

# Los «desplazados ambientales»: La urgencia de definir un marco jurídico internacional

## Ficha Técnica

**Autores:** Pierre Foy Valencia\*  
Patricia Cuba-Sichler\*\*

**Título :** Los «desplazados ambientales»: La urgencia de definir un marco jurídico internacional

**Fuente :** Actualidad Gubernamental, N° 72 - Octubre 2014

## Sumario

1. Introducción
2. Antecedentes, textos e iniciativas internacionales: Fuentes de reflexión hacia una convención internacional
3. La iniciativa francesa de una convención internacional dedicada y la justificación del término «desplazados ambientales»
4. Consideraciones desde América Latina

## 1. Introducción<sup>1</sup>

El presente artículo plantea un conjunto de consideraciones y perspectivas acerca de la regulación internacional de los «desplazados ambientales», mostrando el marco general del problema, la prospectiva de crear un régimen especial en esta materia y citando ejemplos de iniciativas políticas y normativas realizadas, o en preparación, en Francia y en América Latina, con un acento particular en las iniciativas realizadas en Perú. La necesidad de regular sobre los «desplazados ambientales» toma mayor importancia en la perspectiva de la COP 20 de Lima y la COP 21 a realizarse en París, donde la comunidad jurídica está trabajando activamente el tema.

### Primera parte: Perspectivas generales sobre regulación internacional para desplazados ambientales

El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Clima GIEC «*Climate Change 2013: The Physical Science Basis*», publicado en setiembre 2013, concluye, entre otros, que «tomando como referencia el periodo 1850-1900», si el nivel de emisión de gas de efecto invernadero no disminuye, «un calentamiento superior de 2°C es probable»<sup>2</sup>. Tal elevación de la temperatura generará, inevitablemente, alteraciones climáticas importantes y con ello fenómenos naturales extremos.

En el 2013, numerosas catástrofes naturales han generado devastación en diversas partes del mundo y la pérdida de 25 mil vidas humanas. El tifón Haiyan que impactó las costas de Filipinas en noviembre registró 7,000 muertos. Las pérdidas humanas y materiales generadas por dichos eventos climáticos extremos representan un costo, únicamente en 2013, de 130 billones de dólares, en términos de pólizas de seguros<sup>3</sup>.

Esta realidad alarmante, nos lleva a interrogarnos sobre los impactos nefastos del cambio climático e exige un cuestionamiento político y jurídico sobre «qué hacer», a nivel mundial y de manera concertada.

El Perú tendrá la oportunidad de jugar un rol preponderante en el marco de las discusiones internacionales sobre el «qué hacer» para luchar contra el cambio climático, organizando en Lima la 20ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20) en diciembre 2014. En la COP de Lima deben definirse las bases del futuro acuerdo global y jurídicamente vinculante que, se espera, se firmará en París, sede de la COP 21 en diciembre del 2015, y que reemplazará al Protocolo de Kioto del año 1997 a partir del 2020.

Pero, al margen de las negociaciones internacionales y las COP, esencialmente orientadas al control de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la comunidad jurídica internacional se interesa en los efectos ya palpables del desarreglo climático sobre las poblaciones, planteando una interrogante: ¿qué regulación jurídica internacional para los miles y pronto millones de «desplazados ambientales» que sufren ya o que serán inexorablemente impactados por las consecuencias del calentamiento global?

Según la estimación cifra del Informe Stern de 2007, se predice que habrá 200 millones de desplazados ambientales en 2050. En 2012, después de diversas investigaciones, según la Organización Interna del Centro de Monitoreo de Desplazamientos (IDMC), habrían 32,4 millones de personas desplazadas como consecuencia de desórdenes climáticos.

Cabe notar que 98 % de personas desplazadas pertenecen a países en desarrollo o emergentes (más de 9 millones en India, alrededor de 7 millones en China, más de 6 millones en Nigeria). Pero ello concierne también a los países desarrollados, como los Estados Unidos luego del huracán Sandy que causó 800,000 desplazados.

La comunidad internacional se movilizó sobre el tema y muestra diversas iniciativas y, por su lado, la comunidad jurídica francesa, mas ahora ad portas de la COP 21, plantea concretamente un proyecto de convención internacional.

## 2. Antecedentes, textos e iniciativas internacionales: Fuentes de reflexión hacia una convención internacional

### 2.1. La convención de Kampala del 6 de diciembre de 2012

Un ejemplo de reflexión relativa a los desplazamientos de poblaciones es aquella conducida por ciertos Estados africanos y que ha llevado a la Unión africana<sup>4</sup> a adoptar, el 23 octubre 2009, la Convención de la Unión Africana sobre la protección y la asistencia a personas desplazadas en África, llamada «Convención de Kampala», en vigor desde el 6 de diciembre 2012, firmada y ratificada por 42 Estados africanos que deben proceder a su transposición en derecho nacional<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta las múltiples razones que pueden conducir a un desplazamiento de personas, los Estados partes a la Convención de Kampala han creado un texto amplio, normando los desplazamientos consecutivos a conflictos armados, violencia generalizada, catástrofes naturales o humanas, sea repentinas, sea de evolución lenta (sequías, hambruna), agravadas a veces por ciertos proyectos y/o infraestructuras (construcción de una presa o deforestación por agricultura intensiva, por ejemplo).

En relación con los desplazamientos internos de poblaciones como consecuencia de catástrofes naturales repentinas o ligadas al cambio climático, el artículo 5 de la Convención de Kampala ha planteado el principio de la obligación de protección y de asistencia de las poblaciones desplazadas que compete a los Estados partes, quienes deben tomar las medidas necesarias para asegurar la acogida de personas desplazadas en el seno de sus territorios o jurisdicción, sin discriminación, y a la vez cooperando y respetando el rol de las organizaciones humanitarias internacionales para la protección y la asistencia a las personas desplazadas, respetando el derecho internacional.

\* Profesor Asociado de la PUCP en Derecho Ambiental. Gerente del Estudio Foy&Valdez Consorcio Derecho Ambiental

\*\* Abogada peruana, especialista en Derecho Ambiental. Ejerce en Savin Martinet Associés (Francia)

1 Se contó con el apoyo de la Dra. Rosario Guevara Cortez (Estudio Foy&Valdez, Consorcio Derecho Ambiental - Perú)

2 GIEC, 2013 : Résumé à l'attention des décideurs, Changement climatiques 2013 : les éléments scientifiques, Cambridge University Press, page 18.

3 Cifras del asegurador suizo Swiss Re, publicadas en París en marzo 2014.

4 Organisation d'Etats africains créée par l'Acte constitutif de l'Union africaine signé le 11 juillet 2000 à Lomé, et s'étant substituée le 9 juillet 2002 à l'Organisation de l'Unité Africaine créée le 25 mai 1963.

5 38 Países signatarios ya han creado políticas y planes de adaptación al cambio climático y/o programas de prevención de riesgos de catástrofes (fuente: Informe del Observatorio de situaciones de desplazamiento interno «La Convention de Kampala, un an après : avancées et perspectives», diciembre 2013).

Al respecto, la Convención plantea el principio de establecimiento por los Estados partes de medidas de gestión urgente de desastres con el fin de prevenir los desplazamiento y de anticipar los mismos (artículo 4º.2).

Si bien la Convención de Kampala no tiene efecto coercitivo para los otros Estados miembros de la UA no signatarios, es un instrumento regional y un avance para promover la puesta en obra de principios defendidos en todos los Estados miembros.

## 2.2. La Iniciativa Nansen

La Iniciativa Nansen busca hacer emerger un consenso interestatal en torno a los principios esenciales y la adopción de una metodología sobre la cuestión de los desplazados ambientales. Sin embargo, los antecedentes del lanzamiento de la iniciativa Nansen muestran los obstáculos que afrontan aun el tratamiento y la problemática de los desplazados ambientales.

En efecto, luego de la Conferencia de Nansen sobre el cambio climático y los desplazados organizada en junio 2011 por el Gobierno noruego, se adoptaron diez Principios que fueron discutidos en la conferencia ministerial de la Alta-Comisaría de Naciones Unidas para los refugiados (HCR) en diciembre 2011, con ocasión del 60.º aniversario de la Convención sur de los refugiados. Sin embargo, el comunicado final señala la reticencia de los Estados a comprometerse o ir más allá sobre este tema.

En reacción al «bloqueo» de discusiones, Suiza y Noruega lanzaron conjuntamente «la Iniciativa Nansen» en octubre 2012. El proyecto se basa en tres principios:

- Concebir respuestas operacionales,
- Establecer principios directores sobre el estatus de desplazados ambientales transfronterizo,
- Reforzar la cooperación y la solidaridad internacionales en caso de catástrofe natural.

Las conclusiones de las dos conferencias regionales organizadas (en la zona Pacífico y en América Central) ilustran la amplitud de temas abordados, que van mucho más allá del perímetro fijado inicialmente, entre ellos destacan:

- la importancia de confiar un rol decisivo a las comunidades locales en la toma de decisión en todas las etapas del proceso,
- el acento dado a la protección de los grupos más vulnerables (minorías, poblaciones autóctonas, mujeres y niños),
- la importancia de las migraciones circulares (posibilidades de ida/vuelta, defensa de la doble nacionalidad...).

## 3. La iniciativa francesa de una convención internacional dedicada y la justificación del término «desplazados ambientales»

En el año 2012, bajo los auspicios del colegio de los Abogados de París y del Vi-

cedecano de entonces, el Dr. Yvon Martinet, se creó un grupo de trabajo compuesto por los responsables y estudiantes de la Escuela de Formación Profesional de Abogados de París y la Asociación de Estudiantes de Abogacía, para proponer a los Estados partes de las Naciones Unidas, la ratificación de una nueva convención internacional relativa a los «desplazados medioambientales».

Desde el inicio, el grupo de trabajo pudo constatar la urgente necesidad de proponer un marco jurídico adaptado a la problemática actual de los refugiados climáticos ante el fenómeno de calentamiento global que plantea dificultades como la gestión de poblaciones sin refugio y/o exiliadas como consecuencia de estas perturbaciones climáticas y, generalmente, confinadas en campos de refugiados precarios que no ofrecen las condiciones adecuadas de salubridad y seguridad esenciales.

Las investigaciones del grupo de trabajo no se limitaron a un trabajo teórico. Se solicitó las opiniones de los que están diariamente en contacto con las poblaciones afectadas. Entre ellos, el grupo de trabajo pudo entrevistar al señor Melik Fourcade, responsable de la unidad operacional del Centro de Crisis del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores y Europeos y la responsable de misión y representante en Europa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Tras varios meses de trabajo, se optó por un proyecto de convención simple, clara y breve para que sea lo más efectiva posible. Las principales dificultades consistieron en la definición de los términos «desplazados medioambientales» y «acontecimiento climático», y en la decisión de poner la nueva convención bajo los auspicios del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas.

### 3.1. La justificación del término «desplazados ambientales»

Durante la preparación del proyecto de Convención, diferentes términos han sido identificados, tales como: *refugiados climáticos, ecológicos, medioambientales o los emigrantes del medioambiente.*

El término de «desplazados ambientales» ha sido elegido por dos razones: primero, para evitar la confusión con el término de «refugiado» de la Convención de Ginebra de 1951; y segundo, para distinguir la problemática de los refugiados ambientales de aquella que resulta del fenómeno de calentamiento climático.

El término «refugiado» excluye a los refugiados internos, prioriza a aquellos que cruzan una frontera y promueve un enfoque individual en lugar de un enfoque colectivo. Por ende, el término «refugiado» no permite de tener en cuenta las poblaciones identificadas como refugiados a raíz de un acontecimiento climático.

Además, el término de «climático» hubiera sido demasiado restrictivo, ya que el cambio climático se entiende de manera muy amplia e incluye cambios a largo plazo y progresivos y no comprende automáticamente una catástrofe natural.

El término «ecológico» hubiera también conducido a la minimización del hecho del hombre.

El término de «desplazados ambientales» permite prever una protección temporal para los acontecimientos que tienen consecuencias a corto plazo. Destaca el carácter involuntario del desplazamiento.

Además, el término de «desplazados ambientales» distingue entre la situación de los desplazados ambientales propiamente dichos y la problemática del cambio climático. Eso amplía el debate e introduce la situación de los desplazados ambientales en los debates sobre la gobernanza mundial de las migraciones. Por ende, los desplazados ambientales que no cruzan una frontera estatal deben ser incluidos en esos debates.

Por estas razones, el término de «desplazados ambientales» se presenta como el más apropiado para responder a la realidad de la situación.

### 3.2. La noción de acontecimiento climático

El grupo de trabajo tuvo que tener en cuenta la heterogeneidad de los tipos de acontecimiento climático. Al menos tres categorías de acontecimiento climático pueden distinguirse:

- El CC: Un acontecimiento de carácter excepcional que se prolonga en el tiempo y que modifica de manera sostenible el funcionamiento de la sociedad. El cambio climático es previsible, sus consecuencias pueden ser previstas por los poderes públicos.
- La catástrofe natural, que constituye un acontecimiento aislado, es imprevisible. Parece difícil sistematizar las estrategias que pueden ser ejecutadas por las personas implicadas.
- Varios tipos de daños ambientales pueden provocar desplazamientos importantes de población.

Un acontecimiento climático puede conducir a diferentes consecuencias sobre las personas, los pueblos, las ciudades, o países. Por eso, las consecuencias inmediatas pueden distinguirse de otras consecuencias a mediano o largo plazo.

Las primeras incluyen las consecuencias que se sienten inmediatamente, como:

- la pérdida del hábitat y de los medios de supervivencia,
- la destrucción del vínculo social y la desintegración familiar.

En caso de reasentamiento de los desplazados climáticos, no hay ninguna garantía de que ellos encuentren lo que han dejado atrás.

Las segundas incluyen las consecuencias a mediano o largo plazo, es decir, las que se perciben en un lapso de tiempo más o menos alejado de un acontecimiento climático, y que afectan también a las poblaciones que no han sufrido directamente del acontecimiento climático, sino del desplazamiento de otras poblaciones.

Esta categoría de consecuencias plantea cuestiones relativas a la reconstrucción, a la necesidad de un desplazamiento dentro de un mismo país o en otro país fronterizo, y a la acogida de los desplazados ambientales.

Una reflexión es por ende necesaria para conducir a nivel internacional la negociación de una convención que permita plantear los principios orientados a reforzar la seguridad de las poblaciones víctimas de accidentes climáticos, así como su reinstalación rápida y ello en condiciones de higiene y de seguridad decentes.

**Segunda parte: Consideraciones políticas y normativas sobre desplazados ambientales en América Latina y en especial en el caso del Perú**

#### 4. Consideraciones desde América Latina

En un estudio relativamente reciente<sup>6</sup>, se advierten los cambios económicos más relevantes acontecidos en América Latina en sus geografías regionales—especialmente en Brasil— así como el impacto climático y su secuela negativa en cuanto a migración y conflictos. Es decir, asoma una preocupante inestabilidad social a consecuencia de los cambios económicos y climático-ambientales. Lo cual representa un desafío—según dicho estudio— para formular recomendaciones en términos de políticas públicas adecuadas a la gravedad del problema.

Al respecto, se proponen recomendaciones tales como recolectar mejores datos socioclimáticos, encontrar la voluntad política de los países de la región, mejorar los procesos (v.g. entre gobiernos y proveedores de asistencia), iniciar proyectos de infraestructura y proteger a las poblaciones rurales, impulsar el financiamiento climático (haciéndolo más inteligente) y, por último, lograr que los Estados Unidos participe y se involucre.

Sin embargo, este problema no está siendo suficientemente comprendido en toda la región. Por ejemplo, el estudio de la Comisión Andina de Naciones, «El Cambio Climático no tiene fronteras. Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina» (2008), no aborda dicho tema.

No obstante, la preocupación va creciendo. Es el caso que en el Primer Seminario

6 Cambio Climático, Migración y Conflicto en la Amazonía y en los Andes. El Aumento de Tensiones y las Opciones de Políticas Públicas en Sudamérica. Por Max Hoffman y Ana I. Grigera. Mayo, 2013. Ver: <[http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/07/SPANISH\\_SouthAmericaClimateMigration.pdf](http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/07/SPANISH_SouthAmericaClimateMigration.pdf)>.

Internacional Desplazamiento Ambiental, Derechos Humanos y Cambio Climático llevado a cabo en Colombia el año 2013, se debatieron propuestas—a partir del derecho y la Política— orientadas a que el Estado responda de manera oportuna, organizada y eficaz ante los desafíos y retos del desplazamiento de personas y poblaciones por causas ambientales, en especial climáticas; considerando garantizar los DD HH de las poblaciones desplazadas debido al alto grado de vulnerabilidad geográfica y social. Inclusive desde la región ya se empieza a plantear la necesidad «urgente (de) avanzar en un marco socio-jurídico común, a nivel internacional como nacional, para lograr el reconocimiento de las “personas ambientalmente desplazadas”, identificadas como sujetos o comunidades forzadas a desplazarse por aquellos fenómenos ambientales que son causa o efecto del CC»<sup>7</sup>. Igualmente en la denominada Plataforma Climática Latinoamericana (2009)<sup>8</sup>, ya se advierte el creciente interés<sup>9</sup>.

##### 4.1. Consideraciones en relación con el Perú

Algunos estudios desde el Perú, y sin perder de vista la sinergia y conexión con procesos más integrales y transfronterizos, se aproximan a esta preocupación.

Es el caso, por ejemplo, del antropólogo especialista en migraciones, Teófilo Altamirano<sup>10</sup>, quien:

- Analiza el cambio climático y su impacto sobre las poblaciones vulnerables.
- Sistematiza los resultados de dichos impactos en los diversos grupos humanos, sobre todo respecto la migración forzada—permanente, temporal y estacional— a results del el estrés hídrico, la desertificación, la inseguridad alimentaria, la elevación del nivel del mar—debida a la desglaciación—, la abundancia de lluvias torrenciales, la aparición de nuevas enfermedades y los conflictos socioambientales
- Evalúa el proceso de las «migraciones climáticas forzadas» y cómo se desplazan las poblaciones victimizadas, ya sea al interior, como fuera del país, transformándose los afectados en «refugiados ambientales» (término utilizado por el autor), quienes se albergan («refugian») en centros urbanos, zonas rurales o campamentos.

7 GARCÍA MUÑOZ, Claudia, desplazamiento ambiental: polisemias y tensiones de una categoría emergente DELOS. Desarrollo Local Sostenible Vol. 7, N° 20, Junio 2014 <<http://www.eumed.net/rev/delos/20/polisemias.pdf>>.

8 Conformada por 17 organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, provenientes de 9 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay).

9 Ver de GAMERO RUS, Jesús Marcos: a) Cambio climático y migraciones en América Latina ¿Afrontamos el desafío? octubre 29, 2012. <<http://intercambioclimatico.com/2012/10/29/cambio-climatico-y-migraciones-en-america-latina-afrontamos-el-desafio/#sthash.3s3ELySL.dpuf>. b) Integrando las Migraciones Climáticas en los foros regionales de América Latina <http://intercambioclimatico.com/2012/12/30/integrando-las-migraciones-climaticas-en-los-foros-regionales-de-america-latina/#sthash.yXpsNLYs.dpuf>.

10 ALTAMIRANO, Teófilo. Refugiados ambientales: Cambio climático y migración forzada. Lima: PCP, 2014.

- Estudia los procesos de readaptación física y mental de los refugiados y su inserción sociocultural, así como posibles escenarios futuros (prospectiva climática podríamos decir) para los tropicales y pobres, los cuales son y serán los más afectados.

En una perspectiva más social vinculada a los derechos humanos, Lorena Bazay<sup>11</sup> refiere la necesidad de variar el estatus legal internacional de los refugiados para adecuarlos a las exigencias del fenómeno climático. En realidad, gran parte de los desplazados ambientales tienen que ver con desplazados climáticos<sup>12</sup>.

La 2.ª Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC del 2010, solo, indirectamente, alude a las implicancias migratorias del CC, sin identificar el tema como problema propiamente a abordar, al menos en la perspectiva nacional de la agenda climática.

El borrador de la Estrategia Nacional ante el CC (en el 07.09.14) en varios pasajes alude a la migración forzada, sin acentuar los «desplazados ambientales»; v.g. en el **impacto directo del CC en el hábitat urbano y rural**, dice: «Hay mayor vulnerabilidad a temperaturas extremas y radiación solar, deterioro de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos por la mayor frecuencia de desastres (lluvias o sequías, deslizamientos, inundaciones, heladas u olas de calor), secuela de migración forzada y la pérdida o desplazamiento del capital familiar y social que causan».

En resumen, en Perú aún no se aborda con la debida atención la cuestión de los desplazados ambientales, en parte porque no se manifiesta aún de manera ostensible— pese a sensibles indicios—; sin embargo, en prospectiva se trata de un problema socioclimático de relevante magnitud.

#### Epílogo a modo de proemio: COP 20 CMCC

La necesidad de crear un marco jurídico para los «desplazados ambientales» es, por ende, incontestable, pero sobre todo impostergable. La comunidad jurídica peruana e internacional, unida a la científica y a la sociedad civil, deben aprovechar de la COP 20 y la presencia en Lima de los representantes de 195 Estados partes a la CMCC, para aportar sus contribuciones a los órganos políticos, tales como la iniciativa francesa, para avanzar útilmente hacia el tratamiento jurídico de estos nuevos sujetos de derecho.

11 BAZAY DULANTO, Lorena Teresa. El lado humano del cambio climático. Nuevos retos para el derecho internacional. Lima, PUCP, 2014 Tesis (Lic. Derecho) <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6936>>.

12 Para una contextualización de la temática en perspectiva jurídica climático internacional ver artículo del ambientalista peruano Pierre Foy Valencia «Consideraciones climáticas sobre los Convenios Internacionales de relevancia Ambiental» para la Revista Derecho PUCP, 2014 II: Tema central: Derecho internacional: De próxima aparición en noviembre 2014.