

Marcos jurídicos y normativos

Roger Zetter

La forma en que se traten los marcos jurídicos y normativos será crucial para la seguridad de las personas amenazadas por el cambio climático.

Un tema recurrente en el discurso sobre los derechos humanos es que éstos no deben verse afectados por el desplazamiento. Por consiguiente, existen instrumentos, acuerdos y normas consolidados en el ámbito internacional, regional y nacional, elaborados para proteger los derechos de los desplazados forzados por conflictos armados, persecuciones, desastres naturales y proyectos de desarrollo. Por lo tanto, resulta sorprendente que no exista un marco similar para proteger los derechos de las personas forzadas a desplazarse por aquellos fenómenos medioambientales que tienen su origen en el cambio climático.

En el presente artículo exploraremos dos cuestiones clave: en primer lugar, las ventajas de desarrollar el alcance del aparato jurídico nacional e internacional con el objeto de atender las necesidades de las personas que podrían desplazarse por el cambio climático; y en segundo lugar, en qué medida los marcos jurídicos y normativos pueden garantizar el desarrollo de la gobernabilidad y las estructuras de la sociedad civil para llevar a cabo las estrategias de adaptación y resistencia que eviten el desplazamiento de la población.

Nuestra intención no es defender la creación de convenios vinculantes, sino iniciar un proceso creciente (al igual que lo hizo, a principios de los años noventa, el debate sobre los Principios Rectores del Desplazamiento Interno) que pueda apoyar con mayor solidez a los derechos de los desplazados forzados por el cambio climático y de los que, aun permaneciendo en su lugar de origen, viven bajo la amenaza del desplazamiento.

Cuestiones conceptuales y políticas

Urge reconocer el papel activo del ser humano y la necesidad de que los Estados articulen y protejan los derechos relacionados con el desplazamiento por motivos medioambientales. Cabe preguntarse de qué forma se protege a estos desplazados en la actualidad, sin olvidar que sistemas deben desarrollarse a medida que aumenten

esos procesos migratorios. Esta misma pregunta se ha planteado, por ejemplo, en el IASC, la OIM, la CE y el Consejo Noruego para los Refugiados,¹ así como en el Debate de la Haya.² De ella se derivan diversas cuestiones.

En primer lugar, es fundamental reconocer la multitud de causas que producen el desplazamiento medioambiental, ya que el cambio climático puede ser tan sólo uno de los factores que desencadenen la migración forzada; esto plantea la cuestión de hasta qué punto se pueden considerar formas de protección específicas para un proceso migratorio que carece de una "causa" establecida con claridad.

Existe otro obstáculo relacionado, que consiste en analizar hasta qué punto se vulneran los derechos humanos fundamentales de los desplazados por factores medioambientales, como sucede con los refugiados y los desplazados internos. Es necesario definir con detalle las amenazas a los derechos humanos que supone la degradación de los ecosistemas inducida por el cambio climático.

En tercer lugar, a diferencia de uno de los factores fundamentales en los que se basan la Convención de 1951 y los Principios Rectores, los desplazados a la fuerza por factores medioambientales a menudo no regresarán a su hogar. Además, aunque esto suceda prácticamente con toda seguridad entre la mayoría (que se convertirán así en desplazados internos y, por tanto, quedarán sujetos a las normas e instrumentos jurídicos nacionales que protejan sus derechos humanos), lo que ha forzado el desplazamiento es un proceso global y no una crisis local. Este aspecto refleja una de las cuestiones cruciales del cambio climático: la responsabilidad, es decir, la obligación de los países contaminantes del norte de atender las necesidades de los países que más sufrirán, situados en el sur. En este contexto, la interacción entre los marcos nacionales e internacionales y las cuestiones de soberanía de los Estados a la hora de aplicar los instrumentos de protección adquiere un significado único.

En cuarto lugar, gran parte del discurso actual considera la migración por motivos medioambientales como una respuesta de último recurso y como un fracaso. Sin embargo, en ocasiones, la migración supone una diversificación positiva y activa y una estrategia de desarrollo que adoptan las familias, los individuos y, a veces, comunidades enteras para mejorar su vida y reducir los riesgos y la vulnerabilidad.

En quinto lugar, gran parte del debate político y académico actual se centra, por otro lado, en los intereses de los que se han visto obligados a migrar debido a factores medioambientales, en lugar de observar los derechos, igual de importantes, de los que se quedan. Para algunos, quedarse puede ser una opción positiva, una estrategia de adaptación y resistencia, lo cual pone en entredicho el concepto que se tiene de los grupos vulnerables como víctimas pasivas y destaca las habilidades, las estrategias y el papel activo de las personas. Del mismo modo, también puede que algunos se hayan quedado a la fuerza porque les faltan las oportunidades, las habilidades y los recursos necesarios para migrar. En cualquier caso, hemos de considerar cómo ayudarles mediante un sistema de protección de sus derechos y la aplicación de los principios de seguridad humana.

Por último, la incidencia del desplazamiento medioambiental inducido por el clima es, y será, más severa en el hemisferio sur del planeta. Muchos de los países y regiones situados en la zona tienen gobiernos y estructuras sociales débiles y son los que menos desean o pueden proteger los derechos humanos y la seguridad. ¿Cómo podría mejorarse entonces su capacidad de protección? En estas circunstancias, es importante reconocer que los factores medioambientales socavan los derechos y la seguridad dentro de un espectro mayor de derechos socio-económicos.

¿Un nuevo marco de principios rectores?

Si se admite la fuerte reticencia de la comunidad internacional a elaborar nuevos instrumentos internacionales y se reconoce la necesidad de proteger a un número cada vez mayor de migrantes medioambientales, resulta lógico

plantear qué normas e instrumentos existentes deben incorporarse a un nuevo marco de principios rectores.

Creo que no puede justificarse con solvencia la ampliación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 para incluir a los denominados “refugiados medioambientales”, promovida recientemente por algunos investigadores y agencias humanitarias. Sin embargo, los Principios Rectores de 1998 no son sólo un punto de partida fundamental por sí mismos, sino que constituyen un modelo para añadir y adaptar las normas y principios contenidos en una gran variedad de instrumentos internacionales con el fin de proteger los derechos de los “desplazados medioambientales”. Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, protege la libertad de movimiento y otros derechos sociales, culturales y económicos, que pueden disfrutarse al amparo de la legislación internacional sobre derechos humanos y del derecho humanitario, pero que pueden verse amenazados cuando las personas se ven obligadas a migrar debido a la degradación medioambiental inducida por el clima.

Existen otras normas e instrumentos “subsidiarios” que proporcionan, directa o indirectamente, distintas formas de protección de los derechos humanos para los grupos de migrantes, como el Pacto Internacional de 1966 de derechos económicos, sociales y culturales y el Pacto Internacional de 1996 de derechos civiles y políticos, además de diversos convenios internacionales que se ocupan de grupos sociales específicos, como la Convención Internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes, la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, la Convención de 1981 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y el Convenio de 1991, de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas. Dado que los ciudadanos de las pequeñas islas insulares que quedan sumergidas por el aumento del nivel del mar probablemente se conviertan en apátridas, su protección representa todo un desafío en el marco de la Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas, la Convención de 1991 para reducir los casos de apatridia y el mandato del ACNUR sobre su protección.³

Junto a este marco de legislación internacional humanitaria y sobre derechos humanos, existe un cuerpo sustancial de leyes nacionales e instrumentos regionales que proporcionan protección subsidiaria

o provisional. Aunque su aplicación es más limitada precisamente en los estados frágiles, donde la protección es más necesaria, esas leyes e instrumentos ofrecen un margen para el debate y para su posible ampliación con el propósito de proteger los derechos de los desplazados o afectados por la degradación medioambiental.

Diversos organismos internacionales, directrices y criterios refuerzan la protección y los derechos a la seguridad establecidos en la legislación internacional y les prestan apoyo práctico. A pesar de que los mandatos de protección de varios organismos internacionales, como el de ACNUR o el de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, se forjaron con los mismos problemas políticos que se presentaron en la creación del marco de los principios, es posible que, con el tiempo, nos planteemos la posibilidad de ampliarlos.

Entre los criterios y directrices que podrían ampliarse, se encuentran las Directrices del Comité Permanente Interagencial de la ONU sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales, el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastres para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG, y la responsabilidad de proteger de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal. Del mismo modo, la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre del Proyecto Esfera y los clusters humanitarios que están sujetos al proceso de Revisión de la Respuesta Humanitaria, aportan algunos elementos esenciales a los sistemas de protección adecuados para los desplazados por motivos medioambientales. Será crucial la coordinación entre organismos, que es problemática en la actualidad.

Relevancia política

Los instrumentos y las normas de protección y seguridad humana no tendrán la misma repercusión inmediata que las estrategias y políticas físicas, espaciales y de desarrollo necesarias para responder al desplazamiento inducido por el clima, aunque garantizar y mejorar la capacidad de protección sigue siendo vital dentro de un planteamiento integral ante el desafío que supone el desplazamiento en los ámbitos nacional e internacional.

Es esencial unir el discurso sobre protección y el desplazamiento medioambiental inducido por el clima, así como reforzar las normas e instrumentos de protección, a fin de

ayudar las personas que se vean forzadas a trasladarse, así como a las que se queden, que probablemente sean muchas. Promover una perspectiva de protección fundamentada en los derechos y un análisis basado en las legitimaciones puede emplearse también como un medio para indicar los parámetros de otras repuestas políticas “duras” y “blandas” frente a los desplazados medioambientales, por ejemplo: los derechos de acceso a la tierra y a la vivienda, la libertad de movimiento y la participación y el empoderamiento en la toma de decisiones sobre el reasentamiento. Abordar los efectos del desplazamiento en virtud de los derechos exige, de forma inevitable, que la población afectada participe plenamente en el desarrollo de estrategias de respuesta y que se mejoren las herramientas y procesos para promover sus derechos.

Por último, la relevancia política de crear normas, instrumentos y directrices de protección es mayor en los casos extremos en los que la degradación del ecosistema y el agotamiento de los recursos ambientales pueden provocar un conflicto armado y violento y, por lo tanto, la aparición de refugiados en el sentido estricto de la Convención de 1951. Es necesario ser cauto con estas interrelaciones, ya que apenas existen investigaciones empíricas sólidas y es evidente que los factores medioambientales no actúan de forma aislada. No obstante, debido a que la degradación del ecosistema es inevitable y que, consecuentemente, aumentará la cifra de desplazados forzados, hay motivos de peso para promover que la maquinaria de protección incluya el desplazamiento medioambiental en esos contextos específicos.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) es el Director del Centro de Estudios sobre Refugiados en la Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk. Para obtener más información sobre el programa de investigación del Centro respecto al cambio climático, véase www.rsc.ox.ac.uk/rc-environment.html

1. Comité Permanente entre Organismos, véase la página 41; Consejo Noruego para los Refugiados, véase la página 46; Organización Internacional para las Migraciones y el Consejo Europeo, véase Recursos, página 59.

2. Véase el podcast sobre Desplazamiento y Cambio Climático en la Legislación Internacional en www.forcedmigration.org/podcasts/hague-climate-debate/Hague-Debate

3. La edición de enero de 2009 de RMF incluirá una sección sobre la apatridia: <http://www.migracionesforzadas.org/apatridas/html>