



## Asamblea General

Distr. general  
13 de agosto de 2012  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## Derechos humanos de los migrantes

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe preparado por François Crépeau, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, presentado de conformidad con la resolución 66/172 de la Asamblea.

---

\* A/67/150.



## **Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes**

### *Resumen*

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 66/172 de la Asamblea General, es el primero que presenta a la Asamblea el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. En primer lugar, el informe describe las actividades del Relator Especial a lo largo del período que abarca el informe.

La sección temática del informe trata de los efectos del cambio climático y algunas de sus consecuencias para la migración. Primeramente, el Relator Especial analiza algunos aspectos técnicos de las migraciones inducidas por el cambio climático, incluidas cuestiones de definición, determinación de los lugares y las personas más afectados y consideración de los lugares hacia los cuales se están desplazando los migrantes a consecuencia del cambio climático. Seguidamente, considera la manera en que el derecho internacional aborda la cuestión de la migración inducida por el cambio climático, incluidas algunas deficiencias en las categorías actualmente existentes.

Por último, el Relator Especial señala el compromiso político sobre esta cuestión que deberán asumir diversos interesados, entre ellos los gobiernos, la comunidad internacional y las entidades de la sociedad civil. El Relator Especial aporta varias conclusiones y recomendaciones a fin de contribuir a orientar a los Estados en la preparación de respuestas apropiadas a esta compleja cuestión.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
II. Actividades .....	4
A. Colaboración con el Consejo de Derechos Humanos .....	5
B. Estudio temático regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes .....	5
III. Sección temática: cambio climático y migración .....	6
A. Introducción .....	6
B. El sistema de las Naciones Unidas y la colaboración internacional en cuestiones de migración y cambio climático .....	7
C. Una cuestión de definición: ¿qué es la migración inducida por el cambio climático? .....	9
D. Derecho internacional y migración inducida por el cambio climático .....	15
E. Una mirada hacia el futuro: participación política en la cuestión de la migración inducida por el cambio climático .....	20
F. La migración como solución: reconocimiento de las oportunidades que ofrece la migración como adaptación al cambio del medio ambiente mundial .....	25
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	26

## I. Introducción

1. El presente informe es el primero que presenta a la Asamblea General el actual Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Por resolución 66/172, la Asamblea General invitó al Relator Especial a presentar su informe a la Asamblea en su sexagésimo séptimo período de sesiones.
2. Las actividades del Relator Especial se realizan de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, por la cual fue establecido inicialmente el mandato. Desde entonces, el mandato del Relator Especial fue prorrogado por resoluciones 2002/62 y 2005/47 de la Comisión de Derechos Humanos y por resoluciones 8/10 y 17/12 del Consejo de Derechos Humanos, en cada caso, por un período de tres años. En su 17º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos designó como nuevo Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes a François Crépeau (Canadá), quien asumió sus funciones el 1 de agosto de 2011.

## II. Actividades

3. Durante el período que se examina, el Relator Especial participó en varias conferencias y foros relacionados directamente con su mandato.
4. Del 8 al 10 de noviembre, el Relator Especial participó en la reunión de un grupo de expertos sobre refugiados y solicitantes de asilo necesitados de salvamento en el mar, realizada en Djibouti y organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR).
5. Del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2011, el Relator Especial asistió al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo —Jornadas de la sociedad civil, y otros eventos conexos, realizados en Ginebra. También asistió a la décima Reunión de Coordinación sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrada en Nueva York en febrero de 2012.
6. Los días 22 y 23 de marzo de 2012, el Relator Especial participó en la consulta de expertos sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, organizada en Ginebra por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
7. Durante el 21º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, celebrada en Viena del 23 al 27 de abril de 2012 el Relator Especial también participó en el debate temático sobre la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias.
8. El Relator Especial también ha estado colaborando con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la preparación de un documento conjunto sobre los derechos de todos los niños en circunstancias de migración internacional, el cual será presentado durante el día de debate general del Comité de los Derechos del Niño, a celebrarse el 28 de septiembre de 2012, y participará en el debate general.
9. Asimismo, el Relator Especial se ha ocupado del seguimiento de los preparativos para el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo 2012, al cual

asistirá y que se celebrará en Mauricio en noviembre de 2012. El Relator Especial también ve con agrado el próximo Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, el segundo de su tipo, que será convocado por la Asamblea General en Nueva York, en septiembre de 2013. El Relator Especial efectuó aportaciones a la contribución del sistema de las Naciones Unidas al Diálogo de alto nivel, y destacó la importancia de prestar suficiente atención a los derechos humanos de los migrantes. El Relator Especial ve con agrado que esos dos foros multilaterales de alto nivel estén considerando el tema de la migración.

## **A. Colaboración con el Consejo de Derechos Humanos**

10. Durante el período que se examina, el Relator Especial emprendió su primera misión a un país, Albania, del 5 al 13 de diciembre de 2011. El correspondiente informe fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 20º período de sesiones, en junio de 2012 (véase A/HRC/20/24/Add.1, anexo). El Relator Especial agradece al Gobierno de Albania su positiva respuesta a ese informe.

11. Durante el mismo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial le presentó su primer informe temático (A/HRC/20/24). El informe trataba de la detención de migrantes que se encuentran en situación irregular y fue seleccionado teniendo en cuenta la creciente tendencia de los Estados a adoptar esta práctica, así como la amplia gama de efectos que tiene esta detención sobre los derechos humanos de los detenidos. El Relator Especial agradece a todos los Estados Miembros que participaron en el diálogo interactivo y abraza la esperanza de que los Estados tomen en cuenta sus recomendaciones cuando consideren sus políticas y programas relativos a la detención de migrantes, en particular el principio de que la libertad debe ser la norma y la detención, la excepción.

## **B. Estudio temático regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes**

12. Durante el período que se examina, el Relator Especial decidió dedicar el primer año de su mandato a un estudio temático regional sobre el régimen administrativo existente en las fronteras periféricas de la Unión Europea, centrándose en la región del Mediterráneo. El Relator Especial tiene presente muy especialmente la creciente atención política que se presta a la migración en el interior de los países de Europa. En particular, ha observado la focalización de la Unión Europea en la administración de sus fronteras, dentro de la zona de Schengen de libre desplazamiento y los efectos sobre los derechos humanos de los migrantes que tratan de ingresar en la Unión Europea.

13. El estudio, realizado en consulta con la Unión Europea y con los Estados Miembros pertinentes, tenía el objetivo de determinar el grado de progreso logrado, así como los obstáculos y las dificultades que subsisten para proteger y promover los derechos de los migrantes, prestando especial atención a los derechos humanos de los migrantes que se encuentran en situación irregular. El Relator Especial examinará las directivas de la Unión Europea y las políticas nacionales establecidas con respecto a los regímenes de visado y los controles fronterizos, y además analizará los importantes arreglos bilaterales sobre movilidad concertados entre

países miembros y no miembros la Unión Europea, en la medida en que afecten la administración de las fronteras, así como las repercusiones de dichos acuerdos sobre los derechos humanos de los migrantes. Al mismo tiempo, investigará las políticas y prácticas de gestión, las prácticas de interceptación, tanto en tierra como en el mar, los regímenes y condiciones de detención y las devoluciones y readmisiones de personas.

14. Así, en abril y mayo de 2012 el Relator Especial efectuó visitas a Viena y Bruselas, donde celebró consultas con las principales instituciones de la Unión Europea encargadas de proteger los derechos de los migrantes, entre ellos, el Comisionado de Asuntos Internos de la Unión Europea, la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la secretaría del Consejo de Europa, el Servicio Europeo de Acción Externa, la Agencia de los Derechos Fundamentales y la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

15. Dentro del marco de análisis descrito, en 2012 el Relator Especial centrará sus visitas a los países en el examen de las complejas cuestiones de control y administración de las fronteras de la Unión Europea, utilizando como ejemplo casos reales a nivel nacional recogidos en sus misiones. En particular, el Relator Especial ha optado por visitar ambos lados de la frontera en dos de los principales puntos de entrada de migrantes en la Unión Europea: Turquía y Grecia, y Túnez e Italia. En junio de 2012, el Relator Especial visitó Túnez y Turquía. Visitará Italia del 1 al 8 de octubre y Grecia, del 26 de noviembre al 3 de diciembre de 2012.

16. Las constataciones y recomendaciones dimanadas de esas visitas se presentarán al Consejo de Derechos Humanos en su 23º período de sesiones, en un informe temático de conjunto, con suplementos especiales para cada país. El Relator Especial destacará las dificultades que persisten en la formulación y la aplicación de políticas y también determinará cuáles son las mejores prácticas. Además, aportará un conjunto de recomendaciones a fin de ayudar a los Estados miembros de la Unión Europea y a otros Estados visitados a superar esas dificultades en forma individual, bilateral y regional.

### **III. Sección temática: cambio climático y migración**

#### **A. Introducción**

17. El mundo puede prever que aproximadamente en los próximos 50 años habrá profundos cambios en el medio ambiente natural y humano. Dadas las vastas repercusiones de esas transformaciones del medio ambiente, el Relator Especial señala que los efectos del cambio climático probablemente desempeñarán un papel significativo y cada vez más decisivo en la migración internacional. Al respecto, el Relator Especial decidió dedicar la sección temática de su informe a la Asamblea General a los efectos del cambio climático sobre la migración.

18. Hay centenares de millones de personas, especialmente en el Sur Global, que son sumamente vulnerables a los cambios del medio ambiente mundial y que se tornarán incluso más vulnerables en el futuro. En su evaluación del futuro del planeta, el principal órgano intergubernamental que trabaja en el tema, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en su cuarto Informe de

evaluación, 2007, llegó a la conclusión de que el calentamiento mundial es un fenómeno inequívoco y que la razón principal es la actividad de los seres humanos, quienes muy probablemente han causado la mayor parte del aumento de las temperaturas a partir de 1950.

19. Por consiguiente, actualmente hay certeza sobre las variaciones en el medio ambiente mundial como resultado del cambio climático, y se están poniendo cada vez más de manifiesto los efectos del cambio climático sobre la migración. Walter Kälin, ex Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, ha formulado cinco hipótesis futuras sobre los desplazamientos a raíz del clima, desencadenados, respectivamente, por: i) desastres repentinos; ii) degradación ambiental paulatina y lenta; iii) hundimiento de los pequeños Estados insulares; iv) designación por los gobiernos de zonas de alto riesgo; y v) disturbios que perturban gravemente el orden público, casos de violencia o de conflicto armado<sup>1</sup>.

20. En particular, el cambio climático probablemente exacerbará la frecuencia y la intensidad de episodios climáticos extremos (por ejemplo, tormentas tropicales, inundaciones, olas de calor) y el proceso gradual de degradación del medio ambiente (por ejemplo, desertificación y erosión de suelos y de costas). Esos efectos del cambio climático y sus consecuencias perjudiciales para los medios de vida, la salud pública, la seguridad alimentaria y la disponibilidad de agua tendrán repercusiones de gran magnitud sobre la movilidad de los seres humanos, puesto que una de las respuestas naturales será migrar.

## **B. El sistema de las Naciones Unidas y la colaboración internacional en cuestiones de migración y cambio climático**

21. Aun cuando hace mucho tiempo que se viene descuidando la cuestión de los efectos del cambio climático sobre las pautas de migración y de desplazamiento de las personas, la comunidad internacional ha comenzado a prestar a esta cuestión una atención sumamente necesaria.

22. En el marco de la labor propia de los Procedimientos Especiales, el ex Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, en su informe final de 2011 al Consejo de Derechos Humanos, señaló la creciente pertinencia del cambio climático y sus efectos sobre los desplazamientos de personas y recomendó que se ampliaran los estudios relativos a los efectos del cambio climático y del medio ambiente sobre la movilidad de los seres humanos (A/HRC/17/33, párrs. 47 a 62).

23. Otros titulares de mandatos también han preparado informes muy oportunos atinentes a esta cuestión, en relación con sus respectivos mandatos, en especial, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos (A/66/285) y el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (A/64/255).

---

<sup>1</sup> Walter Kälin “Conceptualizing Climate-Induced Displacement”, en *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, págs. 81 a 103, Jane McAdam, compiladora (Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010).

24. En 2009, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe en respuesta a la resolución 7/23 del Consejo sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos. El informe también tenía una sección detallada centrada en los efectos del cambio climático sobre la migración (véase A/HRC/10/61, párrs. 55 a 60).

25. Cada uno de esos informes contiene importantes definiciones, incluidos conceptos básicos y terminología, especialmente sobre cuestiones de mitigación y adaptación<sup>2</sup>, que el Relator Especial utiliza en el presente informe. Además, el Relator Especial emplea la expresión “migrante inducido por el cambio climático” para denotar a personas susceptibles de migrar a raíz de los efectos ambientales del cambio climático.

26. Además de la labor de la OACNUDH, todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas están prestando creciente atención a la intersección entre el cambio climático y las políticas de medio ambiente y migración. En 2006 se creó el Grupo Mundial sobre Migraciones, que congrega a 18 organismos de las Naciones Unidas, así como al Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones, en reconocimiento de que la migración es una cuestión compleja y polifacética que requiere un enfoque coordinado por parte de la comunidad internacional (véase: <http://www.globalmigrationgroup.org>). La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que en la segunda mitad de 2011 presidió el Grupo Mundial sobre Migraciones, centró su declaración en la relación entre cambio climático y migración.

27. Al mismo tiempo, recientemente se estableció la Alianza sobre cambio climático, medio ambiente y migración (véase <http://www.ccems-globalportal.com>), integrada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), la OIM y varias organizaciones no gubernamentales internacionales que se especializan en cuestiones del medio ambiente.

28. Varios organismos de las Naciones Unidas también se han focalizado concretamente en la relación entre migraciones y cambio climático. La OIM tiene una esfera temática al respecto, y ha preparado numerosas publicaciones sobre el tema<sup>3</sup>. De manera similar, la OACNUR ha reconocido los importantes efectos que tendrá el cambio climático sobre su labor<sup>4</sup>. Además, el Banco Mundial encomendó recientemente un estudio sobre derechos humanos y cambio climático<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, relativo al cambio climático y los desplazamientos internos (A/66/685, párr. 25 a 27); Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, relativo al cambio climático y el derecho a la vivienda adecuada (A/64/255, párrs. 51 a 64); e Informe de la OACNUDH sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos (A/HRC/10/61, párrs. 12 a 15).

<sup>3</sup> Puede encontrarse una descripción general de la labor de la OIM sobre migración y cambio climático en: [www.iom.int/jahia/Jahia/pid2068](http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid2068).

<sup>4</sup> Puede encontrarse una descripción general de la labor del ACNUR sobre migración y cambio climático en: [www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html](http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html).

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, Washington, D.C., 2011.

29. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2012 (Río+20), celebrada en el Brasil del 20 al 22 de junio de 2012, también reconoció que la cuestión de la migración es pertinente en el marco de la cooperación sobre cuestiones del medio ambiente e hizo hincapié en la necesidad de que los Estados reconozcan los derechos de los migrantes, en particular los que se encuentran en situación vulnerable<sup>6</sup>.

30. El Relator Especial reconoce, naturalmente, las contribuciones de numerosas organizaciones no gubernamentales, así como las de los propios gobiernos, a los adelantos en esta esfera. A nivel tanto científico como de políticas, sigue evolucionando la comprensión de este tema. Sobre esta base, el Relator Especial considerará más a fondo los aspectos de derechos humanos de la migración relacionada con el cambio climático.

### **C. Una cuestión de definición: ¿qué es la migración inducida por el cambio climático?**

31. La cuestión de la migración inducida por la situación del medio ambiente se suele presentar como una cuestión nueva o incipiente. No obstante, los cambios en las condiciones del medio ambiente siempre han influido sobre las pautas de migración. Es una característica fundamental de nuestra condición humana: desde que existió la humanidad, las personas han estado desplazándose en respuesta a los cambios en su medio ambiente, con frecuencia según las estaciones. Pero, en circunstancias de cambio climático, la velocidad y la escala de esa migración podrían multiplicarse. Las cantidades precisas con respecto a los migrantes del medio ambiente presentan considerables variaciones, y las estimaciones de la cantidad de personas que probablemente resultarán desplazadas a raíz del cambio climático oscilan entre 50 millones y 250 millones para el año 2050<sup>7</sup>. Por otra parte, el Relator Especial tiene presente que no se dispone fácilmente de datos fidedignos sobre esta cuestión. Además, reconoce que los cálculos estadísticos serán controvertidos, no solamente dada la dificultad de pronosticar la velocidad con que podría elevarse el nivel del mar y sus efectos sobre las personas, sino también debido a un obstáculo conceptual fundamental: la dificultad en determinar cuáles son los migrantes de los cuales puede afirmarse que se han desplazado exclusivamente por razones relativas al cambio climático. Por ejemplo, es difícil aislar los efectos del cambio climático que pueden contribuir a los desplazamientos de la población y separarlos de los demás factores ambientales, como la degradación de los suelos, que tal vez obedezca a otros tipos de estrés sobre el medio ambiente, entre ellos los efectos de una población mundial en aumento que consume crecientes cantidades de recursos naturales.

32. Al respecto, el Relator Especial comprende que, aun cuando la transformación del medio ambiente que se experimenta como resultado del cambio climático puede contribuir a los desplazamientos migratorios, la migración inducida por el medio

<sup>6</sup> Véase el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) (A/66/L.56, anexo, párrs. 144 y 157).

<sup>7</sup> Nicholas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2006, pág. 77, indica que la cantidad de 250 millones refleja una hipótesis “prudente” como base de la cuantificación de los desplazamientos inducidos por el cambio climático.

ambiente, al igual que cualquier otro tipo de migración, es esencialmente un fenómeno complejo, con múltiples causas, que puede ser impulsado por muy numerosos factores de atracción y de rechazo. Por ende, la cuestión de determinar cuáles son las personas que han migrado como resultado del cambio climático puede resultar una tarea difícil, cuando no imposible: los efectos del cambio climático suelen contribuir a una constelación de causas conducentes a la migración.

33. Otras dificultades para definir la migración inducida por el cambio climático son agravadas por el hecho de que el cambio climático puede inducir toda una gama de pautas de migración. El cambio climático puede inducir desplazamientos transitorios, circulares o permanentes, los cuales pueden tener varias direcciones o ser episódicos. Las personas afectadas pueden desplazarse internamente y también internacionalmente, de manera espontánea o en forma organizada y planificada, y pueden ubicarse en una amplia gama sin solución de continuidad entre migración forzada y migración voluntaria. Los pronósticos para el futuro siguen siendo problemáticos: si bien la investigación puede sugerir algunas maneras en que el cambio climático puede afectar las pautas de migración, es difícil pronosticar exactamente los futuros desplazamientos, debido, entre otras razones, a la función decisiva de la voluntad individual de los seres humanos, puesto que la migración es siempre también una trayectoria individual y nunca es un simple desplazamiento en masa. Además, el éxito o el fracaso de futuras estrategias de adaptación, incluido el desarrollo de nuevas tecnologías que puede mejorar o no la situación de los más afectados por los efectos del cambio climático, son imposibles de conocer. Al mismo tiempo, es imposible pronosticar los efectos de futuros eventos extremos, y tampoco su periodicidad o su intensidad.

34. Pese a esas dificultades conceptuales, o tal vez debido a ellas, el Relator Especial reconoce la necesidad de contar con más rigurosas investigaciones de índole científica, empírica, sociológica, jurídica y de otros tipos en este tema. Solamente cuando se conozcan con precisión el alcance y la naturaleza de la migración por razones atinentes al medio ambiente, los Estados estarán en condiciones de formular políticas al respecto y de acordar políticas comunes.

#### **1. Determinación de quiénes son las personas vulnerables a la migración inducida por el cambio climático**

35. Aun cuando los efectos del cambio climático pueden experimentarse en todo el mundo, lo probable es que sus efectos afecten a algunas personas y algunos grupos más que a otros. A escala mundial, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático indicó que hay “pronunciadas diferencias entre distintas regiones”<sup>8</sup>. Lo probable es que los más afectados sean los Estados en desarrollo que enfrentan múltiples factores de estrés, en particular en África, Asia y Oceanía: megadeltas, pequeños Estados insulares en desarrollo, zonas costeras de baja altitud y tierras áridas, son los lugares más expuestos a la migración por razones ambientales.

---

<sup>8</sup> Véase: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, R.K. Pachauri y A. Reisinger, compiladores, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, IPCC, 2007, pág. 65.

36. Dentro de las sociedades, es posible que determinados grupos sean más vulnerables que otros a los efectos del cambio climático<sup>9</sup>. Las comunidades en situación económica desventajosa pueden ser especialmente vulnerables, en particular las concentradas en zonas de alto riesgo, puesto que esos grupos pueden depender en alto grado del medio ambiente para sus medios de vida<sup>10</sup>. Hay otros factores determinantes que tienen un papel prominente, entre ellos las características personales, como la edad, el género, la riqueza o la discapacidad<sup>11</sup>. Además, el Relator Especial reconoce que, en general, las personas que migran como consecuencia del cambio climático porque no les queda otra opción tienen más probabilidades de desplazarse en situación irregular y, por consiguiente, son más vulnerables a que se infrinjan infracciones a sus derechos humanos en el curso de su migración.

37. Otros factores pertinentes a la sociedad también son significativos para algunos grupos que están marginados, o son excluidos, o padecen discriminación, como las comunidades minoritarias o las poblaciones indígenas. Esas comunidades suelen vivir en ambientes frágiles que resultan más directamente afectados por el cambio climático. Además, debido a la pobreza, con frecuencia esos grupos tienen pocas posibilidades de prever el cambio climático y responder a él, lo cual redundaría en una situación paradójica en que las personas y las comunidades más vulnerables suelen ser las que están en peores condiciones para migrar. Al mismo tiempo, debido a que, con frecuencia, tienen limitadas posibilidades de participar en la vida política, esos grupos suelen ser marginados por las autoridades cuando se preparan y se aplican medidas de socorro, o tienen graves preocupaciones sobre su protección cuando esas medidas tienen efectos negativos sobre sus comunidades, con lo cual se agrava su vulnerabilidad. Otra cuestión motivo de preocupación es la de los efectos secundarios cuando, a raíz del cambio climático, las personas afectadas son reubicadas en zonas donde residen grupos minoritarios o en territorios de pueblos indígenas, sin adecuadas consultas previas ni respeto por sus derechos. Por consiguiente, el Relator Especial destaca la necesidad de asegurar que todos los grupos sean adecuadamente considerados a la hora de responder a la migración inducida por el cambio climático, prestando particular atención a las personas más vulnerables, y asegurar además su activa participación política y técnica en la elaboración de las respuestas.

38. Al mismo tiempo, el Relator Especial también tiene presente que la vulnerabilidad no queda determinada únicamente por factores de índole geográfica, social o económica, sino que también puede ser consecuencia de circunstancias políticas. El compromiso de los Estados en pro de formular soluciones políticas apropiadas, o bien en respuesta directa a un desastre natural, o bien en la planificación a largo plazo para conducir la migración inducida por el cambio climático, puede tener, por ende, un papel fundamental en la vulnerabilidad de una

<sup>9</sup> Véanse A/64/255 y A/HRC/10/61, párrs. 42 a 54.

<sup>10</sup> Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, R.K. Pachauri y A. Reisinger, compiladores, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, IPCC, 2007, pág. 48.

<sup>11</sup> Véase A/64/255 y A/HRC/10/61, párrs. 45 a 47; véase también Alice Edwards, "Displacement, Statelessness, and Questions of Gender Equality and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", documento de antecedentes preparado para un seminario conjunto de la OACNUR y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Nueva York, 16 y 17 de julio de 2009).

determinada comunidad a los efectos del cambio climático y su consecuente migración. El grado de desarrollo de un país también es un importante factor determinante de la capacidad de los gobiernos para hacer frente al cambio del medio ambiente, mitigarlo y adaptarse a él. Por otra parte, incluso cuando se establecen las estrategias apropiadas, no siempre es posible determinar el grado de adecuación de respuestas de adaptación sumamente visibles. Por ejemplo, las inversiones en infraestructura pueden contribuir a que crecientes cantidades de personas opten por permanecer en zonas vulnerables, donde pueden correr mayores riesgos debido a consecuencias imposibles de predecir de los eventuales cambios del medio ambiente.

39. En términos generales, el Relator Especial reconoce que, en el caso de muchos movimientos migratorios concretos, no siempre será posible deslindar claramente la vulnerabilidad de un determinado grupo o comunidad al cambio climático y los marcos sociales, económicos y políticos en que esos desplazamientos ocurren. En consecuencia, el Relator Especial recuerda a los Estados que la determinación de quiénes resultarán afectados por el cambio climático y se verán obligados a migrar no puede efectuarse de manera aislada. Es preciso prestar atención a toda la constelación de circunstancias en que se encuentran las personas, los grupos y las comunidades afectados, incluido el aspecto político. Así, es preciso efectuar un examen, sobre la base de un enfoque de derechos humanos, de las razones por las cuales algunas personas tal vez sean más vulnerables que otras al cambio climático, así como un examen de su acceso efectivo a diferentes mecanismos que les ayuden a hacer frente a la situación mediante estrategias de mitigación y adaptación.

## **2. Determinación de los lugares vulnerables a la migración inducida por el cambio climático**

40. La migración inducida por cambios en el medio ambiente puede ocurrir en casi cualquier lugar. Ningún país está libre de desastres naturales y de cambios ambientales de progresión lenta. No obstante, algunas circunstancias son evidentemente más propicias a la migración inducida por el cambio climático. En cualquier lugar donde los asentamientos humanos ya estén sometidos a condiciones ambientales precarias, incluso un cambio climático de poca magnitud puede llevar la situación a un punto de basculación en que las personas se vean obligadas a marcharse.

41. En primer lugar, las zonas costeras de baja altitud y los megadeltas son importantes fuentes de migración inducida por el medio ambiente. Este es particularmente el caso de países como Bangladesh, Viet Nam y regiones como el Delta egipcio del Nilo y el Delta del Níger en Nigeria. Esas regiones son vulnerables a los fenómenos ambientales de progresión lenta concomitantes a la elevación del nivel del mar y los cambios en los patrones de precipitación pluvial y también resultan cada vez más afectados por desastres naturales, entre ellos huracanes, inundaciones, tormentas repentinas, erosión de los suelos y aumento de la salinidad de las tierras.

42. En segundo lugar, las zonas áridas, como el Sahel en África y otras regiones secas de Centroamérica, África y Asia, son vulnerables al aumento de las temperaturas y a los cambios en el régimen de precipitaciones. En muchos lugares, los desiertos están avanzando y algunas regiones que eran mínimamente habitables se convertirán en inhabitables. Varios estudios han demostrado que numerosas

poblaciones locales hicieron frente durante mucho tiempo a difíciles condiciones ambientales aplicando estrategias migratorias: migración estacional hacia los poblados (Sahel africano)<sup>12</sup> o cría de ganado trashumante (Somalia)<sup>13</sup>. En esas circunstancias, la desertificación desencadena cambios de adaptación en esas estrategias migratorias.

43. En tercer lugar, si continuaran las actuales tendencias en las emisiones de gases de efecto invernadero, varios pequeños Estados insulares en desarrollo con baja altitud, entre ellos Tuvalu, Maldivas y Kiribati, podrían desaparecer al elevarse el nivel del mar, con lo cual sus habitantes pasarían a ser apátridas. Algunos países, entre ellos Tuvalu, ya están negociando acuerdos con países vecinos para reubicar a sus poblaciones<sup>14</sup>. Otros Estados, como Maldivas, comenzaron a ahorrar a fin de comprar tierras para su población en el futuro<sup>15</sup>.

44. En cuarto lugar, en las regiones polares el cambio climático está ocurriendo a una velocidad mayor. La cubierta de hielo marino está disminuyendo y la capa de hielo perpetuo que cubre los suelos (*permafrost*) se está derritiendo, lo cual conduce a una aceleración de la erosión, a caudalosas inundaciones y a cambios en los regímenes de caza y pesca; es el caso de muchas comunidades indígenas en Alaska y el Canadá que están ubicadas en la línea cerca de la costa. Algunas ya están tratando de reasentarse<sup>16</sup>.

45. En quinto lugar, actualmente muchas de estas regiones están afectadas por desastres naturales repentinos y extremos, y “hasta algunas sociedades con una gran capacidad de adaptación siguen teniendo una gran vulnerabilidad al cambio climático, y a las variaciones y extremos del clima”<sup>8</sup>. Por ejemplo, el Huracán Katrina en Louisiana y los incendios de matorrales en Australia ilustran el hecho de que ninguna sociedad es inmune a esos fenómenos.

### 3. ¿Adónde se trasladan los migrantes que parten debido al cambio climático?

46. Aun cuando es difícil pronosticar con precisión las pautas de desplazamiento de las migraciones inducidas por el cambio climático, las investigaciones actuales indican que gran parte de los desplazamientos relacionados con el cambio climático probablemente ocurrirán dentro de las fronteras nacionales y que las personas más seguramente vulnerables con frecuencia no estarán en condiciones de emprender

<sup>12</sup> Oli Brown, “Eating the dry season: labour mobility as a coping strategy for climate change” (Ginebra, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, 2007). Disponible en <http://www.iisd.org/pdf/2007/com-dry-season.pdf>.

<sup>13</sup> Vikram Kolmannskob, “Climate change, disaster, displacement and migration: initial evidence from Africa”, Documento de investigación núm. 180 (Oslo, Consejo Noruego de Refugiados, 2009).

<sup>14</sup> Brad Crouch, *Tiny Tuvalu in 'save us plea' over rising seas*, Adelaide, Australia, *Sunday Mail*, 5 de octubre de 2008.

<sup>15</sup> Andrew Revkin, Maldives Considers Buying Dry Land if Sea Level Rises, *The New York Times*, noviembre de 2008; Ben Doher, “Climate Change Castaways Consider to Move to Australia”, *The Sydney Morning Herald*, 7 de enero de 2012. Véase también el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, misión a Maldivas (A/HRC/19/54/Add.1).

<sup>16</sup> Robin Bronen “Forced Migration of Alaskan indigenous communities due to climate change: creating a human rights response”, en *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Tamer Afifi y Jill Jäger, compiladores (Springer-Verlag, Berlín, Heidelberg, 2010), pág. 87.

una migración internacional. Además, hasta la fecha, los desplazamientos impulsados por eventos medioambientales han tendido a ser de corta duración y muchos migrantes han regresado a su anterior ubicación cuando la situación se ha normalizado. No obstante, esas tendencias pueden o no continuar, puesto que es mucho lo que dependerá del grado de severidad y de la naturaleza de futuras condiciones creadas a raíz del clima. Además, el Relator Especial tiene presente que hay algunos indicios de que va en aumento la migración a través de fronteras internacionales a raíz del cambio climático<sup>17</sup>.

47. Tanto dentro de las fronteras nacionales como al atravesarlas, cuando la migración es espontánea y no planificada hay riesgo de que grandes cantidades de migrantes inducidos por el cambio climático se reubiquen en otros lugares más afectados, como zonas de baja altitud o ciudades también amenazadas por el cambio del medio ambiente<sup>18</sup>. Además, esos migrantes inducidos por el medio ambiente se desplazarán a una distancia tan grande como la que les permitan sus recursos, a menudo hacia tugurios en megaciudades ya excesivamente hacinadas, con lo cual exacerbarán la pobreza<sup>19</sup>.

48. El Relator Especial también tiene presente que la posibilidad de migrar depende del grado de movilidad y de los recursos del migrante. No obstante, las poblaciones afectadas por el cambio del medio ambiente pueden padecer efectos perjudiciales sobre sus recursos, vale decir, las oportunidades de migración pueden ser, en realidad, menores para quienes más vulnerables son al cambio climático.

49. Al respecto, el Relator Especial observa que, cuando las personas tienen menores opciones de migración, es más probable que queden atrapadas en ubicaciones vulnerables a riesgos ambientales. Para la comunidad internacional, el Relator Especial destaca que esta población atrapada probablemente constituirá un tema de preocupación en materia de políticas tan importante como el de las personas que emigran realmente. Una solución para esta población motivo de preocupación podría ser una migración planificada y bien conducida, que, por supuesto, respete debidamente los principios pertinentes de derechos humanos, como establecer salvaguardas que prevengan desalojos forzados (véase el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, principios básicos y directrices sobre desalojos y desplazamientos basados en el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo).

50. Esas hipótesis futuras demuestran que las políticas de *laissez-faire* que responden de maneras ad hoc a las necesidades de los migrantes en razón del cambio climático son insuficientes. Las políticas deberían orientarse a organizar la migración inducida por el medio ambiente a fin de minimizar sus efectos sobre los derechos humanos de las personas afectadas y asegurar que no se agrave su vulnerabilidad debido al proceso de migración.

<sup>17</sup> Shuaizhang Feng, Alan B. Krueger y Michael Oppenheimer, "Linkages among climate change, crop yields and Mexico —United States cross-border migration, proceedings of the National Academy of Science, 10714257 (2010), véase también Stefan Alscher "Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala", en *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Tamer Afifi y Jill Jäger, compiladores (Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2010) pág. 171.

<sup>18</sup> Foresight report on migration and global environmental change (Government Office for Science, Londres, 2011).

<sup>19</sup> Véase, en general: Banco Mundial, *Climate Change, Disaster Risk and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*, Washington, D.C., 2011; véase también A/64/255.

#### **4. Determinación de las necesidades**

51. Habida cuenta de su diversidad, los migrantes inducidos por el cambio climático pueden tener diferentes necesidades. En general, todas las políticas públicas con respecto a la migración inducida por el cambio climático deben orientarse en general por el respecto a la dignidad y los derechos humanos de las personas, los grupos y las comunidades afectados, tomando en cuenta sus particulares circunstancias.

52. El Relator Especial observa que, en lo que respecta a la migración internacional inducida por el cambio climático, es imprescindible la planificación temprana. Sin infringir las libertades de los migrantes y en colaboración con las comunidades afectadas, que tal vez sean las que mayor conciencia tienen de sus propias vulnerabilidades y necesidades, es preciso que todos los Estados interesados formulen estrategias sostenibles para las migraciones, con la cooperación internacional y con la ayuda de organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto tal vez requiera la formulación, según proceda, de estrategias de mitigación y adaptación. En caso de que una zona se haya de transformar en inhabitable, es aconsejable que, antes de llegar al momento en que es necesario un reasentamiento, se aliente la migración transitoria, estacional o permanente de algunas personas a fin de que adquieran nuevas aptitudes prácticas y establezcan nuevos vínculos en un posible lugar de destino, preparándose así para un eventual reasentamiento.

53. Por último, es preciso reconocer oficialmente los derechos de todos los migrantes, incluidos aquellos inducidos por el medio ambiente, sea cual fuere su condición, y es necesario que las instituciones internacionales y nacionales apropiadas definan y supervisen las relaciones entre esas personas y la sociedad de acogida. En el caso de trabajadores migrantes transitorios, esto debería incluir derechos equivalentes a los de los trabajadores locales. Dado que todos los migrantes a raíz del medio ambiente deben ser reconocidos como parte integrante de la sociedad de destino, es necesario que las autoridades públicas, con la ayuda de organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y ONG, apliquen políticas específicas a las necesidades concretas de esos migrantes.

### **D. Derecho internacional y migración inducida por el cambio climático**

#### **1. Respuestas en el actual régimen de derechos humanos**

54. Aun cuando no existe ningún tratado internacional de derechos humanos formulado expresamente para las cuestiones de la migración inducida por el medio ambiente, la legislación existente sobre derechos humanos prevé una gama de situaciones que corresponden a las necesidades y los derechos de los migrantes. En verdad, la legislación de derechos humanos ya proporciona una fuerte protección a los migrantes que se desplazan por múltiples razones. Pero lo que se necesita es una aplicación más concertada y más concreta de esas normas a la migración inducida por el cambio climático y que se preste atención a la vulnerabilidad de los migrantes que se encuentran en esa situación particular.

55. En virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>20</sup>, es preciso que los Estados reconozcan, ante todo y como norma, los derechos civiles y políticos de “todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción, sin distinción” (artículo 2). Además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza los derechos sociales, económicos y culturales de todas las personas sin discriminación<sup>21</sup>. Al respecto, esos pactos aseguran la aplicabilidad a los migrantes de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la vida<sup>22</sup>, entre otros derechos básicos, entre ellos el derecho a un nivel adecuado de vida y de salud<sup>23</sup>. En particular, el Relator Especial señala que los bien establecidos principios de no discriminación consagrados en ambos Pactos<sup>24</sup> pueden requerir que los Estados formulen políticas y programas concretos tomando en cuenta las circunstancias y necesidades particulares de los migrantes que se han desplazado inducidos por el cambio climático.

56. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>25</sup> aplica explícitamente los derechos elaborados en la Carta Internacional de Derechos Humanos a la situación concreta de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. La Convención, que entró en vigor en 2003, ha sido ratificada hasta ahora por 45 Estados y el Relator Especial exhorta a todos los demás Estados a que la ratifiquen sin tardanza. Además, varios convenios negociados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo contienen importantes disposiciones que reafirman los derechos humanos de los migrantes<sup>26</sup>.

57. El Relator Especial también señala la obligación de proporcionar socorro humanitario a las personas afectadas por el cambio climático. Esa asistencia debería apoyar a los migrantes que se desplazan a raíz de cambios del medio ambiente en el momento en que migran y puede tener diferentes modalidades, o bien como respuesta de emergencia a un desastre repentino, o bien como acciones planificadas de antemano para acompañar desplazamientos sostenidos de migrantes o prestar asistencia a su reasentamiento. El socorro humanitario debería asegurar que se respeten los derechos más básicos de los migrantes inducidos por el medio ambiente, de conformidad con los principios de derechos humanos, y que se preste la debida atención a los principios fundamentales de no discriminación, participación, empoderamiento y responsabilización.

58. En lo que respecta a los desplazamientos internos, los Principios Rectores sobre desplazamientos internos también proporcionan un fuerte marco jurídico y confirman las leyes pertinentes, como las Directrices operacionales para la protección de las personas en situaciones de desastres naturales y el Marco sobre soluciones duraderas para los desplazados internos. Al respecto, el Relator Especial remite al informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos (A/66/285), en que se analiza detalladamente la aplicabilidad

---

<sup>20</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, núm. 40906.

<sup>21</sup> Véase la resolución 2200A (XXI), anexo.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, núm. 40906, artículo 6.

<sup>23</sup> Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo, artículos 11 y 12.

<sup>24</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, núm. 40906, artículo 2 y resolución 2200 A (XXI), anexo, artículo 2.

<sup>25</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, núm. 39481.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el Convenio relativo al empleo (revisado) (1949, OIT C97); Trabajadores migrantes (Disposiciones complementarias), Convenio, 1975 (OIT C143).

de esos principios en relación con los desplazamientos internos inducidos por el cambio climático.

### 1. Inadecuación de las categorías existentes

59. Más allá de las normas generales de la legislación internacional de derechos humanos, el Relator Especial observa que algunas complejidades en las definiciones atinentes a la migración inducida por el cambio climático revelan las limitaciones del paradigma actual en que la migración se encuadra, en términos generales, en el marco del derecho internacional. Tradicionalmente, el discurso político yuxtapuso las categorías del migrante económico voluntario —por lo general considerado como migrante que se desplaza por iniciativa propia y por razones económicas, en procura de una vida mejor, y cuya migración se rige en general por las normas tradicionales de la soberanía territorial— y los solicitantes de asilo y refugiados —personas obligadas a migrar, escapando a persecuciones, que merecen la protección internacional, incluidas garantías concretas que son excepciones al régimen “normal” establecido dentro de la soberanía territorial—.

60. Preciso es reconocer que muchas migraciones inducidas por el cambio climático se ubicarían en algún lugar intermedio entre esas categorías. Muchos migrantes se desplazarán voluntariamente, al prever un inminente desastre económico inducido por el cambio climático, pero muchos se desplazarán solamente cuando sean víctimas de un evento desastroso del medio ambiente. Para otras personas, el impulso a desplazarse nacerá de la necesidad de tener seguridad alimentaria o un acceso suficiente a servicios básicos, como abastecimiento de agua y saneamiento, tal vez combinada con el deseo de reunirse con otros miembros de su familia que residen en el extranjero. De los que efectivamente se desplazan, muchos lo harán hacia otras zonas propensas a desastres. Muchos otros probablemente no tendrán capacidad de migrar y permanecerán en esas zonas propensas a los desastres: es preciso que los Estados reconozcan que la migración forzada puede abarcar toda una gama de situaciones y tal vez sea necesario calibrar nuevamente sus normas para proporcionar adecuadamente protección, asistencia y oportunidades de migración a esas personas.

61. Una categoría de migración inducida por el cambio climático puede ser fácil de ubicar dentro del marco de la legislación de refugiados: la de aquellas personas para las cuales los efectos directos del cambio climático desencadenan persecuciones y conflictos debido, por ejemplo, a tensiones con respecto a los recursos, lo cual exacerba la discriminación y las infracciones a los derechos humanos. En verdad, en los últimos años los aspectos de seguridad del cambio climático atrajeron creciente atención internacional<sup>27</sup> y están en curso investigaciones sobre las perturbaciones del medio ambiente como factor de aumento de las corrientes de refugiados que huyen de la persecución. Esas circunstancias tal vez den lugar a la aplicación de la legislación internacional sobre refugiados, establecida en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y su Protocolo de 1967.

62. No obstante, el Relator Especial tiene presente que una vasta mayoría de los posibles migrantes inducidos por el cambio climático no se desplazarán a

<sup>27</sup> Véase el Informe del Secretario General sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones sobre la seguridad (A/64/350); véase también: [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKLeMTIsG/b.7535735/k.BC1/July\\_2011brMaintenance\\_of\\_International\\_Peace\\_and\\_Security\\_Impact\\_of\\_Climate\\_Change.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKLeMTIsG/b.7535735/k.BC1/July_2011brMaintenance_of_International_Peace_and_Security_Impact_of_Climate_Change.htm).

consecuencia de una persecución. Por consiguiente, algunos comentaristas han propugnado la creación de una nueva categoría de protección: la protección al “refugiado del medio ambiente”. El Relator Especial reconoce que, con respecto a la migración inducida por el cambio climático, la legislación y la práctica establecidas en torno al estatuto del refugiado no necesariamente se aplicarán a la mayoría de ellos y, tal vez, no deberían aplicarse. Aun cuando las perturbaciones debidas al cambio climático pueden acrecentar los desplazamientos de refugiados, puede ser poco práctico, y hasta indeseable, ampliar la definición correspondiente a la legislación internacional sobre refugiados. En primer lugar, muchas migraciones inducidas por el cambio climático corresponden muy frecuentemente a personas desplazadas dentro de las fronteras de su propio Estado. Además, el paradigma del refugiado omite las importantes diferencias entre migración inducida por el cambio climático de diversas maneras: transitoria, permanente o circular. También es cuestionable si sería o no útil distinguir entre refugiados que huyen de eventos causados por el cambio climático y otros refugiados. Asimismo, una simple ampliación de una categoría en la legislación de refugiados tiene potencial para debilitar el importante sistema establecido de protección de los refugiados y los solicitantes de asilo. Por consiguiente, tal vez el régimen actual de protección internacional de los refugiados no sea el vehículo más apropiado para amparar a la vasta mayoría de los migrantes inducidos por el cambio climático.

63. El Relator Especial no postula que esto requiera una nueva calibración conceptual de la categoría de refugiado, aun cuando señala que los instrumentos regionales para África y América Latina han ampliado la definición de refugiado a fin de incluir a las personas que escapan de “eventos que perturban gravemente el orden público”<sup>28</sup> u otras formas de “violencia generalizada”<sup>29</sup> que puede proteger a muchos migrantes cuyos desplazamientos son inducidos por el cambio climático. Por otra parte, parece quedar en claro que los marcos normativos precedentemente mencionados, aun cuando son aplicables en general a la migración inducida por el medio ambiente, tal vez no satisfagan las necesidades específicas de la mayor parte de los migrantes impulsados por problemas del medio ambiente; dichos marcos normativos constituyen una mera respuesta parcial a las dificultades de la migración inducida por el medio ambiente. En consecuencia, al parecer, en el ámbito de la legislación internacional sobre los refugiados existe actualmente un vacío en lo que concierne a la protección de personas que se desplazan por razones atinentes al medio ambiente.

64. De conformidad con la actual interpretación del ordenamiento de las migraciones internacionales, parecería que la imposibilidad de aplicar la legislación internacional de refugiados a la mayoría de los migrantes cuyos desplazamientos son inducidos por el cambio climático, deja solamente una categoría residual de “migrantes económicos”. No obstante, esta clasificación no refleja la compleja cadena de causalidad entre cambios del medio ambiente, pérdida de oportunidades económicas y migración forzada<sup>30</sup>. Por ejemplo, los fenómenos ambientales de progresión lenta, como la desertificación o la disminución de los recursos naturales, pueden intensificar la tensión económica y, en consecuencia, tener repercusiones

<sup>28</sup> Convención por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, artículo 1, inciso 2).

<sup>29</sup> Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984, párr. 3.

<sup>30</sup> En verdad, el Relator Especial señala que esta distinción tampoco es aplicable a los casos de muchas otras categorías de migrantes.

sobre una gama de derechos económicos, sociales y culturales, estimulando así la necesidad de movilidad. Otros factores generados por el cambio climático también pueden suscitar graves amenazas a los derechos humanos, incluidos riesgos para la vida y los medios de vida, como hambrunas y sequías, que a menudo parecen ser clasificados erróneamente como meros incentivos a la migración y no como factores dignos por sí mismos de originar correctas protecciones a los derechos humanos.

65. Es así como el fenómeno de la migración inducida por el cambio climático tal vez requiera un replanteo de las categorías de derechos humanos correspondientes a los migrantes y el establecimiento eventual de mecanismos de protección para las personas que se desplazan. Por otra parte, el Relator Especial tiene presente que tal vez lo ideal no necesariamente sea singularizar a los migrantes que se desplazan por razones atinentes al medio ambiente. Por encima de las mencionadas dificultades para probar relaciones de causalidad, hay muchas otras categorías de migrantes vulnerables que también necesitan protección. En cambio, el Relator Especial exhorta a formular políticas coherentes con respecto a los derechos de todos los migrantes, que tomen en cuenta las innumerables circunstancias que impulsan a las personas a migrar, entre ellas, la necesidad de protección de los derechos humanos, en particular los de quienes están “inducidos” o “forzados” a migrar.

### 3. Necesidades de los ciudadanos de Estados insulares de baja altitud

66. Una categoría de migrantes a raíz del cambio climático que debe considerar urgentemente la legislación internacional es la de quienes residen en Estados insulares de baja altitud. Aun cuando al parecer, y pese a informes sensacionalistas, sería poco probable que muchos países desaparezcan completamente debido a la elevación del nivel del mar, persiste una preocupación muy real acerca de que algunos de esos países pueden llegar a ser inhabitables, probablemente debido a insuficientes recursos de agua dulce<sup>31</sup>.

67. Hasta la fecha, al parecer el marco jurídico internacional es, en gran medida, insuficiente para abordar esa situación. El artículo I de la Convención de Montevideo sobre los Derechos y los Deberes de los Estados estipula que un Estado debe poseer cuatro elementos: una población permanente; un territorio definido; un gobierno; y la capacidad de establecer relaciones con otros Estados<sup>32</sup>. No obstante, una cuestión jurídica que queda sin resolver es el estatuto de un Estado después de que desaparezca uno de los elementos constitutivos indicados en la Convención de Montevideo. Además, aun cuando el derecho internacional prevé que un Estado puede quedar extinto en ciertas circunstancias, como absorción, fusión y disolución voluntaria o involuntaria<sup>33</sup>, la situación de un Estado abandonado por su población debido a los efectos del cambio climático es simplemente demasiado nueva y no hay ningún marco jurídico internacional que parezca claramente aplicable.

68. Tal vez tenga mayor importancia el estatuto jurídico de la población de un Estado que desaparece. El Relator Especial señala que no queda claro de qué manera el derecho internacional protegería a esas personas afectadas. Por una parte, el

<sup>31</sup> Véase, en general: Jane McAdam, “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of International Law*, en *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, págs. 105 a 130; Jane McAdam, compiladora, Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010.

<sup>32</sup> Convención de Montevideo sobre los Derechos y los Deberes de los Estados (1933), artículo 1.

<sup>33</sup> James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2<sup>nd</sup> ed. (Oxford University Press, Oxford, 2007).

marco jurídico internacional relativo a los apátridas sirve de poco, puesto que la Convención no permite automáticamente que una persona apátrida ingrese en un tercer Estado<sup>34</sup>. Por otra parte, como ya se señaló, la necesidad de marcharse del propio país como resultado del cambio del medio ambiente no bastaría para asegurar que esas personas estén protegidas con arreglo al régimen de la legislación internacional sobre los refugiados. El Relator Especial señala que, muy probablemente, se concertarán acuerdos políticos en virtud de los cuales se negociará el reasentamiento de la población afectada. Sin embargo, esos acuerdos, por lo general, son impulsados por desastres cuando ya se han perdido vidas y, por consiguiente, son tardíos. Es preciso que el derecho internacional proporcione un marco de protección de esas personas vulnerables, sin depender solamente de la voluntad política —o de su ausencia— en Estados benevolentes.

### **E. Una mirada hacia el futuro: participación política en la cuestión de la migración inducida por el cambio climático**

69. Habida cuenta del análisis precedente, el Relator Especial destaca que, como complemento de las estrategias sostenibles de adaptación, las políticas deberían facilitar en alguna medida la migración inducida por el medio ambiente. Prevenir o constreñir esa migración es una opción que no está libre de riesgos: en verdad, puede conducir a acelerar el empobrecimiento, acrecentar los desplazamientos y promover la migración irregular en muchos ámbitos, particularmente en zonas costeras de baja altitud, zonas sometidas a sequía y regiones montañosas, con lo cual aumentaría la probabilidad de futuras crisis relativas a la migración. Como se observó en el *Foresight report*: el costo de la inacción probablemente será superior a los costos de las medidas consideradas en el informe, especialmente si dichas medidas reducen la probabilidad de desplazamientos problemáticos. Si desde ahora se prestara urgente atención de políticas a la migración en circunstancias de cambio del medio ambiente, se prevendrían situaciones peores y más onerosas en el futuro<sup>18</sup>.

70. A fin de responder apropiadamente a las situaciones de migración inducida por el cambio climático, es necesario adoptar medidas a todos los niveles de gobernanza. Además, es necesario formular simultáneamente respuestas de políticas a los múltiples efectos del cambio climático. La respuesta a corto plazo podría ser en gran parte de índole humanitaria, tanto en circunstancias de desastres repentinos relacionados con el clima como en las de efectos más lentos, entre ellos inseguridad en materia de alimentos y agua y acceso a otros derechos básicos. Por otra parte, esos enfoques deben complementarse con respuestas a mediano y largo plazo. Las respuestas a mediano plazo deben centrarse en la adaptación a nivel de la comunidad y del país, fomentando la resiliencia de las poblaciones que corren riesgo por el deterioro del medio ambiente, y en el uso eficiente de tecnologías para aprovechar mejor los cambios del medio ambiente natural. También es necesario incorporar la formulación de políticas y la programación. Las políticas a largo plazo requieren el compromiso internacional en cuanto a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero a fin de reducir la velocidad del calentamiento mundial.

71. Teniendo en cuenta esas complejas necesidades, en la sección que figura a continuación se esbozan solamente unas pocas consideraciones importantes relativas

<sup>34</sup> Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954).

al papel que deberían desempeñar los gobiernos y se destaca la igual importancia de la participación no solamente de los Estados individualmente afectados, sino también de la comunidad internacional y de la sociedad civil en la respuesta a esas necesidades.

## 1. Deberes de los gobiernos

72. Los complejos aspectos del cambio del medio ambiente y la migración exigen la coordinación de múltiples agentes gubernamentales, incluidos, aun cuando no limitados a, los responsables de: financiación de la adaptación; cooperación para el desarrollo; planificación urbana; cuestiones rurales; gestión de conflictos; planificación para casos de desastres; políticas de migración; y política del medio ambiente. También se necesita la adopción de medidas y la coordinación entre diferentes estratos de responsables políticos, desde el nivel local hasta el nivel nacional. Es importante la necesidad de que esos diferentes niveles de gobernanza actúen de manera coordinada y cooperen entre sí para que las respuestas en materia de políticas puedan abarcar eficazmente la complejidad de esta cuestión.

73. Dada la multiplicidad de lugares afectados por esta cuestión, también es útil distinguir entre la situación de los Estados preocupados por la migración interna inducida por el cambio climático, los Estados de origen y los Estados de destino de la migración internacional inducida por el cambio climático, y todos los demás Estados.

74. En el caso de los países preocupados por la migración interna inducida por el cambio climático es preciso que los Estados (y, dentro de los Estados, los gobiernos locales) aseguren que dichos migrantes impulsados por el cambio climático no sean objeto de discriminación; es necesario que se garanticen sus derechos en igualdad de condiciones con los de todos los demás ciudadanos. Los Estados no deben vulnerar los derechos humanos de los migrantes impulsados por el cambio climático impidiendo sus desplazamientos dentro del Estado o restringiendo sus opciones en materia de lugar de residencia (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, inciso 1)). Los Estados preocupados por la migración interna inducida por el cambio climático también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para asegurar que las personas dentro de su jurisdicción disfruten de los beneficios del ejercicio de sus derechos. En virtud de la legislación sobre derechos humanos, un principio bien establecido es que la igualdad no solamente significa que situaciones análogas deben recibir el mismo trato, sino también que situaciones disímiles deben recibir, según sea necesario, tratos diferenciados. Los migrantes impulsados por el cambio climático son más vulnerables debido a su falta de estructura social, su posible desventaja lingüística, y la fragilidad de su salud a raíz del desplazamiento. Es preciso reconocer las necesidades concretas de los migrantes impulsados por el cambio climático y dedicarles programas específicos. Además, los Estados deben adoptar medidas concretas para posibilitar que los migrantes impulsados por el cambio climático que llegan a una comunidad de destino se adapten a ella de la mejor manera. Esto incluye, en particular, la planificación urbana: cuandoquiera que una ciudad esté sujeta a un aumento rápido y masivo de su población, es preciso que se instalen las necesarias infraestructuras a fin de asegurar que todas las personas (las recién llegadas y los habitantes anteriores) pueden vivir en condiciones de dignidad (véase el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos (A/66/285)).

75. En el caso de los Estados de origen de la migración internacional inducida por el cambio climático, es importante tener presente que los Estados no pueden impedir que sus poblaciones se marchen hacia otro Estado (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), artículo 12, inciso 2)). Además, en ningún caso debe un Estado impedir que uno de sus ciudadanos regrese a su país de origen (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, inciso 4)). Al mismo tiempo, esos Estados tienen la obligación de proporcionar a los futuros migrantes la educación y la capacitación necesarias para que puedan adaptarse a una nueva sociedad. En particular, los Estados de origen pueden adoptar políticas bilaterales de migración circular que posibiliten que las personas reciban capacitación en el extranjero y facilitar así el proceso migratorio. No obstante, en ningún momento los Estados de origen deben forzar a las personas a marcharse de su país, sino que deben esforzarse por permitir una adaptación *in situ* durante tanto tiempo como sea posible. Los Estados deben proteger a las personas que deciden no marcharse. Por otra parte, el Relator Especial señala que es preciso que las políticas de migración circular se formulen de manera de respetar los derechos humanos y sean sensibles a las necesidades de los migrantes inducidos por el cambio climático, en lugar de responder solamente a los imperativos del mercado laboral que, en la práctica, pueden operar como factor de exacerbación de la vulnerabilidad de los migrantes y pueden acrecentar la migración irregular.

76. Los Estados de destino de la migración inducida por el cambio climático tienen la obligación de no discriminar y de adoptar políticas que aseguren concretamente la igualdad efectiva entre los migrantes inducidos por el cambio climático y las demás personas dentro de su jurisdicción.

77. Será imprescindible entablar una cooperación regional con respecto a la migración inducida por el cambio climático. Con el apoyo y la asistencia de las organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales, y como parte de una estrategia regional sostenible, coherente y negociada, los acuerdos bilaterales y multilaterales deberían facilitar determinados desplazamientos migratorios inducidos por el cambio climático a escala regional, a fin de aliviar la presión sobre los Estados de origen y asegurar que haya desplazamientos ordenados hacia los Estados de destino. Esos acuerdos deben proporcionar garantías de la dignidad de los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional, e incluir la activa participación de las organizaciones locales de la sociedad civil y de las ONG internacionales.

78. Además, los tribunales con jurisdicción regional y nacional también pueden desempeñar un importante papel en cuanto a proteger los derechos de los migrantes impulsados por el cambio climático. Dado que los migrantes irregulares y vulnerables no forman parte de la ciudadanía local, en gran medida carecen de voz en el ámbito político y muy raramente se animan a protestar. Dados los discursos políticos contrarios a la inmigración y su estridencia cada vez mayor, suele ser el poder judicial el que está en condiciones de proteger mejor los derechos de los migrantes. El acceso a la justicia pasa a ser un factor fundamental en la imposición de sanciones por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y en la reducción de su vulnerabilidad.

## 2. Responsabilidad de la comunidad internacional

79. El Relator Especial observó también que, además de los Estados afectados por la migración a raíz del cambio climático, todos los Estados, tanto los de origen como los de tránsito o los de destino, tienen la responsabilidad internacional de proteger los derechos humanos de las poblaciones de extranjeros cuyo Estado no está en condiciones de protegerlos. Es preciso que el respeto a los derechos humanos básicos de los migrantes inducidos por el cambio climático sea un principio básico de la cooperación internacional, definida de conformidad con los propósitos que estipula el artículo 1, inciso 3) de la Carta de las Naciones Unidas. Al respecto, el marco jurídico existente de derechos humanos prevé importantes protecciones de los migrantes, inclusive por conducto de las funciones de seguimiento y de fijación de estándares propias de los mecanismos de derechos humanos.

80. Más allá de la responsabilidad general en cuanto a la cooperación internacional, algunos otros principios del derecho internacional pueden proporcionar un mayor impulso para que todos los países protejan a los migrantes. Al respecto, la legislación internacional sobre el medio ambiente proporciona orientación adicional a la que puede recurrirse en cuestiones de migración inducida por el cambio climático. En 1941, el laudo arbitral en la causa *Trail Smelter* estableció que, “en virtud de los principios del derecho internacional, [...] ningún Estado tiene derecho a usar o permitir el uso de su territorio de tal manera que cause daños debido a gases en o hacia el territorio de otro Estado o las propiedades o personas que allí se encuentren, cuando el caso es de graves consecuencias y el daño está establecido por pruebas objetivas claras y convincentes<sup>35</sup>. El principio de “no dañar” ha pasado a ser desde entonces una base del derecho internacional del medio ambiente<sup>36-37-38</sup>. Los estrictos criterios fijados por el Tribunal establecen que puede invocarse el principio de no dañar si el caso “tiene graves repercusiones” para el Estado y si “el daño está establecido mediante pruebas objetivas claras y convincentes”. Varios argumentos fuertes y convincentes han aclarado más la cadena de causalidad entre emisiones históricas de gases de efecto invernadero, mayormente en los países del Norte Global, cambios del medio ambiente mundial y consecuencias que afectan, mayormente, a los países del Sur Global. Los particulares y las comunidades también están recurriendo a los tribunales nacionales para responsabilizar a quienes causan la contaminación<sup>39</sup>, lo cual refleja la decidida

<sup>35</sup> Causa *Trail Smelter* (United States of America v. Canada), Estados Unidos, *Reports on International Arbitral Awards*, vol. III, pág. 965; véase también la causa *Corfu Channel* (United Kingdom v. Albania), *Merits, Judgement, I.C.J. Reports 1949*, pág. 4 y pág. 23; causa *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Opinión Consultiva (1996) P.C.I.J. (Ser. A/B), núm. 226 y 241; causa *Gabčikovo-Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), en 41.

<sup>36</sup> Véase Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), capítulos VIII y IX.

<sup>37</sup> Principio 21 de la Declaración de Estocolmo, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.73.II.A.14 y corrigendum, cap. I).

<sup>38</sup> Principio II de la Declaración de Río, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.93.I.8 y corrigenda), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución I, anexo 1.

<sup>39</sup> Causa *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corporation et al.*, 663 F.Supp2d 863, 2009, WL 3326113 (N.D. Cal. 2009).

exigencia social de que quien contamine pague los daños que cause. En esta misma línea de razonamiento, habría que alentar a los países del Norte Global a que contribuyan, financiera y técnicamente, a la puesta en práctica de acuerdos bilaterales y multilaterales que facilitan determinados desplazamientos regionales de migración inducida por el cambio climático, aparte de estrategias regionales coherentes y negociadas de adaptación sostenible a escala regional.

81. El concepto de una responsabilidad común, aunque diferenciada, también puede constituir un importante marco de referencia para enfocar el vínculo causal entre el cambio climático antropogénico y los desplazamientos humanos resultantes (véase la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículos 3 1) y 4)). Como principio distributivo, puede ser útil alentar la cooperación internacional en lo que concierne a garantizar los derechos humanos de las personas desplazadas, al menos cuando el Estado que posee competencia jurisdiccional no está en condiciones de sufragar un nivel de protección suficiente. Al mismo tiempo, como principio de disuasión, puede impulsar a los Estados a que adopten una conducta más responsable a fin de mitigar el cambio climático. Este principio ya ha redundado en que se aporte una considerable financiación internacional con destino a la adaptación, se la conceptualice casi exclusivamente como adaptación *in situ*.

82. Por otra parte, instrumentos normativos menos rigurosos, por ejemplo, principios rectores, pueden definir y promover normas basadas en los derechos humanos y principios basados en la responsabilidad, como lo ilustran los Principios Rectores sobre desplazamientos internos. Asimismo, es posible emprender iniciativas regionales como etapas iniciales hacia una acción internacional.

83. De manera similar, el apoyo voluntario de índole financiera e institucional, como la financiación internacional de la adaptación llevada a cabo de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, puede ser eficaz. Aun cuando el programa de dicha Convención se ha focalizado durante mucho tiempo en la creciente resiliencia de las poblaciones, recientemente se ha ampliado para incluir “medidas que refuerzan la comprensión, la coordinación de desplazamientos y la migración por razones climáticas, así como la consecuente reubicación prevista, según sea apropiado, a nivel nacional, regional e internacional”<sup>40</sup>.

84. Como es natural, continúa el debate sobre si la protección internacional a los migrantes inducidos por el cambio climático debería conducir a un nuevo acuerdo multilateral. El Relator Especial sigue teniendo presente que la aprobación y aplicación de un tratado universal por una cantidad suficiente de Estados puede tropezar al menos con grandes obstáculos diplomáticos. Pero en ausencia de un marco de ese tipo, en opinión del Relator Especial, los principios enunciados *supra* deberían ayudar a los Estados a preparar respuestas concretas a escala local, nacional y regional, acordes con el marco de derechos humanos, y con el apoyo de la comunidad internacional. A juicio del Relator Especial, en ausencia de un marco jurídico específico y habida cuenta de los múltiples interesados concurrentes en el nexo entre la migración y el cambio climático, la concertación de acuerdos

<sup>40</sup> Véase Acuerdos de Cancún, resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, decisión 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

regionales de cooperación concretos e innovadores ha de aportar las bases para que la comunidad internacional convenga en un plan de acción universal coordinado.

### **3. Papel de la sociedad civil en la transmisión de la voz de los migrantes**

85. Es preciso no excluir a la sociedad civil de la gobernanza mundial relativa a la migración inducida por el cambio climático. Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un importante papel en cuanto a poner de manifiesto la cuestión de la migración inducida por el cambio climático y seguirán desempeñando un papel de importancia en la etapa de formulación de acciones y programas concretos.

86. En la medida de lo posible, las estrategias migratorias deberían ser objeto de decisiones locales por parte de las personas y las comunidades afectadas, con el apoyo de sus organizaciones de la sociedad civil y no deberían imponerse arbitrariamente reubicaciones o situaciones de inmovilidad. El gobierno central puede desempeñar un papel de importancia al congregarse a los agentes locales y promover consensos, y al constituirse en árbitro entre diferentes intereses locales.

87. El Relator Especial señala que una llamativa característica del debate contemporáneo sobre la migración inducida por el cambio climático es la ausencia de la voz de los propios migrantes que se desplazan impulsados por el cambio climático. Esto es, en parte, consecuencia de la falta de autoconciencia: los migrantes impulsados por el cambio climático raramente se consideran a sí mismos como tales (y muchos de ellos, simplemente nunca tomaron conocimiento de ese concepto). Esto también es consecuencia, en parte, de los titubeos frecuentes entre los migrantes (especialmente cuando son migrantes irregulares o vulnerables) en cuanto a expresar sus preocupaciones o denunciar las infracciones a sus derechos humanos de que son objeto). Es sumamente deseable que los Estados apoyen activamente el establecimiento y la sostenibilidad de organizaciones que representen a los migrantes y les otorguen una voz, inclusive proporcionando capacitación y fomentando la capacidad a nivel local. Es solamente cuando existe esa representación que pueden ser inclusivos y participatorios los procesos cuyo propósito es hacer frente al cambio climático, pues se involucra a las poblaciones afectadas tan directamente y tan tempranamente como sea posible.

## **F. La migración como solución: reconocimiento de las oportunidades que ofrece la migración como adaptación al cambio del medio ambiente mundial**

88. Al mismo tiempo que, en relación con el cambio climático, se considera por lo general que la migración trasunta un fracaso de la adaptación, con frecuencia se olvida que la migración puede ser, en verdad, una importante estrategia de adaptación. Al respecto, el Relator Especial destaca que la migración debería ser considerada tanto un desafío como una solución para los desplazamientos a raíz del cambio climático. En verdad, la migración ha sido un mecanismo tradicional para hacer frente a las situaciones, utilizar ampliamente desde tiempo inmemorial por las poblaciones de todo el mundo a fin de adaptarse a circunstancias cambiantes. Por consiguiente, si se la conduce correctamente, la migración también puede ser una solución para hacer frente al cambio climático.

89. Abundan los ejemplos en que la migración ha resultado beneficiosa tanto para los países de origen como para los países de destino. Los programas apropiados de migración permanente o circular pueden reforzar la resiliencia de una comunidad, al reducir la presión sobre los recursos ambientales locales y fomentar el desarrollo gracias a las remesas. Tradicionalmente, esto ha ocurrido con los trabajadores agrícolas. Se han presenciado movimientos de “migración inversa”, en que los migrantes de la generación anterior regresan al país de origen a fin de crear empresas, o centros de capacitación, en la esfera en que han adquirido conocimientos especializados. Pese a posibles efectos contraproducentes, las remesas pueden desempeñar otro importante papel en la economía de muchos países de origen: con un importe estimado en más del triple del monto total de la asistencia oficial para el desarrollo (35.000 millones de dólares en 2011), pueden ayudar a los hogares a sobrevivir en el país de origen durante tiempos difíciles, limitando así la presión migratoria, pues es posible crear oportunidades económicas en el país de origen. En consecuencia, si hubiera algún tipo de planificación y migración proactiva de personas o grupos, esto podría, en última instancia, posibilitar que los hogares y las poblaciones permanecieran durante mayor tiempo en el lugar de residencia.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

90. El clima mundial ya está cambiando y el cambio continuará. Los efectos conexos de esas transformaciones, aun cuando no pueden pronosticarse con precisión, serán, sin lugar a dudas, de vastos alcances y repercutirán sobre una amplia gama de derechos humanos. En particular, el cambio climático tiene implicaciones de gran magnitud con respecto a las pautas y desplazamientos migratorios.

91. El Relator Especial reconoce que, aun cuando ningún lugar estará protegido contra los efectos del cambio climático, los ámbitos que ya son frágiles son los más vulnerables, incluidos, en particular, los megadeltas, los pequeños Estados insulares en desarrollo, las zonas costeras de baja altitud, las zonas áridas, las regiones polares y los lugares afectados por desastres naturales extremos y repentinos. Es así como determinados grupos que residen en esas zonas y están sometidos a un alto nivel de riesgo pueden resultar más afectados que otros, y lo propio ocurrirá con las sociedades que dependen en alto grado del medio ambiente para satisfacer sus necesidades de subsistencia. Por otra parte, las vulnerabilidades pueden quedar exacerbadas por factores políticos y sociales, y a menudo hay determinados grupos, como las mujeres, los niños, los grupos minoritarios y las poblaciones indígenas, que son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático.

92. Al respecto, los Estados deben reconocer colectivamente que la migración es parte de la solución de las dificultades que plantea el medio ambiente mundial y que las políticas para planificar y facilitar la migración son legítimos mecanismos para hacer frente a la situación y pueden facilitar que las personas, los grupos y las comunidades reduzcan su vulnerabilidad. Además, los Estados deben reconocer que la soberanía territorial nunca debería ser un obstáculo permanente contra la migración cuando se ha determinado que la migración internacional es un mecanismo adecuado para hacer frente a la situación.

93. En consecuencia, el Relator Especial señala que será necesario entablar una cooperación internacional coordinada sobre la migración a raíz del cambio climático, a fin de arbitrar respuestas apropiadas a las necesidades de la población. Con miras a contribuir a que los Estados formulen respuestas apropiadas, el Relator Especial ofrece las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados deberían colaborar a fin de contrarrestar el cambio climático, cooperando en la reducción del calentamiento mundial mediante su compromiso de reducir la emisión de gases de efecto invernadero, incluso mediante la determinación de metas claras y asumiendo compromisos acordes con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;

b) Teniendo en cuenta la dificultad en obtener datos fidedignos sobre la migración inducida por el cambio climático, los Estados, especialmente aquellos que tienen medios económicos, deberían brindar mayor apoyo a la investigación sobre la migración inducida por el cambio climático, incluida la definición de dicha migración y la producción de datos estadísticos desglosados y fidedignos que posibilitarían que los responsables políticos en todos los niveles de gobernanza determinaran cuáles son las poblaciones que corren mayores riesgos de desplazamiento inducido por el cambio climático y formularan estrategias a fin de reducir su vulnerabilidad;

c) En sus evaluaciones y su planificación de programas para formular estrategias de mitigación y adaptación que posibiliten hacer frente al cambio climático, los Estados deberían determinar cuáles son las poblaciones vulnerables prioritarias susceptibles de migrar a escala nacional o internacional debido a causas relacionadas, al menos parcialmente, con el cambio climático, así como cuáles son las poblaciones que deberían migrar pero no están en condiciones de hacerlo y determinar sus necesidades concretas;

d) Los Estados deberían apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que otorgan una voz a esas poblaciones vulnerables, incluidos los migrantes efectivos o potenciales, con miras a asegurar su participación significativa en todas las deliberaciones relativas a su futuro como ciudadanos y/o como migrantes;

e) Los Estados deberían formular y aplicar, según sea necesario, políticas y estrategias de migración locales y nacionales a fin de facilitar la migración interna inducida por el cambio climático, mediante, entre otras disposiciones, la creación de infraestructura urbana que sea sostenible, flexible e inclusiva y poder así dar cabida a los migrantes internos. Esas políticas y estrategias deberían respetar plenamente las leyes nacionales y las obligaciones estipuladas en virtud de normas y estándares internacionales de derechos humanos, incluida la participación política de las poblaciones vulnerables, así como poner a disposición de los migrantes los medios de rectificar las infracciones a los derechos humanos;

f) Los Estados deberían formular y aplicar, según sea necesario, políticas y estrategias de migración regionales que faciliten la migración internacional inducida por el cambio climático, incluidas la negociación, la concertación y la aplicación de acuerdos de migración a escala regional. Es preciso que todos los Estados interesados dentro de una región elaboren dichas políticas y estrategias, con el apoyo y la asistencia de los Estados donantes y también con el apoyo y la colaboración de organizaciones intergubernamentales regionales, organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales, ONG internacionales y

organizaciones de la sociedad civil. Dichas políticas y estrategias deberían respetar plenamente los marcos internacionales y regionales de derechos humanos, incluidas las garantías apropiadas de derechos humanos para todos los migrantes, la participación política de las respectivas poblaciones vulnerables en todas las decisiones relativas a su migración, así como la puesta a disposición de todos los migrantes de medios para demandar compensación cuando se violan sus derechos humanos;

g) Las organizaciones intergubernamentales regionales, las organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales deberían apoyar, facilitar y, de ser necesario, iniciar, la negociación de acuerdos de ese tipo, proporcionando liderazgo político, asistencia financiera y apoyo técnico.

---