales de las comunidades involucradas.

Marco de Adaptación de Cancún	Acuerdo de París
Reconoce la migración como estrategia de adaptación.	Establece directrices obligatorias para guiar los procesos de adaptación, entre las que se cuentan las vinculadas a la movilidad humana. Insiste en la inclusión de los enfoques de género y participativo.
Recomienda su inclusión en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA).	
Ofrece directrices para los PNA que incluyen los enfoques de género y participativo	

²⁹ El tratado establece que para su entrada en vigor se requiere que lo ratifiquen al menos de 55 Partes en la CMNUCC, cuyas emisiones estimadas representen globalmente un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Esta condición se cumplió en la fecha arriba señalada.

5.5 El régimen de reducción del riesgo de desastres

El quinto régimen internacional que aporta elementos para la gestión de las afectaciones a la movilidad humana vinculadas a factores climáticos y ambientales es el referente a la reducción de riesgo de desastres. Se trata de un sistema un tanto particular, ya que tradicionalmente los Estados han sido reacios a que esta materia sea regulada a través de normas internacionales. En consecuencia, hoy en día tan sólo existen un par de convenciones al respecto, que abordan temas puntuales.³⁰ El grueso de las normas que conforman este sistema es de naturaleza *soft law*.

La movilidad humana no ha sido considerada como un asunto merecedor de una especial atención para parte de este régimen hasta una fecha muy reciente. La Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro, de 1994, no contenía ni siquiera una mención al respecto. Su sucesor, el Marco de Acción de Hyogo aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005-2015) tan solo contaba con una disposición específicamente dirigida a este tema. Al ocuparse de la reducción de los factores que pueden incrementar el riesgo por desastres, se indica a los Estados que deben ocuparse de evitar que los programas para las personas desplazadas aumenten los riesgos y las amenazas (párrafo 19.i).

Esta medida hace referencia no solo a los desplazamientos ambientales, sino también a los ocasionados por la violencia y los conflictos armados. (Guadagno ,2016) La inadecuada gestión de estos flujos de población aumenta las probabilidades de ocurrencia de catástrofe. Un ejemplo de ello sería permitir que estas personas se ubiquen en zonas con alta exposición al riesgo. El hecho de que esta sea la única mención revela que, para este instrumento, los procesos de movilidad humana solo son tenidos en cuenta como factores que aumentan el riesgo de desastre y que, por lo tanto, hay que controlar para desactivar su potencialidad dañina. Se trata de una percepción correcta, pero muy parcial de la compleja relación entre los flujos de población y la reducción del riesgo de desastre.

³⁰ Existen dos convenios generales sobre desastres que no están directamente relacionados con asuntos ambientales ni de migraciones. El primero es la Convención de Tampere (1998) la cual reduce los obstáculos jurídicos para el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro. Las medidas que incluye apuntan a la atención y no la reducción. El segundo es el Convenio marco de asistencia para la protección civil (2000) el cual tiene como objeto propiciar la cooperación interestatal de los cuerpos de defensa y protección civil

En contraste, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, reconoce una relación más compleja entre la movilidad humana y la reducción del riesgo. En consecuencia, cubre un mayor número de aspectos, lo que incluye el desplazamiento y la migración ambiental, los procesos de reubicación y de evacuación. La movilidad humana no es entendida aquí únicamente como una amenaza. También como un factor que, de ser adecuadamente gestionado, puede contribuir a la prevención de desastres, la reducción del riesgo y de los impactos negativos de las catástrofes, así como del aumento de la resiliencia tanto de las personas como de las comunidades. Sin embargo, el marco evita abordar otros aspectos importantes. Entre ellos, la posibilidad de reconocer a migrantes y desplazados a causa de los desastres ambientales un estatus especial. Es decir, de crear categorías jurídicas, dotadas de una serie de derechos. La falta de voluntad de los Estados al respecto llevó a que se pactaran medidas para el gestionar los éxodos, pero no se concibiera a quienes los enfrentan como grupos distintos a la categoría general de damnificados o afectados por las catástrofes ambientales. (Guadagno, 2016)

5.5.1 Medidas relativas a los desplazados y migrantes en general

Uno de los aspectos más importantes de Sendai frente a la movilidad humana es el reconocer que las sociedades que se enfrentan a los desastres son, en su mayor parte, comunidades en las que la presencia de migrantes y desplazados es significativa. Independientemente de su origen y de las causas que los han llevado a instalarse en las comunidades de acogida, estas personas son portadoras de saberes, habilidades y experiencias, que pueden ser muy valiosas para enfrentar las catástrofes. Sin embargo, al mismo tiempo, enfrentan un grado de vulnerabilidad superior al de la población local, pues con frecuencia deben buscar su residencia en áreas expuestas al riesgo y enfrentan barreras sociales, de lenguaje y culturales para acceder a la información y los servicios de asistencia y protección.

Para aprovechar sus habilidades y, a la vez, reducir su fragilidad, el Marco de Sendai propone a los estados involucrar activamente a estas personas en el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales y de las soluciones concretas en los niveles locales (párrafos 7 y 27). Con ello los desplazados, y también los migrantes, dejan de ser receptores pasivos de asistencia, para convertirse en sujetos con agencia, que intervienen en la toma y puesta en práctica de las decisiones que les afectan directamente. De esta manera, además, resulta más sencillo identificar sus particulares necesidades y darles una respuesta adecuada. Así mismo, invita a los Estados a establecer un diálogo con estas personas para identificar los conocimientos y capacidades que pueden aportar a la reducción del riesgo y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades receptoras (párrafo 36.a.vi).

5.5.2 Disposiciones relativas a los flujos de población como amenazas

Continuando con la estela trazada por Hyogo, el Marco de Sendai retoma la necesidad de gestionar los flujos de población, tanto voluntarios como forzados, de manera que no se conviertan en una amenaza. Partiendo de la base de que la migración y el desplazamiento son, en la actualidad, uno de los factores clave del cambio demográfico, y que estas personas se dirigen en su mayoría a las ciudades,³¹ este instrumento señala a los Estados la necesidad de planear sus procesos de urbanización de manera tal que reduzcan las vulnerabilidades y la exposición al riesgo (párrafos 6 y 30.f). Así mismo deben incluirse evaluaciones de riesgo por desastre en la elaboración e implementación de las políticas de gestión territorial y planificación urbana (párrafo 30.f). Es decir que la reducción y gestión del riesgo debe incorporarse a toda política o estrategia que involucre asentamientos humanos, con especial atención a aquellos que reciben o generan migrantes y desplazados.

5.5.3 Reubicaciones

Los procesos de reubicación planificados se tratan en el Marco de Sendai como una opción potencial para reducir el riesgo (párrafo 27.k). Se los considera una medida que debe ser valorada para prevenir la ocurrencia de desastres en comunidades asentadas en zonas con alta exposición al riesgo o que enfrentan procesos irreversibles de degradación ambiental. El traslado de la población, sin embargo, debe considerarse como un recurso extremo; solo debe adoptarse si no es posible desactivar la amenaza o mitigar el riesgo. Ello debido a diversos factores como: su elevado costo, la compleja relación entre los recién llegados, la comunidad receptora, así como las dificultades para preservar y reactivar el tejido social, económico y cultural de las comunidades afectadas. (Guadagno,2016)

³¹ OIM- Organización Internacional de las Migraciones, World migration report, OIM-Ginebra, 2015.

5.5.4 Preparación para los procesos de evacuación

Los procesos de evacuación que suponen un traslado temporal de la población, son considerados también una herramienta valiosa. Así lo reconoce este instrumento internacional, que indica a los Estados la conveniencia de realizar ejercicios periódicos de evacuación para preparar las poblaciones ubicadas en zonas propensas a sufrir desastres. Asimismo, deben establecerse planes para la realización de estos procesos, que incluyan previsiones para cubrir las necesidades de alojamiento, alimentación y demás recursos no alimenticios (párrafo 33.h).

Además, el marco señala que, bajo determinadas circunstancias, la evacuación puede prolongarse en el tiempo; por ejemplo, cuando los efectos del desastre impiden un retorno seguro. En consecuencia, las autoridades deben prever esta posibilidad, así como los medios para obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades de los desplazados. La cooperación internacional tiene aquí reservado un papel importante.

5.5.5 Gestión de los desplazamientos ambientales

Por último, el Marco de Sendai reconoce la capacidad de las catástrofes para generar procesos de desplazamiento. Por ello, indica a los Estados la necesidad de prepararse para “garantizar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y desplazamientos relacionados, incluyendo el acceso a una vivienda segura, alimentos esenciales y suministros de ayuda no alimentaria” (párrafo 33.h). También, los alienta a adoptar (a nivel nacional y local) políticas y programas que permitan fortalecer la resiliencia de quienes han sido expulsados de sus lugares de residencia habitual (Párrafo 30.i). Señala, además, que la movilidad humana, el desplazamiento, la evacuación y reubicación son asuntos que deben recibir una respuesta prioritaria, animado a dictar disposiciones al respecto. Sea cual sea la respuesta, esta debe incluir también a las comunidades receptoras y estar orientada a aumentar la resiliencia de quienes están en movimiento y de quienes los acogen. Finalmente propone la cooperación internacional como mecanismo para aumentar la resiliencia y reducir tanto el riesgo de desastres, como el riesgo de desplazamientos.

El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 establece cinco tipos de disposiciones relacionadas con la gestión de la movilidad humana:

1. Recomienda a los Estados reconocer y aprovechar los conocimientos, las habilidades y capacidades que pueden aportar desplazados y migrantes a las sociedades que enfrentan desastres, promoviendo su activa participación en la formulación de las políticas y acciones de reducción al riesgo.
2. Propone incorporar de forma transversal la reducción del riesgo en los procesos de urbanización y gestión territorial, a fin de desactivar los flujos de población como amenazas.
3. Recomienda como último recurso el desarrollo de procesos de reubicación planificada para poblaciones asentadas en áreas de alta exposición al riesgo no mitigable.
4. Establece directrices para guiar los procesos de evacuación y alojamiento temporal.

- 5 Indica a las autoridades la necesidad de prepararse para enfrentar los procesos de desplazamiento generados por desastre; asegurando a los afectados accesos a los bienes y servicios necesarios para desarrollar sus vidas en condiciones de dignidad.

5.6 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en 2015 constituye un plan de acción consensuado por todos los Estados miembros de Naciones Unidas para enfrentar, de forma comprehensiva los desafíos que supone el desarrollo sostenible en los niveles local, regional y universal. Su contenido, que abarca 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, exige transformaciones estructurales; tanto al interior de cada país, como en las estructuras de cooperación transnacional. Constituye, en la actualidad, la carta de navegación de la comunidad internacional en materia de políticas socioeconómicas y cooperación internacional. Si bien no aborda de manera directa la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres, establece una serie de compromisos que se vinculan directamente con este asunto.

En primer lugar, señala la existencia de un compromiso internacional frente a los migrantes, refugiados y desplazados a fin de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos. La garantía de una migración segura, ordenada y regular, se incluye dentro de esta responsabilidad compartida. (Naciones Unidas,2015) Los amplios términos de este reconocimiento permiten ubicar en su interior la atención a los éxodos vinculados a desastres ambientales.

En segundo lugar, entre los ODS y metas de este instrumento, se encuentran algunos que se complementan con los objetivos de los regímenes de cambio climático, derechos humanos y reducción del riesgo de desastres. (GMG,2016) En segundo lugar, entre los ODS y metas de este instrumento, se encuentran algunos que se complementan con los objetivos de los regímenes de cambio climático, derechos humanos y reducción del riesgo de desastres. (GMG,2016) El objetivo 1.5 establece el fomento de la resiliencia y la reducción de la exposición al riesgo de las personas y comunidades vulnerables. Ello implica el desarrollo y mejora de mecanismos de prevención de desastres y de adaptación a los efectos del cambio climático que, a su vez, eviten la afectación a los patrones de movilidad de estos grupos. El objetivo 10.7 señala la búsqueda de una migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas. Esto supone enfrentar las causas que obligan a emprender estos procesos de manera forzada. En especial si de alguna manera están vinculados a procesos de desarrollo; como suelen estarlo los desastres ambientales. El objetivo 11 busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles. Su consecución pasa, necesariamente, por acciones para prevenir los desastres y con ellos la afectación indeseada a la movilidad en el ámbito urbano. Finalmente, el número 13 busca la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, lo que necesariamente apunta al desarrollo de medidas de adaptación que permitan evitar el éxodo forzado de y el confinamiento, así como encontrar vías para que la migración se convierta en una estrategia de adaptación exitosa.

La Agenda 2030 no hace referencias explícita a la que la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres. Sin embargo, es un tema que encaja cómodamente en los ODS 1,5,10,7,11, y 13.

5.7 El proceso Nansen

La comunidad internacional ha sido incapaz, hasta el momento, de abordar de manera clara, integral y detallada los retos que suponen la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres. Es por ello que sectores de la academia, acompañados por algunos países, organizaciones internacionales, ONG e incluso expertos a título individual, se han dado a la tarea de preparar guías específicas para ayudar a los Estados en la gestión de movimientos de población vinculados a causas ambientales y climáticas, en especial cuando son forzados.

Son varias las iniciativas que se han desarrollado en este sentido. Sin embargo, en este documento, solo vamos a hacer referencia a la “Agenda para la protección del desplazamiento trasfronterizo en el contexto de desastres y cambio climático” (en adelante Agenda Nansen). (The Nansen Initiative, 2015)

Este documento es fruto de la Iniciativa Nansen, lanzada en 2012 por Noruega y Suiza, con el apoyo de ACNUR (IECAH,2019); proyecto que además respondía la petición realizada por el Marco de Adaptación de Cancún a la comunidad internacional de generar mecanismos para mejorar el entendimiento, la cooperación y la coordinación en materia de migración, desplazamiento y reubicación vinculados al cambio climático³². Previo a su formulación se adelantó un proceso de consultas que cubrió las regiones más vulnerables a los desplazamientos ambientales: el Pacífico, América Central, el Cuerno de África, el sudeste asiático y el sur de Asia. Tanto la sociedad civil como los gobiernos de estas zonas participaron en este trabajo. Adicionalmente se llevaron a cabo talleres y estudios sobre otras regiones del mundo que enfrentan proceso de movilidad asociada a factores climáticos y ambientales³³ lo que permitió elaborar una consulta global.

Esta agenda, más que un instrumento clásico de derecho internacional, es un manual que recoge los conceptos básicos, principios y buenas prácticas necesarios para la elaboración de políticas públicas adecuadas y eficaces. Para ello combina la protección de los derechos humanos, con la gestión de riesgo, la planeación del territorio y las medidas de adaptación al cambio climático, así como relativas al desarrollo sostenible. Apuesta por una atención conjunta a los desplazamientos vinculados a los efectos de cambio climático y a los demás tipos de desastre ambiental. La gestión que propone se basa en la comprensión de la complejidad de este fenómeno, reconociendo la multiplicidad de factores que se entrelazan para su producción, así como la ausencia de normas internacionales que establezcan la obligación de los Estados de recibir en su territorio a estas personas.

³² Párrafo 14.f del Marco de Adaptación de Cancún

³³ Así, por ejemplo, de América del Sur se preparó un background paper, el cual fue elaborado por el colombiano Nicolás Rodríguez.

Frente a estos retos se propone un enfoque integral para la gestión de estos flujos que combina la acción en los territorios donde estos se originan y en aquellos a donde se dirigen. Ello supone desarrollar acciones en tres áreas. En primer lugar, se señala que debe abordarse la prevención, a través de medidas que enfrenten las causas profundas de estos éxodos. La Agenda establece, en consecuencia, la necesidad de desarrollar medidas relativas a la reducción de riesgos por desastre, la mejora de las infraestructuras, de planificación urbana, de adaptación al cambio climático y de reforma agraria; esto último con el objetivo de mejorar el acceso y la distribución de la tierra. Igualmente sugiere la revisión de los modelos de desarrollo adoptados por estos países, con el fin de identificar y en caso necesario corregir su capacidad para incrementar la vulnerabilidad de los territorios y poblaciones frente a los efectos del cambio climático y las catástrofes ambientales en general. El fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ubicadas en las regiones más vulnerables también debe ser objeto de desarrollo. (The Nansen Initiative, 2015)

El segundo componente es la atención de los éxodos antes de cruzar una frontera internacional. Bajo la premisa de que la gran mayoría de los flujos de población son primero internos y que, si no son debidamente atendidos quienes los integran optan por buscar protección cruzando una frontera internacional, se establecen lineamientos para que los Estados de origen ejerzan su responsabilidad. Los principios Deng deben guiar las acciones y políticas domésticas, de manera que la protección de los derechos de estas personas constituya su principal objetivo. No obstante, se reconoce que es necesario ir más allá de este documento. Las indicaciones relativas a los procesos de reubicación planeada son complementadas insistiendo en el enfoque participativo que debe guiarlos, así como en la inclusión de las comunidades receptoras. Asimismo, se recomienda que el traslado de la población a su nuevo hogar se conciba como un proceso largo y gradual, a partir de un enfoque que combine elementos humanitarios y de desarrollo, con el propósito de lograr su plena integración, recuperación y autonomía.

Adicionalmente, se propone a los países en los que los éxodos ambientales y climáticos tienen su origen, desarrollar programas de migración ordenada destinados a las personas y comunidades que residen en áreas expuestas a los desastres ambientales. La experiencia de países africanos y asiáticos incluidos en las consultas, permite sostener que las migraciones circulares y estacionales pueden constituirse en interesantes estrategias de adaptación. Por una parte, permiten disminuir la presión demográfica sobre terrenos vulnerables y, además, proveer a las comunidades de los recursos que requieren para su supervivencia y bienestar, sin necesidad de cortar el vínculo que las une a los territorios que les pertenecen o que han habitado de manera tradicional. La migración sin intención de retorno interna o transnacional se presenta también como una opción que puede ofrecer alternativas para la adaptación de quienes permanecen, en la medida en la que se gestione de manera adecuada las remesas enviadas a las áreas que afrontan los efectos del cambio climático invirtiéndolas, por ejemplo, en tecnología que permita adaptar la producción agropecuaria al nuevo entorno. (Canales et al.,2019)

El desarrollo de programas de migración ordenada no puede ser tarea exclusiva de los Estados de origen cuando las personas cruzan fronteras internacionales. Es preciso que se desarrollen estrategias de cooperación entre éstos y los países de destino. Justamente el tercero y último de los elementos centrales de la Agenda se ocupa de la responsabilidad de éstos. Así promueve el desarrollo de acuerdos y estrategias de cooperación que permitan este tipo de flujos de población garantizando su voluntariedad, el, así como el bienestar y los derechos de los migrantes. Por otro lado, señala la necesidad de que los Estados de acogida revisen sus marcos normativos para afrontar las corrientes de desplazados transnacionales. El régimen del refugio como ya se ha analizado en este texto no ofrece en principio protección para estas personas, por lo que es necesario desarrollar nuevas respuestas para aquellos que no pueden retornar a su lugar de origen, de manera temporal o permanente. (Canales et al.,2019)

Este reto supone desarrollar mecanismos para identificar a los desplazados y distinguirlos de los migrantes, en la medida en la que es el carácter involuntario de su éxodo lo que justificaría su admisión, en virtud de su vulnerabilidad y de la incapacidad del Estado de origen de ofrecerles protección. Una vez identificada esta población es preciso desarrollar medidas para garantizar su admisión y ofrecerle un trato acorde a su dignidad durante su estadía. Por último, implica la búsqueda de soluciones duraderas a través del retorno, la reubicación o la integración local. De todos estos aspectos se ocupa la Agenda, recurriendo a las experiencias y buenas prácticas identificadas en las consultas regionales, así como al Derecho internacional de los derechos humanos y al principio de no devolución. Pese a su condición de instrumento de *soft law*. (Sánchez Mojica y Galvis, 2018)

Pese a su condición de instrumento de *soft law* la Agenda ha sido aprobada por ciento nueve Estados que se han comprometido a aplicar sus directrices. A fin de facilitar el cumplimiento de este compromiso la Iniciativa se transformó en 2016 en la Plataforma de Desplazamiento por Desastre. Esta nueva organización internacional, dotada de una compleja estructura interna de la que hacen parte gobiernos, expertos independientes y organizaciones internacionales, tiene como misión la difusión y promoción de la Agenda. Igualmente, promueve la búsqueda de nuevas respuestas a los retos que supone el desplazamiento ambiental y climático. (Sánchez Mojica y Galvis, 2018)

Dado que fue creada en 2016 aún es muy pronto para hacer una valoración de sus resultados. No obstante, su mera existencia da cuenta de la importancia de la Agenda, así como del creciente consenso que se ha creado en torno a las directrices de acción que propone.

Agenda para la protección del desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres y cambio climático

Se trata de un manual elaborado por los expertos de la Iniciativa Nansen que recoge buenas prácticas y establece directrices para gestionar el desplazamiento, la migración y los procesos de reubicación ambientales (internos y transnacionales)

- **Prevención:** Supone enfrentar las causas profundas de los éxodos a través de acciones que aumenten las capacidades y fortalezcan la resiliencia de las poblaciones en las áreas relativas a la reducción de riesgos por desastre, la mejora de las infraestructuras, la planificación urbana y del territorio, la adaptación al cambio climático y la reforma agraria. Implica, así mismo, revisar el modelo de desarrollo adoptado.
- **Atención y protección a los éxodos internos:** Implica la aplicación de los principios Deng a los desplazamientos internos y el desarrollo de programas y acciones para la gestión ordenada de las migraciones. Las relocalizaciones planificadas deben concebirse como un proceso lento y gradual, contar con la participación de la comunidad receptora.
- **Gestión ordenada de las migraciones:** Supone el desarrollo de programas de migración circular y estacional, tanto internos como transnacionales. También de medidas para que las remesas contribuyan a fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas.
- **Atención y protección a los éxodos transnacionales:** Demanda el desarrollo de estrategias y mecanismos de coordinación entre Estados para la gestión de estos flujos forzados y voluntarios de población de forma ordenada, y respetuosa de los derechos de quienes lo integran y acorde a su particular grado de vulnerabilidad.

Capítulo 6 Propuestas de protección: una solución para los refugiados climáticos

Como ya se ha apuntado al inicio de este trabajo, el cambio climático representa la primera causa de migraciones en el mundo, pudiendo ser mucho más grave en los próximos años si las emisiones de GEI continúan creciendo y sobre todo si no empiezan a decrecer de forma contundente. Sin embargo, el ordenamiento jurídico internacional no reconoce ni contempla la figura del refugiado ambiental. Esto da como resultado una población extremadamente vulnerable ante las inclemencias climáticas y la escasa protección legal.

El Derecho Internacional está basado en el principio de soberanía y la negociación es un importante medio para conseguir un acuerdo entre Estados relativo a la acogida y la protección de los derechos de los refugiados climáticos. Ante este panorama, los sujetos de derecho internacional se ven obligados a actuar y proporcionar una protección y solución coherente y vinculante a través de la cooperación internacional, que permita aunar fuerzas en favor de un mayor conocimiento y control de la situación, así como una mayor financiación. Sin embargo, la realidad es bien diferente, ya que las medidas destinadas a estudiar y solventar el movimiento de personas y su relación con el cambio climático apenas tienen sitio en la agenda de los Estados, y a pesar de que el fenómeno haya generado un gran interés, todavía no es considerado una prioridad. (Sola, Pardell, 2012)

6.1 Creación de instrumentos jurídicos

Los marcos normativos y narrativos del siglo XX se han quedado obsoletos en la era de la crisis ecológica. Es evidente que la comunidad internacional debe promover la búsqueda de una solución política y articular una estructura jurídica que dé respuesta al creciente fenómeno de los refugiados climáticos.

En primer lugar, se reclama ampliar el régimen jurídico del asilo y/o de asistencia humanitaria, a partir del reconocimiento por parte de esta institución de las causas ambientales.

La figura de asilo es estrictamente de carácter político y se refiere a la protección o amparo que, en determinadas circunstancias y bajo condiciones dadas, se otorga en el territorio de un Estado o en sus sedes diplomáticas acreditadas en el exterior (asilo diplomático), a las personas perseguidas en su país y obligadas a salir de él, por sus ideas políticas, sus convicciones religiosas, sus condiciones étnicas o la comisión de delitos políticos. El asilo político no es una institución reconocida por el derecho internacional general, es más bien una práctica de base convencional y consuetudinaria de carácter regional. (Solá, Pardell, 2012)

En segundo lugar, se solicita incluir el deterioro del medio ambiente dentro del concepto jurídico del refugiado, bien sea a través de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, o la promulgación/celebración de una nueva convención. En este mismo sentido, se propone una revisión y mejora de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, que constituyen un marco legal adecuado en relación a la protección de los derechos de los desplazados por factores ambientales, aunque en este caso sería obligatorio superar sus limitaciones actuales, relativas, por un lado, al ámbito territorial de aplicación, puesto que sólo hace referencia a los desplazamientos internos, y a su carácter no vinculante, debiéndose otorgar esa fuerza imperativa. No obstante, esta propuesta acerca de la ampliación del concepto de refugiado, no tiene buena acogida entre los Estados, como ya se han comentado anteriormente, principalmente, porque devaluaría la

protección de los refugiados y se ampliarían las denegaciones. La finalidad, en ambos casos, es proporcionar una protección legal suficiente a estas personas cada vez más numerosas.

Todas estas medidas, requieren de herramientas para hacerlas efectivas. Para ello se propone la creación de una liga de abogados a nivel internacional (pudiendo esta pertenecer a un departamento de un órgano internacional ya existente), que se encargue de vigilar/controlar el cumplimiento de la normativa ambiental y que, en caso de incumplimiento, esta pueda reclamar al responsable del daño. Esta propuesta, parte de la hipótesis de que la reparación sólo se lleva a cabo cuando hay resolución administrativa o judicial que obliga a ello, así pues, se pretende agilizar el procedimiento, generando una mayor presión para aquellos sujetos que ocasionen daños sobre el medio ambiente y los consecuentes éxodos de poblaciones, eliminando la sensación de impunidad. (Doncel, 2016)

6.2 Luchar contra el Cambio Climático

Además del reconocimiento legal, es imprescindible actuar en el origen de las causas. La lucha contra el cambio climático se hace cada vez más necesaria. Eva María Rubio indica que la acción frente al avance del cambio climático necesita para ser eficaz la plena realización de las obligaciones internacionales existentes sobre la contención y reducción de este fenómeno, pero también del reflejo en el alcance de las mismas de las múltiples interacciones que se producen entre los distintos sectores medioambientales y que inciden plenamente en el desarrollo de los fenómenos, que, como el cambio climático, provocan su degradación o destrucción. (Rosa Martínez, 2016)

Muchos países se han sentido frustrados por la falta de urgencia y ambición en las negociaciones internacionales, y llevan tiempo alertando que ha llegado la hora de cambiar la dinámica introduciendo nuevos enfoques para solucionar la crisis climática. Estos nuevos enfoques pasan por transformar el modelo social y económico actual, (Louis-Pierre, 2019) que amenaza en convertirse en algo insostenible, el cual se caracteriza por ser energéticamente derrochador, basado en combustibles fósiles, en el que sólo importa el beneficio económico, más allá del respeto al planeta y a las personas, como lo demuestra el hecho de la sobreexplotación de los recursos finitos, para saciar a una sociedad consumista, colocando en riesgo la viabilidad de los ecosistemas y su capacidad para generar bienes y servicios, que son esenciales para el bienestar humano y su supervivencia. (Rosa Martínez. 2016)

Todo ello da forma a un modelo de producción y consumo, que articulado entorno a las leyes del libre comercio y el gobierno de las multinacionales, es responsable directo del cambio climático. Por tanto, es el afán de enriquecimiento y nuestro modo de vida lo que provoca que millones de personas en el mundo cada año migren por causas climáticas y ambientales. (Rosa Martínez, 2016)

El objetivo es dar paso a un nuevo modelo de desarrollo sostenible, en el que la presión y movilización ciudadana sitúen en el centro de la política la transición ecológica, en el que crecimiento económico y el respeto al medioambiente vayan unidos, dejando atrás el escepticismo y la desconfianza, en el que se proporcione ayuda a los países que promuevan un modelo económico sostenible, potenciando las nuevas oportunidades laborales que ofrece la economía verde, en el que se promueva el uso de energías alternativas con bajas emisiones de GEI, garantizando altos índices de biodiversidad, de equidad y justicia social. (Sola Pardell, 2012)

El acuerdo alcanzado en la COP21, se alinea en este mismo sentido de cambio hacia un nuevo modelo sostenible, acabando con la era de la energía fósil, y dando paso a los nuevos sistemas verdes. Este acuerdo reconoce que la responsabilidad del cambio climático es de los países desarrollados, mientras los que principalmente lo sufren son los países en vías de desarrollo. En base a esta afirmación, se constituyen dos grandes medidas; por un lado, la obligación de promover y ejecutar una transición de los países en desarrollo hacia un modelo de crecimiento sostenible, y, en segundo lugar, apoyar a las economías más empobrecidas a luchar contra el cambio climático, y así prevenir los movimientos migratorios de personas.

(Marcellesi, 2016)

La Unión Europea es partidaria de crear un organismo especializado de Naciones Unidas para el medio ambiente, que vele por el respeto al planeta y garantice un desarrollo sostenible, la cual cosa despierta ciertas reticencias en algunos países, la gran parte en vías de desarrollo, por dos motivos; en primer lugar, por el coste que tendría, debilitando, aún más si cabe, la economía de estos Estados. En segundo lugar, hay cierto recelo por la posible capacidad normativa y punitiva de la nueva agencia, que ven como quieren prohibirle las prohibirles las acciones, que desde la Revolución Industrial han llevado a cabo los países desarrollados, pudiendo representar un obstáculo para el crecimiento deseado. (Solá Pardell, 2012)

En otro orden de ideas, según el IPCC, tanto la adaptación como la mitigación pueden ayudar a reducir los riesgos del cambio climático para la naturaleza y la sociedad (IPCC,2007)

La adaptación, es uno de los mecanismos que se propugnan para hacer frente al cambio climático. Este término hace referencia a los ajustes en los sistemas humanos y naturales en respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados, o sus efectos, que atenúen el daño o aprovechen oportunidades beneficiosas.

El Gobierno de las Maldivas ha elaborado un programa integral de adaptación nacional para reforzar las estructuras básicas frente a las amenazas climáticas. Se han construido defensas contra inundaciones y se están adoptando medidas para minimizar la erosión de la costa, dando nombre a lo que se conoce como isla segura. Todo ello requiere de importantes proyectos de ingeniería y grandes inversiones financieras para mejorar la resiliencia de las comunidades locales. El objetivo es; minimizar la vulnerabilidad climática a partir del reasentamiento de las comunidades de las islas más pequeñas, las más vulnerables, en las islas más grandes, mejor protegidas. Esto permite al Gobierno concentrar unos recursos limitados en la protección de las islas con más futuro, reforzar los servicios públicos y crear oportunidades económicas. (Sola Pardell, 2012)

El carácter preventivo de esta medida es la característica más importante, puesto que permite intervenir con carácter previo a la producción de cualquier desastre climático. Sus principales objetivos se centran en mejorar de la calidad de vida, y contribuir a la reducción de las probabilidades de que se produzcan movimientos de población. Para llegar a cumplir con estas metas, resulta esencial reconocer la existencia del refugiado ambiental, para así garantizar una acción eficiente y coordinada con toda la mayoría de los sujetos de derecho internacional, para reducir al máximo los movimientos de población, y así evitar una mayor presión y degradación ambiental en los territorios receptores. (Borras Pentinat, 2011)

Antes de llevar a cabo cualquier estrategia, es vital obtener información previa relativa a la situación en la que se encuentra la zona, siendo consciente de la capacidad que se posee, así como de la vulnerabilidad territorial y personal. También es importante saber con qué instrumentos se cuenta para hacer frente al cambio climático.

Medidas como la simulación y la planificación son útiles para enfrentarse a posibles fenómenos naturales extremos, ya que permiten saber cómo reaccionar. También es muy importante implementar planes coordinados para trasladar a las comunidades en peligro, a través del estudio previo del territorio, que proporcione datos sobre las zonas altas adecuadas para las evacuaciones, a ello se le podría sumar una red de comunicación para avisos de emergencia.

Todas estas medidas deben ir acompañadas de una mayor concienciación del hombre como responsable directo de la degradación del medio ambiente, y del empeoramiento de las condiciones de vida en el planeta, que se podría llevar a cabo desde la enseñanza a través de la incorporación de temas destinados a sensibilizar a los más jóvenes sobre las consecuencias que el cambio climático podría tener en sus formas de vida y cómo enfrentarse a los riesgos que se derivan. (Castillo, 2010)

Entre todas las objeciones destaca el problema económico, porque ser ecológicamente responsable no es rentable. Razón por la que muchos gobiernos y empresas se resisten a invertir en la prevención de accidentes industriales o en medidas para reducir la vulnerabilidad de las zonas. Pero a mayor responsabilidad ecológica humana, menor vulnerabilidad a los desastres. Cambiar esta actitud requiere pensar a largo plazo, puesto que con el paso del tiempo la aplicación de medidas preventivas puede ahorrar dinero y reducir el sufrimiento humano. (Borras Pentinat, 2011)

Otra medida es la mitigación, con ella se hace referencia a las políticas, tecnologías y medidas tendientes a limitar y reducir las emisiones de GEI provenientes de las actividades productivas o absorbiendo los GEI ya presentes en la atmósfera mejorando los sumideros, de acuerdo con el artículo 4 apartado 2 punto a) de la “Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”³⁴. Para que esta actuación sea totalmente efectiva y productiva requiere que se elabore un plan en el que todos los Estados sean protagonistas, implementando una serie de políticas que garanticen un desarrollo sostenible y, con ello, una mejora en las condiciones de vida de las generaciones presentes y, sobre todo, futuras.

Estrategia que pueden ir encaminada, a promover programas orientados a la reducción del consumo de electricidad, apoyar proyectos para la creación de sistemas de energía alternativa que no emitan GEI a la atmósfera, promoviendo el uso de energía solar; evitar construir sobre tierras vulnerables a inundaciones y desarrollar planes de construcción que permitan hacer frente al cambio climático no la imposición de impuestos y gravámenes para promover el desarrollo sostenible.

El cambio climático y las medidas a adoptar no sólo son responsabilidad de los gobiernos, sino de la sociedad en general. Así, se puede disminuir la emisión de GEI reduciendo el uso de energía, como,

34 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada por Naciones Unidas fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Recuperado el 2 de mayo de 2016 desde https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf.

por ejemplo: apagando los aparatos eléctricos que no se emplean o haciendo uso de material de bajo consumo. Cuidar el medio ambiente a partir de las tres erres (reducir, reutilizar y reciclar) o de reducir el uso del automóvil.

6.3 Migrar hacia zonas seguras o cesión/adquisición territorial

Como es lógico, cuando el territorio ya no sea capaz de sostener la vida humana, el Estado se verá en la obligación de actuar, teniendo dos opciones para proteger a su población; en primer lugar, reubicar a las personas afectadas a una zona segura. Para que esta migración sea beneficiosa, será vital que haya un estudio que permita situar a la población fuera de riesgo en las zonas bien comunicadas, facilitando la respuesta humanitaria. Como segunda opción está la de promover la migración de sus nacionales a otros países, la cual lleva a dos posibles vías, por un lado la adquisición de territorio dentro de otro Estado mediante la compra del mismo, puede optar por emplear los mecanismos del derechos internacional, como ahora, firmar un tratado de cesión, hecho que ocurrió a fines del siglo XIX, con el acuerdo entre Islandia (que padecía fuertes problemas ambientales y sociales), y Canadá, en el que se establecía la cesión de territorio de este último Estado. Los islandeses pudieron formar un gobierno provisional, y se les otorgó la doble nacionalidad, canadiense e islandesa. Finalmente, cómo anécdota, mencionar que el asentamiento se integró plenamente en Canadá. (Petit,2003)

6.4 Construcción de una plataforma marina

Ante la amenaza de desaparición de islas y ciudades costeras por el aumento del nivel del mar, el arquitecto belga Vincent Callebaut ha lanzado un prototipo, cuanto menos, sorprendente, denominado como Lylipad. Se trata de una ciudad ecológica (eco ciudades) a modo de islas artificiales de poliéster, que son flotantes y anfibias (mitad acuática, mitad terrestre), autosuficientes concebidas no sólo como solución habitacional sino también como centro de producción energética. Según este arquitecto, estarían construidas alrededor de un lago que recogería el agua dulce, con jardines y huertos suspendidos para el cultivo de productos frescos, y funcionarían gracias a energías renovables y materiales reciclables. Está pensada para acoger a 50.000 habitantes, y también permitir el desarrollo de la biodiversidad. Se puede hacer un símil con la plataforma Troll A³⁵.

Sin embargo, esta opción es sólo un prototipo con muchas interrogantes, relativas al coste, el tiempo de construcción, a la autosuficiencia, a la economía, respecto a qué ingresos obtendrá la población y cómo obtendrán las materias primas. A su favor tiene que mantendría el idioma, la cultura y la religión de la población, no obstante, traería serias implicaciones en lo que respecta a la constitución del país, y su gobierno, ya que se tendría que reformular.

³⁵ Durante los años 1991 al 1995 se construyó la plataforma petrolera Troll A. La gigantesca estructura noruega, ubicada en el Mar del Norte es considerada como una de los proyectos de ingeniería más grandes y complejos en la historia. Se trata de una gigantesca estructura de hormigón de 472 metros de altura destinada a la extracción de gas.

Capítulo 7 Los retos que supone afrontar la movilidad humana asociada a los desastres ambientales

Las disposiciones provenientes del régimen del cambio climático conciben los movimientos de población solo desde la perspectiva de la adaptación. Las elaboradas desde el régimen de reducción del riesgo por desastre están centradas en dar a estos flujos un manejo que permita reducir la probabilidad de que se produzcan catástrofes, así como en contribuir al incremento de la resiliencia de las comunidades y territorios. Por su parte, las provenientes del régimen de los desplazamientos internos están enfocadas en proteger los derechos y garantizar la asistencia solo a quienes se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia; sin ocuparse de migrantes y personas en situación de confinamiento. La Declaración de Nueva York y los Pactos Globales en migración y refugio se ocupan únicamente de la necesidad de tomar medidas frente a los eventos que causan los movimientos de población (voluntarios y forzados) y de apuntar medidas para que en caso de que se produzcan puedan ser gestionados de forma segura y ordenada. Finalmente, los derechos humanos establecen mandatos esta vez totalmente obligatorios aplicables a todas las situaciones, pero tan generales que necesitan ser concretados de algún modo.

La dificultad para comprender el tejido que conforma la combinación de estas disposiciones se ve incrementada por el hecho de que estos regímenes han sido construidos sobre lógicas y prioridades distintas. Algunos regímenes, como el de derechos humanos, refugio y desplazamiento interno están estructurados en torno a los enfoques de derechos y género, mientras que otros han sido construidos sobre consideraciones técnicas y ubican la protección del ser humano en un lugar secundario. Asimismo, como ya se ha mencionado, por regla general consideran los movimientos de población ocasionados por desastres ambientales como un asunto menor, al que dedican poca atención.

Resulta, por lo tanto, necesario sistematizar y dar coherencia a las disposiciones jurídicas existentes. Por una parte, es la única manera de comprender cuáles son las pautas que desde el derecho internacional se han fijado para enfrentar las distintas dimensiones de la movilidad humana asociada a desastres ambientales. Por otra parte, es una vía eficaz para identificar los retos que suponen la asistencia y protección de las personas y comunidades que se encuentran en situación de confinamiento, desplazamiento, migración y reubicación. Esos desafíos, a su vez, deben constituirse en las líneas rectoras de cualquier programa de cooperación internacional en la materia.

7.1 La creación y difusión del conocimiento

Antes de iniciar el análisis de las disposiciones dispersas en el ordenamiento internacional, es necesario abordar un desafío para enfrentar la movilidad humana asociada a desastres ambientales, que precede a cualquier otro. Se trata de la necesidad de crear un sólido cuerpo de conocimientos al respecto. Si bien se trata de un asunto que, de manera progresiva, ha despertado el interés de investigadores académicos, institutos de investigación estatales, organizaciones internacionales y el sector de las ONG, es aún mucho lo que se desconoce del mismo. Cubrir este vacío resulta indispensable para el diseño y ejecución de cualquier tipo de acción; tanto por parte de las autoridades estatales, como de los organismos de cooperación internacional.

Por otra parte, contar con un cuerpo de conocimiento sólido, dotado de datos que permitan comprender su magnitud a escala global, nacional y local, sus patrones y ciclos, así como sus efectos en el desarrollo de las comunidades, países y regiones, permitirá visibilizar este fenómeno y dotarlo de entidad propia. Esto resulta muy importante, ya que, en la actualidad, y por regla general, los Estados y la opinión pública lo perciben tan solo como uno de los posibles efectos de los desastres y, en menor medida, del cambio climático. En consecuencia, la actuación frente al mismo resulta fragmentada e insuficiente.

La construcción de un saber sobre este tipo de afectaciones a la movilidad humana debe incluir dos elementos. Por una parte, es preciso desarrollar un sistema de registro a nivel nacional que permita identificar el número de personas y comunidades que enfrentan situaciones de confinamiento, desplazamiento, migración y reubicación. Se trata de una tarea ardua; tal y como se señala en el séptimo capítulo de este documento, son numerosos los países que no cuentan con mecanismos adecuados para registrar los daños y víctimas causadas por los desastres de súbita aparición que enfrentan. Resulta, por lo tanto, necesario reforzar los mecanismos existentes e incorporar en ellos la dimensión de movilidad humana.

Por otra parte, es necesario desarrollar acciones para que los movimientos de población vinculados a los desastres de lenta aparición se visibilicen y sean tenidos en cuenta. Además, establecer los flujos de población transnacionales vinculados a causas ambientales deberían ser registrados de alguna manera, y su condición de migrantes o desplazados. La necesidad de desarrollar criterios que permitan realizar estas tareas ha sido calificada de imperiosa por la Agenda Nansen.

(The Nansen Initiative, 2015)

Un segundo elemento vital para la construcción de un saber sobre esta materia es el apoyo a la labor de investigación que se desarrolla en los niveles internacional y nacional. Si bien, cada vez son más los estudios que desde la academia y centros de investigación se llevan a cabo sobre este tipo de movilidad humana, el área que aún no se ha cubierto es muy extensa y son múltiples las preguntas que siguen sin respuesta. Adicionalmente, es preciso que los resultados de estas investigaciones se difundan, ya que este saber debe llegar a las instancias que toman decisiones, de manera que se adopten las medidas más adecuadas. Asimismo, es necesario que la ciudadanía tenga la posibilidad de conocer la existencia de este fenómeno, sus implicaciones, así como tomar de acciones para enfrentarlo y proteger a quienes lo afrontan.

La creación de un sólido cuerpo de conocimientos sobre la movilidad humana en el contexto de cambio climático y desastres es el primer desafío para enfrentar este fenómeno, tanto por parte de los Estados que lo padecen, como por parte de la cooperación internacional. Para afrontarlo se requiere:

- Desarrollar sistemas de registro que permitan identificar a las personas en situación de confinamiento, desplazamiento, migración y procesos de reubicación por causa ambientales.
- Apoyar la labor de investigación que se desarrolla en los niveles internacional y nacional; así como promover la difusión de los resultados alcanzados.

7.2 La necesidad de impulsar la aplicación de las normas internacionales específicamente diseñadas para enfrentar los éxodos ambientales

En la sección anterior se han presentado los marcos normativos que, de una manera u otra, inciden en la gestión de los procesos de movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático y en la protección y asistencia de quienes los enfrentan. Tal y como se ha señalado, ninguno se ocupa en exclusiva de este fenómeno. De hecho, en la mayor parte de los casos éste ocupa un lugar marginal dentro de estos regímenes. Sin embargo, el análisis realizado en ese punto permitió identificar seis instrumentos que ofrecen respuestas interesantes y complejas a los retos que supone este tipo de éxodos. Se trata de la Convención sobre refugiados de la OUA, los principios Deng, la Convención de Kampala, el Marco de Cancún para la adaptación, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo por desastre y la Agenda Nansen

Estas normas han recibido una amplia acogida por parte de los Estados, pero, por diversas razones, su aplicación frente a los desplazamientos y las migraciones por causas climáticas y ambientales es aún muy restringida. Dado que en la actualidad no existe voluntad política en la comunidad internacional para impulsar la creación de un instrumento vinculante que establezca un régimen específico frente a este tipo de movilidad (McAdam, 2011), resulta imperioso promover la aplicación de estas disposiciones por parte de los países que afrontan éxodos ambientales.

7.3 La prevención como desafío

La prevención de las afectaciones a la movilidad ocasionadas por desastres debe constituir la prioridad de toda acción que se desarrolle frente a este asunto. Incluso cuando el movimiento vinculado factores ambientales es predominantemente voluntario como es el caso de la migración-genera impactos negativos en quienes lo enfrentan. Por lo tanto, deben adoptarse las medidas necesarias para evitar su ocurrencia. En efecto, el confinamiento y el desplazamiento conllevan una severa afectación al bienestar y al goce efectivo de los derechos de las personas y comunidades que deben enfrentar estas situaciones. En el primer caso el aislamiento al que se ven sometidas supone la imposibilidad de acceder a bienes y servicios esenciales para la vida en condiciones de dignidad. Situación ésta que puede derivar en una amenaza a la misma existencia en el sentido biológico. En el segundo caso, el éxodo impuesto conlleva el desarraigo, que a su vez deriva en la afectación de numerosos derechos, sumiendo a estas personas en una situación de vulnerabilidad difícil de superar. Supone también una amenaza de gran entidad para la existencia misma de las comunidades afectadas.

Los procesos de reubicación planificada, ocasionan también impactos muy negativos sobre las comunidades e individuos. De hecho, pocas veces logran recuperar tanto el nivel de bienestar como de goce efectivo de los derechos que poseían en la situación previa al éxodo. (Serje y Anzellini, 2011) La migración, por su parte, al ser un proceso predominantemente voluntario no afecta de manera tan severa los derechos y el bienestar de quienes la emprenden. No obstante, no debe perderse de vista que no se trata de éxodos que hayan sido elegidos de manera plenamente libre. Tampoco debe subestimarse el hecho de que la población que migra es aquella que afrontaba una situación de pobreza y marginalidad previa, que le impide enfrentar de otra manera los cambios en su entorno.

Una respuesta a este tipo de movilidad debe, por tanto, esforzarse para evitar la generación de estos procesos, que tienden a incrementar la fragilidad de los más vulnerables. Para ello es necesario trabajar para impedir que tengan lugar los desastres ambientales que se constituyen en factor de expulsión. De igual forma, es necesario dotar a las comunidades de las herramientas necesarias para adaptarse al nuevo escenario generado por los efectos del cambio climático, de manera que no se vean obligadas a abandonar su territorio. Dos regímenes internacionales establecen medidas al respecto.

Antes de abordarlas, es necesario hacer una puntualización adicional. La prevención de los éxodos (voluntarios y forzados), cobra una especial relevancia cuando se trata de comunidades indígenas, tribales campesinas. Tal y como recuerda el noveno principio Deng, estos grupos humanos tiene una especial relación con el territorio, por lo que es aún más urgente procurar que no se vean obligadas a trasladarse.

7.3.1 La prevención y reducción del riesgo

La prevención y reducción del riesgo y desastres (es decir, disminuir la probabilidad de que tengan lugar), así como y aumentar la resiliencia de las comunidades constituye una de las prioridades del Marco de Sendai. Para ello el instrumento señala un amplio conjunto de medidas en sus párrafos 30 y 31. De éstas sones particularmente importantes para el presente documento las siguientes:

- Desarrollar acciones a nivel nacional y local:
 - Orientadas a evitar la producción de los eventos que desencadenan los procesos de movilidad a partir de la acción sobre sus causas profundas; que se vinculan al modelo de desarrollo, la inadecuada planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como la inequitativa distribución de la riqueza;
- que permitan incluir evaluaciones de riesgo por desastre en la elaboración e implementación de las políticas de gestión territorial y planificación urbana;
- que refuercen el uso y la ordenación sostenibles de los ecosistemas y apliquen enfoques integrados de ordenación del medio ambiente y los recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres;
- destinadas a la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales.
- Desde los niveles nacional e internacional las acciones desarrolladas deberían:
- Reforzar y promover la colaboración y la creación de capacidad para proteger los bienes de producción, incluidos el ganado, los animales de labor, los aperos y las semillas;
- promover y apoyar el desarrollo de redes de protección social como medidas de reducción del riesgo de desastres vinculadas a programas de mejora de los medios de vida e integradas en esos programas, a fin de asegurar la resiliencia ante las crisis a nivel de los hogares y las comunidades;
- reforzar y ampliar las acciones internacionales destinadas a erradicar el hambre y la pobreza mediante la reducción del riesgo de desastres. (ONU,2015)

7.3.2 La adaptación desde el sistema del cambio climático

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, define Adaptación como “las iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un *cambio climático*”. De acuerdo con el Grupo, existen diferentes tipos de adaptación: preventiva y reactiva, privada y pública, y autónoma y planificada. (IPCC,2007)

Se reconoce que la adaptación es un proceso de aprendizaje que requiere ser interdisciplinario, multidimensional y transversal, tomando en cuenta el conocimiento local y el papel de los individuos y las organizaciones de la sociedad civil. (SEMARNAT-INECC,2012)

La implementación de acciones para la adaptación al cambio climático en México, al igual que en muchos otros países con diferentes grados de desarrollo económico, es una experiencia reciente. El conocimiento sobre la mejor forma de adaptarse al cambio climático se ha ido construyendo progresivamente. Dos aspectos importantes por considerar son: a) la incertidumbre que aún existe en torno a los impactos del cambio climático su tipo, magnitud y naturaleza, incertidumbre que dificulta delimitar las acciones de adaptación; b) el dinamismo de la vulnerabilidad a los impactos, que demanda la realización de evaluaciones periódicas para comprender mejor esos procesos. (SEMARNAT- INECC,2012)

Panamá no cuenta con una ley específica en materia de cambio climático. En 2007 se aprobó la Política Nacional de Cambio Climático (Decreto Ejecutivo N. 35 de 2007) (MiAmbiente, 2007) que incorpora principios, objetivos y líneas de acción para cambio climático, mitigación y adaptación.

La prevención de desastres ambientales debe ser complementada con medidas de adaptación que permitan a las comunidades enfrentar los cambios en su entorno sin necesidad de trasladarse. Para ello, tal y como lo recomienda el Marco de Adaptación de Cancún, la movilidad humana debería ser incluida en los planes nacionales de adaptación. De esta forma se logran dos objetivos:

Objetivo 1. Reducir la vulnerabilidad de la población y sectores productivos e incrementar su resiliencia y la resistencia de la infraestructura estratégica. El cual concentra acciones de la Administración Pública Federal para la adaptación al cambio climático en los ámbitos de gestión integral del riesgo y del territorio; riesgos de salud de la población; resistencia de la infraestructura estratégica existente y en el diseño y construcción de la nueva, así como reducción de la vulnerabilidad en los sectores de industria y servicios.

Objetivo 2. Conservar, restaurar y manejar sustentablemente los ecosistemas garantizando sus servicios ambientales para la mitigación y adaptación al cambio climático. El cual establece estrategias y líneas de acción para garantizar el desarrollo de una economía competitiva fortaleciendo la conservación, uso, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, que proveen servicios ambientales necesarios para enfrentar el cambio climático. Asimismo, el objetivo busca fortalecer el manejo comunitario de los ecosistemas; atender las presiones inmediatas sobre estos, así como aprovechar los sectores forestales, agropecuario y de otros usos del suelo para la reducción de emisiones y captura de carbono.

Para lograr establecer una efectiva estrategia de adaptación, independientemente de la escala de aplicación o el sector, es necesario tener en cuenta cinco principios orientadores. (SEMARNAT-INRCC. 2012)

1. Enfoque territorial y ecosistémico: Es indispensable considerar la diversidad socio-ambiental e institucional, y el manejo sustentable del territorio y sus recursos naturales.
2. Derechos humanos, justicia social y equidad de género: En la construcción de capacidades es necesario reconocer la igualdad de derechos y considerar las diferencias de género y etnia.
3. Procesos incluyentes y participativos: La adaptación se desarrolla a diversos niveles, por lo que debe derivar de un proceso colectivo e incluyente.
4. Acceso a la información y transparencia: Es necesario garantizar la transparencia en la toma de decisiones y el manejo de recursos. La información es un catalizador de la acción individual y colectiva.
5. Integralidad y transversalidad: Un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, la administración pública y los sectores sociales y privados, permite generar sinergias.

7.3.3 Régimen de reducción del riesgo: El Marco de Sendai ofrece medidas para enfrentar las causas profundas de los desastres: pobreza, modelo de desarrollo, gestión territorial y planeación urbana. Recomienda, además, la colaboración interestatal y regional.

7.3.4 Régimen del cambio climático: Señala la necesidad de complementar las acciones de prevención de desastres con medidas de adaptación. Estas deben ser planeadas cuidadosamente teniendo en cuenta las particularidades del territorio y las comunidades. Los enfoques de género y participativo deben ser centrales en este proceso.

7.3.5 Plan de trabajo de Nairobi: El programa de trabajo de Nairobi es un programa quinquenal establecido en el año 2005. Su objetivo es ayudar a los países que son Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en particular a los países en desarrollo, incluidos los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, a: Mejorar su comprensión y evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático; y adoptar decisiones informadas sobre actividades y medidas prácticas de adaptación para hacer frente al cambio climático con una sólida base científica, técnica y socioeconómica, teniendo en cuenta la variabilidad del clima y el cambio climático presentes y futuros.

El programa de trabajo de Nairobi comprende nueve áreas de trabajo:

1. Métodos e instrumentos: Promueve el desarrollo y la difusión de métodos y herramientas para la evaluación y diagnóstico de los impactos del cambio climático, la vulnerabilidad y las medidas y acciones de adaptación elegidas.

2. Datos y observaciones: Asiste y apoya en la recolección, manejo, intercambio, acceso y uso de los datos y observaciones climatológicas, que permiten entender y evaluar los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático de los países en desarrollo.
3. Modelización del clima, escenarios y reducción de escala: Promueve el desarrollo y facilita el acceso y uso de datos para modelar el clima y escalar los escenarios de cambio climático, con el fin de ayudar en la evaluación de los impactos y la vulnerabilidad y la selección de estrategias de adaptación, de los países en desarrollo.
4. Riesgos climáticos y fenómenos extremos: Promueve y asiste en el intercambio, análisis y usos de la información climática y sobre vulnerabilidad, para evaluar, planear e implementar acciones que permitan el manejo del riesgo en un contexto de adaptación al cambio climático y sustentabilidad.
5. Información socioeconómica: Considera y analiza la información de los aspectos socioeconómicos que son impactados por el cambio climático. Esto incluye la capacidad adaptativa de las poblaciones, pobreza, crecimiento demográfico, entre otros.
6. Planificación y prácticas de la adaptación: Reúne, analiza y difunde información sobre actividades y medidas pasadas y presentes en relación con la adaptación, con el fin de que gobiernos, empresas, comunidades y organizaciones puedan aprender unas de otras a reducir la vulnerabilidad y adaptarse a los impactos del cambio climático de la mejor forma.
7. Investigación: Promueve la investigación para conocer las mejores opciones de adaptación, fomenta el desarrollo y difusión de tecnología, conocimiento y lecciones aprendidas en materia de adaptación.
8. Tecnologías para la adaptación: Promueve el intercambio y transferencia de tecnologías y conocimiento para que los países en desarrollo tengan mejores herramientas para adaptarse al cambio climático.
9. Diversificación económica: Asiste a los tomadores de decisión a nivel internacional, regional, nacional y local para compartir experiencias y oportunidades en el desarrollo y divulgación de medidas, metodologías y herramientas que permitan incrementar la resiliencia económica de los distintos sectores. (CMNUCC, 2016)

7.3.6 Marco de Adaptación de Cancún (CAF): En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2010 (COP 16), celebrada en Cancún, México, las Partes afirmaron que debería darse la misma prioridad a la adaptación que a la mitigación. En este contexto, las Partes adoptaron el Marco de Adaptación de Cancún (CAF, por sus siglas en inglés) como parte de los Acuerdos de Cancún.

El objetivo del CAF es para mejorar las medidas de adaptación, en particular mediante la cooperación internacional y el examen coherente de las cuestiones relacionadas con la adaptación en el marco de la CMNUCC. En última instancia mejorando las medidas de adaptación busca reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia en las Partes que son países en desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables. Incluye cinco esferas:

1. Implementación (incluidos los Planes Nacionales de Adaptación y el Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños).
2. Apoyo (que incluye financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades a largo plazo, en mayor escala, predecible, nueva y adicional).
3. Instituciones (incluido el establecimiento de un Comité de Adaptación).
4. Principios (un enfoque impulsado por los países, que incluye una perspectiva de género, participativo y plenamente transparente, tomando en cuenta los grupos, las comunidades y los ecosistemas vulnerables).
5. Participación de las partes interesadas (que incluye las organizaciones multilaterales, internacionales, regionales y nacionales pertinentes, los sectores público y privado, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes).

Como parte del CAF, las Partes establecieron el Comité de Adaptación (AC, por sus siglas en inglés) para promover la intensificación de la labor relativa a la adaptación de manera coherente en virtud de la CMNUCC, entre otras cosas, a través de las siguientes funciones:

- Prestación de apoyo técnico y orientación a las Partes.
- Intercambio de información relevante, conocimiento, experiencia y buenas prácticas.
- Promoción de sinergias y fortalecimiento del compromiso con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, centros y redes.
- Suministro de información y recomendaciones, sobre la base de las buenas prácticas de adaptación, para su examen por la COP en la orientación sobre los medios para incentivar la aplicación de medidas de adaptación, incluyendo el financiamiento, la tecnología y el desarrollo de capacidades.

- Apoyo proporcionado y recibido, teniendo en cuenta la información comunicada por las Partes sobre el seguimiento y revisión de las medidas de adaptación. (México Ante Cambio Climático, 2010)

7.3.7 Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños (Mecanismo Internacional de Varsovia)

Como parte del Marco de Adaptación de Cancún, la COP inició, en 2010, la consideración sobre los enfoques para hacer frente a las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático en los países que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Tras dos años de deliberaciones sobre este tema, en la COP 19 (noviembre de 2013) se estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para pérdidas y los daños asociados con efectos del cambio climático, como el vehículo principal de la Convención Mundial de las Naciones Unidas para el cambio (CMNUCC) para promover la aplicación de enfoques para hacer frente a las pérdidas y daños, de forma integrada y coherente.

El Mecanismo de Pérdidas y Daños promueve la implementación de enfoques para abordar las pérdidas y daños de tres maneras:

1. Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión de riesgos.
2. Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre las partes interesadas pertinentes.
3. Mejora de la acción del apoyo, incluyendo el financiamiento, la tecnología y el desarrollo de capacidades. (CMNUCC, 2013)

7.3.8 Fondo de Adaptación: El Fondo de Adaptación fue establecido por las Partes del Protocolo de Kioto en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, para financiar proyectos y programas concretos de adaptación a los efectos negativos del cambio climático en países en desarrollo que son Partes del Protocolo de Kioto. El Fondo de Adaptación se financia con el 2% de los Certificados de Reducción de Emisiones (CERs), emitidos por proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y con fondos de otras fuentes. Para aplicar a la obtención de recursos del Fondo, el país propone a la Junta del Fondo de Adaptación una institución nacional para que sea acreditada como Entidad Nacional Implementadora (ENI), que será el organismo que recibirá los fondos y administrará el proyecto. Esta modalidad de acceso directo mediante la acreditación de ENIs, permite que tanto los fondos como los proyectos sean manejados directamente por los países.

7.4 Enfrentar el desplazamiento interno

El desplazamiento interno es la única de las dimensiones de la movilidad humana por causas ambientales de la que se tienen datos a nivel global; datos que apuntan a que es el tipo de éxodo vinculado a causas ambientales que se presenta con mayor frecuencia. Adicionalmente, a diferencia de las demás dimensiones de la movilidad humana asociada a desastres ambientales, se cuenta con dos instrumentos específicamente orientados a su gestión y la protección de quienes lo enfrentan. Se trata de los principios Deng y la Convención de Kampala.

Ante este panorama, se podría pensar que los Estados y las sociedades son plenamente conscientes de la existencia de este fenómeno, así como de la necesidad de desarrollar medidas específicamente orientadas a su atención y protección de las personas que lo enfrentan. Sin embargo, ya sabemos que la realidad es otra. Las autoridades se han mostrado muy poco proclives a reconocer la existencia de desplazados ambientales en su interior. En consecuencia, son muy pocos los países que han desarrollado políticas públicas al respecto. En la gran mayoría de los casos, las personas en situación de desplazamiento interno ambiental son incluidas en la amplia categoría de afectados por los desastres, así que su atención y protección ha sido confiada a las políticas públicas de reducción del riesgo.

Teniendo en cuenta esta realidad, pasemos a señalar los desafíos que supone para los estados enfrentar este tipo de éxodos.

7.4.1 Visibilizar el desplazamiento interno

El primer reto está relacionado con la visibilización del desplazamiento interno. Pese a las estadísticas, trabajos teóricos y normas internacionales, lo cierto es que las autoridades estatales, así como las sociedades, no son aun plenamente conscientes de su existencia como un fenómeno en sí mismo. A fin de rasgar este velo de ignorancia y hacerles conscientes de la magnitud y complejidad de este asunto, es preciso trabajar en la producción de conocimiento, datos y estadísticas sobre este fenómeno a nivel nacional y local. Solo en la medida en la que se disponga de datos certeros sobre el número de personas afectadas por este tipo de éxodos, la causa de su éxodo y la situación en la que se encuentran es posible exigir a las autoridades acciones para su atención.

7.4.2 Incorporación de los enfoques de derechos, género y diferencial a las respuestas y la prevención

El desplazamiento interno ambiental ha sido tradicionalmente enfrentado por los Estados a través de las políticas públicas de gestión de riesgos. Los procesos de evacuación, alojamiento temporal, reconstrucción, retorno y reubicación son abordados por estas. Estas medidas, sin embargo, han sido concebidas desde una perspectiva técnica que no suele incluir el enfoque de derechos. Pese a las recomendaciones de los marcos de Hyogo y Sendai, en la mayoría de los casos los afectados son concebidos más como objeto de atención, que, como sujetos titulares de derechos humanos, dotados de agencia y con el derecho a intervenir en el proceso de toma de decisiones que les afectan. Asimismo, estas políticas rara vez logran incorporar de manera efectiva los enfoques de género y diferencial. Es decir, no tienen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas, fruto de la asignación de roles hondamente arraigados en las distintas culturas. Tampoco las particularidades de los diferentes segmentos de la población como los niños, los adultos mayores y las minorías étnicas. (Saenz Sotomonte, 2010)

La inclusión de estos enfoques puede suponer, en muchos casos, el rediseño de las acciones que se han adoptado hasta el momento e incorporar otras nuevas con el objetivo de recuperar de manera integral el goce efectivo de los derechos afectados por el desplazamiento, sin discriminación alguna. Es decir, reconociendo la necesidad de establecer medidas especialmente dirigidas a los grupos de población que tradicionalmente se han encontrado en posiciones de menor poder. Así como adoptar disposiciones que cubran las específicas necesidades de asistencia humanitaria, de protección de derechos y búsqueda de soluciones permanentes para cada grupo de población.

Un instrumento, en particular, ha sido señalado por los expertos como la guía para la actuación estatal en este sentido se trata de los ya mencionados, principios Deng. Este conjunto de principios, ampliamente conocidos y aceptados por los Estados y demás actores de la comunidad internacional, han sido construidos desde una perspectiva de derechos humanos e incorpora las perspectivas diferenciales y de género. Provee de guías para la atención a los desplazados. Se trata de directrices lo suficientemente claras para poder ser seguidas, pero también lo suficientemente amplias para poder ser adaptadas a las particularidades de cualquier país.

Esto es, desde la prevención, pasando por la respuesta humanitaria al desplazamiento, la búsqueda de la estabilización socio-económica de los afectados y el logro de soluciones duraderas: el retorno, la integración local o la reubicación. El seguimiento de estas directrices, por parte de las autoridades estatales, supone una reconceptualización de la atención a los desplazados ambientales. Esto conlleva a pasar de entenderlos como afectados por un evento exógeno, y por tanto dependientes de la actuación estatal, a concebirlos como sujetos titulares de derechos humanos y plenamente capacitados para tomar parte en los procesos de toma de decisión que les afectan.

El respeto a estos derechos, así como de su dignidad y el establecimiento de condiciones que les permitan desarrollar una existencia en condiciones de dignidad, se convierte en el objetivo central de toda la acción estatal. Esto significa que, las medidas, programas y políticas públicas dirigidas a su atención no solo deben reestablecer las condiciones en las que se encontraban antes del desastre, sino también enfrentar las carencias y vulnerabilidades que hicieron posible su desplazamiento. (Sáenz Sotomonte,2010)

7.4.3 La búsqueda de soluciones duraderas

El último reto vinculado al desplazamiento interno es el relacionado con la superación de la condición de vulnerabilidad de las personas que lo afrontan. Es decir, que dejen de necesitar asistencia o protección específicas, vinculadas con su situación de movilidad forzada para que disfruten de sus derechos humanos sin ser discriminados por su condición de desplazados. De acuerdo con lo establecido por los principios Deng este objetivo se debe alcanzar a través de las llamadas soluciones duraderas: el retorno, la integración local y la reubicación.

Cada una de estas tres vías deben ser entendidas como procesos graduales y participativos a través de los cuales las personas y comunidades desplazadas ven satisfechas las necesidades relacionadas específicamente con el desplazamiento y se integran, a través de procesos de desarrollo, con las comunidades que las han acogido, generando una dinámica de crecimiento económico, bienestar y

goce pleno de los derechos, que involucra tanto a los recién llegados como a la población que los acoge.

Para que estos procesos sean exitosos se requieren varios elementos. Primero, deben desarrollarse a partir de los enfoques de derechos, género y diferencial. En segundo lugar, deben enmarcarse dentro del principio de reconstruir mejor (*build back better*) introducido por el Marco de Sendai. Esto supone entenderlos como oportunidades para enfrentar y transformar las situaciones de vulnerabilidad previas a los desastres que generaron o contribuyeron a la expulsión de la población. Para ello es necesario integrar la atención a las necesidades de los desplazados ambientales en las agendas de desarrollo, gestión de riesgo por desastres y de adaptación al cambio climático, superando la visión exclusivamente humanitaria.

En tercer lugar, es necesario que la acción de las autoridades frente a estos procesos no se dirija exclusivamente a garantizar los derechos y el bienestar de las personas cuya movilidad ha sido afectada. Deben también tomarse en cuenta la población local de las comunidades donde estas personas han decidido integrarse, reubicarse o retornar. Por último, debe tenerse en cuenta que estos procesos se llevan a cabo en escenarios donde es posible que se presenten otros factores de expulsión de población, tales como conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o, incluso, la implementación de ciertos proyectos de desarrollo. Es preciso, por tanto, que su formulación y aplicación tenga en cuenta las realidades y los conflictos de los territorios donde se implementan. (NRC, 2019)

Es importante insistir en el hecho que las soluciones sostenibles son procesos de una cierta duración. En consecuencia, tal y como apunta Elizabeth Ferris (Ferris, 2007), no deben ser concebidas como un punto y final a la situación de desplazamiento. Las transformaciones que involucran son complejas y dependen de una gran cantidad de factores, de manera que los programas propios de este tipo de soluciones deben estar diseñados para extenderse en el tiempo y afrontar los retos que presenta una realidad cambiante. Así mismo deben ser concebidos para responder a la dinámica de las necesidades de las personas y comunidades, que cambiarán a medida que el proceso avance, reduciéndose su exigencia de asistencia humanitaria, mientras se incrementan los requerimientos vinculados a las estrategias de desarrollo.

Antes de analizar cada una de estas opciones es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, las soluciones duraderas operan tanto en contextos de desplazamiento interno, como transnacional. Por lo tanto, los desafíos que se presentan a continuación tendrán en cuenta los dos escenarios. La segunda aclaración es que la reubicación es, en sí misma, una dimensión de la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales. Sin embargo, por razones de coherencia, presentaremos en ese apartado los retos que conlleva. (NRC,2019)

A. El retorno y sus retos

El retorno ha sido tradicionalmente la solución preferida por los Estados para poner fin al desplazamiento, independientemente de las razones que motivaron el movimiento. Recibe también el nombre de repatriación en los casos de éxodos forzados transnacionales. Se ha cuestionado esta preferencia en los casos de conflicto armado y violencia generalizada, ya que puede desarrollarse en escenarios que no presentan las garantías de seguridad y estabilidad necesarias. (Ferris, 2007) Sin embargo, cuando la causa de la expulsión se encuentra en un desastre ambiental, tiene sentido que esta solución se privilegie. Esto, siempre y cuando sea posible reducir de manera significativa la exposición al riesgo de las áreas de las que la población ha huido. Ello supone el deber de las autoridades del país de origen (con la colaboración de la comunidad internacional, de ser necesario) de adoptar las medidas posibles y razonables necesarias para reducirlo en estos territorios antes de ofrecer a los desplazados la posibilidad de volver. Así mismo, implica el desarrollo de una estrategia de adaptación a los específicos efectos del cambio climático en tal territorio. Esta deberá diseñarse e implementarse teniendo en cuenta tanto los conocimientos científicos más avanzados como los conocimientos tradicionales y demás guías establecidas por el Marco de adaptación de Cancún y el Acuerdo de París.

Cada proceso de retorno exige, de igual forma, evaluar si las comunidades y personas que han sido desplazadas requieren apoyo estatal y de qué tipo, para reconstruir sus proyectos de vida individuales y comunitarios. Esto puede implicar desde la reconstrucción de las viviendas, hasta la formación y el apoyo necesario para el desarrollo de proyectos de generación de ingresos.

Los principios Deng fijan tres lineamientos que debe seguir todo proceso de retorno. Si bien han sido concebidos para los desplazamientos internos, son aplicables a los transnacionales por analogía. De acuerdo con estos, los retornos deben ser siempre voluntarios. Para ello es indispensable que los desplazados reciban la información necesaria sobre los riesgos y situación del territorio al que desean volver, de manera que les sea plenamente comprensible. Su planificación, debe realizarse con la activa participación de la comunidad afectada y la receptora, en caso de que existiese. Este último punto es importante, pues se tiende a obviar que en los casos en los que el desplazamiento se ha prolongado en el tiempo, el territorio de origen suele ser ocupado por otras personas y comunidades.

Por último, el retorno debería ser concebido como la oportunidad para resolver problemas estructurales que han generado las condiciones de vulnerabilidad que desembocaron en el desplazamiento de la población. El ya mencionado principio de *build back better*, incluido en el Marco de Sendai, establece la directriz al respecto. (UNDRR,2011)

B. La integración local

La integración local supone que los desplazados permanezcan en las comunidades en las que se han establecido, pero de manera tal que puedan superar su situación de vulnerabilidad y entrar a formar parte activa de éstas.

Frente a esta solución duradera el panorama cambia bastante dependiendo del ámbito en el que se ha desarrollado el desplazamiento. Si es transfronterizo las condiciones para alcanzarla son más

difíciles, pues se requiere que el Estado receptor permita a estas personas adquirir un estatuto de residencia estable; de manera que les sea posible desarrollar un proyecto de vida a largo plazo y ser titulares de los mismos derechos que los demás extranjeros en situación de legalidad. Sin embargo, hasta el momento, los países que han desarrollado medidas para la acogida de los desplazados transnacionales lo han hecho bajo el entendido que su permanencia es de carácter temporal. (Posada,2009)

Pese a esta realidad, los expertos de la Iniciativa Nansen han realizado algunas recomendaciones a los Estados de acogida, con el propósito de que consideren la integración local en los casos en los que las condiciones que provocaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo o se vuelven permanentes. En este sentido han señalado la conveniencia de facilitar a estas personas la adquisición de la residencia permanente. Así mismo, se apunta que podrían crearse medidas que permitan a los desplazados mantener vínculos culturales y familiares de manera sostenida con sus comunidades de origen. (The Nansen initiative, 2015)

En el caso del desplazamiento interno, de manera similar al retorno, las obligaciones de los Estados son mayores, pues se trata de garantizar la protección de sus propios ciudadanos. Sin embargo, no por esto se trata de una solución duradera fácil de alcanzar. Con cierta frecuencia se olvida que no es posible la integración local sin la activa intervención de las autoridades estatales y la sociedad civil, pues se trata de un proceso complejo que tiene por meta la superación de la vulnerabilidad de los desplazados y que debe involucrar a la comunidad de acogida. Siguiendo a los Principios Deng, este proceso debe ser voluntario. Es decir, los desplazados deben estar en capacidad de decidir de manera autónoma si se integran en un proyecto de este tipo, lo que implica que deben recibir la información necesaria para poder adoptar una decisión. asimismo, el que en un momento dado opten por esta vía no puede significar que se les impida retornar o reasentarse en otro lugar si así lo desean. Es decir, deben garantizarse sus derechos a la libertad de circulación y a la libre elección de residencia. (Posada,2009)

C. Reubicación o relocalización planificada

De la triada de soluciones sostenible la reubicación planificada es, posiblemente, la que más atención ha recibido. Probablemente por su complejidad, unida al hecho de que no solo opera cuando el éxodo ya se ha producido. También se recurre a ésta como medida preventiva. De hecho, cada vez más Estados están empezando a recurrir a esta segunda opción de manera sistemática. (Correa y Sanahuja, 2011)

El reasentamiento de población, que por regla general se desarrolla al interior de los Estados, es un proceso complejo y multidimensional que trasciende el mero hecho de construir nuevas viviendas para la población afectada y cuyas consecuencias pueden ser muy negativas si no se planifica y ejecuta adecuadamente. (Correa y Sanahuja,2011) En efecto, diversos estudios llevados a cabo desde la academia advierten sobre los riesgos de concebir este tipo de procesos desde una perspectiva meramente técnica. Los reasentamientos son procesos que con frecuencia resultan traumáticos para las comunidades que deben enfrentarlos. Suponen la destrucción, muchas veces abrupta, de los vínculos establecidos con un territorio, lo que se traduce en la afectación profunda del tejido social, las estructuras productivas, las redes económicas, las relaciones con la institucionalidad, los esquemas de acceso a la tierra, e incluso del nivel de salud, con particular incidencia en la dimensión psicológica. (Serje, 2011)

A esto debe sumarse el hecho que las comunidades que los afrontan ya eran vulnerables antes de su traslado forzado, al tratarse de grupos en situación de marginalidad social, económica, geográfica, política y, en muchos casos, pertenecientes a una minoría étnica.

A esto debe sumarse el hecho que las comunidades que los afrontan ya eran vulnerables antes de su traslado forzado, al tratarse de grupos en situación de marginalidad social, económica, geográfica, política y, en muchos casos, pertenecientes a una minoría étnica.

Diversas disposiciones internacionales han establecido directrices relativas a la forma en la que deben llevarse a cabo los procesos de reubicación: Los principios Deng, la Agenda de protección y el Marco de Sendai, entre otros. Estas pueden resumirse de la siguiente manera:

- La reubicación planificada solo debe llevar a cabo para beneficio de las personas relocalizadas y de una manera que respete y proteja sus derechos y dignidad.
- Este proceso debe ser entendido como el último recurso, después de que otras opciones de reducción de riesgos y de adaptación hayan sido consideradas de manera oportuna y exhaustiva.
- Se garantizarán fondos suficientes y sostenibles para su ejecución
- Debe llevarse a partir de un enfoque de derechos, de manera que se garantice la protección tanto de las personas reubicadas, como de todas aquellas afectadas por este proceso.
- Se tendrá especial cuidado en la protección de los derechos a la libre determinación, la preservación de la identidad y la cultura, el control de la tierra y los recursos más importantes; en particular cuando se involucre a comunidades indígenas.
- Se garantizará la participación de los reubicados, los miembros de la comunidad anfitriona y todas las demás personas afectada
- La voluntad, capacidad, resiliencia y empoderamiento de las personas reubicadas deben ser reconocidas, promovidas y fortalecidas a lo largo de todo el proceso

La atención al desplazamiento interno ambiental enfrenta los siguientes retos:

Visibilización del fenómeno: Para lo que se necesitan cifras y producción de conocimiento.

- Incorporación de los enfoques de derechos, género y diferencial, a fin de:
- Ubicar la protección del ser humano en el centro de la respuesta a este fenómeno; y
- reconocer y atender las específicas necesidades de cada colectivo.
- Logar el fin del desplazamiento y la superación de la vulnerabilidad que conlleva a través del retorno, la reubicación o la integración local. Esto supone:

- Entender estas soluciones como procesos graduales;
- entenderlos como oportunidades para enfrentar y transformar las situaciones de vulnerabilidad previas a los desastres que generaron, o contribuyeron a la expulsión de la población (principio *build back better*); y
- involucrar activamente tanto a las comunidades desplazadas como receptoras.
 - Desarrollar procesos seguros y adecuados de retorno, lo que exige, además de lo anotado:
 - involucrar activamente tanto a las comunidades desplazadas como receptoras.
 - Desarrollar procesos seguros y adecuados de retorno, lo que exige, además de lo anotado:
 - Reducción del riesgo a niveles aceptables;
 - Garantía de voluntariedad; y
 - Apoyo en caso de que lo requiera la comunidad.
 - Llevar a cabo procesos de integración local voluntarios y con apoyo a las comunidades que lo requieran.
 - Los procesos de reubicación planificada, preventivos y reactivos, deben ser llevados a cabo solo como último recurso, cuando no exista otra forma de proteger a la comunidad.

7.5 Los retos del desplazamiento transnacional

Bien los desplazamientos transnacional e interno por razones ambientales pueden tener el mismo origen, los retos que suponen son distintos. En efecto, si la persona o comunidad permanece en el interior de su Estado de origen, su protección continúa siendo responsabilidad del Estado al que pertenece. En principio estas personas son ciudadanos del país en el que se encuentran. Por lo tanto, aunque enfrentan una situación de vulnerabilidad tienen el mismo derecho que sus compatriotas a recibir un trato protector por parte de las autoridades

Por el contrario, una vez cruzada la frontera estatal, la atención y protección de esta persona o comunidad deja de ser un asunto interno, para convertirse en internacional. Su admisión por parte del Estado al que se dirigen se convierte en problemática pues, como ya vimos en la tercera sección, por regla general no encajan en la definición de refugiados. En caso de que las personas logren ingresar o ser oficialmente admitidas, el derecho internacional no ofrece respuesta a la pregunta sobre qué tipo de protección deben recibir. En conclusión, hay más preguntas en cuanto a su atención y protección que respuestas. (Canales et al, 2019)

7.5.1 Preparación

Los Estados, en particular los que se encuentran en las regiones más expuestas al riesgo por desastre, deben prepararse para recibir estos flujos de población. Esta preparación supone la revisión de los marcos legales, la capacidad institucional y los recursos financieros y humanos necesarios para enfrentar el reto que supone la afluencia masiva de desplazados ambientales. Implica, asimismo, establecer mecanismos de coordinación con los demás Estados de la región para afrontar de manera coordinada este reto común.

Los ejemplos de Estados que se hayan dado a las tareas de revisar sus legislaciones internas y de buscar acuerdos internacionales en la materia no abundan, pero existen. En América Latina, Brasil en 2017 revisó y modificó su ley migratoria, creando una figura mediante la cual se ofrecen visas humanitarias a las personas en situación de desplazamiento ambiental transnacional. Una medida similar ha sido aprobada por Perú.³⁶

En cuanto a los esfuerzos de coordinación regional, nuevamente América Latina ofrece un ejemplo interesante. En este caso por parte de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). En noviembre de 2016 publicó una guía para la protección de las personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres. (The Nansen Initiative, 2015)

Este instrumento, elaborado con el apoyo de la Iniciativa Nansen, reúne las buenas prácticas desarrolladas en los países miembros en la materia. No es un instrumento vinculante ni supone ningún nuevo compromiso para los Estados frente a la atención y protección de estas personas. Pero su existencia es muy valiosa por dos razones: la primera es que revela que los países de la región se encuentran desarrollando medidas para acoger y atender a estas personas; la segunda es que constituye un primer paso para coordinar los esfuerzos frente a este asunto en la región.

7.5.2. Admisión de las personas en situación de desplazamiento

El segundo reto que este tipo de desplazamiento supone es el desarrollo de normas y mecanismos que permitan el ingreso de las personas que cruzan las fronteras internacionales por causas ambientales y climáticas. Como se ha mencionado estas personas no encajan en la definición de refugiados. Por lo tanto, no pueden exigir protección internacional plena. Salvo el caso africano, la probabilidad de que un desplazado ambiental sea reconocido como refugiado es muy baja.

Ante esta situación diversos estados han establecido medidas. Algunos países han desarrollado, en los últimos años, normas especialmente dirigidas a la admisión de estas personas. En Sudamérica Argentina, Bolivia, Brasil y Perú cuentan con disposiciones al respecto. En otras áreas del planeta, algunos países también han aprobado normas en ese sentido: Canadá, Finlandia, Suecia y Nueva Zelanda son ejemplos al respecto. (The Nansen Initiative, 2015) En otros casos la existencia de acuerdos bilaterales y multilaterales de libre circulación permite a estas personas cruzar la frontera, sin necesidad de cumplir ningún tipo de requisitos. Estos acuerdos no fueron creados para gestionar este tipo de flujos migratorios. Su objetivo original era promover la libre circulación de bienes, capital, servicios y personas en el marco de procesos de integración regional o de fortalecimiento de las relaciones entre dos Estados. Pese a ello, están siendo aprovechados por los desplazados ambientales transnacionales. Así, por ejemplo, el acuerdo CA-4 que permite la libre circulación entre

³⁶ República del Perú. Decreto Legislativo N.º 1,236 de 2015, art. 59.

Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua ha permitido a los afectados por inundaciones y sequías de Centroamérica, buscar refugio temporal en un país vecino. (Cantor, 2015)

Una función similar cumple en África el acuerdo de libre circulación alcanzado por la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO) y los acuerdos sobre trashumancia de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC). (Abiola et al, 2005)

Una quinta y última vía ha sido tomada por Estados que han actuado de forma *ad hoc*. Han permitido el ingreso de grupos de personas que huyen de una catástrofe, sin pedirles visado ni documentación, como una excepción y argumentando razones de tipo humanitario. Así, por ejemplo, en 1998 Costa Rica abrió sus fronteras a las víctimas del huracán Mitch, y más adelante creó un programa para regularizarlos.³⁷ En África, Botswana y Tanzania permitieron a los afectados por las inundaciones en los estados vecinos, ingresar en su territorio y permanecer en él.

7.5.3 La Protección

La admisión es un paso importante, pero aún queda pendiente un importante desafío: determinar el tipo de protección que los desplazados ambientales van a recibir. Se trata de una cuestión compleja, pues el derecho internacional no da indicaciones precisas al respecto. Sobre el plano teórico hay pleno consenso en que estas personas son titulares de derechos humanos y que todo Estado que los acoga debe garantizarlos. Sin embargo, no están claramente definidos cuáles son esos derechos esenciales que deben ser garantizados, ni la manera de hacerlo.

Ante esta cuestión los estados han ofrecido distintas respuestas que, sin embargo, coinciden en un punto importante: Tanto la acogida, como la protección que se ofrece es temporal. No se ha identificado ningún caso, hasta el momento, en el que de la acogida se derive un estatus permanente. (Borras, Pentinat, 2011).

Uno de los puntos centrales que diferencian el trato que se dispensa a estas personas es el derecho a buscar trabajo. Se trata de un punto muy sensible, pues con frecuencia las poblaciones de acogida perciben a los recién llegados como una competencia injusta en el mercado laboral, y presionan a sus gobiernos para que el acceso les sea vetado. De los países que hemos mencionado Perú es uno de los pocos que incluye el derecho a trabajar en el visado humanitario que concede. Este, sin embargo, es de corta duración: solo 183 días. Argentina, por el contrario, condiciona este derecho a la obtención de una autorización que se tramita por separado. Finalmente, México que también concede un visado humanitario, no permite a estas personas desarrollar ninguna actividad remunerada. (Borras, Pentinat, 2011)

Otro punto en el que estas medidas se diferencian es la duración de la protección. En la mayoría de los casos se especifica de manera clara el término del permiso de estancia. En otros, como el estatuto de protección temporal de Estados Unidos de América (TPS), se deja abierto el plazo, señalando que la protección cesará cuando las condiciones del país de origen permitan el retorno. La práctica ha demostrado que esta indefinición en la duración de la protección es tremendamente

³⁷ República de Costa Rica, Decreto N.º 27457-G-RE de 1998.

dañina para esta población. La decisión del gobierno de Donald Trump, en noviembre de 2017, de dar por terminado abruptamente este estatuto a los haitianos así lo demuestra.

El punto de la claridad de las condiciones en las que se presta la protección es, de hecho, muy relevante. El grupo de expertos autor de la Agenda Nansen señala que es esencial que tanto las autoridades como los desplazados conozcan con certeza los derechos y deberes que implica el estatuto que les ha sido concedido, así como la duración del mismo. Se trata de un requisito necesario para que la protección sea efectiva y los desplazados puedan planear su futuro. (The Nansen Initiative, 2015)

La atención al desplazamiento transnacional ambiental enfrenta los siguientes retos:

- **Preparación:** Los Estados a los que se dirigen estas personas deben revisar sus estructuras normativas e institucionales para recibirlos. Se requieren también mecanismos de coordinación bilateral, multilateral y regional
- **Admisión:** Implica el desarrollo de normas y estrategias de cooperación para permitir el ingreso en condiciones de legalidad de estas personas al territorio al que se dirigen.
- **Protección:** supone la garantía de derechos que aseguren la vida digna de estas personas durante su estancia en el país de acogida. El derecho al trabajo resulta esencial en este sentido.
- **Búsqueda de soluciones permanentes:** A través del retorno, la integración local y la reubicación (estudiados en la sección anterior).

Se debe tomar en cuenta que tanto la acogida como la protección de estas personas es temporal.

7.6 La migración y sus desafíos

La migración ambiental supone un movimiento predominantemente voluntario. Esto significa que, si bien el éxodo no es del todo deseado, quienes lo emprenden han tenido la posibilidad de planearlo y definir el destino que desean alcanzar. La atención a esta dimensión de la movilidad humana supone tres grandes retos. (IECAH, 2019)

7.6.1 La identificación de los migrantes

La determinación de la condición de migrante o desplazado (interno o transnacional) constituye un reto particularmente difícil de enfrentar y, sin embargo, es ineludible si se desea construir respuestas adecuadas para cubrir las necesidades de asistencia y protección de cada uno de estos grupos.

Pese a la importancia de este punto, no es mucho lo que se ha avanzado hasta el momento. En el caso de las migraciones internas, su misma existencia pasa desapercibida. El hecho de que sean las políticas de reducción del riesgo por desastre las encargadas de lidiar con los efectos de las catástrofes en la movilidad humana derivan en que solo se atienda el desplazamiento, y de forma parcial. Las personas que, de manera predominantemente voluntaria, abandonan sus lugares de residencia habitual por causas ambientales escapan al ámbito de actuación de estas políticas. (IECAH, 2019)

Pese a la importancia de este punto, no es mucho lo que se ha avanzado hasta el momento. En el caso de las migraciones internas, su misma existencia pasa desapercibida. El hecho de que sean las políticas de reducción del riesgo por desastre las encargadas de lidiar con los efectos de las catástrofes en la movilidad humana derivan en que solo se atienda el desplazamiento, y de forma parcial. Las personas que, de manera predominantemente voluntaria, abandonan sus lugares de residencia habitual por causas ambientales escapan al ámbito de actuación de estas políticas.

Las migraciones ambientales transnacionales resultan más visibles. En especial porque varios Estados han desarrollado normas relativas al desplazamiento. Esto supone fijar criterios para distinguir este fenómeno de los movimientos de población predominantemente voluntarios. Ahora bien, la mayoría de estas normas establecen parámetros bastante amplios, que dejan mucho espacio a la interpretación. La imposibilidad de volver al lugar de origen, debido a las consecuencias de la catástrofe figura en prácticamente todas estas disposiciones. (Aruj, 2004)

En la práctica, sin embargo, es la naturaleza del desastre el elemento que resulta determinante para distinguir entre las dos categorías. El estudio realizado por los expertos de la Iniciativa Nansen para la preparación de la Agenda de Protección señala que los afectados por las catástrofes de súbita aparición (huracanes, terremotos, inundaciones) suelen ser calificados como desplazados; mientras los que afrontan desastres de lenta aparición (como las sequías y el incremento del nivel del mar) tienden a ser incluidos en la categoría de migrantes.

La excepción la constituyen aquellas catástrofes que, pese a fraguarse durante años, ocasionan movimientos masivos de población en un periodo corto de tiempo. La sequía del Cuerno de África entre 2010 y 2011 encaja en este supuesto. En este caso las personas en movimiento fueron consideradas como desplazadas y acogidas por los estados en los que buscaron protección.

Esta solución que por el momento se ha dado, sin embargo, deja abiertas preguntas que aún no encuentra respuesta. Por ejemplo ¿cómo considerar a las personas que emprenden el movimiento debido a que el lento incremento del nivel del mar está hundiendo sus países? Hasta el momento no se han producido movimientos masivos transnacionales, pero en las actuales condiciones es previsible que esto ocurra. Y el mundo no parece estar preparado para enfrentar esta situación. (The Nansen Initiative, 2015)

7.6.2 La protección de los migrantes

La migración ambiental a nivel interno es un fenómeno invisible. Por tanto, no se han desarrollado políticas para su atención y la protección de quienes la afrontan. Estas personas son incluidas en la amplia categoría de migrantes internos y atendidos por los programas que en cada caso existen.

La migración transnacional empieza a hacerse visible, de la mano del desplazamiento. Sin embargo, de ello no se han derivado medidas específicamente orientadas para su atención. La mayoría de los Estados, hasta el momento, consideran a los migrantes ambientales como parte de la categoría de migrantes voluntarios, y los someten a las mismas normas. En este punto es necesario señalar que las autoridades nacionales cuentan con una amplia discrecionalidad para elaborar y aplicar sus políticas migratorias. Sin embargo, esta no es ilimitada y debe ejercitarse con respeto a los derechos humanos y otras normas del derecho internacional. (IECAH,2019)

Una respuesta a la migración ambiental transnacional respetuosa de las obligaciones establecidas por el derecho internacional e idealmente construida a partir del enfoque de derechos, debe tener como base el reconocimiento de la vulnerabilidad de los migrantes, tanto internos como transnacionales. Estas personas son, ante todo, no ciudadanos del país en el que se encuentran, lo que las ubica en una situación de carencia de poder. Así mismo, con frecuencia son víctimas de situaciones de exclusión, producto de prejuicios culturales, nacionales y étnicos. En consecuencia, las medidas que se adopten para regular los movimientos de población deben atender esta condición de fragilidad a fin de otorgarles una especial protección, así como también para adoptar los mecanismos necesarios para que este hecho no impida a quienes se desplazan gozar de manera efectiva de sus derechos.

En cuanto a los derechos que deben ser reconocidos a estas personas, existe consenso en relación al hecho que un Estado puede limitar la titularidad de ciertos derechos a los no nacionales, en particular los relacionados con la ciudadanía. Sin embargo, otros deben ser reconocidos a los migrantes por su simple condición de seres humanos. Existe cierto consenso, en la jurisprudencia de los tribunales internacionales y la doctrina, respecto a la existencia de un grupo de derechos que deben ser garantizados a todos los migrantes, con independencia de su situación legal, por las autoridades del país en el que se encuentran.

Se trata de los derechos a la no discriminación, a la vida e integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, y a la asistencia consular. Adicionalmente estas personas tienen derecho a solicitar asilo y a no ser obligadas a retornar a un país donde su vida o integridad se encuentre seriamente amenazada. Los Estados deben también tomar medidas para asegurar la especial protección de los niños y adolescentes, en especial si viajan no acompañados. Así mismo, adoptar medidas para proteger a mujeres, niñas y niños de la violencia sexual.

Las anteriores son medidas que se deberían adoptar frente a todos los migrantes transnacionales. Pero ante la migración ambiental, se podría ir mucho más lejos. Aún son pocos los Estados que han dado pasos concretos para enfrentar este fenómeno. Sin embargo, se han identificado algunas medidas que contribuirían a que las personas que emprenden estos éxodos lo hagan en condiciones acordes a la dignidad humana, por un lado y, por otro, a que los Estados de origen, tránsito y destino, puedan gestionar estos flujos de población como una forma potencialmente positiva para hacer

frente a los efectos adversos de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático.

Teniendo en cuenta las normas intencionales vigentes, los expertos de la Iniciativa Nansen han identificado algunas medidas que podrán adoptarse para la protección de los migrantes ambientales transnacionales:

- Revisar los acuerdos bilaterales, subregionales y regionales existentes en materia de migración para determinar cómo podrían facilitar la migración como medida de adaptación al cambio climático. Esto incluye temas como, por ejemplo, la simplificación de documentos de viaje y aduaneros. De no existir tales acuerdos, negociar y aplicar acuerdos nuevos para facilitar la migración ambiental en condiciones de dignidad.
- Desarrollar o adaptar políticas nacionales que estipulen cuotas de permisos de residencia o programas de trabajadores estacionales, de conformidad con las normas laborales internacionales, para dar prioridad a personas provenientes de países o zonas afectadas por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático.
- Brindar capacitación y formación, entre otros a través de la alineación de la cualificación y acreditación, para que las personas provenientes de países afectados por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático puedan competir por oportunidades de empleo para personas calificadas en un mercado laboral regional o mundial, y en este sentido, cooperar estrechamente con los empleadores.
- Brindar orientación cultural y otros tipos de capacitación a los migrantes documentados antes de partir, con el fin de ayudarles a desplazarse de forma segura y en condiciones de dignidad.
- Reducir los costos de envío de remesas de las comunidades de la diáspora que se utilizan para mejorar y desarrollar la resiliencia de los familiares que permanecieron en el país de origen.
- Facilitar la práctica tradicional de los pastores de desplazarse a nivel interno y a través de fronteras internacionales para obtener acceso a agua, tierras de pastoreo y mercados regionales en tiempos de sequía; por ejemplo, a través del desarrollo de acuerdos de trashumancia o permisos de viaje especiales para facilitar el movimiento de ganado a través de fronteras.
- Por último, es necesario señalar que la posibilidad de la migración de carácter permanente es de particular importancia para los pequeños Estados insulares de zonas costeras bajas y otros países que enfrentan una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables. (IECAH,2019)

7.6.2 La migración como medida de adaptación

El desafío más ambicioso de todos los relacionados con la gestión de la movilidad humana asociada a los desastres ambientales es el transformar los procesos de migración ambiental en estrategias de adaptación que, a la vez que beneficien a las personas y comunidades involucradas, contribuyan a permitir que el país transite por una senda de desarrollo sostenible y resiliente

Si bien todo proceso migratorio sea voluntario o forzado es en sí mismo un proceso de adaptación, diversos estudios advierten de los riesgos que suponen las respuestas espontáneas ante el cambio climático, al ser adoptadas sin la adecuada información, con recursos insuficientes y sin una perspectiva adecuada estas medidas pueden derivar en efectos nocivos, tanto para quienes las adoptan, como para el desarrollo de los países involucrados. (Bosello y Cian, 2009) Así, por ejemplo, una comunidad que enfrenta el lento proceso de desertización del territorio en el que habita puede asumir que se trata de una situación pasajera si carece de la información adecuada y adoptar medidas de ajuste con una perspectiva temporal, que deriven en la sobreexplotación de los recursos con los que cuenta, hasta llevar a su completo agotamiento. Una vez consumidas las reservas, con el consecuente incremento de la pobreza y de la vulnerabilidad, esta comunidad o parte de esta migrará hacia un núcleo urbano cercano que probablemente también se encuentre afrontando los efectos de la desertización. No se contará, por tanto, con los recursos necesarios para atender a esta nueva población, que terminará engrosando los cinturones de miseria de la ciudad de destino.

En contraste, diversos estudios han analizado casos en los que las comunidades afectadas por el cambio climático han desarrollado diversos patrones migratorios para hacer frente a sus efectos y han logrado aumentar sus capacidades. Entre estos destacan las migraciones circulares y las estacionales. Sean internacionales o internos este tipo de éxodos permiten, por una parte, disminuir la presión demográfica sobre terrenos vulnerables y, por otra, proveer a las comunidades de los recursos que requieren para su supervivencia y bienestar, sin necesidad de cortar el vínculo que las une a los territorios que les pertenecen o que han habitado de manera tradicional. (Brown,2008)

La migración sin intención de retorno interna o transnacional se presenta también como una opción que puede ofrecer alternativas para la adaptación de quienes permanecen, en la medida en la que se gestione de manera adecuada las remesas enviadas a las áreas que afrontan los efectos del cambio climático invirtiéndolas, por ejemplo, en tecnología que permita adaptar la producción agropecuaria al nuevo entorno.

Este potencial ofrecido por los procesos migratorios debe ser desarrollado, para lo cual es necesario construir los marcos institucionales y normativos que doten a los migrantes, y a las comunidades de las que parte de la información, los recursos y las estructuras necesarias.

Para lograr este objetivo es necesario enfrentar tres grandes retos.

- Desarrollar programas para lograr la adaptación a través de la migración interna.
- Fortalecer y ampliar las iniciativas de migración ordenada transnacional.

- Desarrollar iniciativas para la adecuada gestión de las remesas como estrategia de adaptación al cambio climático.

Debe señalarse que las últimas dos medidas se encuentran incorporadas en el Pacto Global para la Migraciones. En contraste, la primera implica, necesariamente, incluir la movilidad humana en los planes de adaptación nacionales, tal y como recomienda el Marco de adaptación de Cancún.

La migración enfrenta los siguientes desafíos:

Identificación: Deben desarrollarse mecanismos que permitan identificar a los migrantes ambientales de los económicos y de los desplazados.

Protección: Se requieren políticas que se ocupen de la garantía de los derechos de este grupo humano. En el caso de que la migración sea transnacional deben asegurarse, al menos los siguientes derechos:

- Vida e integridad,
- no discriminación,
- libertad personal,
- garantías judiciales,
- asistencia consular,
- solicitud de asilo.

Especial protección para los grupos más vulnerables como los niños y las mujeres.

- Gestión coordinada y ordenada de los flujos migratorios: a través de acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales.
- Transformación de los procesos migratorios en estrategias de adaptación: Para lo cual se requiere:
 - Desarrollar programas para lograr la adaptación a través de la migración interna.
 - Fortalecer y ampliar las iniciativas de migración ordenada transnacional.
 - Desarrollar iniciativas para la adecuada gestión de las remesas como estrategias de adaptación al cambio climático.

7.7 Los retos del confinamiento

El confinamiento constituye la dimensión más oculta de la movilidad humana vinculada a desastres ambientales. La ausencia de movimiento, por una parte, invisibiliza el fenómeno; por otra parte, dificulta que las autoridades reconozcan la vulnerabilidad de la comunidad afectada. (McAdam,2011). Desde el Derecho internacional tampoco se aporta luz sobre este tema. No existen disposiciones específicamente orientadas a su manejo.

El primer reto que el confinamiento presenta es, justamente, hacerlo visible. Para ello es necesario, por una parte, darle identidad. Esto significa reconocerlo como un fenómeno en sí mismo, cuya ocurrencia genera consecuencias negativas para las comunidades afectadas y que debe, por lo tanto, ocupar un lugar específico en las políticas públicas y programas creados para enfrentar los efectos de las catástrofes en la movilidad humana.

Un segundo desafío tiene que ver con lo poco que se ha investigado sobre este fenómeno. A diferencia del desplazamiento o de los procesos de reubicación, la literatura especializada pocas veces se ocupa de los confinamientos. Incluso es difícil encontrar noticias al respecto, sin embargo, cuando estas situaciones logran trascender revelan su gravedad. Por ello es, necesario ahondar en el conocimiento de esta afectación a la movilidad humana, lo que permitirá diseñar mecanismos adecuados para prevenirla, gestionarla y proteger a las personas afectadas. Las acciones que se adopten deberán, además, asegurar las condiciones para que estas personas y comunidades se adapten a los cambios ambientales, promoviendo su resiliencia a fin de evitar nuevos episodios de aislamiento. (Mojica y Galvis., s.f)

Un tercer reto es el relativo a la asistencia humanitaria y la protección de los derechos de las personas afectadas por este tipo de situaciones. Si bien se ha insistido en la importancia de evitar que las personas y comunidades emprendan el éxodo, es necesario considerar la posibilidad del traslado, temporal o permanente, sea la mejor forma de garantizar su bienestar. Ello dependerá de las amenazas, riesgos, vulnerabilidades y capacidades presentes en cada caso.

El confinamiento implica tres grandes desafíos:

- **Visibilización:** Reconocer su existencia y sus efectos sobre la población.
- **Ampliación de conocimiento sobre este fenómeno:** A través de investigación.
- **Protección de quienes lo enfrentan:** De forma acorde a la vulnerabilidad que afrontan y garantizando sus derechos. En ese sentido es necesario desarrollar estrategias de evacuación y alojamiento temporal.

Capítulo 8: La cooperación panameña ante la movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres

8.1 Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 Decreto Ejecutivo N.º 34 de 24 de mayo de 2019

La Estrategia se refiere al marco legal e institucional del cambio climático en Panamá y aborda la adaptación y mitigación, estableciendo acciones propuestas a nivel nacional. Además, establece metas climáticas 2030 y un marco de transparencia 2030-2050.

La Estrategia plantea un Marco de Transparencia 2030-2050 y se propone informar a la población panameña sobre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) que se presentan en el país, facilitando el entendimiento del cambio climático y sus efectos en base a información científica. Se prevé una Plataforma Nacional para la Transparencia Climática, la cual consta de un Sistema Sostenible de Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero y de Registro Nacional de Emisiones y Reducciones de Gases de Efecto Invernadero. La plataforma, administrada por el Ministerio de Ambiente, surge como respuesta a la necesidad de informar a la ciudadanía sobre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de actividades antropogénicas identificadas en el país en los sectores de: energía, manejo de desechos, procesos industriales, agricultura, bosques y otros usos de la tierra; así como también de registrar y monitorear acciones que reduzcan las emisiones de GEI propuestas por actores involucrados en estas actividades y su viabilidad de ser comercializadas nacional e internacionalmente. Se fomentará la transparencia en el Sector Agropecuario y promoverán actividades de divulgación dirigidas a la concienciación de prácticas y consumo sostenibles.

Se prevé la participación activa de la sociedad civil en las medidas de adaptación al cambio climático. Se elaborarán programas para fortalecer y aumentar la participación ciudadana en casos de desastres. La planificación participativa y preventiva ante los impactos adversos del fenómeno se considera esencial. Sector agropecuario: El Plan Nacional de Cambio Climático para el sector agropecuario, es el resultado de un proceso participativo, consensuado, con actores clave del sector en todo el país. El objetivo es contar con un sector agropecuario resiliente, participativo, competitivo, con una economía baja en carbono. Movilidad urbana: Se prevé un programa de participación ciudadana para la movilidad urbana.

8.2 Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Programa Saneamiento de Panamá registrada como Mecanismo de Desarrollo Limpio

La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de la Ciudad de Panamá, obra que forma parte del Programa Saneamiento de Panamá, alcanzó el logro de ser registrada como Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC. Desde la concepción de la obra se determinó como objetivo que la Planta habría de diseñarse para lograr esta certificación. A la fecha, el Programa Saneamiento de Panamá es el primer proyecto estatal en ser registrado como Mecanismo de Desarrollo Limpio.

El MDL es uno de los mecanismos establecidos por el Protocolo de Kioto, el cual fue ratificado por Panamá en marzo de 1999, mediante el cual los países en desarrollo pueden participar del esfuerzo

global para la mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) ejecutando Proyectos con esa orientación.

Para lograr el registro bajo este mecanismo, el Proyecto de la PTAR debió pasar por un proceso riguroso de revisión, para demostrar entre otras cosas, que la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs) fueran significativas las que se producirían si no se aplica el mecanismo (MDL) que se registró, verificando que se producen beneficios reales, medibles y a largo plazo, en relación con la mitigación del cambio climático.

La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales cumplió cada paso de los trámites requeridos por la CMNUCC para obtener su certificación, en un proceso que se inició en abril del 2011 y que finalmente concluyó en abril del 2016 obteniendo su certificación; entre los principales beneficios que se obtendrán de la Certificación son:

- Dar un primer uso a los lodos biológicos residuales para la producción de gas
- Ahorro económico de aproximadamente US\$500,000 anuales en electricidad y 18% de ahorro en el consumo de energía para el funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
- Reducción de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), ya que el biogás se captura en vez de ser expulsado a la atmósfera
- Posibilidad de venta de bonos de carbono en el mercado internacional
- Un proyecto certificado como MDL demuestra ser viable y confiable, al haber sido evaluado cuidadosamente en el ámbito financiero y técnico.

La certificación del proyecto proviene de la cogeneración que realiza la planta al recuperar y reutilizar el biogás generado en el proceso anaerobio de digestión de lodos para generar energía térmica y eléctrica, esta última mediante un motor de combustión interna. La energía eléctrica generada se utiliza para las demandas internas de la PTAR y como valor agregado protege el medio ambiente por medio del menor consumo energético de fuentes externas de energía y por medio de la eliminación del metano, gas de efecto invernadero que muchas veces es más dañino que el dióxido de carbono.

8.3 Panamá en La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 26)

El Ministerio de Ambiente presentó el informe de la participación de la delegación panameña en la Cumbre de Naciones Unidas por el Cambio Climático (COP26) que se desarrolló del 1 al 11 de noviembre de 2021 en Glasgow, Escocia.

La delegación presencial gubernamental panameña en la COP26 estuvo compuesta por 56 personas que tuvieron una estadía de entre 4 a 13 días en Glassglow, donde participaron activamente funcionarios negociadores de la delegación del Ministerio de Ambiente.

En el caso particular del Ministerio de Ambiente de Panamá (MIAMBIENTE), la delegación estuvo compuesta por 26 funcionarios como indicó Ligia Castro, directora de Cambio Climático y coordinadora del equipo de negociadores. Veinticuatro de ellos se desplazaron con financiamiento de organismos internacionales como: Fundación Natura, AILAC, Wetlands int., FAO, PNUD, Alianza Mundial Pueblos Indígenas, mientras que solo dos de estos funcionarios fueron financiados total o parcialmente por el Estado.

Estos 26 funcionarios tuvieron responsabilidades como negociadores, delegados técnicos, negociadores alternos, panelistas y logística, tomando en cuenta que la coordinación general del evento estuvo a cargo de MiAMBIENTE.

El informe igualmente detalla la cantidad de funcionarios, el financiamiento y las funciones del resto de las instituciones de gobierno participantes.

Ante la interrogante de por qué se invierte en la participación de la COP26, el ministro de Ambiente, Milciades Concepción aseguró que es primordial participar, ya que en este evento global se toman decisiones que afectan o benefician al país en temas prioritarios como la adaptación y mitigación al cambio climático.

Además, durante la COP26 hay escenarios propicios para consolidar alianzas, captar financiamiento o realizar aproximaciones entre países que manejan temas relacionados al cambio climático. En este aspecto, durante el evento Panamá firmó acuerdos con Honduras, Colombia, Ecuador, Costa Rica, entre otros.

Como balance final la directora de Cambio Climático arrojó cifras concretas. Según la funcionaria, el país participó en 340 reuniones de negociación, y se involucró directamente en nueve (9) temáticas de negociación dentro de la COP26, contando con el apoyo de quince (15) negociadores en jornadas de hasta 15 horas de trabajo.

Además de cubrir las negociaciones, indicó Castro, se realizaron 32 eventos alternos (side events) en el Pabellón de Panamá, una innovación, dado que hasta el momento el país no había contado en una COP con un espacio propio para sus exposiciones, y que se aprovechó para realizar acuerdos y acercamientos para consolidar el posicionamiento que tiene Panamá como Líder Carbono Negativo. (MiAmbiente, 2020)

Durante el período junio a diciembre 2020, Panamá lideró la Presidencia Pro Tempore de AILAC, un grupo dentro de las negociaciones climáticas de la CMNUCC, integrado por países de América Latina

- PROCAP (Asociación de Acción por el Clima y el Océano de la Cuenca del Pacífico): Entre los principales resultados de la participación de Panamá, destacan la preparación del taller internacional denominado: El océano como fuente de soluciones climáticas, en conjunto con Fiji y el estado de California (USA); la participación nacional en un foro de alto nivel dentro del evento New York Climate Week en 2020.
- Red Latinoamericana de Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (RedINGEI): Durante el 2020, Panamá presentó su experiencia sobre sistemas nacionales de inventarios con especial énfasis en la institucionalización del proceso. Esto ayudó a recibir retroalimentación de la región y compartir la experiencia y buenas prácticas con otros Estados.

- Alianza de Programas de Gestión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para América Latina y El Caribe: El equipo de RTH-Corporativo de Panamá participa en conjunto con programas como Huella Perú, Huella Chile, Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático, Programa País Carbono Neutralidad de Costa Rica, Certificación Carbono Neutral de Ecuador y Climate Neutral Now de la CMNUCC, con el fin de poder conocer las lecciones aprendidas de cada programa y ver oportunidades de sinergias para unificar esfuerzo en la región. Panamá presentó el programa Reduce Tu Huella Corporativo en la segunda sesión de involucramiento, realizada el 15 de octubre de 2020.

8.4 El Plan Nacional de Cooperación Panamá Cooperera 2030

El Plan Nacional de Cooperación de la República de Panamá (PNC) es el resultado de un amplio proceso participativo de análisis y reflexión, realizado aproximadamente durante un año. El PNC está conformado por elementos de estrategia, operativos e instrumentales, orientados a maximizar los resultados de la cooperación, así como para guiar la elaboración de planes de acción plurianuales

Panamá Cooperera 2030 fue lanzado en mayo de 2017 como una iniciativa sin precedentes en la República de Panamá, y que actúa como instrumento de articulación y coordinación de toda la cooperación internacional y todos sus actores, desde su doble vertiente, como receptor y como donante de cooperación internacional.

La cooperación internacional del siglo XXI es una dinámica de multiplicidad de actores: gobiernos centrales, gobiernos locales, organismos internacionales, academia, empresa privada, etc.

Por tanto, cobra importancia la identificación de ejes de acción que permitan alinear la cooperación que se recibe con las necesidades más apremiantes del país y contar con una visión operativa de las acciones de Cooperación, más allá del corto plazo. En esta línea, el Sistema Nacional de cooperación puede actuar como un elemento clave dentro los procesos de modernización del Estado panameño.

Además, la consolidación y fortalecimiento de la coordinación de la cooperación se convierte en un eje y una herramienta fundamental de la Política Exterior, que posiciona al país a la vanguardia de la dinámica de cooperación global y como un referente en la región.

Dentro de dicho plan de cooperación se encuentra el Eje 9 denominado un medio ambiente protegido y sostenible el mismo muestra una serie de objetivos que el Estado Panameño ha propuesto para el cumplimiento de la agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Líneas de acción prioritarias para la Cooperación en este eje:

- promover una gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos;
- desarrollar políticas de prevención, reciclaje y reutilización que permitan la reducción de los desechos;
- aplicar la innovación científica y tecnológica hacia modalidades de producción más eficientes y sostenibles;

- incorporar medidas de lucha contra el cambio climático en las políticas y estrategias nacionales;
- implicar al conjunto de la población y a las empresas en el consumo responsable, el respeto medioambiental y la mitigación del cambio climático;
- apoyar la creación, el fortalecimiento y la articulación de empresas dentro del sector medioambiental;
- incorporar y articular la gestión del riesgo en las políticas de desarrollo, de ordenamiento territorial, de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y de gestión ambiental;
- desarrollar Sistemas de Alerta Temprana de catástrofes naturales y ejercicios de simulacros y de toma de decisiones a través de simulaciones;
- diseñar e implantar protocolos y esquemas de actuación sectorial y territorial coordinados y efectivos de respuesta ante los desastres naturales;
- establecer planes de recuperación ante desastres naturales que contemplen alojamientos temporales, restablecimiento de los medios de vida, reconstrucción del tejido social y transferencia de tecnologías para la reconstrucción de la infraestructura afectada. (MIRE,2017)

8.5 Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

Creado mediante Ley n.º22 del 15 de noviembre de 1982, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) es el ente de respuesta encargado de ayudar a proteger a la población de los daños ocasionados por desastres de cualquier origen. Para esto, coordina medidas destinadas a prevenir y reducir el impacto de las catástrofes, mitigar o neutralizar los daños que tales cataclismos pudiesen causar a personas y bienes, así como llevar a cabo acciones de respuesta a emergencias.

El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) cuenta con una oficina de cooperación técnica internacional – CTI. Esta oficina es la encargada de coordinar, orientar, revisar y dar seguimiento a las gestiones relacionadas con la cooperación a nivel nacional e internacional y busca igualmente la captación de recursos internacionales para la ejecución de las actividades, programas y proyectos que desarrolle la institución. De igual forma le corresponde tramitar los documentos de autorización para la participación de los funcionarios y voluntarios en misiones oficiales al exterior del país. (SINAPROC, s.f)

Actividades de Coordinación a nivel Interinstitucional

- Reuniones de coordinación y seguimiento a la actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.
- Seguimiento a las actividades con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la presentación de los representantes de la Unión Europea sobre el Proyecto Copernicus, (Programa de información geoespacial a nivel mundial).
- Participación en el Ministerio de Relaciones Exteriores para el seguimiento al Plan de Acción en la implementación del acuerdo de colaboración entre el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLRAH) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).
- Participación en el Ministerio de Relaciones para el seguimiento a las actividades del Plan de Acción dentro de la implementación del acuerdo de colaboración entre el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLRAH) y la Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños (CELAC).
- Participación en la sesión de trabajo con Banco Mundial y actores institucionales para la presentación de la herramienta tecnológica dentro de la evaluación de pérdidas y daños en casos de desastres. (Está en fase de consulta y presentación).

Reunión de coordinación con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Ministerio de Economía y Finanzas y otras instituciones que participan en los programas de becas en Japón o un tercer país. (SINAPROC, s.f)

Otras actividades que desarrolla la Oficina de Cooperación Técnica Internacional

- Es el enlace ante el Ministerio de Relaciones Exteriores para atender las actividades de cooperación en reducción de riesgo a desastres con Representaciones Diplomáticas de otros países u organismos internacionales, (SICA, USAID/OFDA, CRRH, CCAD, OEA, OIM, entre otras)
- La oficina funge como enlace para dar seguimiento a los compromisos de avances en la reducción de riesgo de desastres en atención a los instrumentos financieros con los organismos internacionales Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Esta encargada de dar seguimiento a las actividades que se desarrollan con el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).
- La oficina es el Enlace Nacional de Panamá ante el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).

- Participa de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo de Representantes del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).
- Coordinar las actividades de Reducción de Riesgo con Agencia de las Naciones Unidas, entre ellas: UNRRD y PNUD.
- Es la oficina que coordina actividades de Reducción de riesgo de desastres con la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres de Panamá.
- Le corresponde coordinar y dar seguimiento a los procesos de capacitación a través de la cooperación, en temas de reducción de riesgo de desastres a funcionarios o voluntarios a nivel internacional o a nivel nacional.
- Coordina actividades de capacitación en tema de reducción de riesgo de desastres con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), a nivel internacional y el desarrollo de actividades en el ámbito nacional.
- Le corresponde brindar asesoramiento técnico en la formulación cartas, memorando de entendimiento, acuerdo o convenios en materia de cooperación en los temas de reducción de riesgo de desastres, a nivel nacional o internacional.

8.6 Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria CLRAH

Ante la creciente recurrencia de los eventos naturales que producen situaciones de desastre, donde la población se ve afectada y el impacto es cada vez más devastador, la solidaridad humana y la cooperación se convierten en aspectos importantes para mejorar las capacidades de respuesta en la región.

En algunos eventos, los recursos que poseen los propios países no son suficientes para atender las situaciones de crisis humanitaria siendo necesaria la cooperación y coordinación a nivel regional e internacional para mejorar la calidad de la atención que se brinda a las personas afectadas por los diferentes eventos.

En apoyo a los esfuerzos de coordinación de asistencia humanitaria internacional, el Gobierno de la República de Panamá crea el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLRAH) como una instancia de facilitación logística que brindará apoyo a las operaciones de respuesta de los sistemas nacionales y de los organismos internacionales especializados en asistencia humanitaria ante situaciones de desastres naturales u otros eventos antropogénicos que impacten en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos de la región.(MINGOB,s.f)

Misión

Establecerse como una plataforma logística de asistencia humanitaria que permitirá la facilitación de las actividades de recepción, manejo, almacenamiento y redistribución de insumos y equipo, así como la movilización de recurso humano, sin perjuicio de cualquier otra actividad relativa, para una

eficiente gestión de asistencia humanitaria frente a las emergencias nacionales e internacionales, fortaleciendo así a los países de la región.

Visión

Desarrollar un Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria de excelencia por conducto del desarrollo de la infraestructura que mejore la preparación, remisión y entrega brindada por las autoridades nacionales e internacionales de respuesta, en la región. (MINGOB, s.f)

Hub humanitario de las Américas

Los países de América Latina y el Caribe siguen siendo afectados por eventos adversos que han culminado en grandes desastres asociados a las múltiples amenazas que prevalecen en la región por ende la ayuda humanitaria que proveen países amigos muchas veces no logra ser trasladada a tiempo y con la efectividad que se requiere al país afectado.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional de la República de Panamá ha presentado al servicio del mundo, y específicamente a la región Latinoamericana, una propuesta de cooperación técnica internacional para el apoyo y asistencia humanitaria regional consistente en la creación de una plataforma logística que facilite la coordinación estratégica de recurso humano y equipos, así como la recepción, manejo y despacho de suministros orientados a apoyar la ayuda humanitaria a situaciones de catástrofes nacionales e internacionales.

El Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLRAH), conocido también como el “hub humanitario”, surge por la necesidad de proporcionar una infraestructura con los servicios necesarios para una mejor coordinación y eficiencia antes, durante y después de una crisis humanitaria que requiera de la cooperación internacional del país afectado.

El CLRAH es una plataforma logística y resiliente de asistencia humanitaria cuyo fin es facilitar las actividades de recepción, manejo, almacenamiento y redistribución de insumos y equipo, así como la movilización de recurso humano, sin perjuicio de cualquier otra actividad afín, para una eficiente gestión de asistencia humanitaria frente a las emergencias nacionales e internacionales.

El complejo logístico se localiza dentro del área económica especial Panamá Pacífico y cuenta con un área total de 6,12 hectáreas ubicadas de forma contigua a la pista del Aeropuerto Internacional Panamá Pacífico y con una alta conectividad con los más importantes puertos de carga contenerizada ubicados en Panamá y Colón. ((MINGOB, s.f)

Oficina Nacional Para la Atención de Refugiados (ONPAR)

Panamá ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 mediante la Ley No.5 del 26 de octubre de 1977. A través del Decreto Ejecutivo N°5 de 16 de enero de 2018, que deroga el Decreto Ejecutivo N°23 del 10 de febrero de 1998, se desarrolla el procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado.

La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR), la cual está adscrita al Ministerio de Gobierno, está a cargo de la coordinación y ejecución de las decisiones que arribe la Comisión Nacional de Protección para Refugiados (CONARE), así como de los programas de atención y protección a los refugiados (Art. 16, Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018).

En la República de Panamá, toda persona que invoque la condición de refugiado podrá presentar ante la autoridad receptora primaria (autoridad que tiene el primer contacto con el solicitante) o ante la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) la solicitud de protección al Estado Panameño (Art. 28, Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018).

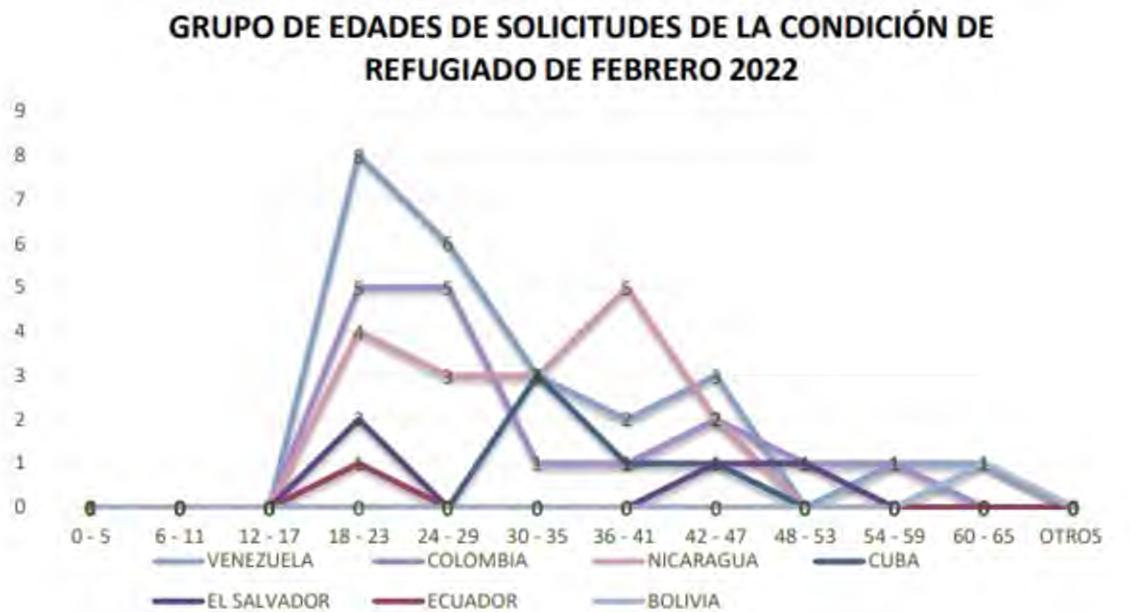
Debido a la situación del estado de emergencia nacional que afronta el país por la pandemia del COVID-19, sólo se realizaron los siguientes trámites en el mes de ENERO de 2022 por la ONPAR, las cuales se desglosan a continuación:

TABLA 1 SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
VENEZUELA	024	010	014
NICARAGUA	017	009	008
COLOMBIA	016	009	007
CUBA	005	003	002
EL SALVADOR	004	002	002
ECUADOR	001	001	000
BOLIVIA	001	001	000
TOTAL		068	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

FIGURA 8: GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

TABLA 2: ENTREVISTAS PROGRAMADAS DE FEBRERO 2022

ENTREVISTAS PROGRAMADAS DE FEBRERO 2022	
REGISTRO	CANTIDAD
ASISTENCIA	056
AUSENCIAS	012

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

TABLA 3: SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, ADMITIDAS A TRAMITE DE FEBRERO 2022

SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, ADMITIDAS A TRÁMITE DE FEBRERO 2022			
PAÍS DE ORIGEN	CANTIDAD	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
TOTAL		000	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Solicitudes admitidas a trámite: Son aquellas que una vez analizadas y evaluada la solicitud de la condición de refugiado, reviste la apariencia de cumplir con las cláusulas de inclusión en la definición de refugiado, que es toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia habitual, y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose, fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Art. 5, Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018).

De Admitirse el caso a trámite, la ONPAR en su calidad de Secretaría Técnica de la CONARE, preparará un informe evaluativo. Este contendrá los datos generales del Solicitante de la Condición de Refugiado, un resumen del caso, la narración de los hechos que fundamentan la solicitud, las pruebas aportadas, la información de contexto obtenida y un análisis del expediente, con los fundamentos de derecho que lo respalden. Este documento llevará la firma del funcionario evaluador y el director de la ONPAR (Art. 44, Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018).

Encontrándose completo el expediente la ONPAR procederá a incluir el caso en la agenda de la siguiente reunión de la CONARE para su debida consideración (Art. 45, Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018)

La ONPAR enviará a los miembros de la CONARE con quince (15) días de antelación a la reunión correspondiente, los informes evaluativos de los distintos casos que hayan sido incluidos a la agenda. A estos se anexará una copia de los expedientes para su debido examen por parte de los Comisionados (Art.46, Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018).

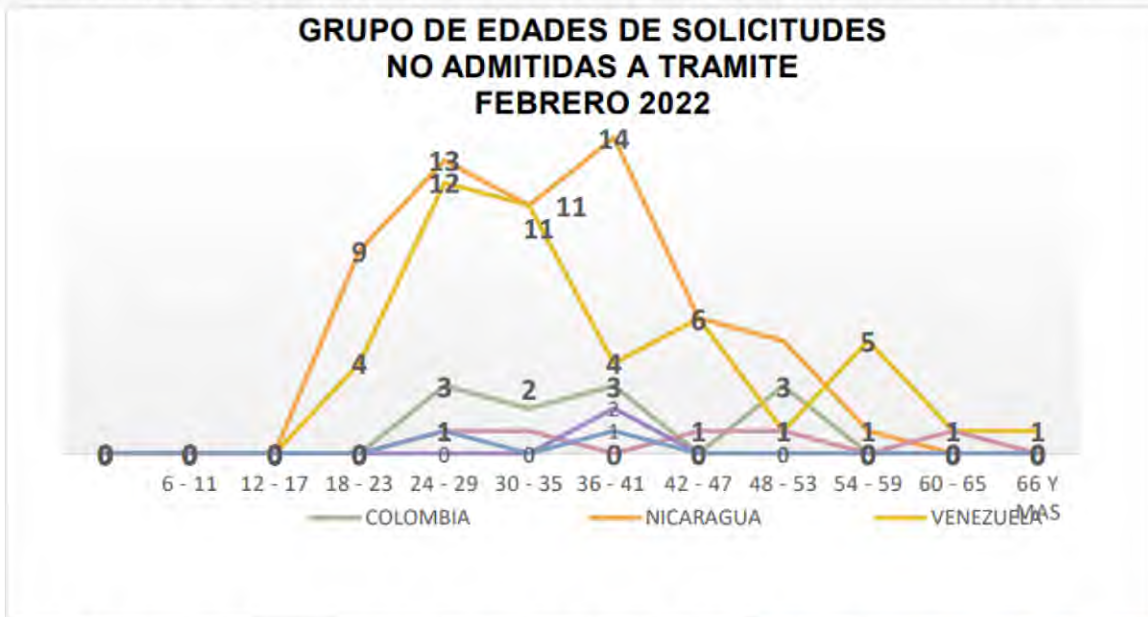
TABLA 4: SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, NO ADMITIDAS A TRAMITE DE FEBRERO2022.

SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, NO ADMITIDAS A TRÁMITE DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
NICARAGUA	059	041	018
VENEZUELA	045	022	023
COLOMBIA	012	005	007
EI SALVADOR	005	003	002
HONDURAS	002	002	000
CUBA	002	001	001
HAITI	001	001	000
TOTAL		126	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Solicitudes no admitidas a trámite: Son aquellos que una vez analizada y evaluada la solicitud de la condición de refugiado, no reviste la apariencia de cumplir con las cláusulas de inclusión en la definición de refugiado y que pudiera tener una connotación fraudulenta o que notoriamente no guarda relación alguna con los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado, resultando ser manifiestamente infundada.

FIGURA 9: GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES NO ADMITIDAS A TRAMITE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

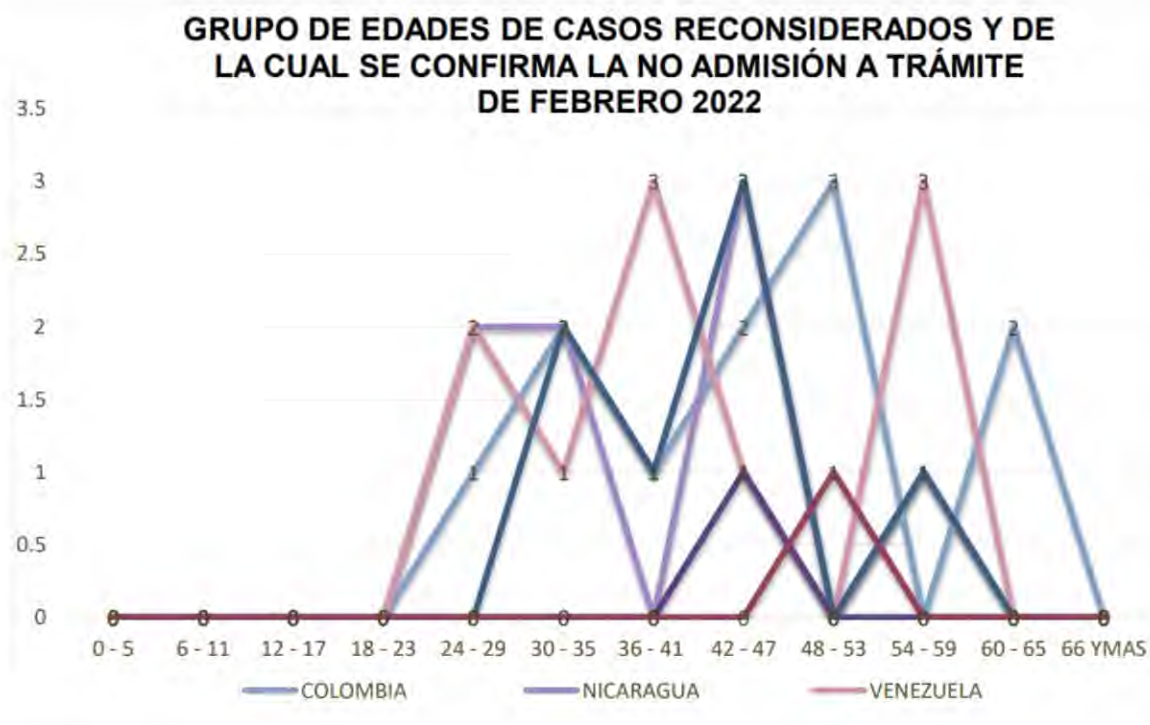
TABLA 5: CASOS DE RECONSIDERANCIONES Y DE LA CUAL SE CONFIRMA LA NO ADMISIÓN A TRAMITE DE FEBRERO 2022

CASOS DE RECONSIDERACIONES Y DE LA CUAL SE CONFIRMA LA NO ADMISIÓN A TRÁMITE DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
COLOMBIA	011	009	002
VENEZUELA	010	008	002
NICARAGUA	008	003	005
EL SALVADOR	007	006	001
GUATEMALA	001	001	000
TOGO	001	001	000
TOTAL		038	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Confirmación de no admisión a trámite: Son aquellos en los cuales ya hubo una decisión de No Admisión y hacen uso del Recurso de Reconsideración, que, al entrar al análisis y reevaluación, no existe ningún nexo causal con algunos de los motivos contemplados en la ley, para ser Admitido a Trámite.

FIGURA 10: GRPO DE EDADES DE CASOS RECONSIDERADOS Y DE LA CUAL SE CONFIRMA LA NO ADMISIÓN A TRÁMITE DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

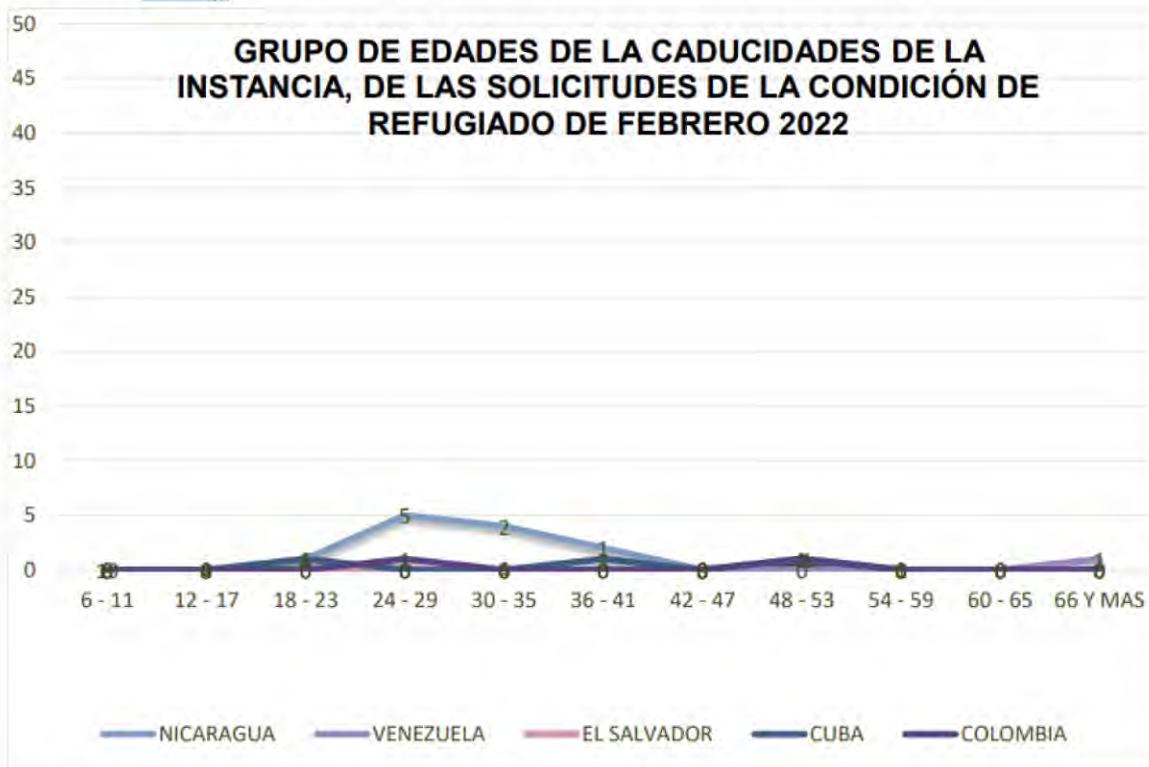
TABLA 6: CADUCIDADES DE LA INSTANCIA, DE LAS SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, FEBRERO 2022

CADUCIDADES DE LA INSTANCIA, DE LAS SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
NICARAGUA	013	008	005
CUBA	003	001	002
COLOMBIA	002	000	002
VENEZUELA	001	000	001
EL SALVADOR	001	001	000
TOTAL		020	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Caducidad de instancia: son aquellas solicitudes de la condición de refugiado, que se encuentran paralizadas por un término de tres meses o más debido al incumplimiento del peticionario en no asistir a su entrevista (art. 45, ley no. 38 de 2000).

FIGURA 11: GRUPO DE EDADES DE LA CADUCIDADES DE LA INSTANCIA, DE LAS SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE FEBRERO 2022.



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

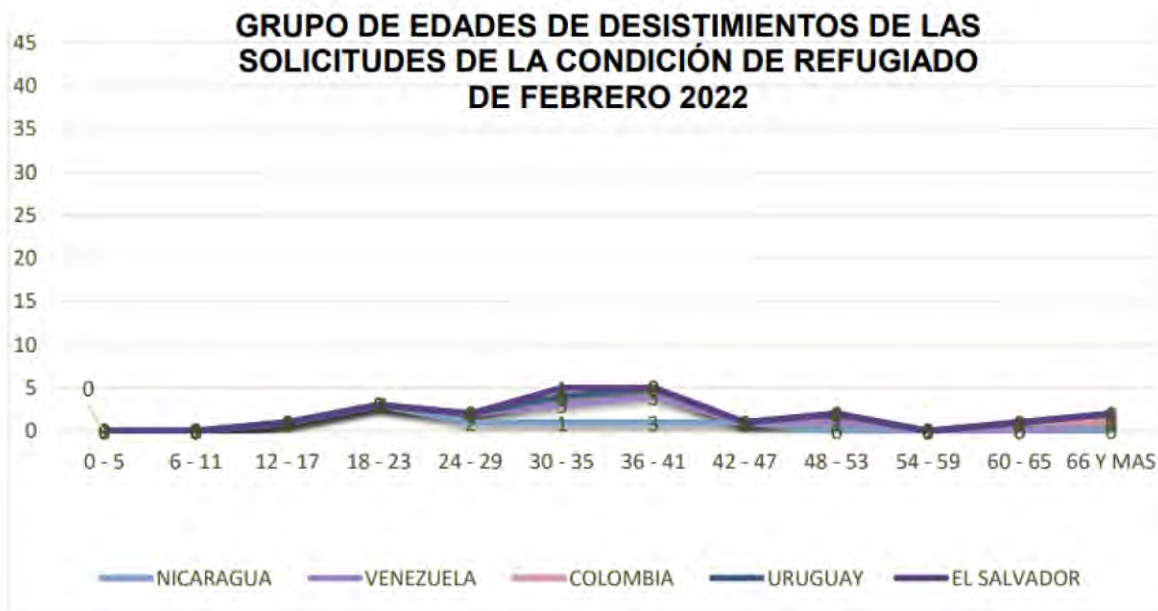
TABLA 7: DESISTIMIENTOS DE LAS SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE FEBRERO 2022

DESISTIMIENTOS DE LAS SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
NICARAGUA	008	005	003
VENEZUELA	008	002	006
COLOMBIA	004	002	002
URUGUAY	001	001	000
EL SALVADOR	001	000	001
TOTAL		022	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Desistimiento: es el acto voluntario del solicitante de la condición de refugiado de renunciar a su trámite de reconocimiento del estatuto de refugiado por lo que se ordena el archivo del expediente e impedirá al solicitante volver a presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en la república de panamá por los mismos hechos (art. 158, ley no. 38 de 2000).

FIGURA 12: GRUPO DE EDADES DE DESISTIMIENTOS DE LAS SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022 extraído de datosabiertos.gob.pa

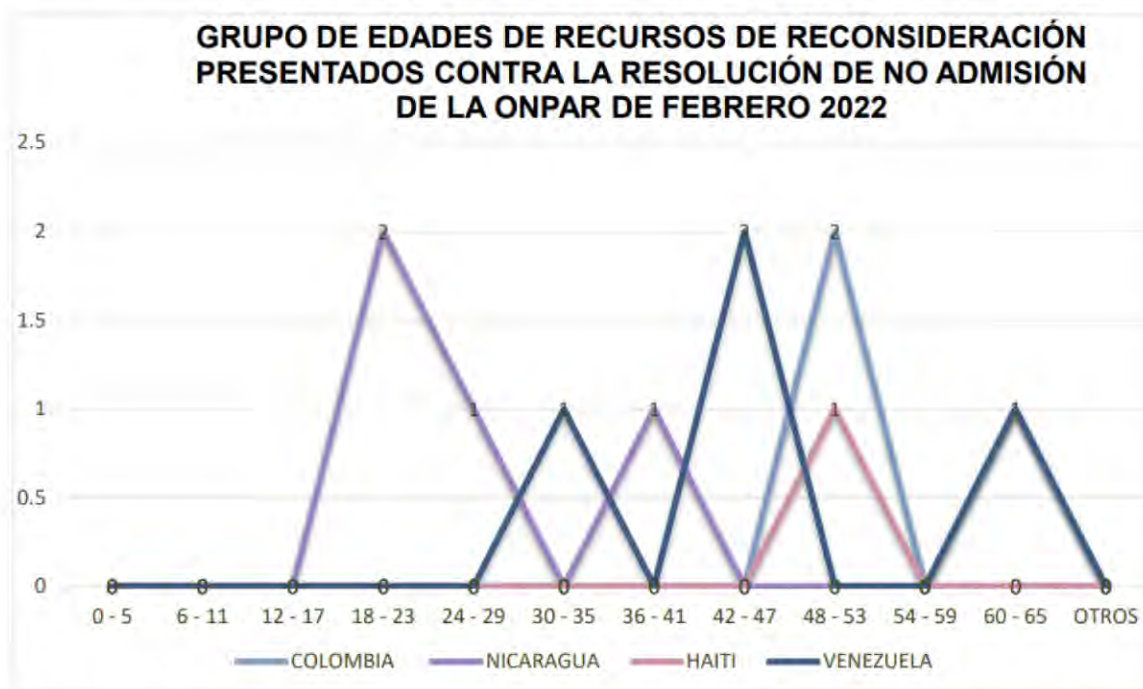
TABLA 8: RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADOS CONTRA LA RESOLUCION DE NO ADMISIÓN DE LA ONPAR DE FEBRERO 2022

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADOS CONTRA LA RESOLUCIÓN DE NO ADMISIÓN DE LA ONPAR DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
VENEZUELA	004	002	002
NICARAGUA	004	003	001
COLOMBIA	003	001	002
HAITI	001	001	000
TOTAL		012	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Recurso de Reconsideración: es el que se presenta ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que aclare, modifique, revoque o anule la resolución (art.166, no.1 de la ley n°38 de 2000 y art. 43 decreto ejecutivo no. 5 de 2018).

FIGURA 13: GRUPO DE EDADES DE RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADOS CONTRA LA RESOLUCIÓN DE NO ADMISIÓN DE LA ONPAR DE FEBRERO 2022.



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Otros tramites:

TABLA 9: SOLICITUDES DE CARNÉ DE RESIDENCIA PERMANENTE DE FEBRERO 2022

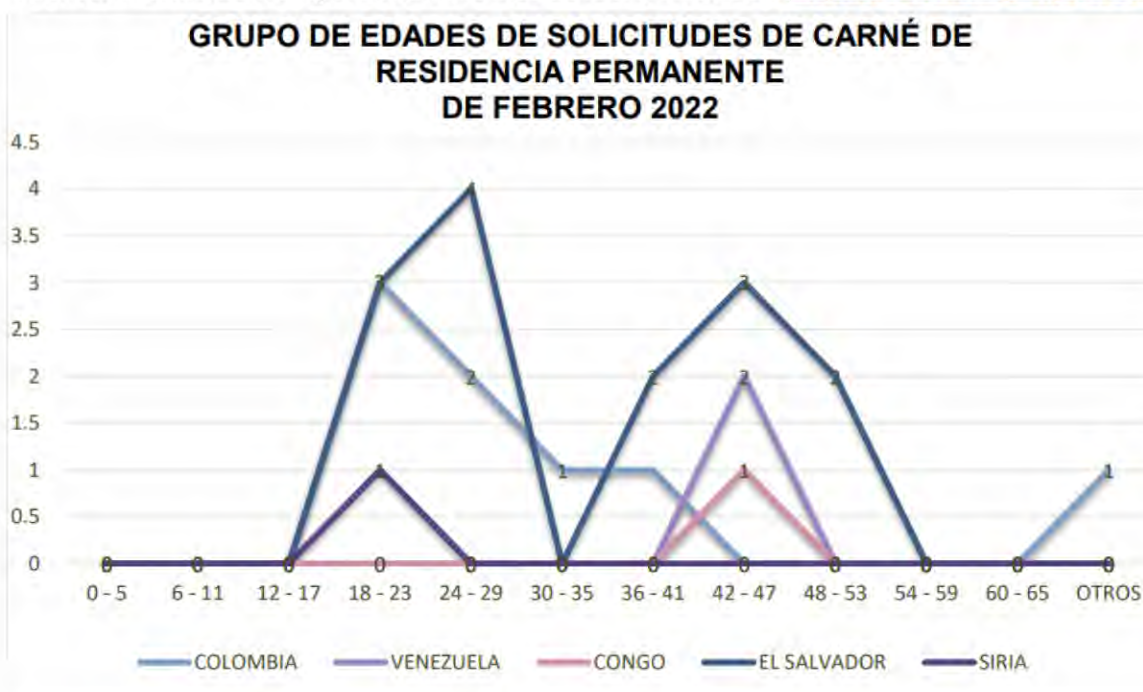
SOLICITUDES CARNÉ DE RESIDENCIA PERMANENTE DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
EL SALVADOR	014	009	005
COLOMBIA	008	006	002
VENEZUELA	002	001	001
SIRIA	001	001	000
CONGO	001	000	001
TOTAL		026	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Residencia Permanente: son aquellas que el servicio nacional de migración otorga cuando el refugiado reconocido por la CONARE junto a su núcleo familiar básico, tiene tres años con la residencia temporal, conforme a lo establecido en la ley no. 74 de 2013.

FIGURA: 14 GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES DE CARNÉ DE RESIDENCIA PERMANENTE DE FEBRERO 2022

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: [https://www.mingob.gob.pa/wp-](https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf)



[content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf](https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf)

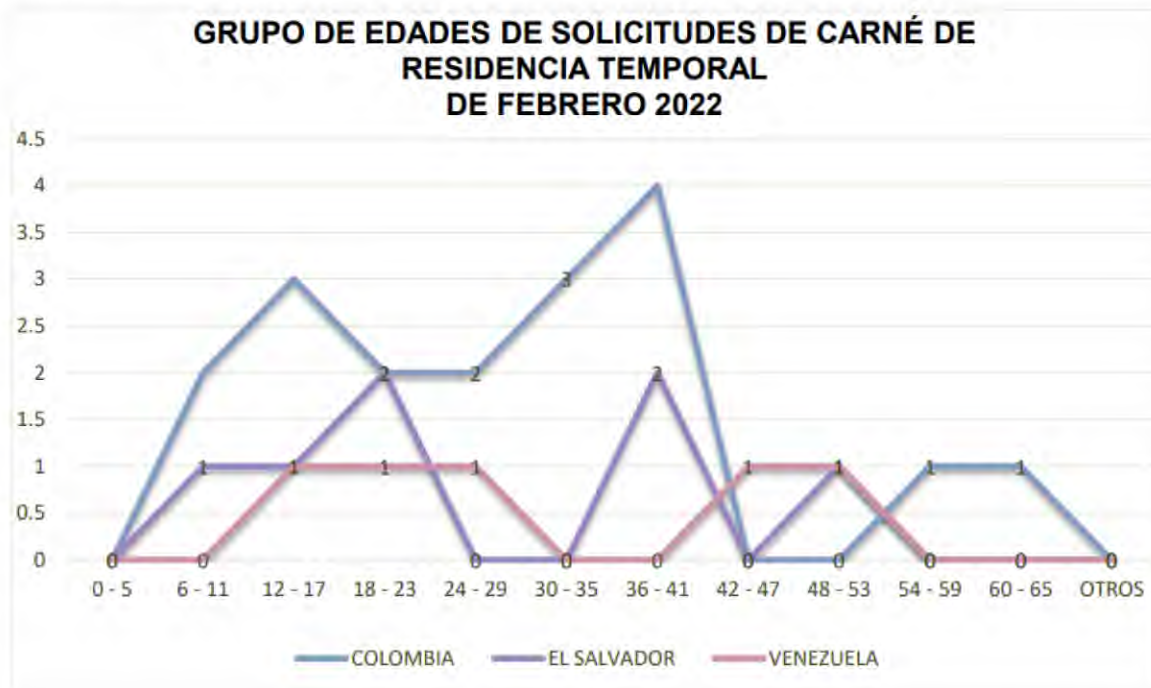
TABLA 10: SOLICITUDES DE CARNÉ DE RESIDENCIA TEMPORAL DEL SNM, FEBRERO 2022

SOLICITUDES DE CARNÉ DE RESIDENCIA TEMPORAL DEL SNM, FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
COLOMBIA	018	008	010
EL SALVADOR	007	004	003
VENEZUELA	005	002	003
TOTAL		030	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022 extraído de datosabiertos.gob.pa

Residencia temporal: son aquellas que el servicio nacional de migración otorga cuando el refugiado junto a su núcleo familiar básico ha sido reconocido por la CONARE y tiene una vigencia de un año.

FIGURA 15: GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES DE CARNÉ DE RESIDENCIA TEMPORAL DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

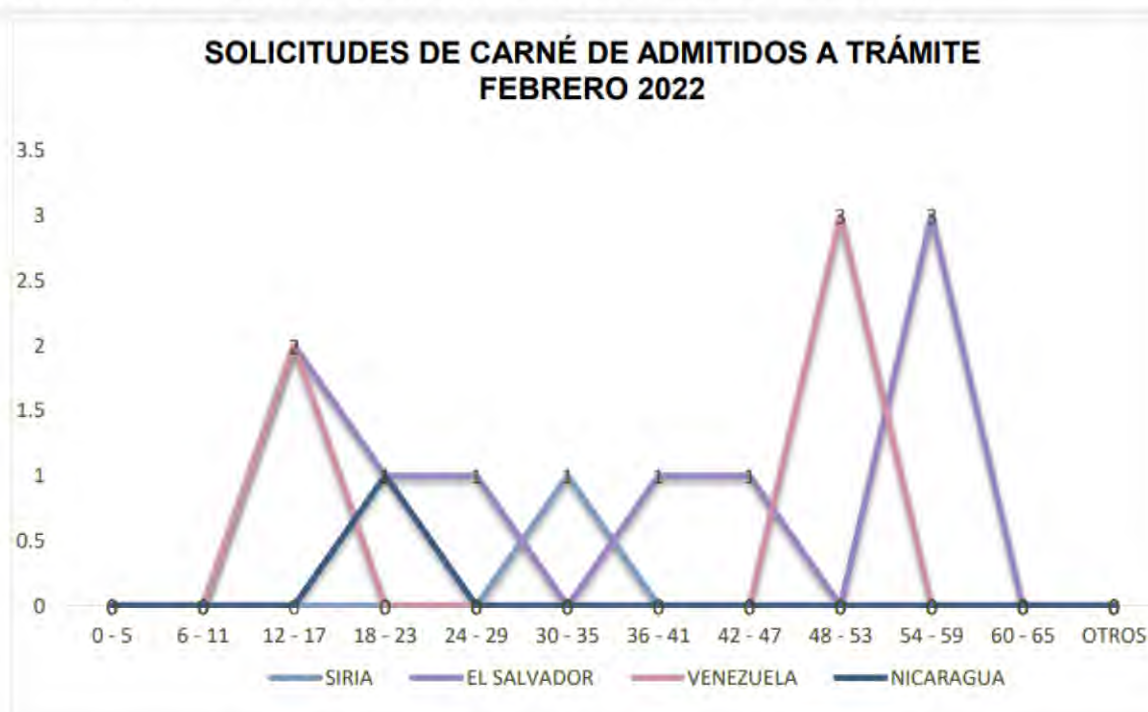
TABLA 11: SOLICITUDES DE CARNÉ DE ADMITIDOS A TRÁMITE DE FEBRERO DE 2022

SOLICITUDES DE CARNÉ DE ADMITIDOS A TRÁMITE DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
EL SALVADOR	009	005	004
VENEZUELA	005	002	003
SIRIA	001	001	000
NICARAGUA	001	001	000
TOTAL		016	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Carné de admitido a trámite: son aquellos que el servicio nacional de migración otorga cuando el solicitante de la condición de refugiado ha sido admitido a trámite por la ONPAR junto a su núcleo familiar básico y tiene una vigencia de seis meses.

FIGURA 16: SOLICITUDES DE CARNÉ DE ADMITIDOS A TRÁMITE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

TABLA 12: SOLICITUDES DE PEMISOS DE TRABAJO INDEFINIDOS RECONOCIDOS DE FEBERO 2022

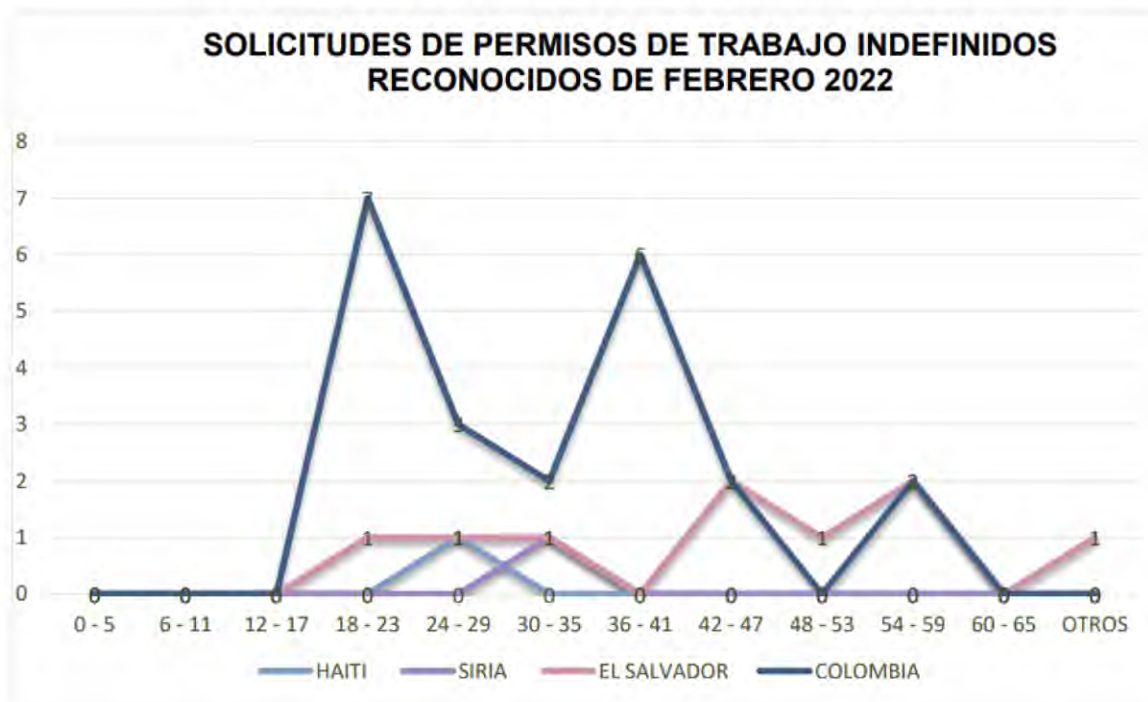
SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJO INDEFINIDOS RECONOCIDOS DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
COLOMBIA	022	010	012
EL SALVADOR	009	006	003
HAITI	001	000	001
SIRIA	001	001	000
TOTAL		033	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Permiso de trabajo indefinido: son aquellos que otorga el ministerio de trabajo y desarrollo laboral, cuando el refugiado reconocido por la CONARE junto a su núcleo familiar básico, tiene la residencia

permanente que contempla la ley 74 de 15 de octubre de 2013 que otorga el servicio nacional de migración

FIGURA 17: SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJO INDEFINIDOS RECONOCIDOS DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

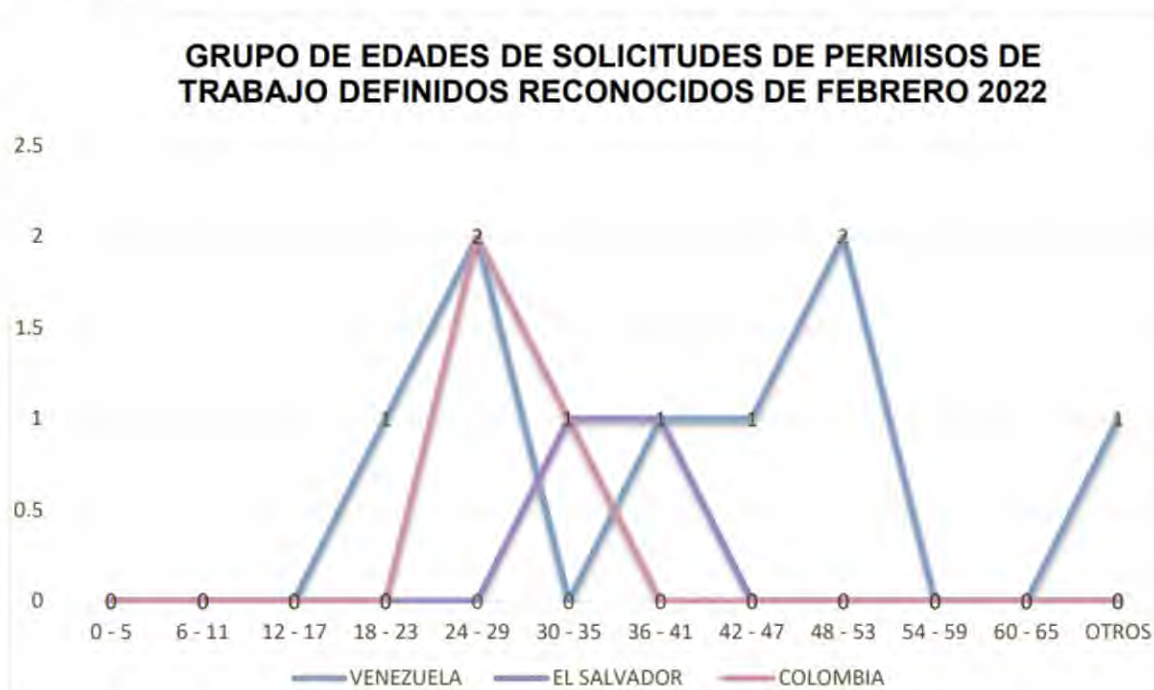
TABLA 13: SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJOS DEFINIDOS RECONOCIDOS DE FEBRERO 2022

SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJO DEFINIDOS RECONOCIDOS DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
VENEZUELA	008	004	004
COLOMBIA	003	002	001
EL SALVADOR	002	001	001
TOTAL		012	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Permiso de trabajo definido: Son aquellos que otorga el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuando el Refugiado Reconocido por la CONARE junto a su núcleo familiar básico, tiene la Residencia Temporal por un año, emitido por el Servicio Nacional de Migración.

FIGURA 18: GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJOS DEFINIDOS RECONOCIDOS DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

TABLA 14: SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJOS ADMITIDOS A TRÁMITE DE FEBRERO 2022

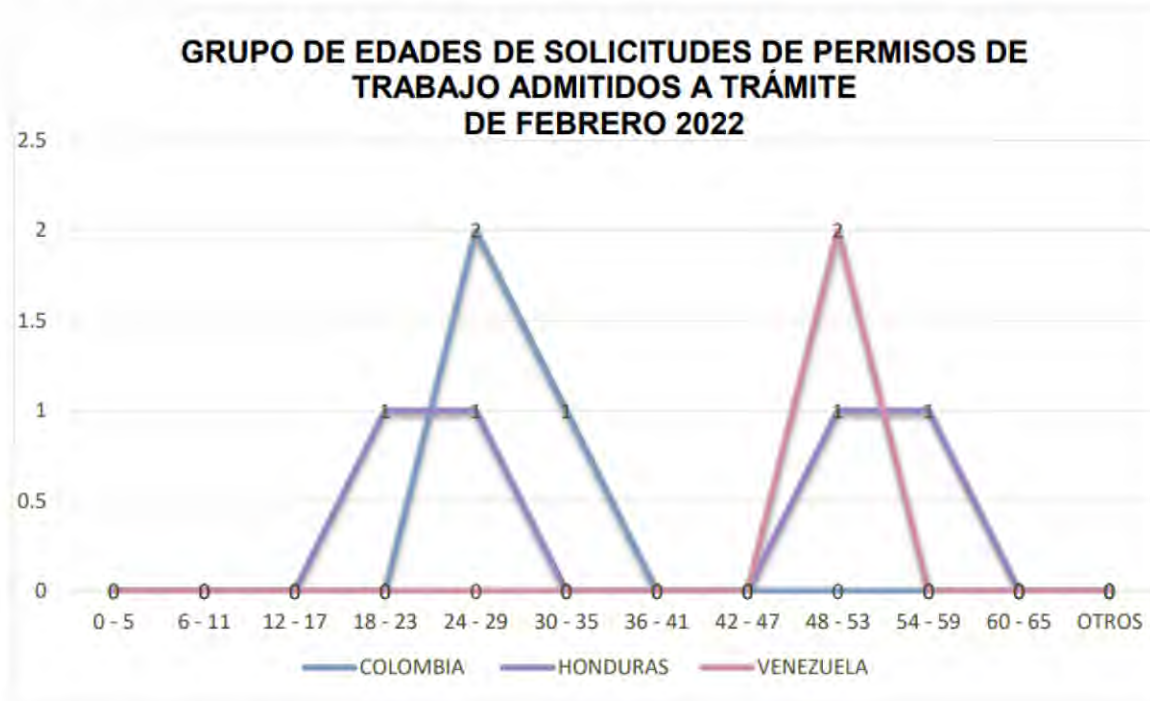
Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022 extraído de datosabiertos.gob.pa

SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJO ADMITIDOS A TRÁMITE DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
HONDURAS	004	003	001
COLOMBIA	002	001	001
VENEZUELA	002	001	001
TOTAL		008	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Permiso de trabajo definido admitidos a trámite: Son aquellos que otorga el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuando el Solicitante de la Condición de Refugiado ha sido Admitido a Trámite por la ONPAR junto a su núcleo familiar básico y tiene una vigencia de seis meses.

FIGURA 19: GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJO ADMITIDOS A TRÁMITE DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

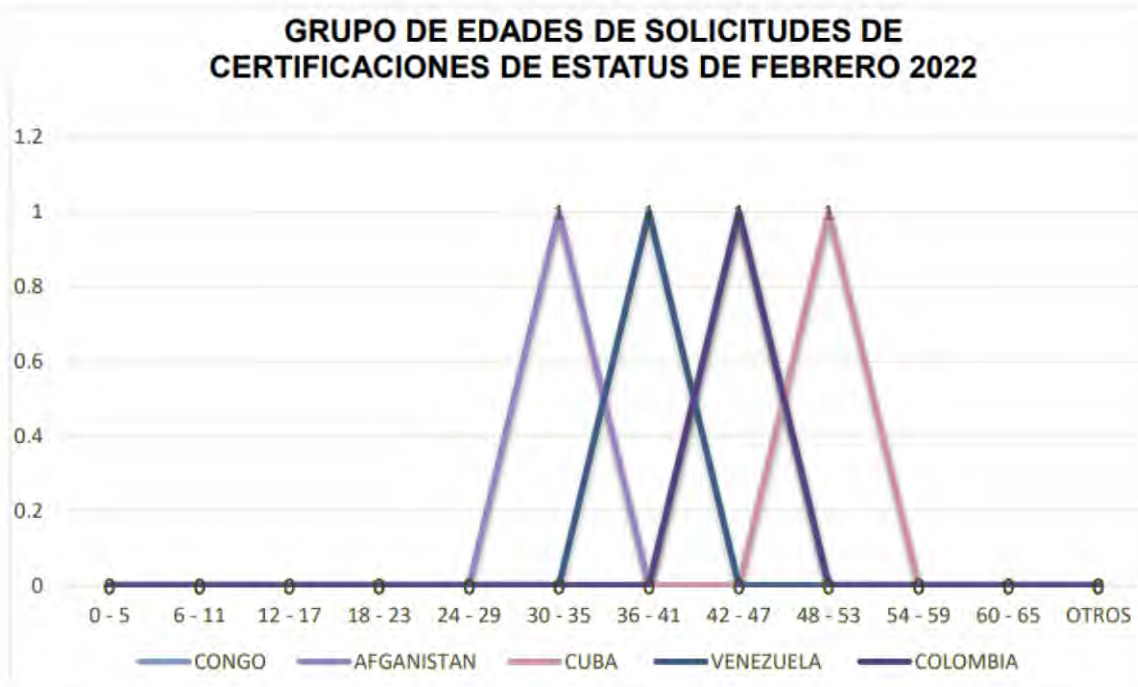
TABLA 15: SOLICITUDES DE CERTIFICACIONES DE ESTATUS DE FEBRERO 2022

SOLICITUDES DE CERTIFICACIONES DE ESTATUS DE FEBRERO 2022			
PAIS DE ORIGEN	CANTIDAD TOTAL	SEXO	
		HOMBRE	MUJER
COLOMBIA	001	000	001
VENEZUELA	001	000	001
CUBA	001	001	000
AFGANISTAN	001	001	000
CONGO	001	000	001
TOTAL		005	

Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Certificaciones varias: Certificaciones de estatus que otorga la oficina (ONPAR) dirigidas a educación, salud y bancos.

FIGURA 20: GRUPO DE EDADES DE SOLICITUDES DE CERTIFICACIONES DE ESTATUS DE FEBRERO 2022



Fuente: Informe de Transparencia de le mes de febrero de 2022: <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-DE-TRANSPARENCIA-FEBRERO-2022.pdf>

Capítulo 9 Caso Ioane Teitiota vs. El director ejecutivo del Ministerio de Negocios, innovación y empleo de Nueva Zelanda

En febrero de 2016, Ioane Teitiota, ciudadano de Kiribati, una nación del Pacífico, denunció al gobierno de Nueva Zelanda ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR) tras rechazar las autoridades su petición de asilo como “refugiado ambiental”. Ioane Teitiota había sido deportado de Nueva Zelanda a Kiribati en septiembre de 2015. El CCPR ha dado a conocer su decisión sobre el caso

“La decisión sienta un precedente mundial”, ha dicho Kate Schuetze, investigadora sobre Oceanía de Amnistía Internacional. “El Comité afirma que un Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos humanos si devuelve a una persona a un país donde debido a la crisis climática su vida está en peligro o corre el riesgo de sufrir un trato cruel, inhumano o degradante”.

(Amnistía Internacional, 2020)

Teitiota afirma que, como consecuencia de la crisis climática, en su país de origen tuvo que enfrentarse a conflictos sobre tierras y sufrió dificultades para acceder a agua potable, y que por tanto se vio obligado a emigrar con su familia a Nueva Zelanda, donde solicitó la condición de refugiado tras expirar su visado, en 2010.

Tras ser le denegada su petición de asilo por el Tribunal de Inmigración y Protección, el Tribunal de Apelación y el Tribunal Supremo de Nueva Zelanda, Teitiota presentó una denuncia ante el Comité de Derechos Humanos alegando que Nueva Zelanda había violado su derecho a la vida con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al deportarlo a Kiribati.

Si bien el Comité halló que la deportación de Teitiota no había sido ilegal porque su vida no corría peligro inmediato en Kiribati, reconoció que el cambio climático suponía una grave amenaza para el derecho a la vida y por consiguiente las personas responsables de decidir sobre impugnaciones de deportación deben tener esto en cuenta al examinarlas.

Esta decisión del Comité sugiere que las futuras denuncias podrían prosperar cuando haya pruebas de que “los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a una violación de sus derechos”.

“El mensaje es claro: No es preciso esperar a que los Estados insulares del Pacífico desaparezcan bajo las aguas para comenzar a cumplir con la obligación de proteger el derecho a la vida”, ha manifestado Schuetze.

Todos los Estados tienen la obligación de derechos humanos de proteger a las personas de los efectos nocivos de la crisis climática, incluido el desplazamiento. Por tanto, es fundamental que se actúe con urgencia para que el aumento de las temperaturas se mantenga lo más bajo posible, y en todo caso no supere los 1,5 °C.

“Las islas del Pacífico son las primeras en dar la alarma sobre el fenómeno de la migración por causas climáticas. Estados insulares como Kiribati y Tuvalu sólo están a uno o dos metros por sobre el nivel del mar. Su población está expuesta actualmente a graves impactos climáticos, como el acceso limitado a tierras habitables, agua potable y medios de subsistencia. Los gobiernos deben tener en cuenta esta peligrosa realidad y la amenaza inminente que el calentamiento del planeta supone para las vidas y los medios de subsistencia de los pueblos del Pacífico”.

Dos miembros del Comité se manifestaron formalmente en desacuerdo con esta conclusión y apoyaron la denuncia de Teitiota. Duncan Laki Muhumuza, de Uganda, afirmó que “las condiciones de vida expuestas por el autor, consecuencia del cambio climático en la República de Kiribati, son sensiblemente graves y suponen un peligro real, personal y razonablemente previsible de amenaza a su vida con arreglo al artículo 6.1 del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos]. Además, el Comité debe abordar cuestiones del cambio climático críticas y claramente irreversibles con un planteamiento que procure fomentar el carácter sagrado de la vida humana.

(Amnistía Internacional, 2020)

Conclusiones

1. Teniendo en cuenta que la migración es un fenómeno históricamente conocido, la comunidad internacional ha creado diversos regímenes para la protección de las personas en este aspecto. Sin embargo, los nuevos tiempos y necesidades han sometido a debate cuestiones novedosas como el desplazamiento ambiental, a las cuales los regímenes existentes no responden de manera adecuada. que no solo es difícil jurídicamente encuadrar los desplazamientos

ambientales en esta categoría, sino que es políticamente inviable, al menos en un futuro cercano.

Finalmente, en cuanto al régimen de desplazamiento interno, lo cierto es que no es un referente importante en la protección de los desplazados ambientales, puesto que no está plenamente consolidado y aún deja muchos aspectos relegados a la soberanía estatal

2. Existe un amplio debate en relación con la terminología de las movilizaciones por motivos ambientales. Esta discusión no es menor considerando la multiplicidad de regímenes de migración y la necesidad de brindar una protección adecuada a quienes padecen hoy más que nunca las consecuencias del cambio climático y otros fenómenos ambientales.

De hecho, la falta de un entendimiento común sobre la denominación de esta problemática dificulta el consenso para crear un marco de regulación en la materia. Por lo tanto, se requiere definir un término apropiado, que debería ser “desplazado ambiental”, en el cual predomina el carácter forzado de la movilización a causa de fenómenos ambientales ya sea de aparición repentina o progresiva y debido a causas naturales o por actividad humana. Además, este término incluye movilizaciones tanto individuales como colectivas, a nivel nacional o transfronterizo y temporales o permanentes.

3. El fenómeno del desplazamiento ambiental no merece menos importancia en América Latina. Constantemente acontecen fenómenos ambientales tanto naturales como ocasionados por actividad humana especialmente por industrias extractivas que sitúan a las poblaciones en escenarios bastante problemáticos. Esto es debido a la ausencia de consensos sobre normas mínimas de protección de los desplazados ambientales en la región. Si bien no se propende por la intromisión desproporcionada en la soberanía de los Estados, sí debe existir un marco de respuesta común frente a estos fenómenos de manera paralela a la regulación interna de cada país.

Por ello se propone crear un régimen de protección latinoamericano para los desplazados ambientales que incluya mecanismos de prevención, respuesta y adaptación para futuros desastres. En aras de tal regulación puede hacerse uso de aquellas iniciativas que dan una luz frente a este problema. En ese sentido, puede tomarse como punto de referencia la Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE) para facilitar los mecanismos de respuesta frente a la circulación y asentamiento de las poblaciones afectadas, en donde puedan tener garantías dependiendo sus necesidades

Así mismo, deberían tomarse en consideración las iniciativas particulares ya existentes para fortalecer los procesos estatales de prevención frente a fenómenos medioambientales. Sin embargo, considerando el tiempo que lleva crear consensos entre los Estados, también se propone que el activismo judicial contribuya a la regulación de esta problemática. Así, desde el sistema internacional de derechos humanos (SIDH) puede abogarse por interpretaciones evolutivas desde el derecho de circulación para darle un estatus y garantías a los desplazados ambientales, teniendo en cuenta además la consolidación de la justiciabilidad y autonomía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el Sistema, especialmente, del derecho a un medio ambiente sano.

a los Estados insulares bajos. Sin embargo, en el caso de esos Estados, un considerable reto adicional es que el desplazamiento necesariamente será externo, con un aumento correspondiente en la complejidad del movimiento, así como una multiplicación de los interesados. Esta complejidad hace que la planificación temprana sea más atractiva. Como se ha señalado, hay inconvenientes a un enfoque amplio y prematuro sobre la migración. Sin embargo, la existencia de disposiciones para casos de emergencia podría tener un impacto sobre la emigración al reducir la incertidumbre sobre el futuro.

En vista de su mandato para participar en acciones preventivas relacionadas con la apatridia, se recomienda que el ACNUR ofrezca a los Estados interesados su experiencia y asesoramiento en la elaboración de soluciones adecuadas y participe en las consultas con los Estados afectados y otros interesados, otras organizaciones de las Naciones Unidas y asociados interesados. Se espera que el presente documento represente una contribución útil a las deliberaciones en curso para evitar la apatridia debida a las repercusiones del cambio climático en los Estados insulares bajos.

En América Central, 10.5 millones de personas viven en el llamado “Corredor Seco”, una región con una estación seca extendida y con patrones de lluvia cada vez más erráticos que afectan la seguridad alimentaria e impulsa la migración. En esta región, son los más jóvenes quienes tienen más probabilidades de migrar (ya sea internamente hacia grandes ciudades, o internacionalmente a Estados Unidos) en respuesta a huracanes y especialmente a sequías reduciendo así la mano de obra en los lugares de origen.

Latinoamérica y el Caribe son regiones altamente expuestas, vulnerables y fuertemente impactadas por el cambio climático. Según el Informe Groundswell del Banco Mundial para 2050, la región podría llegar a tener 17 millones de migrantes internos a raíz del cambio climático.

(Banco Mundial,2021)

Esta situación se vería amplificada por la inequidad, pobreza, crecimiento y alta densidad poblacional, cambios en el uso de la tierra, degradación del suelo y alta dependencia de las economías en los recursos naturales y producción de commodities. Asimismo, la débil gobernanza del agua, el acceso desigual al agua servicios de saneamiento, la falta de infraestructura y financiamiento, reducen la capacidad de adaptación, acrecentando las vulnerabilidades de la población.

En el caso del Caribe, los huracanes y olas de extremo calor son comunes; además, la región viene experimentando aumentos en la temperatura promedio del aire y cada vez más frecuentes e intensos eventos extremos. Junto con la devastación que los desastres infligen, los países también están lidiando con inundaciones costeras y la intrusión de agua salada debido al aumento del nivel del mar.

Ante los desastres cada vez más severos y los impactos del cambio climático, los hogares y personas en el Caribe han migrado para encontrar seguridad o mayor oportunidad económica. Sólo durante la temporada de huracanes del 2017, casi 3 millones de personas de 16 países del Caribe, fueron reportados como desplazados por huracanes Irma, Harvey y Maria. El riesgo de desplazamiento, además, se hace más severo si se considera la magnitud poblacional y territorial de los países de la región. (Thomas y Benjamín, 2017)

En el caso de Sudamérica, las amenazas de tipo climático o hidrometeorológico son las principales causantes de nuevos desplazamientos por desastres en la región (64% del total entre 2008 y 2020), comparado con las amenazas geofísicas (46%, sismos). Entre las amenazas climáticas destacan las inundaciones, causantes de más de 7 millones de desplazamientos. (Villazón, 2022)

La relación entre cambio climático y migración es también altamente heterogénea. En las regiones amazónicas, por ejemplo, las inundaciones y sequías extremas impulsan migraciones del campo a las ciudades en búsqueda de mejores ingresos, condiciones de vida y servicios. En las regiones andinas, los patrones de migración tienen carácter circular diario buscando combinar el bajo ingreso de la producción agrícola con ingreso urbano sin abandonar totalmente la actividad agrícola.

Asimismo, en Sudamérica, la variabilidad climática incrementa la probabilidad de migración interprovincial, principalmente hacia regiones más urbanas. Si bien la migración hacia ciudades puede significar mayores oportunidades para los migrantes, puede exacerbar las vulnerabilidades preexistentes relacionadas con la desigualdad, la pobreza, la indigencia y la informalidad, pues las poblaciones migrantes suelen ubicarse en zonas de alto riesgo en los márgenes urbanos. (Villazon,2022)

El 20 de abril de 2022 Panamá consolidó un marco de trabajo regional para atender los flujos migratorios a nivel continental, el marco de trabajo discutido con cancilleres, ministros de Seguridad y directores de Migración de países del continente americano concluyó en la búsqueda de soluciones conjuntas con políticas transversales y acciones concretas que promueven migraciones regulares, ordenadas y seguras respetando los derechos humanos.

Los países participantes acordaron establecer un marco de trabajo dirigido por los cancilleres para coordinar la homologación de las políticas continentales, así como la promoción de la cooperación entre los Estados, los organismos intergubernamentales y los bancos de desarrollo y fondos de ayuda internacionales para atender de manera ordenada, segura y humanitaria los altos flujos migratorios y los factores que los fomentan.

Dentro de dicho marco se recalcan los siguientes compromisos:

Estabilización de las comunidades receptoras de migrantes

Atención a las causas de raíz, incluyendo desarrollo de infraestructura y necesidades básicas, en los países de origen como mecanismo para desincentivar los flujos migratorios irregulares

Corresponsabilidad en la atención al fenómeno entre los países de origen, tránsito y destino.

Panamá es el único país en la ruta americana que ofrece refugio, alimentación y atención médica a los migrantes irregulares y también el único que aplica los controles biométricos con los que se identifica a los perseguidos por la justicia a nivel mundial.

En un año promedio, cruzan por Panamá 8 mil migrantes irregulares. En 2021, la cifra ascendió a más de 130 mil y en lo que va de 2022, el número supera los 15 mil.

Bibliografía

Abiola. A.; Teko, A.; Biaou, C., y Niang, M. (2005). Socio -Economic and Animal Health Impact of Transhumance. Recuperado el 26 de septiembre de 2020, de <https://www.oie.int/doc/ged/d3248.pdf>

Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados ACNUR. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*. Recuperado el 08 de abril de 2022, de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR). (1954). *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954*. Recuperado el 20 de abril de 2020, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006.pdf>

Adalid, .C. M. (2015). *Diez años después del Katrina*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de El País: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/08/27/55db4106ca47418d4c8b4596.html>

Advisory Group on Climate Change and Human Mobility. (2016). *Warsaw International Mechanism*. Recuperado el 15 de septiembre de 2020, de Work Plan Action Area 6 on Migration, Displacement and Human: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/advisorygroupsubmission_to_the_unfccc-aa6_final-2.pdf

African Union. (2009). *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*. Obtenido de <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>

Agencia EFE. (20 de enero de 2016). *El año 2015 fue el más cálido jamás registrado en la Tierra*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de Cambio Climático: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/el-ano-2015-fue-mas-calido-jamas-registrado-en-la-tierra/10004-2816135#>

Amnistía Internacional. (20 de febrero de 2020). Caso histórico de la ONU para las personas desplazadas por el cambio climático. Recuperado el 19 de julio de 2020, de Caso Ioane Teitota: <https://amnistia.org.ar/caso-historico-de-la-onu-para-las-personas-desplazadas-por-el-cambio-climatico/>

Arias Odón, Fidas. G. (2012). *El Proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica* (6 ed.). Episteme. Recuperado el 06 de abril de 2022, de

https://www.researchgate.net/publication/301894369_EL_PROYECTO_DE_INVESTIGACION_6a_EDICION

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1982). La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Recuperado el 08 de julio de 2021, de

https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Migraciones_ambientales_IECAH_Final_abril_2019.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1996). *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37748.pdf>

Banco Mundial. (2010). Informe sobre el desarrollo mundial, Desarrollo y cambio climático, p. IX. Recuperado el 04 de julio de 2020 desde

<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/OverviewSpanish.pdf>

Barrera Morate, J.L. (2015). A vueltas con el tema energético y el cambio climático. *Tierra y tecnología: revista de información geológica*, (Nº. 45). Recuperado el 18 de abril de 2020, de <https://www.icog.es/TyT/index.php/2015/04/a-vueltas-con-el-tema-energetico-y-el-cambio-climatico/>

Behar Rivero, D. S. (2008). *Metodología de la Investigación*. Shalom. Recuperado el 06 de abril de 2022, de https://www.academia.edu/28294782/Libro_metodologia_investigacion_Behar_1

Borras Pentinat, S. (2011). Refugiados ambientales: El Nuevo Desafío del Derecho Internacional al Medio Ambiente. *Revista de Derecho*, 85-108. Recuperado el 28 de julio de 2020, de Refugiados Climáticos: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_serial&pid=0718-0950&lng=es&nrm=iso

Bosello, F., Carraro, C., y De Cian, E. (2009). *An Analysis of Adaptation as a Response to Climate Change*. Recuperado el 28 de septiembre de 2020, de COPENHAGEN CONSENSUS ON CLIMATE: https://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/ap_adaptation_bosello_carraro_de-cian_v.3.0.pdf

Brown, O. (2008). *Migration and Climate Change*. Recuperado el 28 de septiembre de 2020, de International Organization for Migration: <https://olibrown.org/wp-content/uploads/2019/01/2008-Migration-and-Climate-Change-IOM.pdf>

Cantor, D. (2015). *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres: Documentos de referencia*. Recuperado el 14 de febrero de 2020, de Consejo Noruego para los Refugiados/Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (NRC/IDMC); https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/07/200715_FINAL_BACKGROUND_PAPER_LATIN_AMERICA_SP_screen.pdf

Castillo, M. J. (2011). *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI* (1 ed.). Barcelona, Barcelona, España: Virus. Recuperado el 19 de Noviembre de 2020, de Castillo, M. J. (2011). *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI* (1 ed.). Barcelona, Barcelona, España: Virus. Recuperado el 19 de Noviembre de 2020, de

<https://mondiplo.com/migraciones-ambientales-huyendo-de-la-crisis>

Catanzaro, M (2015). *El limbo de los refugiados climáticos*. Recuperado el 09 de julio de 2021, de elperiodico.com : <https://www.elperiodico.com/es/cuaderno/20151206/limbo-refugiados-climaticos-4727750>

Christian Aid. (2007). *Human Tide: The Real Migration Crisis*. Londres: Christian Aid. Recuperado el 24 de Mayo de 2020, de <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/human-tide-the-real-migration-crisis-may-2007.pdf>

C.I, Nicholls, M.A Altieri. (2009). Cambio climático y agricultura campesina: impactos y respuestas adaptativas. Recuperado el 6 de marzo de 2020 desde

<http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/latin-america/4-respuestas-al-cambio-climatico/cambioclimatico-y-agricultura-campesina-impactos>

Climate Institute. Aumento del nivel del mar. Recuperado el 21 de marzo de 2020 desde <http://www.climate.org/topics/sea-level/index-espanol.html>

Comisión de las Comunidades Europeas. (2009). *Efectos del cambio climático en la salud humana, animal y vegetal*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de

https://ec.europa.eu/health/ph_threats/climate/docs/com_2009-147_es.pdf

Cohen, R. (2013). *Lessons Learned from the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement*. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de

<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/lessons-learned-gps-cohen-oct2013.pdf>

Comisión Económica Para America Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *La economía del cambio climático en America Latina y el Caribe*. Recuperado el 31 de Octubre de 2020, de Paradojas y desafíos del Desarrollo Sostenible:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/S1420656_es.pdf

Comisión Europea. (2009). El papel de la naturaleza en el cambio climático. Recuperado el 26 de marzo de 2020 desde

http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Nature%20and%20Climate%20Change/Nature%20and%20Climate%20Change_ES.pdf

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. (2001). Protección de la atmósfera. Apartado I. Tendencias mundiales de las condiciones atmosféricas. Recuperado el 20 de marzo de 2020 desde <http://www.fucema.org.ar/old/rio10/Docs/cp1atmosfera.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (1976). *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (ENMOD)*. Recuperado el 09 de abril de 2022, de Comité Internacional de la Cruz Roja:

<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1976-enmod-convention-5tdm2l.htm>

Correa E.; Ramírez, R. y Sanahuja Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, Washington, 2011

Cresswell W, J., y Clark Plano, V. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. SAGE Publications. Recuperado el 01 de abril de 2022, de <https://us.sagepub.com/en-us/nam/designing-and-conducting-mixed-methods-research/book241842>

Criado, Á. M. (22 de febrero de 2016). El mar se elevó en el siglo XX más rápido que en los 3.000 años anteriores. Recuperado el 07 de julio de 2021, de El País:

https://elpais.com/elpais/2016/02/22/ciencia/1456156001_954238.html

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada y proclamada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, tras la reunión en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992. Recuperado el 29 de abril de 2020 desde <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

De Valderrama, Fernández, Blanco, Cristina. (1994). *Inmigración e identidad colectiva. Reflexión sobre la identidad en el País Vasco*. Recuperado el 15 de julio de 2021, de

<https://papers.uab.cat/article/view/v43-blanco>

Doncel, V. S. (2016). *Los refugiados climáticos: Una cuestión a resolver por el derecho internacional*. (U. R. Virgili, Ed.) Recuperado el 09 de enero de 2021, de

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37748.pdf>

Ediciones El País. (1984). *La Carta Mundial de la Naturaleza*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de https://elpais.com/diario/1984/11/12/sociedad/469062008_850215.html

Editorial Ballena Blanca S.C. (2015). Por qué es importante el límite de 2°C contra el cambio climático. Recuperado el 2 de marzo de 2020 desde <http://www.ballenablanca.es/2-grados/>

Elihu, L., & Berthlehem, D. (2009). *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado el 15 de marzo de 2020, de <https://www.cambridge.org/core/books/abs/refugee-protection-in-international-law/scope-and-content-of-the-principle-of-nonrefoulement-opinion/601338F5E2526028B860E373F0311357>

Ericsson, Paula (2015). "El cambio climático podría generar grandes migraciones, según científico". Recuperado el 06 de julio de 2021, de *La Vanguardia*:
<https://www.lavanguardia.com/politica/20151129/30469777571/el-cambio-climatico-podria-generar-grandes-migraciones-segun-cientifico.html>

Federación Internacional de la Cruz Roja. (07 de julio de 2021). *Gestión de desastres*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de Poblaciones Desplazadas: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/definicion--de-peligro/desplazamiento-de-poblaciones-y-personas-desplazadas/>

Ferris, E. (2014). *Disasters and Displacement: What we Know and What we Dont Know*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de

<https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2014/06/09/disasters-and-displacement-what-we-know-what-we-dont-know/>

García Clauso, A. (2008). *Manual de análisis documental. Supuestos prácticos* (1 ed.). EUNSA. Recuperado el 07 de abril de 2022, de https://www.eunsa.es/libro/manual-de-analisis-documental-supuestos-practicos_102133/

García, Gutiérrez, A. (1992). *Análisis documental del discurso periodístico*. Madrid: CTD - Centro de Tratamiento de la Documentación, S. A. Recuperado el 06 de abril de 2022, de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/47198/analisisdocumental.pdf?sequence=1>

Global Migration Group (GMG). (2016). *Guidance Note on Integrating Migration and Displacement*. Recuperado el 22 de septiembre de 2020, de United Nations Development Assistance Frameworks (UNDAFs):

<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/summary-note--integrating-migration-and-displacement-into-united.html>

Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre el Cambio Climático. (2014). *Cambio Climático 2014*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf

Guadagno, L. (2016). *Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk*. Recuperado el septiembre de 2020, de International Journal of Disaster Risk Science:

<https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-016-0077-6>

Gutiérrez, A. (2009). *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano, la perspectiva del Acnur*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37748.pdf>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta ed.). McGraw-Hill Education. Recuperado el 05 de abril de 2022, de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/investigacion.pdf>

Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees, UN Environment Programme*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de Biblioteca Digital Naciones Unidas:

<https://digitallibrary.un.org/record/121267>

Instituto de Estudios Sobre Conflictos y Acción Humanitaria. (IECAH) (2019). “*La Migración en contexto de cambio climático y desastres: Reflexiones para la cooperación española*”. Recuperado el 09 de julio de 2021, de

https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Migraciones_ambientales_IECAH_Final_abril_2019.pdf

Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). (s/f.). *Efectos sobre los sectores productivos (energético, industrial y otros)*. Recuperado el 01 de Diciembre de 2021, de Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS): <https://istas.net/istas/guias-interactivas/cambio-climatico-y-sus-efectos/efectos-sobre-los-sectores/efectos-sobre>

International Displacement Monitoring Center. (IDMC) (2016). *Global Report On International Displacement*. Recuperado el 09 de julio de 2021, de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>

International Organization For Migrations (IOM). (s/f.). *Migration, Enviroment and Climate Change: Assesing The Evidence*. Recuperado el 15 de septiembre de 2020, de https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf

Intergovernmental Panel On Climate Change. (2018). *IPCC Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate*. Recuperado el 18 de septiembre de 2020, de change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf

IPCC. (2007). *Climate Change 2007 Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Recuperado el 15 de septiembre de 2020, de Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4-wg1-frontmatter-1.pdf>

José Sierra. (2013). Retos relacionados con el desplazamiento inducido por el cambio climático, p. 2. Recuperado el 07 de julio de 2021 desde

http://acnur.es/PDF/medioambiente_retos_desplazamiento_cambio_climatico_20130627101840.pdf

Larrañeta, A. (2016). *Refugiados ambientales: expulsados de sus tierras por los efectos del cambio climático*. Recuperado el 15 de marzo de 2019, de 20 minutos: <https://www.20minutos.es/noticia/2885857/0/refugiados-climaticos-zonas-vulnerables/>

Louis-Pierre, K. (2019). Las temperaturas oceánicas aumentan más rápido de lo previsto. *The New York Times*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, de <https://www.nytimes.com/es/2019/01/14/espanol/temperaturas-mar-calor-oceanos.htm>

- Marcellesi, F. (2016). El cambio climático como factor determinante en la crisis migratoria. Recuperado el 10 de julio de 2021, de <https://rebellion.org/el-cambio-climatico-como-factor-determinante-en-la-crisis-migratoria/>
- McAdam, J. (2011). *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standars*. Recuperado el 10 de julio de 2020, de UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR): <https://www.unhcr.org/4dff16e99.pdf>
- McAdam, J. (2011). Swimming against the Tide: Why a Climate Treaty is Not the Answer. *International Journal of Refugee Law*, 23(1). Recuperado el 24 de septiembre de 2020, de https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Migraciones_ambientales_IECAH_Final_abril_2019.pdf
- Méndez Silva, R. (1976). *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2349/5.pdf>
- Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente. ¿Qué es el cambio climático y cómo nos afecta? Recuperado el 07 de julio de 2021 desde <http://www.magrama.gob.es/es/cambioclimatico/temas/que-es-el-cambio-climatico-y-como-nos-afecta/>
- Ministerio de Ambiente de Panamá. (2007). (*Decreto Ejecutivo N. 35 de 2007*). Recuperado el 17 de abril de 2022, de <https://dcc.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/Decreto-Ejecutivo-35-de-26-de-febrero-de-2007.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (mayo de 2017). *Plan Nacional de Cooperación Panamá Cooper 2030*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de <https://mire.gob.pa/images/PDF/Plan%20Nacional%20Cooperacion%20MIRE.pdf>
- Mojica, Sanchez, B. E. (2019). *La migracion en el contexto de cambio climático y desastres: Reflexiones para la cooperación española*. Recuperado el 11 de enero de 2021, de AECID: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Migraciones_ambientales_IECAH_Final_abril_2019.pdf
- Naciones Unidas. (s.f). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 20 de julio de 2020, de Naciones Unidas: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 16 de abril de 2021, de Resolución 70/1: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- National Geographic. (05 de septiembre de 2020). *El aumento del nivel del mar*. Recuperado el 01 de diciembre de 2021, de National Geographic: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/el-aumento-del-nivel-del-mar>

National Geographic Society. (2016). ¿Qué es el Calentamiento Global? Recuperado el 28 de febrero de 2020, desde

<http://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/calentamiento-global/calentamientoglobal-definicion>

Oceana. Gases de efecto invernadero. Recuperado el 07 de julio de 2021 desde <http://eu.oceana.org/es/que-hacemos/cambio-climatico-y-energias-renovables/cambio-climatico/masinformacion/gases-de-efecto-invernadero>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1962). *Resolución 1803 (XVII) "Soberanía permanente sobre los recursos naturales"*. Recuperado el 14 de abril de 2022, de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/general-assembly-resolution-1803-xvii-14-december-1962-permanent>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado el 08 de abril de 2022, de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2009). *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones* Recuperado el 14 de septiembre de 2020, de Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009.:

https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Oficina de las Naciones Para La Reducción del Riesgo de Desastres. (2005). Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Recuperado el 14 de septiembre de 2020, de Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres:

https://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1972). *Declaración de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente Humano*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de

<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>

Organización Internacional Para las Migraciones (OIM). (2006). *Glosario Sobre Migración*. Recuperado el 26 de junio de 2020, de Derecho Internacional Sobre Migración:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/jml_7_sp.pdf

Organización Mundial de la Salud. (01 de febrero de 2018). *Cambio climático y salud*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

Pardell, O. S. (2012). Desplazados ambientales Una nueva realidad. Recuperado el 06 de julio de 2021, de Desplazados Ambientales:

<http://www.deustopublicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>

Patricia Hernando. (2015). El nivel del mar aumenta más rápido de lo que pensábamos: 7,6 centímetros en 20 años. Recuperado el 20 de marzo de 2021 desde <http://sabemosdigital.com/hoy/3101-el-nivel-delmar-aumenta-mas-rapido-de-lo-que-pensabamos-7-6-centimetros-en-20-anos>

Paz, Baena, Guillermina. (2014). *Metodología de la Investigación: Serie integral por competencias*. Mexico: Grupo Editorial Patria. Recuperado el 06 de abril de 2022, de <https://editorialpatria.com.mx/pdf/files/9786074384093.pdf>

Perez, B. (2016). *La degradación ambiental, el cambio climático y las migraciones*. Tarragona: Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Recuperado el 16 de abril de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5633666>

Questionpro. (s.f). *¿Qué es una entrevista estructurada, semiestructurada y no estructurada?* Recuperado el 07 de abril de 2022, de <https://www.questionpro.com/blog/es/entrevista-estructurada-y-no-estructurada/>

Refugee Law Initiative, School of Advanced Study London. (2018). *Environmental Displacement in 2018 - Current Protection Challenges*. Recuperado el 18 de septiembre de 2020, de <https://rli.sas.ac.uk/sites/default/files/files/Mini-Vol%20Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf>

Riera, J. (2013). "Retos relacionados con el desplazamiento inducido por el cambio climático". Recuperado el 25 de abril de 2020, de Conferencia Internacional: "Millones de personas sin protección: Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo": <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=519f6d0a4>

Reyes Ramírez, M. (2003). *La Responsabilidad ambiental en el Derecho Internacional*. Recuperado el 25 de abril de 2020 desde <http://www.eco2site.com/Informe-450-La-responsabilidadambiental-en-el-Derecho>

Rojas, A. G. (23 de septiembre de 2019). *Cambio climático: la razón por la que migrarán millones de Centroamérica y México*. Recuperado el 05 de abril de 2021, de BBC News:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49696180#:~:text=%22El%20cambio%20clim%C3%A1tico%20est%C3%A1%20emergiendo,la%20principal%20autora%20del%20informe>.

Rosa Martínez. (2016). Conclusiones debate sobre #RefugiadosClimáticos. Recuperado el 1 de mayo de 2016 desde <http://rosamartinez.org/tag/refugiados/>

Sánchez, B. E., & Uruña, R. (2017). *Colombian Development-Induced Displacement – Considering the Impact of International Law on Domestic Policy*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de Journal of International Law: https://grojil.files.wordpress.com/2017/09/grojil_vol5-ed1_sanchez_uruena.pdf

Sastre, Martínez, R. (2018). *Las migraciones humanas inducidas por el Cambio Climático*. Recuperado en enero 10 de 2021, de Desplazamiento Climático en la Región Autónoma de Guna Yala Panamá:

<http://up-rid.up.ac.pa/1591/1/roberto%20martinez.pdf>

Serje, M., & Anzellini, S. (Eds.). (2011). *Los dilemas del reasentamiento: Debates y experiencias de la mesa nacional de diálogos sobre reasentamiento de población* (1st ed.). Universidad de los Andes, Colombia. Recuperado el 24 de septiembre de 2021, de

<http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18pkdm9>

SEMARNAT-INECC (2012). Adaptación al cambio climático en México: visión, elementos y criterios para la toma de decisiones. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático-Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, México, D.F., Pág. 24 y 131

Sevillano, G. E. (22 de Marzo de 2015). *Chernóbil: enterrar la catástrofe*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de El País:

https://elpais.com/internacional/2015/03/20/actualidad/1426877028_196436.html

Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). (s.f). Recuperado el 16 de julio de 2021, de

<https://www.sinaproc.gob.pa/cooperacion-tecnica-internacional/>

Tashakkori, A., & Teddlie, C. (2009). *Foundations of Mixed Methods Research*. SAGE Publications. Recuperado el 30 de marzo de 2022, de

https://books.google.com.pa/books/about/Foundations_of_Mixed_Methods_Research.html?id=XvMAYYvS1rEC&redir_esc=y

The Nansen Initiative. (2015). *Agenda for the protection of cross – border persons in the context of disasters and climate change*. Recuperado el 23 de septiembre de 2020, de

<http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>

The World Watch Institute. (2012). *State Of The world 2012*. Recuperado el 15 de septiembre de 2020, de Moving Toward Sustainable Prosperity:

<https://people.wou.edu/~mcgladm/Geography%20470%20Energy/optional%20material/misc%20items/State%20of%20the%20World%202012.pdf>

Unidad Editorial Información General S.L.U. (2015). Obama: 'En la lucha contra el cambio climático tenemos que ir más rápido'. Recuperado el 07 de julio de 2021 desde

<http://www.elmundo.es/ciencia/2015/09/01/55e50a12268e3e616e8b459a.html>

United Nations Climate Change. (07 de julio de 2021). *Cursos Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado el 07 de julio de 2021, de Cambio Climático: <https://unccelearn.org/>

United Nations (UN). (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Recuperado el 09 de abril de 2022, de [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

United Nation Refugee Agency (UNHCR). (12 de marzo de 2014). *Planned relocation, disaster and climate change: consolidating good practice and preparing for the* Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de The UN Refugee Agency: <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

Valverde,Soto, M. (s.f). *"Principios Generales de Derecho Internacional del Medio Ambiente"*. Recuperado el 08 de julio de 2021, de <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/Moduloll/Soto%20Article.pdf>

Veiga de Cabo, J., de la Fuente Díez, E., & Zimmerman Verdejo, M. (2008). Modelos de estudios en investigación aplicada: conceptos y criterios para el diseño. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 54(2010). Recuperado el 05 de abril de 2022, de

https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_serial&pid=0465-546X&lng=es&nrm=iso

Weiss, H. & Bradley, R. S. (2001). ¿What Drives Societal Collapse? *Science*, pp 609 -610.

Recuperado el 10 de enero de 2021, de

<https://science.sciencemag.org/content/291/5504/609/tab-article-info>

Wood, T. (2015). Developing temporary protection in Africa. *Forced Migrations*. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de

<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/climatechange-disasters.pdf>

Panamá, 21 de junio del 2022

Certificación de revisión ortográfica

Yo, IRINA DE ARDILA, con cédula de identidad personal N° N-18-356, docente de la Universidad de Panamá de la Facultad de Humanidades, de la Escuela de Español y asesora de ortografía y estilo del documento titulado **"La cooperación técnica que ofrece Panamá a los desplazados ambientales en Latinoamérica"** elaborado por Ricardo Alberto Landero Jurado portador de la cédula de identidad personal N°8-812-1503, para optar por el grado de Master en Relaciones Internacionales con Énfasis en Cooperación Internacional, hago constar que la redacción del mismo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser presentado públicamente y evaluado por el jurado examinador que se designe.

Atentamente,



Prof. Irina de Ardila

Código de profesor

7899

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

TÍTULO

№ 039677

El presente título se otorga a *Nemchenok*

Irina Moiseevna

y certifica que en el año 1972 ingresó en *Instituto Estatal Pedagógico de Moscú* *vestida condecorado con la orden Lenin y la orden de la Bandera Roja del Trabajo* y en el año 1977 terminó el curso completo de *este Instituto*

en la especialidad de *Lenguas Español e Inglés*

Por decisión de la Comisión Estatal de Exámenes el 23 de junio de 1977 se le confiere a *Nemchenok Irina Moiseevna*

el título de *profesor de Lenguas Español e Inglés*

Disposición especial de la Comisión Estatal de Exámenes: *otorgar a Nemchenok Irina Moiseevna el grado científico de*

Master of Arts en Pedagogía

El presente título da derecho a realizar cualquier clase de trabajo relacionado con la profesión y calificación obtenidas.



de la Comisión Estatal de Exámenes
Rector *Choumanov*

de la Facultad de Moscú 25 de junio de 1977

Nº de registro 174