



Asamblea General

Distr. general
23 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

38º período de sesiones

18 de junio a 6 de julio de 2018

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Corregir el déficit de protección de los derechos humanos en el contexto de la migración y el desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales a raíz de los efectos adversos del cambio climático y apoyar los planes de adaptación y mitigación de los países en desarrollo destinados a corregir dicho déficit de protección

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 35/20 del Consejo de Derechos Humanos, en la cual el Consejo solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que realizara una labor de investigación sobre el déficit de protección de los derechos humanos en el contexto de los movimientos transfronterizos a raíz de los efectos adversos del cambio climático y sobre los medios necesarios para la ejecución de los planes de adaptación al cambio climático y de mitigación destinados a corregir dicho déficit y que presentara un informe sobre esa labor de investigación al Consejo en su 38º período de sesiones. El informe concluye con varias recomendaciones concretas para abordar esas cuestiones.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Repercusiones del cambio climático en la movilidad humana y riesgos conexos para los derechos humanos	4
A. Relación entre el cambio climático y la movilidad humana	4
B. Riesgos en el ámbito de los derechos humanos que plantea la movilidad humana relacionada con el cambio climático	6
III. Corrección del déficit de protección de los derechos humanos en los movimientos transfronterizos relacionados con el cambio climático	8
A. Marcos jurídicos y normativos internacionales que abordan específicamente la movilidad humana y/o el cambio climático	8
B. Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos para proteger a las personas que cruzan las fronteras en respuesta a los efectos adversos del cambio climático	11
C. Movilización de los medios de ejecución para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos	14
IV. Buenas prácticas ilustrativas	16
V. Recomendaciones	18

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 35/20 del Consejo de Derechos Humanos, en la cual el Consejo solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que realizara una labor de investigación sobre cómo corregir el déficit de protección de los derechos humanos en el contexto de la migración y el desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales a raíz de los efectos adversos del cambio climático, tanto repentinos como de evolución lenta, y sobre los medios necesarios para la ejecución de los planes de adaptación y mitigación de los países en desarrollo destinados a corregir dicho déficit de protección, y que presentase un informe sobre esa labor de investigación al Consejo en su 38º período de sesiones.
2. En dicha resolución, el Consejo pidió también que se celebrara una mesa redonda entre períodos de sesiones cuyo tema fuera “Los derechos humanos, el cambio climático, los migrantes y las personas desplazadas a través de fronteras internacionales”. La mesa redonda tuvo lugar el 6 de octubre de 2017, y se presentó al Consejo un informe resumido de los debates¹.
3. En el transcurso de 2017, el ACNUDH, en colaboración con la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, realizó una labor de investigación sobre los efectos adversos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los derechos humanos de los migrantes transfronterizos. El ACNUDH organizó una reunión de expertos sobre el tema el 5 de octubre de 2017 y presentó un documento de sesión al Consejo en su 37º período de sesiones².
4. Para orientar mejor su investigación, el ACNUDH transmitió una nota verbal y un cuestionario a todos los Estados Miembros en los que solicitaba sus contribuciones. También se solicitó la contribución de organizaciones internacionales, instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil³.
5. La mesa redonda, las contribuciones por escrito, las consultas y los estudios independientes sirvieron de base para elaborar el presente informe, que examina las repercusiones del cambio climático en la movilidad humana⁴, el déficit de protección de los derechos humanos de quienes cruzan fronteras internacionales en respuesta a los efectos adversos del cambio climático y las obligaciones pertinentes de los Estados en materia de derechos humanos. El informe da a conocer buenas prácticas ilustrativas y concluye con recomendaciones para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos en el contexto de la movilidad humana transfronteriza relacionada con el cambio climático.

¹ A/HRC/37/35.

² Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf.

³ Puede encontrarse información sobre la mesa redonda del Consejo, la reunión de expertos, la nota verbal, el cuestionario y las contribuciones recibidas en www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeAndMigration.aspx (las contribuciones de las partes figuran con el nombre de quien las presentó).

⁴ No existe ninguna definición legal ni terminología convenida de carácter universal que describa a las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático. A los efectos del presente informe, este movimiento es denominado en términos generales “movilidad humana” o “movimiento”. El término “desplazamiento” se utiliza para describir movimientos que son predominantemente forzados, mientras que “migración” se usa para describir el movimiento que no es predominantemente forzado, pero que, no obstante, puede no ser completamente voluntario. Cuando se hace referencia a personas asistidas por derechos específicos en virtud del derecho internacional, como los refugiados, esa circunstancia se indica expresamente. Por “migrante” se entiende aquella persona que se encuentra fuera del Estado del que es ciudadana o nacional o, en el caso de una persona apátrida, su Estado de nacimiento o residencia habitual.

II. Repercusiones del cambio climático en la movilidad humana y riesgos conexos para los derechos humanos

6. El cambio climático es un factor cada vez más determinante en la movilidad humana. El Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos estima que en el período comprendido entre 2008 y 2016 hubo un promedio anual de 21,7 millones de desplazados internos por desastres relacionados con la meteorología⁵. No existen datos globales similares sobre los desplazamientos transfronterizos, pero ambas formas de desplazamiento están vinculadas entre sí y las cifras de desplazamientos internos pueden ayudar a ilustrar el alcance potencial de los desplazamientos relacionados con el cambio climático⁶. Cabe destacar que la cifra anterior no comprende a quienes se trasladaron debido totalmente o en parte a los efectos adversos de evolución lenta del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, la salinización de los recursos hídricos subterráneos, los cambios en los patrones de precipitación y la desertificación. El número real de personas cuya decisión de trasladarse se vio afectada por el cambio climático es probablemente superior. En su *Quinto Informe de Evaluación*⁷, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático concluyó que el cambio climático produciría un aumento de los niveles futuros de desplazamientos y que las poblaciones que carecían de los recursos necesarios para una migración planificada estaban más expuestas a fenómenos meteorológicos extremos, en particular en países en desarrollo de renta baja.

7. Como menciona el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 35/20, los efectos adversos del cambio climático tienen una serie de implicaciones en el goce efectivo de los derechos humanos, como el derecho a la vida, la alimentación, la salud, la vivienda, la libre determinación, el agua y el saneamiento y el desarrollo. Los efectos perjudiciales del cambio climático para la salud y los niños han sido tratados en dos informes anteriores remitidos por el ACNUDH al Consejo⁸. Esos efectos pueden fomentar la movilidad humana, y cuando las personas se desplazan por necesidad y no por voluntad propia, corren mayor riesgo de que se conculquen sus derechos humanos⁹.

A. Relación entre el cambio climático y la movilidad humana

8. La relación entre el cambio climático y la movilidad humana es compleja. Según la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, las personas pueden desplazarse para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo, las violaciones y abusos de los derechos humanos, los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático), otros factores ambientales o debido a varios de esos motivos.

9. Por ello, puede resultar difícil establecer una clara relación de causalidad entre los efectos adversos del cambio climático y los movimientos humanos. La decisión de trasladarse, aun cuando obedezca fundamentalmente a los efectos adversos del cambio climático, puede verse reforzada por las vulneraciones de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, algunas de las cuales pueden ser, por su parte, causadas o exacerbadas por el cambio climático. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos

⁵ Véase Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, “Global Report on Internal Displacement” (Ginebra, 2017), pág. 3; puede consultarse en www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf.

⁶ Es importante señalar que probablemente la mayor parte de los movimientos relacionados con el cambio climático sean, al menos en un primer momento, internos. Véanse F. Gemenne, “Migration doesn’t have to be a failure to adapt”, en *Climate Adaptation Futures* (John Wiley & Sons, 2013), pág. 238; y K. Warner y T. Afifi, “Enhancing Adaptation Options and Managing Human Mobility: The United Nations Framework Convention on Climate Change”, *Social Research: An International Quarterly*, vol. 81, núm. 2 (2014) pág. 307.

⁷ Puede consultarse en https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf.

⁸ A/HRC/32/23 y A/HRC/35/13.

⁹ Véase A/HRC/37/34, párrs. 12 a 14.

sobre el Cambio Climático, al amplificar factores de conflicto bien documentados, como la pobreza y las crisis económicas, el cambio climático también puede aumentar indirectamente el riesgo de conflictos armados¹⁰. Estas complejidades representan unos importantes retos para la investigación cuantitativa y pueden dificultar la comprensión del nexo entre cambio climático y movilidad humana, así como las posibles consecuencias en la movilidad humana de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

10. Sin embargo, es evidente que el cambio climático contribuye sustancialmente a las vulneraciones de los derechos humanos y a los movimientos humanos conexos¹¹. Los efectos adversos del cambio climático tienen una serie de implicaciones en el disfrute efectivo de los derechos humanos. Por ejemplo, en 2008, se calculó que aproximadamente la mitad de la población mundial que pasaba hambre dependía de tierras degradadas y sufriría los efectos en gran medida perjudiciales del cambio climático para su subsistencia¹². También se estima que el cambio climático tendrá importantes repercusiones para las personas que viven sin un abastecimiento de agua adecuado¹³. Cuando las personas carecen de acceso a los alimentos, el agua y otras necesidades básicas, es posible que traten de desplazarse internamente o cruzar fronteras para sobrevivir. El hecho de que los Gobiernos no acometan una labor efectiva de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos puede ser otro factor que impulse la movilidad y puede agravar la situación de las personas más vulnerables que no pueden trasladarse. En ocasiones, las propias medidas de mitigación y adaptación pueden lesionar el goce de los derechos humanos y fomentar los movimientos humanos¹⁴. Por ejemplo, algunos proyectos de generación de energía hidroeléctrica y biocombustibles han dado lugar a desalojos forzados, y la reubicación planificada de las personas expuestas a los efectos adversos del cambio climático trae consigo elevados riesgos de vulneraciones de los derechos humanos.

11. Como confirmó el ACNUDH en su estudio sobre los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los derechos humanos de los migrantes transfronterizos, en particular sus casos regionales de estudio en Asia Meridional, el Sahel, las islas del Pacífico y América Central, lo más probable es que los movimientos transfronterizos relacionados con el cambio climático conlleven movimientos entre países en desarrollo¹⁵. El estudio plantea el caso cualitativo de que el cambio climático puede impulsar los movimientos transfronterizos. Describe, por ejemplo, cómo los movimientos transfronterizos desempeñan una función de adaptación imprescindible para quienes se enfrentan a la sequía y la desertificación en el Sahel¹⁶ y son también una respuesta de adaptación en los Estados insulares del Pacífico que corren peligro por la elevación del nivel del mar y la mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos¹⁷.

12. Los datos disponibles sobre los movimientos transfronterizos relacionados con los desastres naturales revelan además el alcance potencial de los movimientos relacionados con el cambio climático y ponen de relieve la necesidad de mejorar la recopilación de

¹⁰ Véase el *Quinto Informe de Evaluación* (nota 7 *supra*).

¹¹ Algunos mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido que los desastres relacionados con el cambio climático amenazan el goce de los derechos humanos y son un factor causante de la migración de las mujeres. Véase, por ejemplo, la recomendación general núm. 37 (2018) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las dimensiones relacionadas con el género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, párr. 74.

¹² Véase A/HRC/7/5, párr. 51.

¹³ Véase A/HRC/10/61, párr. 29.

¹⁴ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf.

¹⁵ Véanse B. Mayer, "The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework", *Columbia Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 22, núm. 3, pág. 397 (2011); y German Advisory Council on Climate Change, *Climate Change as a Security Risk* (Berlín, 2008), pág. 118.

¹⁶ Véanse www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf; y Banco Mundial, *Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal* (Washington D.C., 2014), pág. 144.

¹⁷ Véanse www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf; e Iniciativa Nansen, "Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific" (2013).

datos. Por ejemplo, en 2011, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó que 290.000 somalíes huirían cruzando las fronteras con los países vecinos, fundamentalmente a Etiopía y Kenya, mientras que se calculó que había 1,3 millones de desplazados internos; estos movimientos podrían estar vinculados a la sequía, la hambruna, los conflictos en curso, la inseguridad y las conculcaciones de los derechos humanos¹⁸. Del mismo modo, en 2009, después del ciclón Aila, al parecer miles de bengalíes se habían trasladado a la India¹⁹. Estos ejemplos ponen de manifiesto que los efectos adversos del cambio climático pueden contribuir, junto con otros factores, a los movimientos internos y transfronterizos, lo cual supone una amenaza para el goce de los derechos humanos.

B. Riesgos en el ámbito de los derechos humanos que plantea la movilidad humana relacionada con el cambio climático

13. Como afirmó el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 35/20, los efectos adversos del cambio climático se sienten con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad debido a factores como la situación geográfica, la pobreza, el género, la edad, la condición de indígena o minoría, el origen nacional o social, el nacimiento o cualquier otra condición y la discapacidad. El cambio climático supone una amenaza existencial para los habitantes de los pequeños Estados insulares y los países con zonas costeras bajas, para los millones de personas que pasan hambre en África y para otras muchas personas que se encuentran en situación de riesgo, a pesar de haber contribuido tan poco a sus causas²⁰. Por ejemplo, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los más de 500 millones de niños que viven en zonas frecuentemente inundadas y los 160 millones que viven en zonas muy afectadas por la sequía se encuentran en una situación de excepcional vulnerabilidad²¹.

14. La vulnerabilidad implica menor capacidad de adaptación y puede ser una realidad tanto “situacional” como “personal”²². Puede ser el resultado de múltiples formas de discriminación interrelacionadas, de la desigualdad y de dinámicas estructurales y sociales que imponen límites y desequilibrios en los niveles de poder y de disfrute de los derechos²³. Las repercusiones perjudiciales del cambio climático pueden mermar la capacidad de adaptación e incidir en la capacidad de las personas para trasladarse, la libertad con la que deciden hacerlo y su vulnerabilidad antes, durante y después de la migración. La vulnerabilidad puede manifestarse a lo largo de la migración e independientemente de si el movimiento fue o no “voluntario”. Puede aumentar mediante políticas restrictivas de migración y de control de las fronteras.

15. Si bien el cambio climático plantea amenazas singulares, el riesgo que corren las personas que se trasladan por el cambio climático es similar al que corren los migrantes en situaciones de vulnerabilidad que carecen de acceso a vías de migración seguras, asequibles y regulares. Pueden tener dificultades para ejercer sus derechos a lo largo de todo el proceso migratorio y ver denegada la entrada por aplicación de regímenes de controles fronterizos punitivos. La migración puede exponer a los migrantes a condiciones de trabajo

¹⁸ Véase ACNUR, *Global Report on Somalia* (2011); puede consultarse en www.unhcr.org/publications/fundraising/4fc880a70/unhcr-global-report-2011-somalia.html.

¹⁹ Véase Iniciativa Nansen, “Climate Change, Disasters, and Human Mobility in South Asia and Indian Ocean” (2015), pág. 14.

²⁰ Según una estimación realizada en 2015, aproximadamente el 95% de los desplazamientos internos de los años anteriores habían tenido lugar en países en desarrollo. Véase Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, “Global Estimates 2015: People displaced by disasters” (Ginebra, 2015), pág. 9; puede consultarse en www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-global-estimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf.

²¹ Véase UNICEF, *Unless we act now: The impact of climate change on children* (Nueva York, 2015); puede consultarse en www.unicef.org/publications/files/Unless_we_act_now_The_impact_of_climate_change_on_children.pdf.

²² Véase A/HRC/37/34, párrs. 13 a 15. Véase también ACNUR, “Migrants in vulnerable situations” (2017); puede consultarse en www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf.

²³ Véase A/HRC/37/34, párr. 13.

difíciles y someterlos a explotación, marginación y a vulneraciones de los derechos humanos, en particular si se encuentran en situación irregular. Cabe destacar que algunas de las personas más afectadas por el cambio climático también pueden verse atrapadas en el lugar, incapaces de acceder a ninguna vía de migración²⁴.

16. En general, los migrantes transfronterizos relacionados con el cambio climático tendrán probablemente dificultades para acceder a necesidades básicas, como los alimentos, el agua, una atención de la salud adecuada y una vivienda. Hay otros factores —como el acceso limitado a las infraestructuras, los bienes y los servicios relacionados con la salud, la pérdida de redes sociales de seguridad, las amenazas a los determinantes económicos y sociales de la salud, una mayor exposición a vectores de enfermedad y la estigmatización y la discriminación— que también inciden negativamente en la salud física y mental de las personas que se trasladan en respuesta al cambio climático.

17. Las personas que se trasladan en respuesta al cambio climático pueden ser más vulnerables si se intensifican las barreras a la migración internacional, por ejemplo mediante su criminalización, la implantación de políticas migratorias basadas en la disuasión, las restricciones fronterizas, las restricciones en el acceso de los migrantes a los mercados laborales y la falta de vías de migración seguras, accesibles y regulares para conseguir trabajo y educación, mantener la unidad familiar y atender las necesidades humanitarias.

18. Cuando las personas afectadas adversamente por el cambio climático cruzan las fronteras internacionales de manera irregular, pueden tener que hacer frente a la expulsión, la xenofobia, la discriminación, la exclusión social y/o la persecución, incluido un mayor riesgo de ser víctimas de detenciones arbitrarias, explotación sexual, trata de personas, agresiones violentas, violaciones y torturas²⁵.

19. Los riesgos que para los derechos humanos entraña la movilidad humana pueden ser especialmente graves para quienes se ven afectados desproporcionadamente por el cambio climático. Por ejemplo, el desplazamiento de los pueblos indígenas y la posible pérdida de sus tierras, territorios y recursos ancestrales ponen en riesgo su supervivencia cultural, su modo de subsistencia tradicional y su derecho a la libre determinación. Los desplazamientos, aun cuando constituyen una estrategia de adaptación o se producen en el contexto de la reubicación planificada, pueden resultar una amenaza existencial para el disfrute de sus derechos y su existencia como pueblos.

20. Del mismo modo, los niños que migran o cuyos padres migran por razón del cambio climático pueden acabar separados de su legado cultural y tener dificultades para acceder a las escuelas, a una atención de la salud adecuada y a otros servicios básicos²⁶. Los niños refugiados y demás niños migrantes que no pueden aprovechar las oportunidades educativas y/o los niños a los que sus cuidadores han dejados atrás pueden sufrir efectos socioeconómicos a largo plazo, abandono, abusos y explotación²⁷.

21. La migración relacionada con el cambio climático también puede agravar las desigualdades preexistentes e intensificar las dimensiones de género de la discriminación y la pobreza²⁸. Según la recomendación general núm. 37 (2018) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer relativa a las dimensiones de género en la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, las mujeres migrantes corren mayor riesgo de sufrir violencia de género, lo que incluye la trata de personas y otras formas de discriminación. También pueden ver vulnerados otros derechos humanos específicos por la falta de servicios adecuados de salud sexual, reproductiva y mental y ser discriminadas en el acceso al empleo, la seguridad social, la educación, la vivienda, los documentos legales y la justicia. Las mujeres que migran también pueden ser

²⁴ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) denomina estas situaciones “inmovilidad forzosa”. Véase también D. Ionesco, D. Mokhnacheva y F. Gemenne, *The Atlas of Environmental Migration* (Routledge, 2017), pág. 2.

²⁵ Véase A/HRC/37/35, párr. 7.

²⁶ Véanse A/HRC/35/13, párr. 27; y la contribución del UNICEF.

²⁷ Contribución del UNICEF.

²⁸ Véase *The Atlas of Environmental Migration* (nota 24 *supra*), pág. 90.

vulnerables a las repercusiones del cambio climático en las zonas de destino. Asimismo, los estereotipos de género, las responsabilidades en el hogar, las leyes discriminatorias, la falta de recursos económicos y el acceso limitado al capital social limitan con frecuencia la capacidad de las mujeres para migrar.

22. Quienes se ven desproporcionadamente afectados por el cambio climático, incluidos los migrantes, no son inherentemente vulnerables y no carecen necesariamente de resiliencia o capacidad de actuación. No deberían ser tratados como víctimas. Por el contrario, deben ser reconocidos como agentes, actores y líderes al abordar el cambio climático y sus repercusiones, incluidas las que guardan relación con la movilidad humana. En el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, por ejemplo, se reconoce que los migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y sociedades y que sus conocimientos, aptitudes y capacidades pueden ser de utilidad en el diseño y la aplicación de las medidas de reducción del riesgo de desastres. El empoderamiento de los migrantes afectados por el cambio climático para que contribuyan a la labor de adaptación al cambio climático y mitigación de sus consecuencias y se beneficien de ella requerirá corregir el déficit de protección de los derechos humanos y garantizar su acceso a la información, los procesos decisorios y la justicia.

III. Corrección del déficit de protección de los derechos humanos en los movimientos transfronterizos relacionados con el cambio climático

23. El déficit de protección de los derechos humanos de las personas que cruzan las fronteras en respuesta al cambio climático es consecuencia, entre otros factores, de lagunas jurídicas y normativas, como el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, la insuficiente comprensión de la relación entre los derechos humanos, el cambio climático y la movilidad humana, y los medios insuficientes de ejecución para apoyar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, como la migración segura, ordenada y regular.

A. Marcos jurídicos y normativos internacionales que abordan específicamente la movilidad humana y/o el cambio climático

1. Derecho de los refugiados

24. Aunque las personas que se trasladan en el contexto del cambio climático pueden experimentar dificultades similares a las de los refugiados, la definición de refugiado enunciada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados excluye a la mayoría de las personas que cruzan fronteras internacionales a causa del cambio climático²⁹. La Convención define como refugiados a las personas que se encuentran fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual y que no pueden regresar debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas. Los intentos infructuosos por parte de algunos ciudadanos de Kiribati y Tuvalu de solicitar la condición de refugiados en Australia y Nueva Zelanda ponen de manifiesto las dificultades que conlleva solicitar protección frente al cambio climático en el marco del derecho internacional de los refugiados³⁰.

²⁹ Véase J. McAdam, "Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards", (2011), págs. 12 a 14; puede consultarse en www.unhcr.org/protection/globalconsult/4dff16e99/19-climate-change-displacement-international-law-complementary-protection.html.

³⁰ Véanse Refugee Appeal No. 72189/2000 (Nueva Zelanda); Refugee Review Tribunal Case No. 0907346 (Australia); y *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* (Tribunal Supremo de Nueva Zelanda, 2013).

25. La citada Convención puede ofrecer protección a las personas afectadas por el cambio climático en circunstancias muy concretas³¹ en las que, entre otras cosas: a) la denegación de protección frente a los efectos adversos del cambio climático por parte de las autoridades nacionales equivale a persecución; b) las autoridades nacionales utilizan las repercusiones perjudiciales del cambio climático para perseguir a determinadas personas o grupos; y c) las vulneraciones graves de los derechos humanos o los conflictos armados desencadenados por el cambio climático hacen que las personas huyan por un temor fundado de ser perseguidas. En esos casos, la protección se centra en la acción o inacción de las autoridades nacionales que constituye persecución por motivos prohibidos y no en los efectos adversos del cambio climático³².

26. En el plano regional, la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de la Unión Africana y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados han adoptado definiciones más amplias del término “refugiado” que aumentan las posibilidades de que se apliquen la condición de refugiado y las correspondientes protecciones a las personas desplazadas por el cambio climático³³. La Convención hace extensible la condición de refugiado a las personas que, por causa de acontecimientos que perturben gravemente el orden público, se vean obligadas a buscar refugio fuera de su país de origen o nacionalidad³⁴. Del mismo modo, la Declaración incluye en la definición a las personas que hayan huido de sus países porque sus vidas, su seguridad o su libertad se han visto amenazadas por “la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”³⁵.

2. Derecho y política medioambientales

27. El derecho medioambiental, incluido el derecho del cambio climático, aborda en ocasiones la movilidad humana y las necesidades de protección conexas. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo enuncia los principios fundacionales del derecho internacional del medio ambiente, como las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de precaución, la cooperación, la responsabilidad para con las generaciones venideras, el acceso a la información, la participación, el acceso a la justicia y el desarrollo sostenible. Esos principios fueron reafirmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que trata de hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas. La Agenda 2030 hace un llamamiento a la cooperación internacional para lograr el desarrollo sostenible e incluye objetivos específicos en materia de migración ordenada, segura, regular y responsable y de cambio climático.

28. Los principios fundamentales del derecho medioambiental también están reflejados en acuerdos medioambientales multilaterales jurídicamente vinculantes, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. En los últimos años, las Conferencias de las Partes en esas Convenciones han tratado la movilidad humana³⁶.

³¹ Véase W. Kälin y N. Schrepfer, “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches”, (2012), págs. 32 a 34; puede consultarse en www.unhcr.org/4f33f1729.pdf.

³² *Ibid.* Véase también ACNUR, “Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries” (2017); puede consultarse en www.refworld.org/docid/5906e0824.html.

³³ Véanse B. Havard, “Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law”, *Villanova Environmental Law Journal*, vol. XVIII (2007), págs. 76 y 77; y J. Cooper, “Environmental Refugees: Meeting the requirements of the refugee definition”, *New York University Environmental Law Journal*, vol. 6 (2) (1998), pág. 497.

³⁴ Véase la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, art. I, párr. 2.

³⁵ Véase la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, art. III, párr. 3.

³⁶ Véase, por ejemplo, la segunda parte del informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13^{er} período de sesiones, celebrado en Ordos (China) del 6 al 16 de septiembre de 2017 (ICCD/COP(13)/21/Add.1).

29. La Convención Marco, su Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París en virtud de la Convención piden a los Estados que actúen conjuntamente y por separado a fin de mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos adversos, incluidas las repercusiones del cambio climático en la salud humana. Aunque la Convención no aborda explícitamente la migración, el preámbulo al Acuerdo de París exhorta a todos los Estados a respetar, promover y tomar en consideración los derechos de los migrantes cuando adopten acciones climáticas. La labor en curso de la Conferencia de las Partes en la Convención y sus órganos subsidiarios, como el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, sirven de foro para debatir cuestiones relacionadas con la protección de las personas desplazadas por los efectos adversos del cambio climático. El Equipo de Tareas y el Comité Ejecutivo del Mecanismo tienen encomendada la formulación de recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con el cambio climático.

30. Los acuerdos medioambientales regionales también pueden proteger a los migrantes afectados por el cambio climático. La Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) reconoce el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar y fija obligaciones jurídicamente vinculantes relacionadas con el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. En marzo de 2018, 24 Estados de América Latina y el Caribe aprobaron un acuerdo similar³⁷.

3. Pactos mundiales

31. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes identifica el cambio climático, los desastres y la degradación del medio ambiente como factores impulsores de los movimientos humanos que requieren respuestas cooperativas basadas en los derechos. En ella se pide que se preparen dos pactos mundiales (sobre la cuestión de los refugiados y para la migración segura, ordenada y regular) a fin de lograr sus objetivos, entre ellos un marco para la cooperación internacional integral en materia de movilidad humana que incluya la protección de los derechos humanos. Según el Secretario General, el pacto para la migración debe proteger los derechos humanos de todas las personas y ambos pactos deben responder al hecho de que es probable que en los próximos decenios el cambio climático exacerbe las presiones económicas, ambientales y sociales que alimentan la migración³⁸. En los proyectos actuales de cada uno de los pactos se han incluido referencias explícitas a la degradación del medio ambiente, los desastres o el cambio climático. Por ejemplo, en el “anteproyecto” del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular³⁹ se pide que se desarrollen planes de migración adaptados para facilitar la migración como estrategia de adaptación a la degradación ambiental de evolución lenta relacionada con los efectos adversos del cambio climático.

4. Otros marcos jurídicos y normativos pertinentes

32. En raras circunstancias, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas puede proteger a las personas que huyen de los efectos adversos del cambio climático; sin embargo, no se aplica ni responde a las necesidades de la mayoría de las personas que huyen de los efectos adversos del cambio climático⁴⁰.

33. Pese a no ser jurídicamente vinculantes, existen numerosos procesos e instrumentos normativos que abordan aspectos importantes de la movilidad humana en el contexto del cambio climático. El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de

³⁷ Véase <https://negociacionp10.cepal.org/9/es/noticias/america-latina-caribe-adopta-su-primero-acuerdo-regional-vinculante-la-proteccion-derechos>.

³⁸ Véase A/72/643, párrs. 1, 51 y 52.

³⁹ Puede consultarse en https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/2018mar05_zero-draft.pdf.

⁴⁰ Véase S. Park, “Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States”, (2011), pág. 3; puede consultarse en www.unhcr.org/4df9cb0c9.pdf. Véase también “Protecting People Crossing Borders” (nota 32 *supra*), págs. 32 a 34.

Desastres tiene como objetivo reducir sustancialmente el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza en materia de riesgo de desastres y aumentar la preparación para casos de desastre, en particular de las poblaciones vulnerables. El Marco trata explícitamente el cambio climático y los desplazamientos causados por los desastres. Incluye una serie de principios rectores que requieren que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y que se elaboren políticas coherentes en las distintas agendas sobre el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.

34. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), mediante las reuniones periódicas de sus órganos rectores, ofrece una plataforma para los esfuerzos impulsados por los Estados para abordar la migración inducida por el medio ambiente, incluidos los aspectos de un enfoque basado en los derechos humanos⁴¹. La migración inducida por el medio ambiente también ha sido debatida y tratada en procesos consultivos regionales sobre migración impulsados por los Estados⁴². En América, la Conferencia Regional sobre Migración ha aprobado una guía de prácticas eficaces para sus países miembros⁴³, que articula un enfoque basado en los derechos para la protección de las personas que cruzan las fronteras a causa de los desastres.

35. La Iniciativa Nansen, un proceso consultivo de múltiples partes interesadas impulsado por los Estados, trató específicamente los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres y el cambio climático. La Agenda para la Protección de la Iniciativa⁴⁴, respaldada por 109 Estados, pide integrar planteamientos basados en los derechos humanos en la reducción del riesgo de desastres, las medidas de adaptación y los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible. La Agenda preconiza una movilidad humana gestionada, lo que incluye extender la aplicación de medidas de protección humanitaria y acudir a la reubicación planificada como último recurso.

36. A pesar de su importancia, estos instrumentos no brindan una protección integral de las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático. Por ello, incumbe al derecho internacional de los derechos humanos brindar protección y orientar el desarrollo y la interpretación de los nuevos instrumentos y de aquellos que ya existen.

B. Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos para proteger a las personas que cruzan las fronteras en respuesta a los efectos adversos del cambio climático

37. En el contexto de los movimientos transfronterizos relacionados con el cambio climático, el derecho internacional de los derechos humanos, sus normas y sus disposiciones constituyen el marco más completo, centrado en el ser humano y flexible para la protección de todos los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los afectados por el cambio climático. Todas las personas son titulares de derechos y todos los Estados han ratificado como mínimo un tratado internacional de derechos humanos⁴⁵. Los tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, imponen a todos los Estados la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas sin discriminación. Asimismo, “las obligaciones, las normas y los principios en materia de derechos humanos pueden guiar y reforzar la formulación de las políticas internacionales, regionales y nacionales en la esfera del cambio climático”.

⁴¹ Véase, por ejemplo, https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/94/MC_INF_288.pdf.

⁴² Véase www.iom.int/inter-state-consultation-mechanisms-migration.

⁴³ Puede consultarse en <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/PROTECTION-FOR-PERSONS-MOVING-IN-THE-CONTEXT-OF-DISASTERS.pdf>.

⁴⁴ Puede consultarse en <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>.

⁴⁵ En total, 133 países han ratificado más de diez tratados de este tipo. Véase ACNUDH, Status of Ratification, que puede consultarse en <http://indicators.ohchr.org/>.

38. En sus principales mensajes sobre los derechos humanos y el cambio climático⁴⁶, el ACNUDH prescribió un enfoque de la acción climática basado en los derechos. Hizo un llamamiento a los Estados para que mitigaran el cambio climático y previnieran sus efectos negativos en los derechos humanos, velaran por que todas las personas dispusieran de la capacidad y los medios para adaptarse al cambio climático y garantizaran la rendición de cuentas y el acceso a recursos en caso de vulneraciones de los derechos humanos debidas al cambio climático. En el contexto específico de la movilidad humana, que puede dejar a las personas en condiciones precarias, es importante seguir desarrollando esas obligaciones de derechos humanos.

39. Si las personas que cruzan las fronteras por los efectos adversos del cambio climático no encajan en la categoría jurídica específica de “refugiado” y no disponen de otro acceso a una migración segura, ordenada o regular, resulta particularmente importante velar por que se respeten, protejan y hagan efectivos sus derechos humanos⁴⁷. El Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos e Igualdad de Género del Grupo Mundial sobre Migración, copresidido por el ACNUDH, presentó recientemente al Consejo de Derechos Humanos sus Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad⁴⁸, en los cuales articula las salvaguardias de derechos humanos que asisten a todos los migrantes en situación de vulnerabilidad, incluidos los afectados por el cambio climático, así como sus fundamentos normativos.

40. En sus principales mensajes sobre los derechos humanos, el cambio climático y la migración⁴⁹, el ACNUDH subraya además las obligaciones y responsabilidades de los Estados y otros garantes de derechos de abordar los retos de la movilidad humana relacionada con el cambio climático.

41. Para cumplir con esas obligaciones, los Estados deberían facilitar la migración con dignidad a todos los migrantes, incluidos los afectados por el cambio climático, y atender sus necesidades específicas de protección de los derechos humanos. Estas necesidades de protección incluyen el agua y el saneamiento, una alimentación y una vivienda adecuadas y el acceso a la atención de la salud, la seguridad social, la educación y un trabajo decente. También suponen respetar el principio fundamental de no devolución y la prohibición de la expulsión colectiva, así como los derechos a la libertad, la integridad personal y la unidad familiar, y velar por el interés superior del niño. Los Estados deberían implantar mecanismos apropiados para garantizar que todos los migrantes que requieran protección de los derechos humanos y no puedan regresar a sus países por el cambio climático tengan reconocido un estatuto jurídico efectivo.

42. Los Estados tienen la obligación de brindar protección frente a los desplazamientos porque representan una amenaza para el goce efectivo de una amplia serie de derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así pues, los Estados deberían abordar las causas subyacentes que obligan a las personas a trasladarse emprendiendo una ambiciosa labor de mitigación del cambio climático de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París. Para reducir en mayor medida el riesgo de desplazamientos relacionados con el cambio climático, los Estados deberían recurrir a medidas de adaptación eficaces, entre otras cosas en relación con los desastres, los fenómenos meteorológicos extremos y los procesos de lenta evolución. Las medidas que se adopten para abordar las causas fundamentales de los desplazamientos en el contexto del cambio climático deberían tener por objetivo proteger los derechos, reforzar los sistemas de protección social, reducir el riesgo de desastres y la exposición a ellos y aumentar la capacidad de adaptación.

⁴⁶ Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf.

⁴⁷ Véase A/HRC/37/34, párr. 8.

⁴⁸ A/HRC/37/34/Add.1.

⁴⁹ Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf.

43. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de derechos humanos que tienen su reflejo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en todos los instrumentos de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Al afectar desproporcionadamente a quienes ya sufren marginación, el cambio climático pone en riesgo los compromisos adquiridos por los Estados en relación con la no discriminación y la igualdad. Por ello, los Estados deben tener en cuenta las diferentes necesidades, capacidades y vulnerabilidades de las personas más afectadas por el cambio climático.

44. La libertad de circulación, incluido el alejamiento de las zonas afectadas por el cambio climático, es un derecho fundamental y puede conseguir que las personas y las comunidades eludan los efectos adversos del cambio climático y mejoren la resiliencia. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluso del propio; a circular libremente por un país una vez que se hallen legalmente en él, y a escoger libremente su residencia en él. Esos derechos deben ser objeto de protección y únicamente pueden ser limitados cuando sea necesario para salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas del Estado o los derechos y libertades de terceros⁵⁰. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que ningún migrante que trate de regresar a su propio país debe ser arbitrariamente privado del derecho a hacerlo.

45. Los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan el derecho a la vida y a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados no deben devolver a un migrante que corra el riesgo de vivir estas situaciones o ser víctima de cualquier otra grave vulneración de los derechos humanos⁵¹. Deberían contemplar medidas para admitir a las personas procedentes de zonas adversamente afectadas por el cambio climático y abstenerse de proceder a devoluciones a dichas zonas. Los Estados están obligados por el principio fundamental de no devolución a garantizar la protección apropiada de las personas sujetas a su jurisdicción o control efectivo, lo cual quiere decir que deberían abstenerse de practicar devoluciones a zonas en las que haya gran probabilidad de que los riesgos relacionados con el cambio climático supongan una amenaza para los derechos humanos.

46. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos de derechos humanos garantizan a todas las personas el derecho a la información y la participación en los asuntos públicos. Las acciones y las decisiones de los Estados relacionadas con la movilidad humana y el cambio climático deberían implicar la participación significativa e informada de las personas más afectadas. La toma de decisiones debería ser transparente y empoderar a las personas afectadas. En cuanto a las decisiones o las acciones que inciden en los derechos de los pueblos indígenas, los Estados deben recabar su consentimiento libre, previo e informado de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

47. La reubicación planificada puede ser una respuesta a las repercusiones previstas del cambio climático alejando a las personas y las comunidades de las zonas inseguras. No obstante, debería ser una medida de último recurso⁵². A fin de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la vivienda enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deben abstenerse de practicar desalojos forzosos y brindar protección frente a ellos velando por que toda reubicación de personas tenga su fundamento en los derechos humanos. La reubicación planificada también debería

⁵⁰ El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que las restricciones deben ajustarse a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 15 (1986) sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, párr. 8.

⁵¹ Los mecanismos de derechos humanos han hecho hincapié en que, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, la prohibición de la devolución es absoluta.

⁵² Véase Brookings Institution, Universidad de Georgetown y ACNUR, “Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation” (2015); puede consultarse en www.refworld.org/docid/596f15284.html.

conllevar la participación significativa e informada de todas las personas afectadas, incluidos los migrantes y las comunidades de acogida, de modo que mantengan su nivel de vida anterior.

48. Por último, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos de derechos humanos exigen que todas las personas dispongan de acceso a la justicia, lo que incluye recursos efectivos. Los Estados deben habilitar mecanismos efectivos para prevenir y reparar las vulneraciones de derechos humanos ocasionadas por los efectos adversos del cambio climático y por la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus consecuencias. Se trata de un elemento fundamental para los migrantes, que con frecuencia no pueden acceder a la justicia por las condiciones en las que se encuentran antes, durante y después de la migración. Los Estados deben rendir cuentas por su contribución a las vulneraciones de los derechos humanos con independencia del lugar en que se produzcan. La rendición de cuentas también debería abarcar a las empresas y los actores que han contribuido a las causas del cambio climático o han conculcado los derechos humanos en sus acciones de mitigación y adaptación.

C. Movilización de los medios de ejecución para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos

49. El análisis anterior pone de manifiesto que el cambio climático impulsa los movimientos transfronterizos, que las personas afectadas por el cambio climático afrontan riesgos singulares de derechos humanos a lo largo de sus movimientos y que el derecho internacional de los derechos humanos ofrece la protección más efectiva. La movilización de los medios de ejecución para la adaptación y mitigación efectivas en respuesta al cambio climático es asimismo fundamental para prevenir los desplazamientos y garantizar la protección de los derechos humanos de las personas que se trasladan por razón del cambio climático.

50. La movilización individual y colectiva de recursos para hacer frente a las previsibles vulneraciones de los derechos humanos ocasionadas por el cambio climático constituye, en sí misma, una obligación en el ámbito de los derechos humanos⁵³. La asistencia internacional para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos debería sumarse a los compromisos existentes y debería ser movilizada a partir de la equidad y de conformidad con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. De acuerdo con los principios pertinentes de derechos humanos, la asistencia respecto del clima debería ser adecuada, efectiva y transparente; debería ser prestada a través de procesos participativos y no discriminatorios que permitan la rendición de cuentas; y debería beneficiar a las personas más necesitadas, como las personas que se trasladan.

51. Leídos conjuntamente, la Carta de las Naciones Unidas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y otros instrumentos, como los relacionados con las normas laborales internacionales, refuerzan la idea de que los Estados tienen la obligación en el ámbito de los derechos humanos de cooperar y movilizar los medios necesarios de ejecución a fin de garantizar la seguridad y la dignidad de todas las personas, incluidas las que cruzan las fronteras en respuesta a los efectos adversos del cambio climático. Estos esfuerzos deberían respetar principios básicos de la justicia climática, como los compromisos de las partes de proteger los derechos de las personas desproporcionadamente afectadas por el cambio climático y de las futuras generaciones.

52. Cabe señalar que, para garantizar los medios de ejecución de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos a fin de corregir el déficit de protección, no basta con movilizar recursos financieros. La tecnología, por ejemplo, es un medio de ejecución imprescindible. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

⁵³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exhorta a los Estados a que actúen individual y colectivamente a fin de movilizar el máximo de los recursos de que se disponga para lograr progresivamente la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sociales y Culturales, todo el mundo tiene derecho a gozar de los beneficios de la ciencia y de sus aplicaciones. Las tecnologías eficaces para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos deberían ser desarrolladas y distribuidas equitativamente en el marco del mecanismo de facilitación de la tecnología del Acuerdo de París, que pide específicamente que se preste apoyo a los países en desarrollo.

53. Además de hacer un llamamiento a los países desarrollados para que movilicen 100.000 millones de dólares anuales en financiación para el clima a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo también habla de metodologías transparentes para la presentación de informes sobre la financiación para el clima; la transferencia tecnológica para abordar el cambio climático; el fomento de la capacidad, entre otras cosas para mejorar el acceso a la financiación para el clima; la coherencia política en los diferentes aspectos del desarrollo sostenible; y una mejor reunión de datos para guiar las políticas con base empírica. La Agenda de Acción pide específicamente que se financie la resiliencia al cambio climático y los desastres, un reparto por igual de los fondos asignados a la adaptación y a la mitigación, y que se destine la financiación para el clima a los países vulnerables de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Subraya además la importancia de habilitar canales seguros y justos para el envío de remesas y solicita la cooperación internacional para garantizar una migración segura, ordenada y regular con pleno respeto de los derechos humanos.

54. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Marco de Sendái y el Acuerdo de París están relacionados entre sí y representan un notable compromiso internacional, cuya esencia son los derechos humanos, a fin de movilizar diversos medios de ejecución de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos; la promoción de la migración segura, ordenada y regular; la reducción del riesgo de desastres, y un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás.

55. Dado que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y otros instrumentos de derechos humanos garantizan a todas las personas el derecho a la participación libre, activa, significativa e informada en los asuntos públicos, es importante que los medios de ejecución de las medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos sean el resultado de procesos decisivos informados y participativos. Las personas son los agentes del cambio que deben ser empoderados para lograr una acción climática efectiva, entre otras vías, cuando sea necesario, adoptando libremente la decisión de trasladarse en condiciones de seguridad y dignidad. Ese empoderamiento requiere instituciones y procesos transparentes e inclusivos, así como mediciones precisas y accesibles de las emisiones de gases de efecto invernadero, del cambio climático y sus repercusiones en los derechos humanos. Es requisito previo habilitar vías regulares suficientes para los movimientos transfronterizos. La participación en la toma de decisiones, así como el seguimiento, la revisión y la verificación de las repercusiones del cambio climático y los compromisos al respecto, es fundamental para corregir el déficit de protección velando por la movilización efectiva de los medios de ejecución de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. La integración de los derechos humanos, incluidos los derechos de los migrantes, en las directrices de aplicación del Acuerdo de París (actualmente objeto de negociación) brinda la posibilidad de contribuir a la movilización efectiva de recursos para las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático que protejan a las personas que se trasladan⁵⁴.

56. Asimismo, las empresas también tienen un papel que desempeñar en la movilización de recursos para lograr los objetivos internacionales relacionados con la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos y la movilidad humana. Por ejemplo, el artículo 6 del Acuerdo de París exhorta a las partes a incentivar y facilitar la participación del sector privado en la mitigación del cambio climático. Al hacerlo, los Estados deberían incluir salvaguardias adecuadas y adoptar medidas eficaces para proteger los derechos humanos de las vulneraciones ocasionadas por las empresas de acuerdo con las

⁵⁴ Para más información sobre la integración de los derechos humanos en las directrices, véase www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/UNFCCC.aspx.

obligaciones que han contraído en virtud de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Las empresas deberían participar con responsabilidad en los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático con pleno respeto por los derechos humanos.

IV. Buenas prácticas ilustrativas

57. El siguiente análisis destaca algunas buenas prácticas ilustrativas para promover un planteamiento basado en los derechos de los retos para la movilidad humana derivados del cambio climático que fueron identificadas en las contribuciones de las partes interesadas y la labor de investigación del ACNUDH.

58. Los esfuerzos colectivos de los organismos de las Naciones Unidas, los Estados y otras partes interesadas son necesarios para abordar la compleja interrelación de los derechos humanos, la movilidad humana y el cambio climático. La parte III del presente informe contiene una serie de esfuerzos realizados por múltiples partes interesadas con vistas a elaborar marcos jurídicos y normativos que protejan a las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático. La Plataforma para el Desplazamiento por Desastres⁵⁵, cuya dirección corre a cargo de varios Estados, fue creada para hacer un seguimiento de los trabajos de la Iniciativa Nansen y aplicar su agenda de protección. La Plataforma tiene por objeto reforzar la protección de las personas desplazadas que han atravesado las fronteras en el contexto de los desastres, incluidos los relacionados con los efectos del cambio climático, y prevenir o reducir el riesgo de desplazamientos a raíz de los desastres. Entre otros esfuerzos de múltiples partes interesadas, cabe mencionar, por ejemplo, el Marco para el Desarrollo Resiliente en el Pacífico, que adopta un enfoque basado en los derechos humanos e incluye directrices específicas sobre la reducción del riesgo de desastres y la migración⁵⁶; y la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, que contribuye a una mejor comprensión de los determinantes de los movimientos humanos⁵⁷.

59. Los procesos internacionales de presentación de informes y comunicaciones previstos por la Convención Marco, el Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos pueden desempeñar una importante función en la elaboración, el seguimiento y la revisión de las políticas nacionales relacionadas con los derechos humanos, la movilidad humana y el cambio climático. Por ejemplo, 33 de las 162 contribuciones previstas determinadas a nivel nacional con arreglo a la Convención Marco antes de la 21ª Conferencia de las Partes hacían referencia a alguna forma de movilidad⁵⁸. Lamentablemente, los estudios indican que el número de Estados que incluyen referencias a los derechos humanos en sus comunicaciones con arreglo a la Convención Marco o a los efectos adversos del cambio climático durante el examen periódico universal ante el Consejo de Derechos Humanos es igualmente limitado⁵⁹. También se ha planteado la cuestión del cambio climático y la movilidad humana en los

⁵⁵ Véase <https://disasterdisplacement.org/>.

⁵⁶ Véase Comunidad del Pacífico, Secretaría del Programa Regional para el Medio Ambiente del Pacífico, Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y Universidad del Pacífico Sur, *Framework for Resilient Development in the Pacific: An Integrated Approach to Address Climate Change and Disaster Risk Management, 2017-2030*, (Suva, 2016); puede consultarse en https://pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/FRDP_2016_Resilient_Dev_pacific.pdf.

⁵⁷ Véase www.knomad.org/.

⁵⁸ Véase OIM, "Migration in the Intended Nationally Determined Contributions and Nationally Determined Contributions" (2016); puede consultarse en www.environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/MECC%20Infosheet%20INDCs%20and%20NDCs_14Sep2016_for%20web.pdf.

⁵⁹ Véase Fundación Mary Robinson, "Climate Justice: Incorporating Human Rights into Climate Action" (mayo de 2016); puede consultarse en www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/05/Incorporating-Human-Rights-into-Climate-Action-Version-2-May-2016.pdf.

trabajos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos⁶⁰. En su recomendación general núm. 37, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ofrece unas directrices claras sobre las medidas necesarias para proteger los derechos de las mujeres migrantes afectadas por el cambio climático. Un enfoque coherente de la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los procesos de examen de los órganos de tratados y en las comunicaciones presentadas con arreglo a la Convención Marco podría contribuir a un seguimiento más eficaz de las repercusiones, mejores respuestas y un mayor desarrollo de las obligaciones jurídicas pertinentes de los Estados.

60. En el plano nacional, algunos Estados han instaurado mecanismos para brindar protección a las personas afectadas por los desastres inducidos por el medio ambiente⁶¹. La Iniciativa Nansen identificó a más de 50 Estados que habían ejercido discrecionalidad en los asuntos migratorios y en los instrumentos previstos por su legislación nacional para admitir a las personas afectadas por los desastres⁶². Suiza, por ejemplo, tiene en cuenta las situaciones medioambientales y socioeconómicas para hacer extensible la protección a las personas que correrían un riesgo si regresaran a su país de origen⁶³; y el Estado Plurinacional de Bolivia, mediante su Ley núm. 370 de 2013, ha incluido explícitamente en su legislación nacional la migración originada por el cambio climático y la necesidad de proteger a quienes migran. Irlanda subrayó que su apoyo financiero a la reducción del riesgo de desastres en Estados vulnerables al clima, así como otras formas de apoyo a la adaptación para reforzar la resiliencia de los hogares pobres y vulnerables, se dedicaba específicamente a las causas subyacentes de los movimientos relacionados con el cambio climático⁶⁴.

61. El UNICEF destacó su apoyo a las estrategias nacionales de mitigación del cambio climático centradas en los niños y a las oficinas nacionales para el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres⁶⁵. En otras contribuciones se pusieron de relieve políticas y acciones relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático, y con la reducción del riesgo de desastres. Cuba describió las medidas que había adoptado para reducir el riesgo de desastres mediante la reubicación planificada y la restauración de los ecosistemas⁶⁶. Aunque esas medidas no aborden explícitamente la movilidad humana, pueden reducir el riesgo de desplazamiento.

62. En varios países, la migración se ha promovido como una forma de adaptación al cambio climático⁶⁷. En Kenya, el Plan de Acción Nacional para el Cambio Climático, por ejemplo, pide que se hagan estudios sobre la migración como posible mecanismo para hacer frente al cambio climático. Los países de destino tienen también un papel que desempeñar. Los acuerdos bilaterales de migración suscritos con países vulnerables al clima pueden contribuir a facilitar movimientos seguros, ordenados y regulares siempre que dichos acuerdos no sean discriminatorios y respeten las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Italia, por ejemplo, ha celebrado varios acuerdos bilaterales que podrían facilitar la movilidad humana como estrategia de adaptación al cambio climático⁶⁸. Existen acuerdos similares entre varios pequeños Estados insulares del Pacífico y países como Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América.

⁶⁰ Véase Center for International Environmental Law y Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “Synthesis Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by UN Human Rights Treaty Bodies”; puede consultarse en <http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf>.

⁶¹ Contribución de la Universidad de Berna e International-Lawyers.org.

⁶² Véase Iniciativa Nansen, *Global Consultation Conference Report* (Ginebra 2015), pág. 16; puede consultarse en www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf.

⁶³ Contribución de Suiza.

⁶⁴ Contribución de Irlanda.

⁶⁵ Contribución del UNICEF.

⁶⁶ Contribución de Cuba; véase también la contribución de Christian Asse, en la que describe la importancia de los conocimientos tradicionales, la restauración de los ecosistemas y la preservación de los modos de vida tradicionales para poner en práctica una acción climática efectiva.

⁶⁷ Contribución de la Universidad de Berna e International-Lawyers.org.

⁶⁸ *Ibid.*

63. Las Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia del ACNUR⁶⁹ pueden aplicarse en el contexto de los desastres y del cambio climático, y el ACNUR ofrece a los Estados directrices generales sobre el uso de visados humanitarios y acuerdos de protección temporal para proteger a los desplazados internacionales, entre otras cosas debido al cambio climático y los desastres⁷⁰. Para respaldar la adopción de medidas de protección nacionales y regionales, el ACNUR ha recopilado las buenas prácticas de los países de América Latina que pueden aplicarse en contextos de desastre⁷¹.

64. La OIM apoya un enfoque de la movilidad humana relacionada con el cambio climático basado en los derechos humanos a través de sus políticas, estudios, formación y actividades operacionales. Ha elaborado una serie de herramientas relacionadas con los derechos humanos, el cambio climático y la migración, como el portal sobre la migración inducida por el medio ambiente, que sirve de plataforma de conocimientos⁷². Estas y otras medidas dan a conocer la relación entre la migración y el cambio climático a fin de orientar las opciones de política⁷³. Los proyectos regionales de la OIM también ofrecen apoyo directo, por ejemplo, a fin de mejorar la capacidad que tienen los Estados insulares del Pacífico para gestionar las repercusiones del cambio climático en la migración⁷⁴ y para promover la gestión sostenible de las tierras en zonas proclives a la migración de África Occidental mediante mecanismos de financiación innovadores⁷⁵.

65. El ACNUDH ha recopilado y actualiza periódicamente una lista de prácticas prometedoras relacionadas con la migración en los Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad del Grupo Mundial sobre Migración⁷⁶. En ellas se incluye, por ejemplo, la labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura para abordar las causas fundamentales de la migración y fomentar la resiliencia a los conflictos promoviendo la recuperación de las economías agrícolas y alimentarias locales, entre otras vías mediante la adaptación al cambio climático, lo que permite que las personas afectadas permanezcan en sus tierras cuando sea seguro para ellas.

V. Recomendaciones

66. **La labor de investigación realizada por el ACNUDH, resumida en el análisis precedente, proporciona una base sólida para formular diversas recomendaciones concretas⁷⁷. Los Gobiernos y las demás partes interesadas deberían:**

a) **Adoptar medidas ambiciosas para mitigar el cambio climático de conformidad con el Acuerdo de París a fin de impedir que se agraven sus efectos y reducir su papel como impulsor de la movilidad humana;**

b) **Garantizar que se respeten, hagan efectivos, promuevan y protejan todos los derechos humanos de las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático;**

⁶⁹ Pueden consultarse en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59560f154>.

⁷⁰ Contribución del ACNUR. Véase también ACNUR, "Legal considerations" (nota 33 *supra*).

⁷¹ Véase www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.

⁷² Véase www.environmentalmigration.iom.int/.

⁷³ Véase www.environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep.

⁷⁴ Véase www.environmentalmigration.iom.int/projects/enhancing-capacity-pacific-island-countries-manage-impacts-climate-change-migration-pccm.

⁷⁵ Véase www.environmentalmigration.iom.int/projects/west-africa-promoting-sustainable-land-management-migration-prone-areas-through-innovative.

⁷⁶ A/HRC/37/34/Add.1. Véase también www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

⁷⁷ Véase también www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeAndMigration.aspx.

c) Promover y ampliar las vías seguras, regulares, dignas y accesibles de movilidad humana que respeten y protejan los derechos de las personas afectadas por el cambio climático, en particular mediante mecanismos específicos de protección;

d) Abstenerse de devolver a los migrantes a territorios afectados por el cambio climático que ya no puedan sustentarlos y hacer cumplir incondicionalmente el principio fundamental de no devolución y las demás obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, con el fin de ofrecer protección a las personas que no pueden regresar a sus hogares como consecuencia del cambio climático;

e) Confirmar la relación entre el cambio climático, los derechos humanos y movilidad humana, entre otras formas reconociendo el cambio climático como factor que impulsa los movimientos humanos y como posible motivo de admisión en los pactos mundiales;

f) Abordar las repercusiones del cambio climático en el disfrute de todos los derechos humanos mediante medidas de adaptación efectivas e intensificadas que beneficien a los más vulnerables, faciliten los movimientos seguros y voluntarios y minimicen los movimientos forzosos, entre otras formas a través de sistemas de protección social reforzados;

g) Movilizar todos los medios necesarios para la ejecución de medidas efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático a fin de corregir el déficit de protección de los derechos humanos de las personas adversamente afectadas por el cambio climático;

h) Facilitar la integración de los migrantes relacionados con el cambio climático en las comunidades de acogida, la regularización de su situación legal y su acceso a los mercados laborales;

i) Garantizar la participación significativa, efectiva e informada de todas las personas, y especialmente las mujeres, en los procesos decisorios relacionados con el cambio climático y la movilidad humana. Para las personas y las comunidades desplazadas de sus territorios y medios de subsistencia tradicionales por el cambio climático, empoderarlas para que tomen decisiones acerca de su futuro y, en la mayor medida posible, garantizar que sigan pudiendo acceder a las tierras, los recursos y los medios de subsistencia tradicionales;

j) Informar adecuadamente a las personas acerca de los efectos adversos actuales y potenciales del cambio climático a fin de promover la toma de decisiones informada, respaldar su derecho a planificar y gestionar sus propios movimientos y facilitar su acceso a la justicia;

k) Corregir las deficiencias en los datos recopilando datos desglosados acerca de los factores que impulsan los movimientos humanos, evaluando las repercusiones del cambio climático y la acción climática en los derechos humanos y movilizándolo a las comunidades para medir los efectos adversos del cambio climático y generar conocimientos;

l) Reforzar el papel de los órganos, las convenciones y las comunidades económicas regionales en la labor de prevenir, minimizar y abordar la movilidad humana relacionada con el cambio climático. Por ejemplo, a falta de una obligación internacional de admitir a las personas afectadas por el cambio climático, promover marcos regionales de protección;

m) Mejorar la supervisión, la revisión y el apoyo técnico de los mecanismos de derechos humanos en la cuestión de los movimientos transfronterizos relacionados con el cambio climático, entre otras vías implicando al Consejo de Derechos Humanos, sus procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos;

n) **Comprometerse a integrar los derechos humanos y la movilidad humana, así como el cambio climático o sus efectos adversos, en los correspondientes informes nacionales presentados de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático y a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular el examen periódico universal, y velar por que el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos del Mecanismo Internacional de Varsovia utilice un enfoque de la movilidad humana basado en los derechos;**

o) **Aplicar los Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad del Grupo Mundial sobre Migración.**
